



PREMIER MINISTRE

*Le Préfet, délégué interministériel
au développement de la vallée de la Seine*

N/Réf : FP-015-2018-03-02

Paris, le 02 mars 2018

**Intégration des ports de l'axe Seine
(Le Havre, Rouen, Paris).**

La coopération des trois ports d'Etat implantés sur la Seine, Le Havre, Rouen et Paris, est organisée dans le cadre du groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA, créé fin 2012 et opérationnel depuis 2013. Cette structure, dont la présidence est assurée, selon une rotation annuelle, par le directeur d'un des trois ports, est dédiée à la définition d'une stratégie commune, en particulier commerciale, d'une politique de communication partagée et au développement de la multi modalité. Au sein de ce groupement œuvrent 110 salariés, en équivalents temps plein, mis à disposition par les trois ports, soit moins de 6% de l'effectif de ces derniers.

Le constat généralement porté sur l'acquis du GIE met en avant l'installation d'une marque à l'international, HAROPA, déclinée en anglais comme *Harbour of Paris*, étant aujourd'hui connue dans le monde maritime, même si l'usage est de relier un port à la ville immédiatement voisine. Un premier projet stratégique commun a été élaboré, mais il est plus la somme des ambitions des trois ports, voire leur juxtaposition, qu'une vision réellement partagée. Au-delà des actions de communication, des initiatives concertées ont été engagées pour étudier l'évolution de certaines filières ou améliorer la desserte de l'hinterland.

Cependant, ce schéma d'organisation marque aujourd'hui ses limites. La distance qui s'est établie entre les équipes du GIE et celles demeurées dans les ports, la tendance au repli sur des stratégies propres à chaque port, la difficulté de passer d'une analyse globale à des initiatives réellement partenariales, sans insister sur les dissensions aujourd'hui évidentes entre les directeurs, sont autant d'illustrations de cette situation. Le risque est celui d'un délitement de la coopération, alors même

qu'une structuration accrue de l'offre logistique à l'échelle du corridor Paris-Rouen-Le Havre est une nécessité communément reconnue.

L'objet du présent rapport est de proposer les voies d'une intégration de cet ensemble portuaire, de façon à améliorer la performance globale du premier système logistique français. Il importe, dans un premier temps, de rappeler des éléments d'analyse économique qui sous-tendent cette évolution majeure. Ce n'est qu'ensuite que seront présentés les deux schémas d'organisation envisageables. Il convient, en outre, de placer la transformation institutionnelle dans le cadre plus général des relations entre l'Etat et l'ensemble portuaire reconfiguré. Il est, enfin, nécessaire, de préciser les éléments à réunir pour conduire ce changement dans des délais aussi réduits que possible.

I. Les déterminants économiques de la transformation.

Le secteur logistique représentait en 2014, dernières données communiquées par l'INSEE, 231.600 emplois en Ile-de-France et Normandie. En incluant les activités logistiques exercées pour compte propre, les métiers de la logistique rassemblaient 382. 100 emplois. Les bassins d'emploi du Havre, qui comprend une partie du ressort du port de Rouen, et de Roissy-Sud Picardie, sont deux des principales concentrations françaises en ce domaine, illustrant le poids des activités portuaires et aéroportuaires. Les ports de l'axe Seine constituent le premier ensemble portuaire français, même s'il se situe, en termes de trafic, loin derrière ses concurrents de la mer du Nord. La croissance constatée l'an passé, spécialement au Havre et à Paris, est un indicateur d'une confiance accrue des opérateurs économiques dans l'efficacité de ce système qui conserve une place reconnue quoique de second rang, parmi les ports d'envergure mondiale.

Pour autant, chacun mesure qu'il ne capte qu'une partie des trafics qu'il pourrait attirer, y compris sur son hinterland rapproché, le Bassin parisien, et ne joue pas un rôle suffisant dans l'orientation des flux ou dans l'équilibre entre modes de transports. Ainsi, et malgré les progrès enregistrés depuis cinq ans, seul un peu plus de la moitié des conteneurs maritimes issus de ou destinés au Bassin parisien transitent-ils par les ports normands. Autre illustration, les échanges liés au trafic maritime ne constituent qu'une fraction très minoritaire des activités de Ports de Paris, malgré les capacités théoriques d'emport sur la Seine. Cette situation provient, pour une large part, d'une insuffisante structuration de l'offre logistique à l'échelle d'un corridor dans lequel les ports normands offrent l'ouverture maritime et Ports de Paris se trouve au cœur d'un système rayonnant sur le nord et l'ouest de la France.

Quelques éléments rapides d'analyse, par filière, segment de marchés ou mode illustrent l'intérêt de déployer une approche construite à cette échelle. Ainsi, la performance céréalière renvoie-t-elle à l'efficacité de la collecte, de préférence massifiée, dans les plaines et plateaux du Bassin parisien, la Seine et les axes ferroviaires étant vecteurs de transport vers Rouen, pour les vracs, ou Le Havre pour les flux conteneurisés. Dans le domaine des conteneurs, Le Havre a retrouvé une attractivité meilleure, autour de Port 2.000 principalement, mais gagnerait à s'appuyer sur une articulation étroite avec Rouen, base avancée pour concentrer ou éclater les flux, et Ports de Paris situé au cœur du bassin de chalandise. Dans le champ des matériaux dédiés au bâtiment et aux travaux publics, spécialité de Ports de Paris, le réel développement d'une économie circulaire favorisant le recyclage, passe par une organisation autour de la Seine pour simplifier les transports et en maîtriser

les coûts. Dans le secteur du pétrole et de la chimie, marqué par une concurrence intra-européenne très forte, il est indispensable d'avoir une approche commune des enjeux pour répondre aux demandes d'acteurs tous ou presque mondialisés.

La progression du report modal, vers le fluvial et le ferroviaire, passe aussi par cette logique d'intégration. Le développement du transport fluvial de conteneurs suppose ainsi d'améliorer les chaînes logistiques vers les différentes plateformes en Ile-de-France, ou à ses franges externes, et non seulement vers Gennevilliers. De même, la croissance de l'offre ferroviaire passe-t-elle par une structuration renforcée en Ile-de-France, où est traitée la moitié des flux du transport combiné ferroviaire français.

Renforcer l'intégration des ports a donc pour objectif de faciliter la construction de cette vision stratégique commune et de permettre sa déclinaison via le choix des investissements, l'offre commerciale, la politique tarifaire, la gestion du domaine et la constitution de partenariats adaptés, passant par des conventions ou des filiales, avec d'autres acteurs publics et privés. C'est une condition sine qua non pour aller au-delà de la simple juxtaposition des forces et atouts des trois ports et donner tout son sens à la notion d'axe Seine, corridor logistique d'envergure européenne.

Cette analyse, même sommaire, restitue en même temps l'évolution institutionnelle non comme une fin en soi, mais comme un élément, majeur certes, d'une stratégie portuaire plus globale inscrite dans une compétition internationale exacerbée. Elle conduit à rechercher un schéma d'organisation qui soit le mieux adapté possible à ce pilotage unifié, tout en conservant les capacités d'adaptation indispensables pour faire face notamment aux différents enjeux sectoriels et exploiter pleinement les atouts propres à chacun des trois ports. Leur diversité est, en effet, un des aspects du potentiel commun.

II. Le choix d'un schéma d'intégration.

A. Les acteurs face au changement.

La coopération entre les ports de la vallée de la Seine suit aujourd'hui un schéma qui la fait dépendre de la bonne volonté des ports. Le GIE HAROPA est, de fait, dans une situation de sujétion par rapport aux trois autorités portuaires. Mettre en place une réelle intégration signifie donc inverser l'ordre des facteurs, et constituer un outil de pilotage qui joue un rôle directeur vis-à-vis des trois entités actuelles. C'est là le principe de base qu'il convient dès l'abord d'affirmer.

Cette fonction majeure vaut dans des domaines clés : relations financières entre les ports, par constitution d'une caisse commune, centralisant les excédents annuels notamment, et définition d'une politique d'investissement à l'échelle de l'axe ; construction d'un projet stratégique de développement, décliné dans l'offre commerciale, la gestion tarifaire et domaniale et l'amélioration des chaînes logistiques ; mutualisation partielle des fonctions supports, par exemple pour les compétences rares d'ingénierie ou pour assurer la cohérence des systèmes d'information. C'est là un changement radical plus ou moins bien vécu par les acteurs du système portuaire, équipes des ports, collectivités locales, entreprises utilisatrices des services portuaires.

C'est sans doute parmi celles-ci que s'exprime l'appui le plus net à une intégration forte. Même si subsistent des inquiétudes, de peur de la minoration de l'intérêt porté à tel ou tel marché – les céréales, les marchandises diverses à Rouen, par exemple, ou d'une approche déséquilibrée entre entreprises d'un même secteur, dans le secteur pétrolier notamment, une conscience plus précise de la consistance réelle des enjeux économiques ou la référence aux ports du nord-ouest européen pousse à promouvoir une nouvelle organisation. C'est particulièrement vrai parmi les chargeurs, commissionnaires de transports, mais également les opérateurs du transport combiné. Cette acceptation assez large d'une évolution ample est accompagnée d'une attention forte à la paix et à la qualité du dialogue social, et d'un refus de l'extension de la convention collective nationale unifiée (CCNU) des ports maritimes et de la manutention aux activités exercées dans les ports intérieurs.

Les représentants des collectivités locales accueillent avec des positions variables les orientations de l'Etat. L'opposition principale vient de la région Normandie, qui revendiquait le transfert sous son autorité des ports du Havre et de Rouen, cherche à conforter l'influence régionale sur le fonctionnement des deux ports normands. La région Ile-de-France ne portait pas la même revendication que sa voisine sur le devenir de Ports de Paris. La perspective d'une réelle intégration financière, pouvant se traduire par l'emploi en Normandie de ressources collectées en Ile-de-France, suscite cependant une interrogation, à relier aux débats récurrents sur la contribution de cette dernière région aux investissements de Ports de Paris.

Les communes et intercommunalités sont les autres partenaires publics majeurs des ports. Les trois villes éponymes revendiquent, sans surprise, d'accueillir le siège du nouvel ensemble. Au-delà, de cette question, la métropole et la ville de Rouen s'inquiètent d'un déclassement éventuel du port de Rouen et promeuvent de ce fait, comme la région, un dispositif laissant subsister une large autonomie locale. La ville de Paris inscrit sa réflexion dans la stratégie bien connue de conquête d'un droit de regard croissant sur la gestion de la Seine et de ses berges, souhaitant au surplus un meilleur partage des retombées économiques.

Les équipes des ports, malgré ou à cause des limites du GIE, ne contestent pas l'intérêt de mettre en place un nouveau cadre de gestion. En même temps, s'expriment des inquiétudes diverses. L'ensemble des syndicats manifeste ainsi la crainte que l'intégration ne se traduise à terme par des suppressions d'emplois du fait des mutualisations inéluctables, et demande donc une garantie de maintien des effectifs, mesure retenue par les autorités néerlandaises quand fut modifié le statut du port de Rotterdam. De la même façon, ils insistent sur la nécessité d'intégrer cette transformation dans une vision plus large du devenir des ports, sous l'angle des relations entre l'Etat et le nouvel ensemble ou celui des investissements attendus. A Rouen et à Paris, les directions ont tendance à privilégier l'intégration la plus faible.

De façon générale, les représentants du personnel soulignent la nécessité d'un dialogue social approfondi, sur le fondement d'orientations claires et fixées rapidement.

B. Entreprise intégrée ou holding et filiales.

Les attitudes et réactions succinctement décrites ci-dessus renvoient, en pratique, à une alternative simple : choisir de créer un groupe portuaire piloté par une holding disposant de trois filiales,

correspondant à chacun des trois ports ; préférer la solution d'une entreprise publique intégrée, à l'instar d'Aéroports de Paris, qui gère trois plates-formes aéroportuaires distinctes. Dans ces deux hypothèses, un élément-clé s'impose : conserver le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) à la holding ou à la structure intégrée. Non pas qu'un modèle sociétaire ne soit pas envisageable ; il prévaut ainsi en Europe du nord-ouest (Anvers, Rotterdam, Hambourg), sous forme de sociétés à capitaux purement publics. Mais, dans le contexte social français, le maintien d'une forme juridique de droit public demeure une garantie nécessaire, pour rendre la transformation acceptable. L'annexe n°2 au présent rapport présente de façon plus détaillée le schéma d'organisation répondant à chacune de ces deux structurations. Les déterminants du débat appellent les commentaires développés ci-après.

1) Holding et filiales.

Le choix d'une organisation sous forme de holding et filiales répond à certaines des prises de position analysées ci-dessus. Il permet, en effet, en maintenant des entités portuaires dotées de la personnalité morale à Paris, Rouen et au Havre, d'assurer une transition moins brutale vers un modèle intégré. Il facilite l'association des collectivités locales à la vie des différents ports, notamment via les instances de gouvernance. Il limite la porosité d'un site à l'autre entre les règles applicables au personnel et donne plus de force aux cadres locaux du dialogue social. Il alimente le sentiment que sera préservée une plus grande proximité entre autorités portuaires et usagers locaux. Au regard des contacts noués dans le cadre de cette mission, c'est le schéma qui suscite les appuis les plus nombreux.

Le plus simple, dans sa mise en œuvre, est certainement la définition de la holding et de ses fonctions principales. Etablissement public industriel et commercial, directement et intégralement contrôlée par l'Etat, cette structure faitière assurerait donc le pilotage financier, incluant la mutualisation des excédents et fixant les objectifs de résultats assignés aux différentes filiales, définirait le projet stratégique du groupe, en déduirait les investissements prioritaires, les éléments de la politique commerciale et logistique intermodale, la stratégie de communication, et porterait les services communs, dans le champ des ressources humaines, des systèmes d'information ou de l'ingénierie. Concrètement, cela signifie que l'ensemble des salariés du GIE HAROPA deviendrait salariés de la holding et qu'ils seraient rejoints par une partie de leurs collègues, au titre en particulier des fonctions supports. Il n'est pas possible, à ce stade, de définir précisément ce que serait l'effectif de la holding, mais il serait sans doute d'au moins 150 agents, incluant une forte proportion de cadres, soit environ 10% de l'effectif global des trois ports.

Cette organisation pose une première question, qui est la propriété du domaine portuaire. La réponse renvoie pour partie au niveau d'intégration recherché : plus l'on veut aller loin, plus il est légitime de transférer l'ensemble du domaine à la holding, qui fixerait les grandes lignes de la gestion, confiée opérationnellement à chacune des filiales.

Elle pose une seconde question plus complexe qui est celle du statut des filiales. Il paraît peu judicieux de retenir le schéma introduit par la réforme ferroviaire de 2014 : outre que, la force du précédent n'élimine pas la bizarrerie qu'est la création d'EPIC subordonnés à un autre EPIC, le difficile positionnement de la structure de tête au sein de la SNCF montre les limites de l'exercice. L'on est donc naturellement conduit à envisager de transformer les trois ports actuels d'EPIC, leur

statut présent, en sociétés : sociétés anonymes, ce qui provoquerait sans doute une réaction vive des syndicats, sociétés d'économie mixte, mais avec un risque au regard du droit communautaire, sociétés publiques locales, dès lors qu'une disposition législative spécifique le prévoirait, ce qui maintiendrait l'ensemble dans les règles « in house », au sens communautaire.

L'organisation des filiales sous forme sociétaire a l'avantage d'offrir plus de souplesse. Elle permettrait également, si le choix politique en était fait, d'ouvrir leur capital à d'autres que la holding, éventuellement les collectivités locales. La région Normandie serait à l'évidence intéressée par ce schéma. Ce dernier aurait le mérite d'introduire une forme directement opérationnelle de partenariat entre l'Etat et les collectivités, allant au-delà des habituels cofinancements des investissements ou des sièges attribués aux élus dans les conseils des établissements publics.

Cette perspective intéressante en soi illustre en même temps une des deux limites majeures du dispositif holding-filiales : il est, par lui-même, source de complexité accrue. L'on passerait en effet, de trois personnes morales de plein exercice, le GIE n'étant qu'une entité subordonnée, à quatre : cela signifierait l'ajout d'un conseil, d'un directeur général accompagné de son comité exécutif, d'une structure de concertation large, comparable à un conseil de développement à l'échelle de l'axe, et d'un échelon de dialogue social. L'on peut espérer qu'une répartition des rôles fixés entre holding et filiale apporterait un tempérament majeur à la lourdeur cette architecture. Cela est certes vrai, mais en même temps, l'on mesure que le maintien de trois ports dotés de la personnalité morale, motivé pour partie par le souci de ne pas trop changer l'existant, alimente par soi-même les risques de dilution ou l'intensité des forces centrifuges. C'est là la deuxième faiblesse majeure de cette organisation, clairement illustrée par le délitement du GIE et amplifiée sans doute si « l'actionnariat » des sociétés filiales n'était pas identique à celui de la structure de tête. Sauf à encadrer très fortement les délégations aux filiales, il y aurait risque évident que celles-ci ne prennent le pas, affaiblissant la logique de groupe.

2) Une structure unique.

Cette deuxième hypothèse vise, en particulier, à obvier aux inconvénients de l'organisation en holding et filiales. L'idée première est la recherche de la simplicité, qui se traduit par le choix d'une organisation unifiée au sein d'un établissement public « Ports de la vallée de la Seine ». Ses fonctions de siège intégreraient évidemment celles attribuées à la holding, la structure exacte dépendant ici encore de la définition précise des lignes de partage entre le siège et les échelons territoriaux.

Ceux-ci auraient vocation à garantir la proximité et la capacité d'initiative indispensable à toute activité portuaire. Concrètement, chacun des ports deviendrait un établissement territorial, dirigé par un patron choisi par le directeur général du groupe, ordonnateur secondaire au plan financier mais doté d'une large délégation de compétence. Il importe que celle-ci, dans le cadre d'une masse salariale prédéfinie, lui permette de gérer le personnel du port, celui-ci constituant un établissement au sens du code du travail. Il est indispensable, de même, qu'elle lui donne la maîtrise d'ouvrage des investissements, y compris ceux décidés au niveau central. Le directeur du port a en outre, naturellement vocation à assurer la gestion opérationnelle, la relation avec l'ensemble des usagers implantés sur le domaine portuaire, le suivi des grands comptes supposant une articulation avec le

siège, et le contact régulier avec les collectivités locales, en particulier celles du couple communes-intercommunalités.

L'on mesure que cette organisation apporte une simplicité beaucoup plus grande et contribue considérablement à la fluidité des chaînes hiérarchiques. Elle permet certainement beaucoup plus efficacement la définition et la mise en œuvre d'une stratégie commerciale et d'une politique de développement intégrées. Elle rend également plus aisée la constitution de filiales entre le port et tel ou tel partenaire, public ou privé, pour conduire des projets immobiliers ou diversifier l'offre multimodale de transport, dans la profondeur de l'hinterland.

Il est bien évident, en revanche, qu'elle marque une rupture beaucoup plus forte par rapport à la situation actuelle. De ce fait, elle alimente des craintes et suscite des réticences, en particulier à Rouen et à Paris. A Rouen comme déjà souligné, est présente la peur du déclassement dans un ensemble qui serait dominé par le Havre et centré essentiellement sur les trafics conteneurisés. A Paris est redoutée la méconnaissance du modèle économique spécifique d'un port intérieur, qui vit principalement des revenus de son foncier, bâti ou non.

Au-delà de ces éléments, une structure vraiment unifiée pose la question de la place offerte aux collectivités locales. Qu'il s'agisse de la conduite des politiques économiques territoriales, en direction des PME spécialement, ou de la relation ville-port, sous l'angle de l'urbanisme ou de l'offre de services, il est nécessaire en effet d'entretenir des relations étroites avec elles. Au-delà de la présence au conseil du port des deux régions et, a priori, des intercommunalités les plus immédiatement concernées, métropole de Rouen, communauté havraise et ville de Paris ou métropole francilienne, la création d'un cadre de dialogue est incontournable, même si le bilan des conseils de développement nourrit plus de doutes que d'enthousiasme.

Dans un tout autre domaine, ce schéma conduit presque inéluctablement à une harmonisation progressive des dispositions régissant les agents des trois ports, dans un contexte où la CGT sera, au départ, le syndicat majoritaire. Modulo des accords locaux, la CCNU est appliquée d'ores et déjà dans chacun d'eux. Il est souhaitable d'éviter que l'alignement s'opère systématiquement par le haut, par exemple en termes d'organisation du temps de travail. Il est essentiel, par ailleurs, que l'Etat s'oppose à toute extension de cette convention aux activités exercées sur le domaine de Paris par des entreprises tierces, sauf à risquer de les déstabiliser, en raison des coûts économiques induits par une telle évolution.

III. S'inscrire dans une démarche globale.

La constitution d'un ensemble portuaire, au plein sens du terme, est une nécessité. Ce n'est cependant qu'un élément déclinant une stratégie portuaire plus globale, reposant en particulier sur une nouvelle relation entre les ports et l'Etat. Nombre d'interlocuteurs ont à juste titre souligné que la création d'un port intégré serait d'autant mieux accueillie et admise qu'elle s'inscrirait dans une telle démarche. Quatre enjeux principaux sont, dans cette perspective, mis en avant.

A. Un programme d'investissement clarifié.

En premier lieu, l'objectif de l'Etat est le développement des trafics et, partant, de l'emploi. Cela passe notamment par des investissements qui confortent l'offre portuaire, différentes opérations inscrites aux contrats de plan étant dans l'attente d'avancées significatives. Sans qu'il y ait matière à des projets de l'importance de Port 2000 au Havre, certains dossiers sont très emblématiques. Préciser leur calendrier de réalisation, confirmer ce faisant l'appui de l'Etat, libérerait des incertitudes actuelles et serait susceptible de clore des débats parfois délétères. C'est en même temps un message adressé aux acteurs économiques.

Au Havre, les deux sujets majeurs sont la réalisation des postes 11 et 12 au sein de Port 2000 et celle du lien fixe fluviomaritime, alias chatière, deux projets d'un coût comparable, d'au moins 125 M €. D'un point de vue commercial, et dans un contexte de forte croissance des flux de conteneurs, achever l'équipement de Port 2000 est le plus urgent, indépendamment des nécessaires discussions entre armements et entreprises de manutention sur l'affectation des terminaux..

Ces deux dossiers emblématiques ne doivent pas cacher d'autres sujets importants : modernisation des terminaux dédiés au trafic roulier et aux croisières, accueil des usines liées à l'éolien en mer, relance des terminaux conteneurs nord, thème spécialement sensible pour la CGT locale, et fluidification des accès routiers. Offrir un éclairage sur ces différents points est également opportun.

A Rouen, la CGT plaide de longue date pour le remplacement du dock flottant, projet inscrit au contrat de plan Etat-Normandie. En liaison avec la préfète de région, le directeur du port prépare l'inscription de ce dossier au prochain conseil de surveillance du port, le 23 mars, pour une décision tenant compte du désengagement possible de la région. Indépendamment de ce dossier emblématique, l'enjeu est double : assurer la bonne exécution des investissements liés à l'arasement du chenal, achevé cette année, enrichir l'offre de foncier logistique, en évitant toute concurrence contreproductive avec les initiatives portées par la métropole de Rouen-Normandie.

Au sein de Ports de Paris, l'extension du port de Limay et la création du port d'Achères avancent trop lentement depuis quelque temps. Il est indispensable de relancer ces dossiers, qui permettent la mobilisation d'un foncier très bien placé à l'aval de Paris. S'agissant de Limay, il faut approfondir les discussions avec EDF pour que la reconversion de la centrale de Porcheville, directement contiguë, permette l'accueil d'activités portuaires et logistiques.

Enfin il est bon de rappeler que la modernisation des ouvrages de navigation sur la Seine, (écluses et barrages), est une nécessité urgente, sous la maîtrise de Voies navigables de France. Malgré la dérive d'ores et déjà annoncée, officieusement, du coût de l'opération phare, la restructuration des écluses de Méricourt, il importe de confirmer la détermination de l'Etat à achever ce programme d'ici 2023 ou 2025, au plus tard.

B. Le modèle économique du port.

Lors du comité interministériel de la mer (CIMER) du 17 novembre 2017, a été décidé le lancement d'une mission relative au modèle économique des grands ports maritimes. Celui-ci est en effet fragilisé par la baisse tendancielle des trafics d'hydrocarbures et plus généralement des vracs énergétiques, source traditionnelle de droits de port abondants, et l'accroissement de la charge

fiscale, du fait de l'assujettissement des ports à la taxe foncière et à l'impôt sur les sociétés, dans un contexte de couverture très partielle par l'Etat des missions régaliennes exercées par les ports et de prélèvement récurrent de dividendes.

La problématique que traitera cette mission s'applique directement dans l'ensemble portuaire de l'axe Seine, même si Ports de Paris demeure, sans doute provisoirement, exonéré de taxe foncière et assume beaucoup moins de missions régaliennes que les ports maritimes. La clarification de la position de l'Etat sur cette question est très attendue, tant par les ports eux-mêmes, évidemment, que par leurs différents partenaires, collectivités locales attentives aux prélèvements de l'Etat et entreprises qui souhaitent au moins la stabilité des droits de ports.

Il est donc important de situer quelques ordres de grandeur, pour préciser les enjeux. Hors infrastructures de transport (routes et voies ferrées), les compétences régaliennes représentaient au Havre et à Rouen, de l'ordre de 70 à 75 M€ en 2016, produisant de l'ordre de 7% des recettes pour 22 % des charges. Selon les hypothèses retenues, l'on peut estimer le coût de la taxe foncière à environ 8 M€ par an, ce montant s'accroissant rapidement en fonction de la base choisie. L'Etat apportait aux ports en subventions d'investissement en moyenne 18,8 M€ par an ces dernières années ; les collectivités locales un peu moins de 15 M€.

La couverture des charges régaliennes est la question qui pèse le plus lourd financièrement. C'est un domaine qui ne se limite pas au dragage mais inclut également les ouvrages de protection contre la mer, les capitaineries, la police portuaire ou certaines fonctions environnementales. Plutôt que de rechercher une solution dans un accroissement de la dotation budgétaire sur le programme 203, il serait sans doute préférable de privilégier un mécanisme tel qu'un crédit d'impôt, puisque les ports seront désormais éligibles à l'impôt sur les sociétés. En parallèle, dès lors que ces missions régaliennes seraient couvertes de cette façon, pourrait être réexaminé le subventionnement des investissements réalisés par les ports.

Il ne s'agit là que d'esquisser les voies et moyens d'un équilibre plus durable dans les relations financières entre l'Etat et l'ensemble portuaire. Quelle que soit la solution retenue, sa mise en œuvre rapide, dès 2019, est opportune, certaines questions étant urgentes, particulièrement le cantonnement de l'assiette éligible à la taxe foncière et les conditions de la soumission à l'impôt sur les sociétés.

C. La mise en perspective durable de la relation Etat-port.

Les ports élaborent aujourd'hui des projets, stratégiques, portant sur un horizon de long terme, 2030 aujourd'hui, et comprenant une déclinaison à cinq ans. Le projet de chacun des ports de l'axe Seine a été présenté en 2014 et sera donc prochainement révisé, celui d'HAROPA étant la somme de ces trois documents.

La programmation financière des investissements relève pour une large part d'un autre cadre, celui des contrats de plan Etat-régions, en l'espèce le contrat interrégional vallée de la Seine pour les projets les plus importants, les contrats avec la Haute-Normandie et l'Ile-de-France pour les autres. Ce calendrier a permis en 2014 et 2015 un enchaînement normal entre élaboration du plan

stratégique et contractualisation financière, mais sans aucune garantie pour l'avenir. Le retard d'exécution des contrats de plan actuels, l'incertitude qui persiste sur leur prolongation, voire leur renouvellement, sont ainsi sources d'interrogation.

Au surplus, et même si les projets stratégiques font l'objet d'un examen par la tutelle, il n'existe pas à ce jour, d'engagement programmatique liant directement l'Etat et le port, contrairement aux exemples des contrats d'objectifs qui sont fréquemment passés entre l'Etat et ses démembrements. La transformation d'HAROPA, couplée à la nécessité de refondre le projet stratégique et de refonder les relations financières entre l'Etat et le port, offre une opportunité évidente pour traduire le projet partagé entre l'Etat et ce dernier dans un document contractuel, allant jusqu'à la première moitié de la décennie prochaine, eu égard au temps nécessaire à sa préparation.

L'enjeu premier de ce document serait de préciser les objectifs commerciaux de l'ensemble portuaire et l'ambition qu'il portera en matière d'adaptation des chaînes logistiques. Il s'agit d'écrire la feuille de route de l'outil qu'est un tel ensemble au service du développement territorial. Cela débouche naturellement sur un programme d'investissement, mais également sur la mise en évidence des partenariats indispensables, via des filiales notamment. Les éléments financiers visent à garantir les marges de main-d'œuvre du port et à les inscrire dans une trajectoire financière pluriannuelle.

Un tel cadre méthodologique n'a certes rien d'original et il est presque surprenant qu'il n'ait pas encore été utilisé dans le domaine portuaire. Cela est sans doute une illustration de la faiblesse durable du pilotage stratégique exercé en cette matière par l'Etat. Il est temps de combler cette lacune.

D. Le passage de la marchandise.

Derrière l'expression technique de « passage de la marchandise » se trouvent posées deux problématiques majeures pour les fonctions portuaires : la gestion de l'information et des procédures et l'offre de service multimodale.

Dans le premier domaine, il importe de souligner la qualité d'ores et déjà atteinte par les services douaniers français, qualité reconnue au niveau international. Un des objectifs est de parfaire la transparence, pour l'acteur économique, du système douanier, Le Havre étant le point central du dispositif, quelle que soit par ailleurs l'organisation territoriale des Douanes. Au-delà, une démarche d'appui à l'innovation a été lancée, en particulier à travers le groupement d'intérêt scientifique TRAFIS, créé en 2017 par l'Etat (Douanes), HAROPA, l'université du Havre, et la SOGET, société de services informatiques. Il est indispensable que, en s'appuyant sur les engagements du contrat de plan interrégional notamment, cette initiative trouve les financements et relais nécessaires, confortant l'attractivité de l'axe Seine et sa visibilité internationale.

Dans le second champ, l'impératif est de poursuivre l'amélioration de l'offre fluviale et ferroviaire. Au-delà des investissements qui incombent à SNCF Réseau ou Voies navigables de France, l'enjeu porte sur la qualité de service. Les moyens d'intervention sont divers : service d'information fluviale sur le bassin de la Seine ou qualité des sillons ferroviaires, appui au démarrage de nouveaux services, à l'initiative d'opérateurs privés ; développement des sites de transport combinés au plus près des grands espaces logistiques ; amélioration de l'offre immobilière. Cela passe donc par un

travail en synergie des opérateurs relevant de l'Etat, notamment les deux précités et une capacité de projection accrue d'HAROPA, y compris via des filiales dédiées.

IV. La conduite du changement.

Le calendrier de la mutation s'établit globalement de la façon suivante. Dans un premier temps, il convient de décider quel est le mode d'organisation retenu, de préférence très rapidement. S'opère en effet aujourd'hui une cristallisation des positions, parmi les différents acteurs intéressés, et l'incertitude ambiante est, à certains égards, déstabilisante. Le vecteur législatif naturel est la prochaine loi d'orientation sur les mobilités.

Parallèlement à cette levée d'option, il est indispensable de désigner un préfigurateur. Celui-ci sera chargé de suivre simultanément le processus juridique conduisant à la création d'un nouvel ensemble et de préparer, en veillant à un dialogue social étroit, un premier organigramme. Il s'appuiera nécessairement sur le GIE, et notamment sa direction, mais également sur les équipes de direction des trois ports. Il travaillera en étroite liaison avec les ministères de tutelle.

Juridiquement, la création d'un ensemble intégré oblige à des modifications législatives. Il s'agit en particulier de réécrire tout ou partie des dispositions du code des transports applicables à Ports de Paris (articles L. 4322.1. à L 4322.20) et de déterminer quelles dispositions du chapitre applicable aux grands ports maritimes (articles L.5317.1 et suivants) s'appliqueraient au nouveau port. Dans l'idéal, le texte correspondant constituerait un des éléments du projet de loi déposé au Parlement. A défaut, il ferait l'objet d'un amendement du Gouvernement présenté en première lecture.

En même temps qu'avance la navette législative, il faut préparer le décret statutaire régissant la holding ou le port unifié. Un décret en Conseil d'Etat s'impose, qui réglera en particulier la composition du conseil et la dévolution des sièges en son sein entre l'Etat, les collectivités territoriales, le secteur privé et les représentants du personnel. Il posera, en outre, des éléments-clés sur la répartition entre fonction de groupe et responsabilités exercées au plan local.

L'aboutissement de ce processus juridique est fonction de l'échéance de la promulgation de la loi d'orientation précitée. Il ne saurait sans doute pas intervenir avant le début de l'automne prochain. Il serait bon d'avoir comme objectif l'installation des instances du nouvel ensemble d'ici la fin 2018. L'année 2019 serait alors utilisée pour arrêter l'organigramme détaillé, opérer le positionnement du personnel, dont spécialement sa répartition entre directions transversales du groupe et opérateurs locaux, et effectuer les opérations comptables nécessaires à l'unité de caisse visée. L'on mesure dès lors que l'horizon de la transformation effective tend vers le premier janvier 2020.

Compte tenu de l'impact sur les agents, dès lors que le cap est clairement fixé, la précipitation n'est pas de mise. Un des sujets complexes est le rassemblement du personnel affecté aux fonctions de groupe au siège de celui-ci, alors même que le GIE fonctionne depuis l'origine avec des équipes éclatées, ce qui est une de ses faiblesses notoires. A cet égard, le choix de la ville-siège est une décision très symbolique. Ainsi qu'il l'a déjà été noté, chacune des trois ville-sièges actuels le revendique.

Au-delà des mouvements de personnel induits par la réorganisation, les syndicats demanderont une garantie de maintien des effectifs. A l'instar de ce qui fut pratiqué à Rotterdam lors du passage du port sous statut de société, octroyer une telle garantie pour cinq ans serait à l'évidence bien vécu. Il importe toutefois que cela ne porte pas sur la typologie détaillée des emplois.

Parallèlement à la mise au point d'une nouvelle organisation, l'écriture du nouveau projet stratégique constituera le deuxième chantier-clé pour l'équipe de préfiguration, toujours en lien avec les directions des trois ports. Cette réflexion sur le projet sous-tend au demeurant partiellement les choix fonctionnels, l'organigramme étant un outil au service de la stratégie de développement. La conclusion du contrat d'objectifs entre l'Etat et le port interviendrait dès lors début 2021 au plus tard.

François PHILIZOT