

DEUXIEME CHAMBRE

PREMIERE SECTION

S2025-0963

RAPPORT ENTREPRISE PUBLIQUE

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE GRAND PORT MARITIME DE NANTES SAINT-NAZAIRE

Exercices 2017 à 2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la
Cour des comptes, le 21 MAI 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	6
INTRODUCTION.....	10
1 UN PILOTAGE HANDICAPE PAR UN CONTEXTE SOCIAL TENDU.....	11
1.1 Des instances de gouvernance fonctionnelles	11
1.1.1 Un conseil de surveillance caractérisé par l'implication des collectivités.....	11
1.1.2 Un conseil de développement impliqué, un comité d'audit à dynamiser	12
1.1.3 Un renforcement nécessaire de la tutelle.....	12
1.2 Une forte pression sociale	13
1.2.1 Des conflits sociaux récurrents et virulents.....	13
1.2.2 Un comité social et économique qui ne remplit pas sa fonction d'instance de dialogue social.....	14
1.3 Des défaillances majeures dans la gestion des ressources humaines	15
1.3.1 Une progression de l'effectif qui résulte notamment d'un climat social dégradé	16
1.3.2 Une progression trop importante des rémunérations.....	19
1.3.3 Des conditions de travail marquées par un absentéisme et un recours aux heures supplémentaires important	23
1.3.4 Des insuffisances organisationnelles et managériales.....	28
1.4 Une prise en compte à renforcer des enjeux de sûreté et de sécurité	30
1.4.1 Une architecture de sécurité et de sûreté formellement à jour	30
1.4.2 Des risques spécifiques qui justifient de nouvelles mesures correctives	32
1.4.3 Des conditions de surveillance et d'intervention des opérations douanières qui doivent être améliorées	34
1.4.4 La création problématique par le port de l'équipe de Supervision du domaine	36
1.4.5 Une prévention du risque de corruption à renforcer	38
2 UNE SITUATION FINANCIERE VULNERABLE, QUI APPELLE A LA VIGILANCE	41
2.1 Un trafic global dépendant à 70 % des énergies fossiles	41
2.1.1 Des volumes tributaires de facteurs exogènes et de mouvements sociaux.....	41
2.1.2 Un trafic énergétique porté par trois filières fossiles	43
2.1.3 Un trafic hors énergie stable mais qui peine à capturer tout le potentiel régional.....	44
2.2 Une rentabilité en berne, affectée par la hausse des charges de personnel	47

2.2.1 Une progression inégale des produits d'exploitation	48
2.2.2 Des charges d'exploitation en progression rapide à maîtriser.....	53
2.2.3 Une rentabilité faible.....	56
2.3 Une qualité de l'information financière et budgétaire à renforcer	58
2.3.1 Une comptabilité analytique à améliorer	58
2.3.2 Une agence comptable et une direction financière ayant recentré leurs activités sur leur mission principale	59
2.3.3 Des prévisions budgétaires à fiabiliser.....	60
2.4 Un bilan qui révèle des marges de manœuvre pour investir	61
2.4.1 Un actif renforcé par la revalorisation des immobilisations corporelles	61
2.4.2 Un taux d'endettement contenu.....	63
2.4.3 Des dettes non financières et des provisions pour risques et charges en progression	63
2.4.4 Des niveaux de trésorerie élevés qui résultent notamment d'une sous-exécution des investissements	64
2.4.5 Les attentes limitées de la tutelle en termes de performance	64
2.5 Un outil fragilisé par plusieurs enjeux de gestion	65
2.5.1 Des problèmes de gestion des investissements	65
2.5.2 Une flotte de dragues qui génère des coûts de maintenance élevés	68
2.5.3 La nécessaire reprise en main du terminal à conteneurs	69
2.5.4 Des dispositifs de contrôle des achats et marchés publics à améliorer.....	73
2.5.5 Un niveau de maturité très insuffisant des systèmes informatiques.....	74
3 POUR RENOUVELEZ LE MODELE ECONOMIQUE, UNE REORIENTATION STRATEGIQUE AMBITIEUSE MAIS RISQUEE	76
3.1 Des orientations stratégiques désormais plus volontaristes	76
3.1.1 Un projet stratégique 2015-2020 sans rupture et partiellement mis en œuvre	76
3.1.2 Un projet 2021-2026 audacieux mais peu précis dans son financement	77
3.1.3 Une absence de déclinaison opérationnelle de la stratégie nationale portuaire par le port	79
3.1.4 Une prise en compte inégale des enjeux de décarbonation et d'adaptation aux changements climatiques.....	81
3.2 Une stratégie foncière dynamique.....	83
3.2.1 Des recettes domaniales qui dépassent les cibles fixées par le projet stratégique	83
3.2.2 Une progression des revenus dont les deux tiers résulte de nouvelles conventions d'occupation temporaire	84
3.2.3 L'avenir des sites nantais	86
3.2.4 Une démarche de protection de la biodiversité nécessitant une meilleure connaissance du patrimoine naturel du GPMNSN.....	90
3.3 L'éolien en mer : un modèle économique à définir.....	92
3.3.1 L'assemblage du parc éolien de Guérande.....	92

3.3.2 Le projet Eole	94
3.3.3 Une rentabilité incertaine	96
3.3.4 Une relance indispensable de la coordination de façade pour l'éolien en mer.....	98
ANNEXES	101
Annexe n° 1. Organigramme 2023 de l'établissement	102
Annexe n° 2. Plans du port	103
Annexe n° 3. Liste des primes, indemnités et gratifications.....	105
Annexe n° 4. Régimes de travail des personnels du GPMNSN	113
Annexe n° 5. La variation du trafic énergétique du port : un facteur de vulnérabilité exogène	115
Annexe n° 6. L'impact de la réévaluation des immobilisations corporelles sur les comptes du GPMNSN	117
Annexe n° 7. La flotte de dragues du GPMNSN	120
Annexe n° 8. Planification nationale du déploiement de l'éolien en mer.....	125
Annexe n° 9. Eole : présentation, financement, analyse des risques	127

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'un contrôle conduit sur le fondement des articles L. 111-3 et L. 133-1 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Ce rapport a été préparé par la Deuxième chambre, après notification au grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire. Les rapporteurs ont adressé des questionnaires écrits et échangé avec les autorités du grand port maritime, les collectivités territoriales et les acteurs économiques locaux concernés, les services préfectoraux et les services déconcentrés de l'État, ainsi qu'avec les administrations centrales du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la transition écologique, en charge de la tutelle de l'établissement. Outre ces échanges écrits, le contrôle a donné lieu à de multiples entretiens avec l'ensemble de ces différentes instances, notamment dans le cadre de plusieurs déplacements et à l'occasion de nombreuses vérifications sur pièces.

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 21 mai 2025, par la deuxième chambre, sous la présidence de Mme Inès-Claire Mercereau, présidente de chambre, et composé de MM. Christian Béchon, Guillaume Blanchot, Jean-Noël Gout, Antoine Guérault, Bruno Ory-Lavollée, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Christophe Rogue, conseiller référendaire, Mmes Maud Legros, Charlotte Poulon, auditrices, et, en tant que contre-rapporteur, M. Emmanuel Kesler, conseiller maître. Le Premier président en a approuvé la publication le 2 juillet 2025.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

SYNTHÈSE

Quatrième port de France, troisième port pétrolier français et premier port de la façade atlantique, le grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire (GPMNSN) a été créé sous sa forme actuelle par le décret n°2008-1035 pour succéder au port autonome de Nantes Saint-Nazaire. Signe du rôle du port dans le développement territorial et de l'implication des collectivités dans sa gouvernance, le conseil de surveillance du GPMNSN est présidé par la présidente de région.

L'activité du grand port maritime (GPM) est fortement handicapée par un contexte social tendu, qui se traduit par des défaillances dans la politique de ressources humaines et un dérapage des effectifs et des charges de personnel. L'activité du port est marquée par des blocages récurrents liés à des préavis de grèves qui couvrent la quasi-totalité de l'année et des grèves qui s'accompagnent de violences verbales et physiques.

Les défaillances de la politique de ressources humaines se sont traduites par un dérapage des effectifs et par la multiplication des mesures de création ou de revalorisation de primes. Sur la période 2017-2023, l'effectif du GPM a augmenté de 16 %, les deux tiers de cette progression correspondant à des créations de poste à l'issue de négociations avec les organisations syndicales, dans le cadre de préavis de grèves. Les postes créés ne répondent souvent pas à un besoin identifié par le port et doublonnent parfois des activités existantes (surveillance) ou augmentent des effectifs dont la productivité est déjà faible (ateliers).

La progression des effectifs, couplée à la revalorisation des salaires de base et des primes, dont un nombre important manque de base juridique, a conduit à une augmentation de plus de 50 % des charges de personnel entre 2017 et 2024. Ces dernières représentent ainsi près des deux tiers du chiffre d'affaires, soit 20 % de plus qu'en moyenne dans les autres GPM métropolitains. L'adaptation de l'effectif aux besoins réels de l'activité est donc nécessaire. Enfin, des dysfonctionnements importants sont constatés, en particulier vis-à-vis du contrôle du temps de travail et de l'absentéisme.

En matière de sécurité et de sûreté, le port n'est pas épargné par l'intensification des narcotrafics et doit rehausser son niveau de contrôle. Si la direction a pris conscience de cette nécessité, les conditions d'exécution des activités portuaires dans la zone dédiée aux conteneurs et au terminal roulier, à Montoir, exigent une remise à plat de la relation avec le prestataire privé TGO. Par ailleurs l'existence d'une équipe chargée de la « supervision du domaine » créée dans des conditions problématiques, et dont les activités font redondance avec les prestataires dûment habilités pour ces missions, crée des dysfonctionnements auxquels il convient de mettre fin. Enfin, le port, dont les niveaux d'effectifs et de chiffre d'affaires avoisinent désormais les critères fixés par la loi Sapin II, est invité à s'inspirer dès à présent des dispositifs de prévention inscrits dans la loi, dans la perspective de sa mise en œuvre prochaine et compte tenu du contexte avéré de trafics.

La rentabilité du GPMNSN, dont le modèle est fortement dépendant des énergies fossiles, s'est nettement dégradée entre 2017 et 2024 : le résultat d'exploitation, qui atteignait 14,7 % du chiffre d'affaires en 2017, a reculé à seulement 3,4 % en 2024, après deux années consécutives de pertes en 2020 et 2021. Cette détérioration s'explique

principalement par une augmentation excessive des charges d'exploitation. Celles-ci ont progressé de 55,5 % entre 2017 et 2024, en grande partie du fait de la hausse des charges de personnel. Dans le même temps, la progression des produits d'exploitation n'a été que de 42,3 %, en dépit d'une progression importante des revenus tirés des domaines et des concessions et, dans une moindre mesure, de la dotation de l'État. Si le résultat d'exploitation est redevenu légèrement positif depuis 2022, les marges restent faibles, ce qui met en évidence la nécessité pour le port de mieux contrôler ses coûts et de diversifier ses sources de revenus, pour restaurer une rentabilité durable.

Dans la gestion quotidienne, l'absence de module de suivi des achats et marchés interfacé avec le progiciel de gestion intégré nuit à la formalisation et à la traçabilité des procédures de passation des marchés publics ainsi qu'au suivi rigoureux des engagements et des achats. Cette situation limite la capacité du port à disposer d'une vision consolidée, fiable et réactive de sa gestion financière et de sa commande publique.

L'activité du port est fortement dépendante des énergies fossiles, dont les trafics tendent à diminuer de manière structurelle. Malgré un trafic de vracs et un trafic roulier significatifs, 70 % de l'activité du port relève du trafic d'énergies fossiles, à travers les trois sites énergétiques implantés dans la zone industrialo-portuaire : la raffinerie pétrolière de Donges, le terminal méthanier Elengy et la centrale à charbon de Cordemais. Le trafic portuaire est donc fortement vulnérable aux aléas intervenant sur ces sites (fermetures techniques ou économiques) ou sur les marchés énergétiques en général (hausse des prix mondiaux ou européens, impactant le trafic à la baisse), variables sur lesquelles le port ne dispose daucune marge d'action.

L'objectif de développement du trafic conteneurisé, que s'était donné le port afin de consolider son activité, est un échec, ce dernier ayant décru sur la période, au lieu d'augmenter comme prévu par la convention d'exploitation du terminal. Les objectifs de cette convention étaient par ailleurs non contraignants et le port n'est pas parvenu à exiger de l'exploitant du terminal les investissements nécessaires pour renforcer les infrastructures défaillantes d'accueil des porte-conteneurs et garantir l'attractivité de la place portuaire après des armateurs. L'augmentation du trafic de conteneurs, mais aussi de denrées agricoles, devait par ailleurs s'appuyer sur un développement de l'offre de fret ferroviaire en pré et post acheminement : il est demeuré limité, du fait de décisions nationales et régionales qui échappent au port.

Dans le cadre de son projet stratégique 2021-2026, le port tente de réinventer son modèle économique en développant ses ressources domaniales et en faisant, avec le projet de quai Eole, un pari non dénué de risques sur sa capacité à devenir un acteur majeur de la future filière de l'éolien en mer. Le succès de ce dernier projet, dépend notamment de la vitesse effective de déploiement de la stratégie éolienne et de la fiabilité technique du port. Il dépend également de la capacité à mobiliser des financements exceptionnels : l'investissement pour le quai, dont l'estimation a fortement évolué et qui s'élève aujourd'hui à 235 M€ (pour un chiffre d'affaires du port de 95 M€), n'est en effet à ce stade financé qu'à hauteur de 35 M€ par le contrat de plan État-région. Enfin, la rentabilité financière du projet pour le port reste à ce stade incertain : elle ne saurait reposer uniquement sur les montants de subvention publique espérés de l'appel à projet « ports » de l'ADEME et dépendra également de la capacité du port à développer des usages hors éolien en mer pour le quai.

Pour réussir sa transition économique et répondre au défi de la décarbonation, le port devra dans tous les cas consentir à des arbitrages majeurs, entre entretenir des sites coûteux et investir dans de nouveaux projets. Le niveau d'ambition d'un projet comme Eole

marque un changement d'échelle et impose de remettre en adéquation l'ensemble des besoins d'investissement et les modes de financement associés. Le port doit en effet également établir un plan d'adaptation au changement climatique et intégrer les contraintes croissantes en matière de protection de la biodiversité et de réduction de l'artificialisation des sols. Il conviendra aussi de clarifier l'avenir des sites nantais, dont le trafic et le chiffre d'affaires sont limités, alors qu'ils présentent un potentiel foncier important.

Cette transformation du modèle économique du port requiert un engagement accru de la part de la tutelle, dont l'implication dans la gouvernance ainsi que dans la définition et la mise en œuvre des orientations stratégiques du port est demeurée trop limitée jusqu'à présent. En dépit d'un contexte difficile et de tensions sociales bien connues entre 2017 et 2024, aucune lettre de cadrage explicite n'a été transmise par la tutelle aux présidents du directoire successifs, que ce soit en termes d'objectifs industriels du port ou d'objectifs de gestion tels que le suivi des effectifs, la politique de rémunération ou la progression des charges. Un appui de la tutelle sera aussi nécessaire pour mener à bien le projet Eole, notamment pour structurer la coopération avec les autres ports de la façade atlantique, aujourd'hui très faible.

Si le port conserve une vocation nationale en matière d'approvisionnement énergétique, son avenir se joue dans sa capacité à réussir la conversion de son modèle économique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (GPMNSN, 2025) : Adopter en conseil de surveillance, une feuille de route de l'évolution des effectifs, afin d'adapter les effectifs des services du GPMNSN aux besoins réels de l'activité et en tenant compte des prévisions de départs en retraite au cours des 10 prochaines années.

Recommandation n° 2. (GPMNSN, 2026) : Revoir les conditions d'indemnisation des comptes épargne temps afin d'en limiter la charge financière correspondante

Recommandation n° 3. (GPMNSN, 2025) : Assortir la nouvelle délimitation des installations portuaires roulier et conteneurs (IP 420 et 419) de toutes les garanties en matière de sûreté de la part de l'exploitant privé (engagements, contrôles, suivi et sanctions éventuelles).

Recommandation n° 4. (GPMNSN, 2025) : Supprimer le pôle Supervision du domaine.

Recommandation n° 5. (GPMNSN, 2025) : Mettre en œuvre un dispositif de prévention de la corruption s'inspirant des mesures et procédures prévues au II de l'article 17 de la loi 2016-1691 du 9 décembre 2016.

Recommandation n° 6. (GPMNSN, 2025) : Prioriser les investissements au vu de leur utilité économique et en précisant leur mode de financement prévisionnel.

Recommandation n° 7. (GPMNSN, 2025) : Renégocier la convention de terminal de TGO pour y intégrer des obligations d'investissement et des cibles de volumes assorties de pénalités.

Recommandation n° 8. (GPMNSN, 2026) : Remettre à plat les processus opérationnels d'achat et de marchés publics avant l'acquisition du module interfacé avec le progiciel de gestion intégré (PGI)

Recommandation n° 9. (GPMNSN, 2026) : Élaborer et adopter un plan d'adaptation du port et de sa zone industrielo-portuaire aux conséquences du réchauffement climatique.

Recommandation n° 10. (GPMNSN, 2026) : Clarifier le devenir des sites situés en centre-ville de la métropole nantaise.

Recommandation n° 11. (GPMNSN, DGITM, DGEC, 2025) : S'assurer de la rentabilité financière du projet Eole pour le GPMNSN.

Recommandation n° 12. (DGITM, 2025) : Organiser la coordination entre les ports de la façade atlantique pour clarifier leur rôle respectif dans le développement de l'éolien en mer.

INTRODUCTION

Le grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire (GPMNSN) a été créé par le décret n° 2008-1035 pour succéder au port autonome de Nantes Saint-Nazaire, qui datait lui-même de 1966. C'est un établissement public de l'État placé sous la tutelle du ministre chargé des ports maritimes. Il s'étend sur un domaine public de 24 887 hectares, dont 2 700 sont artificialisés, avec des terminaux situés le long de l'estuaire de la Loire, de Saint-Nazaire à Nantes et Cheviré.

Comptant 690 agents, le grand port réalise en 2024 un chiffre d'affaires de 95 M€. Il bénéficie d'une subvention d'exploitation de 17,8 M€ au titre de la couverture par l'État des frais associés au dragage de l'estuaire et d'autres dépenses relatives aux accès maritimes. Son trafic s'établit en 2023 à 28 millions de tonnes de marchandises, résultant essentiellement des importations d'énergies fossiles.

Plus grand port de la façade atlantique et quatrième port de France, le GPMNSN apporte une contribution significative à l'approvisionnement énergétique national et à la création de valeur industrielle et agricole. Il est le troisième port pétrolier français grâce à la présence de la raffinerie de Donges ; il dispose du deuxième terminal méthanier national à Montoir-de-Bretagne et d'une des trois dernières centrales à charbon françaises à Cordemais. Nantes Saint-Nazaire est le premier port français en matière d'importations de protéines végétales, en particulier de tourteaux de soja, destinées à l'alimentation animale. Le grand port anime un complexe industrialo-portuaire comptant 613 établissements et 28 700 salariés (chiffres INSEE), avec des acteurs clés des filières maritime, aéronautique, énergétique et agroalimentaire. Il représente 2% de l'emploi régional et 5 % des salariés de la Loire-Atlantique. Son activité est marquée par la présence de grandes entreprises industrielles comme les Chantiers de l'Atlantique, Naval Group, Airbus et General Electric.

Afin de réduire sa dépendance aux énergies fossiles, le grand port maritime s'est engagé dans un projet de transformation de son modèle économique visant à diversifier son activité, par l'accroissement de ses revenus fonciers ainsi que par le développement de la filière de l'éolien en mer. Il compte, pour ce second pilier, sur son expérience en la matière, après avoir contribué en 2022 au déploiement en France du premier parc éolien en mer au large de Saint-Nazaire. Le grand port ambitionne de contribuer à la structuration de la filière de l'éolien flottant avec son projet EOLE, une plateforme d'intégration des éoliennes annoncée pour 2030.

La première partie du rapport présente les difficultés rencontrées par la tutelle et la direction du grand port maritime pour piloter l'activité de l'établissement, qui résultent notamment d'un contexte social conflictuel. La deuxième partie présente l'analyse financière et les résultats du GPMNSN en revenant sur les succès et les échecs relevés sur la période. La troisième partie détaille les enjeux stratégiques associés à la transformation du modèle économique du grand port maritime.

1 UN PILOTAGE HANDICAPE PAR UN CONTEXTE SOCIAL TENDU

Quoique fonctionnelles, les instances de gouvernance du grand port maritime sont confrontées à un contexte social tendu et des difficultés de gestion des ressources humaines, qui se sont traduites par une hausse injustifiée d'effectifs. Les difficultés de pilotage se traduisent aussi dans la prise en compte insuffisante de problématiques telles que la sûreté et la sécurité.

1.1 Des instances de gouvernance fonctionnelles

Les instances de gouvernance du grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire sont formellement fonctionnelles. La participation de la tutelle de l'établissement à la gouvernance paraît cependant perfectible, démontrant une maîtrise insuffisante et limitée des enjeux du GPMNSN, ce qui ne lui permet pas de participer efficacement au pilotage.

1.1.1 Un conseil de surveillance caractérisé par l'implication des collectivités

Dans le cadre de la réforme portuaire de 2008, le décret n° 2008-1035 transforme le port autonome de Nantes Saint-Nazaire en grand port maritime et précise ses modalités de gouvernance. Celles-ci s'articulent autour d'un directoire de trois membres, chargé d'assurer la direction de l'établissement et responsable de sa gestion, et d'un conseil de surveillance de 18 membres, chargé d'arrêter les orientations stratégiques de l'établissement et d'exercer le contrôle de sa gestion.

L'analyse des procès-verbaux des 25 séances intervenues au cours de la période sous revue suggère un fonctionnement satisfaisant. S'il ne s'est réuni que trois fois en 2017 et 2019, il a été convoqué quatre fois pour tous les autres exercices, conformément aux exigences réglementaires. Les membres du conseil de surveillance participent assidument aux séances, avec un taux de présence moyen de 86% sur la période².

Le GPM de Nantes Saint-Nazaire est le premier grand port maritime de France hexagonale dont le conseil de surveillance est présidé par un représentant de collectivité territoriale, en l'occurrence la présidente de la région Pays de la Loire, qui assure cette fonction depuis le 22 novembre 2019. Les collectivités territoriales impliquées (région, département, métropole de Nantes et agglomération de Saint-Nazaire) ont fait part à l'État en janvier 2019 de leur souhait de modifier les équilibres au sein du conseil afin de renforcer leur représentativité, sans pour autant remettre en cause le statut de grand port maritime du GPMNSN. Cette réforme aurait nécessité des modifications de niveau législatif et n'a pas été mise en œuvre. Avec un taux d'assiduité de 68% et une présidence assurée par la présidente de

² Le taux moyen d'assiduité de 86% s'explique par une participation quasi-systématique aux conseils de surveillance des représentants du GPM (97%), ainsi que des personnes assistant avec voix consultative (97%).

région, le niveau d'implication des représentants des collectivités locales est réel. Certaines collectivités membres du conseil de surveillance continuent à appeler de leur vœux un renforcement de leur représentation au sein du conseil de surveillance.

1.1.2 Un conseil de développement impliqué, un comité d'audit à dynamiser

Composé de 32 membres³, le conseil de développement fonctionne de façon satisfaisante. Il a notamment été étroitement associé à la construction du projet stratégique 2021-2026 du GPMNSN. Moteur dans les réflexions concernant l'évolution de la politique tarifaire du GPM, il a également engagé des travaux sur différentes thématiques relatives à l'évolution de l'activité de l'établissement. À titre d'exemple, il a mis en place un groupe de travail relatif aux modalités de relance du trafic de conteneurs en associant l'opérateur de terminal TGO, les logisticiens, les armateurs et les partenaires sociaux.

Le comité d'audit, composé de 6 membres, est constitué au sein du conseil de surveillance, pour contrôler notamment l'efficacité du contrôle interne, superviser le contrôle légal des comptes annuels et évaluer les risques d'engagements hors bilan significatifs. Son rôle devrait être renforcé. À titre d'exemple, le projet de développement d'une offre immobilière logistique sur le pôle industriel de Montoir de Bretagne, dont le coût était estimé à 3 M€ avec des aléas importants, a été présenté au conseil de surveillance du 12 mars 2021 à la suite de l'aboutissement des négociations avec deux sociétés majeures présentes sur le site sans avoir été instruit au préalable par le comité d'audit.

1.1.3 Un renforcement nécessaire de la tutelle

La gouvernance du port est marquée par un renouvellement fréquent des représentants de l'État, lequel n'a toutefois pas altéré leur niveau d'assiduité. Au cours de la période, quatre préfets de région se sont succédé au conseil de surveillance sur la période mais leur taux de présence est resté élevé (85 %). Le ministère chargé de l'économie a changé deux fois de représentant, sans que cela n'affecte significativement la participation, le taux d'absentéisme demeurant limité à 32 %.

Les entretiens et l'analyse des débats en conseil de surveillance témoignent cependant d'un investissement insuffisant de l'État dans son rôle de tutelle. Les réponses formulées à la Cour par la DGITM, les notes et fiches transmises comprennent des informations de nature générale et n'attestent pas d'une maîtrise totale des enjeux de l'établissement, ainsi qu'a pu en attester le débat de 2017 sur les modalités de calcul de la dotation de dragage.

Surtout, l'appui apporté par la tutelle au président du directoire du port demeure insuffisant. Les objectifs assignés par la tutelle aux présidents du directoire successifs n'ont jamais été formalisés dans une lettre de mission, la DGITM estimant le projet stratégique 2021-2026 suffisant pour fixer des objectifs au président du directoire et aux équipes de direction du

³ Comprenant notamment des représentants de la place portuaire, des collectivités territoriales, des représentants du personnel des entreprises du port et des personnalités qualifiées.

GPMNSN⁴. Pourtant, un tel document serait utile au président du directoire pour rompre l'isolement de la direction dans la conduite des négociations sociales avec les organisations syndicales.

À ce jour, le président actuel du directoire, entré en fonction le 29 avril 2024, ne dispose toujours pas de lettre de mission. La DGITM indique qu'un tel document est en cours de préparation. Cette lettre ne saurait se limiter à des orientations générales mais devra décliner des objectifs de gestion précis, notamment sur le plan du budget et des ressources humaines, pour appuyer le président du directoire dans la conduite du changement du modèle économique du port. Elle devra être déclinée annuellement dans des éléments de cadrage au moment du budget.

Ce n'est qu'indirectement, par le biais de leur rémunération variable, fixée par le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget que des objectifs sont assignés aux présidents du directoire. Sur la période 2017-2023, le calcul a reposé sur trois critères quantitatifs et deux critères qualitatifs. Un des critères est fortement dépendant de facteurs exogènes, en particulier « l'évolution des trafics » qui est liée à la conjoncture. Les deux critères qualitatifs se caractérisent par leur imprécision. Le premier, « pilotage des investissements », récompense la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle des investissements et les « avancées d'un ou plusieurs investissements majeurs » appréciées par la tutelle. Le second, relatif à « l'élaboration et à la mise en œuvre du projet stratégique », est également intégré à la rémunération variable des présidents de directoires de GPM.

De plus, les courriers de notification relatifs à la part variable du président du directoire du GPMNSN ne contiennent aucune justification du niveau de variable attribué au titre de l'exécution des investissements ou à la réalisation du projet stratégique. Ainsi, le président du directoire du GPMNSN s'est vu attribuer trois des 6 % prévus au titre du « pilotage des investissements » en 2021, contre 0 % en 2022, sans qu'une explication n'ait été formalisée.

1.2 Une forte pression sociale

Le grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire connaît un climat social extrêmement tendu et un dialogue social dysfonctionnel. Les grèves y sont fréquentes et les conflits sociaux peuvent donner lieu à de la violence physique et verbale.

1.2.1 Des conflits sociaux récurrents et virulents

Illustrant la tension qui règne au sein du port, plusieurs interventions des représentants du personnel en conseil de surveillance témoignent d'une conflictualité particulière, allant de la menace à l'intimidation. Un représentant du personnel reconnaît une forme de « violence verbale » ou de « culture portuaire virile » (conseil de surveillance du 24 novembre 2023). Les représentants du personnel ont aussi bloqué le fonctionnement d'un conseil de surveillance (12 mars 2021) en invoquant le règlement sur un seul point à l'ordre du jour.

⁴ Conseil de surveillance du 15 mars 2024

Sur la période 2017-2024, le GPM a connu 165 jours de grève, soit en moyenne près d'un mois de grève par an, mobilisant en moyenne 123 grévistes et 38 % de l'effectif disponible. Les préavis de grève, qui ne se concluent pas systématiquement par des grèves, couvrent la quasi-totalité de l'année : 174 jours en 2021, 194 en 2022 et 326 en 2023. Une pratique aussi récurrente des préavis de grève confine au dévoiement de ce droit⁵.

Ces conflits sociaux ont en majorité porté sur des thématiques nationales, avec en particulier 81 jours de grève relatifs aux réformes des retraites de 2019 et 2024 : 6 jours en 2019, 20 jours en 2020 (taux de grévistes par rapport à l'effectif disponible de 38 % en moyenne), 40 jours en 2023 sur les 42 jours de grève constatés sur cet exercice (moyenne de 185 grévistes, taux moyen de grévistes par rapport à l'effectif disponible de 40 %) et 15 jours de grève en 2024 sur les 19 constatés. D'autres grèves ont porté sur des problématiques locales relatives aux conditions de travail, parfois imprécises.

Les mouvements sociaux organisés se caractérisent par un niveau important de violence physique et verbale. Les grèves relatives à la réforme des retraites de 2019 et 2020 ont conduit à de multiples dégradations sur les chaussées, les équipements routiers et ferroviaires et certains matériels. Les véhicules de la capitainerie ont été vandalisés dans une démarche d'intimidation visant le commandant de port et son équipe, celui-ci ayant dû trouver refuge au peloton de sûreté maritime portuaire.

Si les contributions des représentants du personnel en conseil de surveillance témoignent d'une connaissance réelle des dossiers, elles se traduisent aussi par la volonté d'être systématiquement associés à toutes les décisions de gestion. Des conflits réguliers avec la direction sont ainsi à noter, en particulier concernant les dossiers d'implantation d'activités sur le foncier portuaire, pour lesquels les organisations syndicales ont affirmé leur volonté d'être consultées plus étroitement⁶.

Les tensions existantes et leur effet sur le climat social sont confirmés par les différents interlocuteurs. Les préavis de grève ont parfois été utilisés comme levier pour obtenir des concessions (transformations de contrats de CDD en CDI, créations de postes) au moment du lancement d'activités stratégiques. La situation a eu des impacts concrets négatifs sur l'activité et sur les résultats financiers de l'établissement public. Ce contexte requiert un appui important de la tutelle à la direction du port, pour ne pas laisser cette dernière dans une situation délicate.

1.2.2 Un comité social et économique qui ne remplit pas sa fonction d'instance de dialogue social

L'accord collectif d'entreprise du 15 avril 2019 relatif à la mise en place du comité social et économique prévoit qu'il est formé de 15 membres titulaires et 15 membres suppléants, élus pour quatre ans. Avec 71 % des voix et 86 % de participation, le syndicat majoritaire issu des élections de 2019 dispose de 12 sièges de titulaires sur 15. Les élections de 2023, ont

⁵ En comparaison, les salariés d'un grand port comme le grand port maritime de Dunkerque ont été en grève d'un à 13 jours par an entre 2019 et 2022, et 25 jours en 2023. Ces mouvements ne mobilisaient que 9% de l'effectif disponible en moyenne.

⁶ Conseil de surveillance du 12 mars 2021 au sujet d'une délibération relative à la construction d'entrepôts métallo-textiles

confirmé cette forte avance du syndicat majoritaire qui conserve 12 sièges en totalisant 79 % des suffrages.

Le CSE s'est réuni à un rythme régulier sur la période, à l'exception de l'année 2023. L'accord d'entreprise précité impose un minimum de six réunions annuelles. Ce rythme a été tenu, avec six à neuf réunions du CSE par an sur la période donnant lieu à 7 à 11 procès-verbaux, à l'exception de l'année 2023 sur laquelle le CSE ne s'est réuni que trois fois. Les séances de 2023 ont été marquées par une faible participation des représentants du personnel, les séances se tenant avec quatre à six titulaires présents sur 15.

Le volet social de l'action du CSE est conforme au cadre réglementaire et aux accords d'entreprise. L'accord d'entreprise impose à la direction de verser une subvention pour les activités sociales et culturelles d'un montant minimum de 444 570 € pour 2019, revalorisé sur la base des NAO. Les principaux postes de dépenses du CSE ont été les chèques vacances, les chèques rentrée et culture et les subventions culture et spectacles qui prévoient des offres Noël, vacances, week-end et voyages. Le CSE participe également aux frais de gardes d'enfants et à d'autres programmes relatifs aux enfants du personnel, pour un montant de 115 596 € sur l'exercice 2020.

Le CSE du GPMNSN ne joue pas son rôle d'instance de dialogue social, notamment du fait du dialogue difficile entre les représentants des différentes organisations syndicales. Cette cohabitation difficile a par exemple, conduit à traiter le sujet de la réorganisation de la direction du patrimoine en direct avec les organisations syndicales et en dehors du CSE. Au CSE du 6 octobre 2020, les représentants du syndicat majoritaire ont ainsi indiqué que : « *le CSE n'est pas la bonne instance, une réorganisation doit d'abord être présentée aux organisations syndicales* ».

Toutefois, il convient de noter que l'action du CSE a été centrale pour mettre en évidence certaines défaillances managériales du GPM sur la période et contraindre la direction à engager une politique de prévention des risques psychosociaux.

1.3 Des défaillances majeures dans la gestion des ressources humaines

La période est marquée par une forte progression des dépenses de personnel, qui sont passées de 43,29 M€ en 2017 à 65,75 M€ en 2024. Elle singularise le GPMNSN, la hausse des charges de personnel y étant deux fois plus forte en moyenne que dans les autres GPM métropolitains sur la période 2019-2022⁷. Ainsi, sur la période 2017-2023, les charges de personnel du GPM de Dunkerque n'ont progressé que de 19 %, contre 39% pour Nantes Saint-Nazaire. Surtout, cette progression est sans rapport avec celle de l'activité et du chiffre d'affaires (+ 31 % sur 2017-2023), aboutissant à une dégradation de la rentabilité du port. En 2024, le ratio charges de personnel sur chiffre d'affaires continue de se dégrader, comme le montre le tableau ci-dessous.

⁷ La moyenne dans les autres GPM est calculée à partir de l'évolution de ces dépenses dans les GPM de Marseille, de Dunkerque, de la Rochelle, de Bordeaux et Haropa.

Tableau n° 1 : Progression des charges de personnel sur la période 2017-2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2017/2024
<i>Charges de personnel (en M€)</i>	43,3	45,0	46,5	48,5	52,5	56,5	60,2	65,7	+51,9%
<i>Ratio charges de personnel / chiffre d'affaires</i>	61,1%	59,0%	59,7%	67,0%	71,1%	60,1%	64,9%	69,2%	+13,3%

Source : Cour des comptes d'après GPMNSN

La forte augmentation des charges de personnel résulte pour moitié de la croissance des effectifs, et pour moitié de la dynamique des rémunérations⁸. La gestion de l'absentéisme et des heures supplémentaires contribue également à cette progression des charges.

1.3.1 Une progression de l'effectif qui résulte notamment d'un climat social dégradé

1.3.1.1 Des effectifs qui ont considérablement augmenté entre 2018 et 2023

Le tableau ci-après présente l'évolution des effectifs du port sur la période.

Tableau n° 2 : Évolution des effectifs par type de contrat, 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Effectif (ETP)</i>	570	570	574	603	635	648	664
<i>Effectif (au 31/12)</i>	582	581	590	625	655	657	690
<i>CDI et détachement</i>	543	536	544	559	582	604	608
<i>CDD</i>	27	33	36	43	47	27	53
<i>Contrats spéciaux</i>	12	12	10	23	26	26	29

Source : Cour des comptes d'après GPMNSN

Le grand port maritime comptait 690 salariés au 31 décembre 2023. 608 étaient en CDI, dont 40 fonctionnaires en détachement, essentiellement parmi les officiers de port.

⁸ En effet, si les charges de personnels avaient évolué au même rythme que les effectifs, la croissance des charges de personnel aurait été divisée de moitié, limitée à 8,44 M€ entre 2017 et 2023, contre une hausse effective de 16,96 M€.

Après des années difficiles liées à un faible trafic de gaz naturel liquéfié, le redémarrage de l'activité du GPM en 2018 s'est traduit par des revendications syndicales relatives au partage de la valeur ajoutée par l'internalisation d'activités historiquement externalisées, et par des demandes de recrutements dans les ateliers, auxquelles la direction a donné suite. Alors qu'ils étaient restés stables entre 2013 et 2017, les effectifs du GPMNSN ont fortement augmenté sur la période 2018-2023.

Si le port employait 570 équivalents temps-plein en 2017, son effectif a été porté à 664 en 2023, ce qui correspond à une progression de 16 %. À titre de comparaison, le GPM de Dunkerque réalisait en 2023 un chiffre d'affaires 15 % plus élevé que celui de Nantes Saint-Nazaire mais employait 361 équivalents temps-plein. La progression de l'effectif résulte essentiellement de la signature de nouveaux contrats à durée indéterminée, dont le nombre a augmenté de 12 % sur la période. Le nombre de CDD et contrats spéciaux a également doublé, passant de 27 contrats à durée déterminée en 2017 à 53 en 2023 et de 12 contrats spéciaux (alternance, professionnalisation, ...) en 2017 à 29 en 2023. La moitié des CDD concerne des ouvriers, essentiellement sur les ateliers de production, l'autre moitié est composée d'employés, de lamaneurs et de marins.

L'essentiel de cette croissance de l'effectif résulte du renforcement des ateliers de production et maintenance, et de la création de nouvelles équipes et activités. Le nombre d'ouvriers est passé de 132 à 171 ETP (+39) et de nouvelles équipes ont été constituées (*cf infra*). Doit être également noté le renforcement de certaines activités de siège, contribuant à une augmentation du nombre de cadres, qui est passé de 100 à 113 ETP.

L'effectif du GPMNSN est composé à 79 % d'hommes. La part des femmes a stagné sur la période. Les fonctions d'encadrement sont moins féminisées que dans la branche Ports et Manutentions, avec un taux de féminisation de 29 % au GPMNSN (34 femmes sur 116 cadres), contre 36 % dans la branche⁹. Les fonctions opérationnelles sont quasi-exclusivement masculines : il n'y a que cinq femmes parmi les 187 ouvriers, deux parmi les 34 officiers de port et officiers de port adjoints, sept parmi les 87 marins d'exécution, aucune parmi les 22 lamaneurs. Les politiques mises en œuvre par le GPM ne sont pas suffisantes : les recrutements de cadres ne respectent pas la parité, avec une seule femme recrutée pour 5 cadres en 2021, et un taux de l'ordre de 45 % en 2022 et 2023. La part de femmes chez les ouvriers et personnels maritimes recrutés est quasi-nulle.

Le nombre de travailleurs en situation de handicap a progressé entre 2017 et 2023, en passant de 11,9 à 38,4 bénéficiaires d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). Le GPM remplit désormais son obligation légale d'emploi de 6 % de personnes en situation de handicap.

1.3.1.2 Des créations de postes décorrélées des besoins du port

Une série de recrutements a été effectuée sur la période 2017-2023 dans le cadre de négociations entre la direction du GPMNSN et le syndicat majoritaire, sous la menace de préavis de grève. Elle s'est traduite par la signature de neuf accords relatifs au renforcement de

⁹ Etude OPCO – Panorama de branche Ports et Manutention 2023

l'effectif (53 recrutements en contrat à durée indéterminée et 17 recrutements en contrat à durée déterminée) et représentent les deux tiers de la progression de l'effectif (70 postes, sur 92 ETP).

C'est dans ce contexte que la direction du port a concédé en 2019 la création d'une équipe de « supervision du domaine ». Initialement constituée de six personnes, elle a été renforcée en 2021 pour atteindre 14 personnes dont 12 CDI. La création d'une équipe d'échafaudeurs, demandée de longue date par les organisations syndicales afin d'internaliser cette activité historiquement déléguée à des prestataires privés, avait été refusée par la direction en 2018 en raison d'une charge de travail faible et discontinue. Celle-ci a finalement été acceptée en 2019 dans un contexte de forte pression syndicale. Fin 2023, le GPM disposait d'une équipe de huit ouvriers échafaudeurs, dont quatre CDD, et un agent de maîtrise¹⁰.

De nombreux postes d'ouvriers ont été créés dans le même cadre de discussions bilatérales entre la direction et le syndicat majoritaire. L'effectif de la *Direction patrimoine et production* est passé de 178 agents fin 2017 à 230 fin 2023 ; le service « Prestations techniques et maintenance Côteaux » est passé de 67 collaborateurs en 2017 à 90 en 2023 et le service « Prestations techniques et maintenance aval » de 52 à 65. Les effectifs de ces ateliers dédiés à la réparation navale et à l'entretien de l'outillage portuaire ont été considérablement renforcés, sans que le GPMNSN ait pu démontrer que ce soit lié à un surcroît d'activité ou un développement stratégique pour le port. De fait, les activités de maintenance du GPM souffrent d'un déficit de compétitivité : alors que le coût horaire des travaux des ateliers pouvait être estimé à 123 € par heure en 2023, en rapportant le volume d'heures effectuées aux dépenses de personnel, le coût des prestations d'entreprises privées de maintenance industrielle et navale comparable apparaissait deux fois moindre (avec des coûts horaires allant de 60 à 70 € par heure pour des prestataires privés comparables).

Au regard de ces 53 créations de postes, qui représentent 8 % de l'effectif du grand port et coûtent près de 5 M€ par an¹¹, l'activité n'a pas connu une augmentation sensible, puisque le trafic total transitant par le GPM a stagné entre 2017 et 2023. Sur la même période, d'autres grands ports maritimes ont connu une évolution plus positive¹².

1.3.1.3 Une stratégie à construire concernant la trajectoire de l'effectif du port

Cette progression des effectifs décorrélée des besoins opérationnels appelle à la mise en œuvre de mesures concrètes pour ramener l'effectif du GPMNSN sur une trajectoire garantissant sa viabilité économique, en cohérence avec les besoins réels, et ce d'autant plus que l'évolution de la pyramide des âges en offre l'opportunité. Une cartographie des emplois et des prévisions de départs sur dix ans a été réalisée par le GPM dans le cadre de sa politique de gestion prévisionnelle des emplois et parcours professionnels. Il en ressort que les départs en retraite anticipées fournissent un gisement à exploiter dans une perspective de maîtrise de l'effectif puisque 251 départs de salariés en CDI sont prévus entre 2024 et 2034, ce qui représente 36 % de l'effectif de l'établissement. Selon le CGEFI, ces départs amèneraient

¹⁰ La direction du Grand port maritime a toutefois souligné la qualité de cette équipe et l'intérêt de cette internalisation pour renforcer la réactivité du GPM et optimiser certains travaux de maintenance.

¹¹ Source : Cour des comptes, d'après les données du GPMNSN

¹² A titre de comparaison, l'effectif du GPM de Dunkerque a diminué de 6% entre 2017 et 2023, alors que l'activité s'est développée sur cette période.

l'effectif du port à 370 personnes à horizon 2034. L'essentiel de ces départs en retraite sont relatifs à des métiers de maintenance et d'ingénierie, pour lesquels 103 départs sont prévus sur dix ans dont 15 contremaîtres, 14 électrotechniciens, 17 mécaniciens. Le départ de 20 officiers de port et 31 matelots pont est également anticipé.

Une maîtrise de l'évolution des effectifs est nécessaire pour garantir la viabilité de long terme de l'activité. Le GPMNSN a missionné un cabinet de conseil afin de réaliser une « *étude sur le modèle économique post-décarbonation du GPMNSN* ». Bien que le rapport rendu par le cabinet s'appuie sur des projections très sommaires, il estime que le non-remplement de 50 à 100 % des départs en retraite prévus sur la période permettrait une réduction des coûts à hauteur de 16 à 21 M€ à horizon 2040 par rapport à la tendance actuelle. Même si ces estimations sont à manier avec précaution, elles constituent un indicateur de l'importance pour le grand port de maîtriser ce levier.

Cette maîtrise de l'évolution des effectifs doit être réalisée en prenant en compte les besoins associés à chaque activité. La question du non-renouvellement de certains départs en retraite doit être posée, en particulier pour les services en sureffectif manifeste. À ce titre, la situation des ateliers, qui résulte d'une série de recrutements décorrélés des besoins du port, doit donner lieu à une analyse approfondie.

Un travail est en cours puisque le port s'est engagé, fin 2024, dans une démarche d'identification des leviers de rééquilibrage de son modèle économique. Celle-ci comprend notamment un volet consacré à la définition de modalités d'optimisation des effectifs. Ces réflexions, auxquelles sont associées les organisations syndicales, doivent aboutir à l'élaboration d'une feuille de route et d'un plan d'accompagnement du changement, qui seront présentés aux tutelles, au comité d'audit et au conseil de surveillance au cours du deuxième trimestre 2025. Cette démarche doit être finalisée.

Recommandation n° 1. (GPMNSN, 2025) : Adopter en conseil de surveillance, une feuille de route de l'évolution des effectifs, afin d'adapter les effectifs des services du GPMNSN aux besoins réels de l'activité et en tenant compte des prévisions de départs en retraite au cours des 10 prochaines années.

1.3.2 Une progression trop importante des rémunérations

La politique salariale du grand port résulte des négociations annuelles obligatoires (NAO) (cf. *annexe n°3*), mais aussi du contexte social qui a conduit à une politique indemnitaire très généreuse, qui intervient souvent dans le cadre de préavis de grèves.

1.3.2.1 Des rémunérations significativement revalorisées sur la période, sous l'impulsion des négociations annuelles obligatoires nationales

Le niveau de rémunération des collaborateurs du port a significativement augmenté sur la période 2017-2023, dans un contexte de forte inflation. En 2023, le salaire moyen annuel brut des cadres était de 89 600 €, celui des ouvriers de 52 100 €, celui des employés et techniciens de 49 600 €, et de 46 100 € pour les marins d'exécution. Le salaire brut annuel moyen a

augmenté à hauteur d'environ 20 % pour les différentes catégories de personnels, avec 17 % d'augmentation pour les employés et techniciens contre 19 % pour les ouvriers, 21 % pour les cadres et 24 % pour les marins d'exécution.

L'essentiel de l'évolution des salaires résulte de revalorisations nationales. Les négociations annuelles obligatoires nationales organisées dans le cadre de la Convention collective nationale unifiée « Ports et manutentions » (CCNU) ont conduit à des revalorisations significatives des salaires de base minima hiérarchiques (SMBH) en 2022 et 2023, et se sont traduites par une augmentation totale des SMBH du personnel terrestre de 16,5 % entre 2017 et 2023. Ce taux d'augmentation est appliqué aux grilles de salaire locales, aux salaires de base mensuels réels (SMBR) et à la quasi-totalité des primes dans le cadre des accords d'entreprise relatifs aux NAO locales (cf. *annexe n°3*)¹³.

La rémunération moyenne des personnes en place a toutefois évolué plus rapidement que les grilles du SMBH. Entre 2017 et 2023, les SMBH ont progressé de 16 % alors que la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) a augmenté de plus de 19 %.

1.3.2.2 Un empilement de primes jamais remises en cause et contribuant au dérapage des rémunérations

1.3.2.2.1 Une politique de rémunération à simplifier

La rémunération du personnel comporte un empilement de primes et indemnités qui complètent le salaire de base. Le personnel terrestre du port bénéficiait en 2023 de 96 dispositifs de primes, gratifications et indemnités, représentant au total 10,5 M€. Les marins bénéficiaient quant à eux de 50 dispositifs, dont le montant cumulé représentait 3,9 M€ en 2023. Le coût de ces dispositifs représente 24 % des charges de personnel sur l'exercice 2023. Le niveau des primes perçues par le personnel terrestre est ainsi passé de 7,7 M€ en 2020 à 10,5 M€ en 2023, augmentant de 2,8 M€ (soit 36 %). Dans le même temps, le montant des primes perçues par le personnel marin du port a augmenté de 23 %.

Dès lors, compte tenu du niveau des primes, le salaire de base représentait en moyenne, selon l'analyse des bulletins de paie, 73 % de la rémunération brute des personnels terrestres en décembre 2023, contre 77 % en décembre 2017. Pour des catégories telles que les ouvriers, le salaire de base ne correspondait qu'à 57 % de la rémunération brute, contre 84 % pour les cadres et 88 % pour les employés.

L'empilement de primes rend la politique de rémunération du GPMNSN particulièrement illisible. Plusieurs semblent redondantes : par exemple, le personnel du GPM perçoit une prime « travaux pénibles », une prime « travaux insalubres » et une prime « travaux sales », et de nombreux salariés cumulent les trois dispositifs. Plusieurs primes semblent adaptées à des situations spécifiques : le personnel du port peut ainsi prétendre à cinq types de primes « polyvalente » et à sept primes de « shift ».

¹³ L'exercice 2019, caractérisé par l'arrivée d'un nouveau président du directoire, fait exception. Il a été marqué par l'octroi d'une revalorisation additionnelle de 0,2% au personnel terrestre, conduisant à une revalorisation du personnel terrestre à hauteur de 2,2% des grilles contre 2% prévus dans le cadre de la CCNU. Les marins d'exécution et officiers marins n'ont été revalorisés que de 1,8%.

De nombreux dispositifs sont également spécifiques à un site ou à un type de fonction, telles que la « prime de Donges » (39 000 € en 2023), la « majoration écluses et formes » (326 000 €). Certains sites cumulent plusieurs primes : les équipes spécialisées sur les écluses sont éligibles aux « majorations écluses et formes » mais aussi aux primes « déplacement écluses et ponts 1 » ou « déplacement écluses et ponts 2 ». Le personnel de l'atelier des Coteaux du site du Pellerin bénéficie d'une « prime complémentaire Coteaux », ou d'une « prime préparateurs Coteaux » (respectivement 153 000 € et 22 000 € en 2023). Suite à un préavis de grève en octobre 2021, une prime « officiers Gendre Milouin Paimboeuf Hydrographie » de 138 € bruts mensuels a été créée par accord d'entreprise pour les officiers de ces navires et services, concernant une vingtaine de personnes (40 217 € en 2023).

Certaines primes et indemnités concernent un grand nombre d'employés, comme la prime de technicité qui était perçue en décembre 2023 par 130 personnes, ou encore la prime « déplacement divers quai » perçue par 193 personnes. D'autres primes ne concernent au contraire qu'un nombre très limité d'employés : la « majoration écluses et formes » ne bénéficiait qu'à 26 collaborateurs en 2023, la « prime de Donges » à 11 personnes, la prime « déplacement écluses et ponts 1 » à 23 personnes et la prime « déplacement écluses et ponts 2 » à 20 personnes. Une prime spécifique « cuisinier hydro » concerne exclusivement le cuisinier du pôle hydrographique.

La justification alléguée des primes est le plus souvent le caractère pénible ou technique du poste ; cependant l'empilement de primes aux justifications similaires pose question. Alors qu'une « prime technicité » existe, la prime « préparateurs Coteaux », créée par un accord d'entreprise de juin 2018, a pour objectif de « prendre en compte la situation des techniciens d'études et de préparation » du site du Pellerin, « caractérisée par la complexité technique de leurs interfaces tant avec les clients externes qu'avec les ateliers ». En décembre 2023, les préparateurs du site du Pellerin ont ainsi pu cumuler la prime « préparateurs Coteaux » avec la prime de technicité, mais aussi avec la prime « technicien préparateur ».

Une même fonction permet également le plus souvent de cumuler plusieurs primes et indemnités, ce qui peut conduire à des niveaux de rémunération décorrélés de la grille des SMBH. Ainsi, un ouvrier électrotechnicien percevait en décembre 2023 un salaire de base de 2 385 €, mais cumulant la « majoration écluses et formes » (1 020 €), le supplément d'assiduité (377 €), la prime « travaux sales » (72 €), la prime « travaux insalubres » (47 €), la prime « travaux pénibles » (47 €), la prime « déplacement écluses et ponts 1 » (76 €) ainsi que la prime « déplacement écluses et ponts 2 » (15 €) et de nombreuses autres primes et indemnités, sa rémunération brute atteignait au final 5 252 €, composé à 55 % de primes.

Au cours de la période, le contexte social a conduit à la revalorisation de nombreuses primes et indemnités. Le cas des primes vacances est particulièrement éloquent : Elles ont été revalorisées dans le cadre des négociations annuelles obligatoires relatives aux salaires 2022, passant d'un montant de 744 € en 2021 à 1 000 € bruts en 2022 et 1 200 € bruts à partir de 2023. Un nouvel accord entre la direction et les syndicats est signé le 2 juin 2023 pour la revaloriser à hauteur de 450 € bruts supplémentaires afin de mettre fin à un préavis de grève. Ces majorations successives font passer le montant associé à la prime vacances de 446 000 € en 2020 à 1,1 M€ en 2023, représentant un surcoût de 662 000 € pour le port.

Les négociations intervenant dans le cadre de préavis de grèves se sont également traduites par la revalorisation de plusieurs primes. La prime « Coteaux » a ainsi été majorée à plusieurs reprises dans le cadre de négociations relatives à des préavis de grève en mars 2021

et en juin 2023. De même, des accords ont été signés dans le cadre des négociations de 2021 sur l’indemnité de remplacement et les primes des magasiniers.

1.3.2.2.2 Des primes dont les bases juridiques doivent être consolidées

Au 31 décembre 2023, 24 des 97 dispositifs relatifs au personnel terrestre et 8 des 50 dispositifs relatifs au personnel marin ne s’appuient sur aucune base juridique (cf. *annexe n°4*). Parmi les primes pour lesquelles un fondement textuel a pu être identifié, plusieurs décisions de création ou de revalorisation ont été formalisées dans un relevé de décision, sans être pour autant entérinées par un accord d’entreprise : ainsi la prime de poste est revalorisée de 100 € bruts mensuels par le relevé de conclusions du 24 octobre 2020 ; la prime vacances est majorée de 450 € bruts par le relevé de conclusions du 2 juin 2023. La prime complémentaire Coteaux est créée par le relevé de conclusions du 5 janvier 2007, sans avoir été formalisée dans un accord d’entreprise, et est revalorisée par le relevé de conclusions du 2 juin 2023.

De plus, pendant la période sous revue, les dispositifs indemnитaires nouvellement instaurés ou revalorisés n’ont pas été soumis à l’approbation préalable des autorités de tutelle, que ce soit en conseil de surveillance ou en dehors de celui-ci. Or, l’adoption d’un budget incluant le montant global de la masse salariale en conseil de surveillance ne saurait, à elle seule, tenir lieu d’approbation formelle des dispositifs indemnitaires. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une véritable procédure de validation de ces dispositifs.

Au total, les primes dont le fondement juridique ne peut être identifié doivent être soit assises sur des bases juridiques solides soit supprimées (cf. *annexe n°4*).

1.3.2.3 Une augmentation des hautes rémunérations et des avantages en nature

Les dix principales rémunérations de l’établissement représentaient 1,45 M€ en 2023 contre 1,2 M€ en 2017, soit une progression de 20 %. Le ratio entre les 10 % des salaires les plus élevés et les 10 % des salaires les plus faibles est passé de 2,8 à 2,9 entre 2017 et 2023, et la part des salaires supérieurs à 65 000 € a doublé en passant de 15 à 30 %, ce qui est considérable.

La rémunération du président du directoire s’articulait autour d’une part fonctionnelle, d’un complément personnel et d’une part variable. Le niveau de rémunération du président du directoire du GPMNSN était en 2019 inférieur à la moyenne des rémunérations des présidents du directoire de grands ports maritimes métropolitains.

Le GPMNSN propose par ailleurs à certains collaborateurs des avantages en nature, par le biais de véhicules de fonctions et de cartes essence. Ces avantages en nature se sont développés sur la période 2017-2023 : ils concernent 15 personnes en 2023 contre 9 en 2017. Leur coût a doublé et représentait 38 034 € en 2023 contre 23 345 € en 2017.

1.3.3 Des conditions de travail marquées par un absentéisme et un recours aux heures supplémentaires important

En 2023, le taux d'absentéisme¹⁴ au GPMNSN s'élevait à près de 10 % pour les personnels marins et 5 % pour les personnels terrestres. À titre de comparaison, le taux d'absentéisme¹⁵ au grand port maritime de Dunkerque était, la même année, sensiblement inférieur pour les personnels marins, soit 1,5 %, mais du même ordre pour les personnels terrestres (5,5 %).

Une synthèse des différents régimes de travail en vigueur au grand port est proposée en annexe n°5. Malgré des régimes de travail souvent assez avantageux, plus favorables parfois que les conditions de droit commun, et un suivi du temps de travail souple, l'absentéisme des personnels du GPMNSN est persistant, représentant près d'un mois de travail. Le port est contraint d'avoir massivement recours aux heures supplémentaires et aux contrats courts.

1.3.3.1 Un suivi du temps de travail déclaratif pour de nombreux agents

Les systèmes de contrôle du temps de travail au grand port varient selon les personnels. Dans les services administratifs, les heures d'activités sont toutes enregistrées dans un même logiciel nommé Equitime. Cependant, alors que certains personnels terrestres badgeent, d'autres inscrivent directement leurs heures d'activités, qui sont ensuite validées par leur supérieur hiérarchique. Dans les services opérationnels terrestres, les agents de maîtrise transmettent aux assistantes de pointage l'activité des équipes dans des fichiers qui sont ensuite traités par le logiciel de paie Cantoriel. Pour les personnels marins, un premier contrôle d'activité se fait après l'embarquement par l'assistant d'armement, puis par le gestionnaire de paie.

Pour les personnels non soumis au badgeage, le temps de travail est déclaratif et son contrôle repose uniquement sur les manageurs de proximité. La généralisation du badgeage dans les services administratifs permettrait d'objectiver le suivi du temps de travail.

1.3.3.2 Un absentéisme préoccupant aux modalités d'indemnisation coûteuses

Le nombre de jours d'absence a augmenté d'au moins un tiers sur la période, passant de 8 875 jours en 2017 à 12 188 jours en 2023. La progression est sensible (+20 %), même une fois corrigée de l'évolution des effectifs. Ainsi, le nombre de jours d'absence par agent passe de 15,8 en 2017 à 19,1 jours¹⁶ en 2023, soit près d'un mois de travail, ce qui paraît particulièrement important.

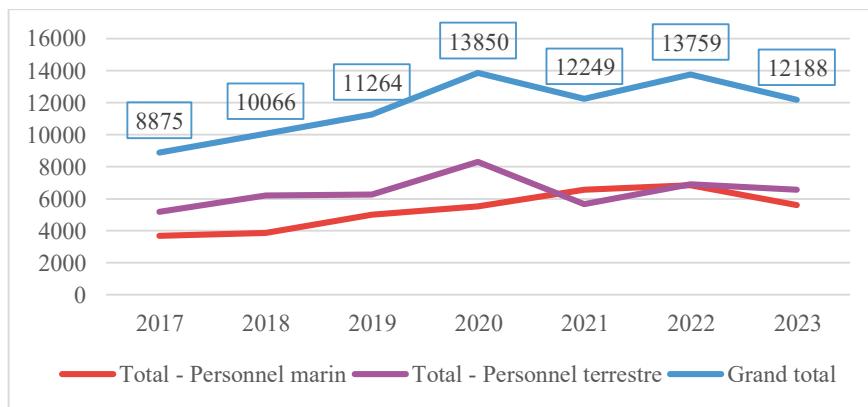
¹⁴ Ce taux est calculé en prenant en compte les absences pour motifs « maladie » et « accidents du travail » uniquement.

¹⁵ En retenant le même périmètre (maladie et accident du travail) que pour le calcul du taux d'absentéisme au GPMNSN.

¹⁶ En 2023, les jours de grève ne sont pas comptabilisés dans la métrique « Autre motif » et ne figurent plus dans le total général des absences comptabilisées dans le bilan social. Le nombre de jours d'absence pour l'année 2023 pourrait donc être supérieur à 12188 une fois pris en compte les grèves.

Le graphique ci-dessous montre que la hausse de l'absentéisme est plus marquée chez les personnels marins (+52 %) que chez les personnels terrestres (+27 %).

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de jours d'absence au GPMNSN par catégorie de personnel, 2017-2023



Note : Compte-tenu du cycle de travail des personnels marins, une bordée en arrêt de travail entraîne 15 jours d'arrêt de travail.

Source : Cour des comptes d'après les bilans sociaux du GPMNSN

Les absences pour raison de santé sont le principal motif (86 % des absences en 2023).. Les arrêts de travail pour cause de maladie ordinaire et longue durée sont en forte progression sur la période (+36 %) et ont culminé à 10 514 jours en 2022, malgré l'application de jours de carence¹⁷.

Les jours d'absence consécutifs à des accidents du travail demeurent à un niveau élevé, représentant le deuxième motif d'absence sur la période¹⁸ (14 % des absences en 2023). Face à ce constat, le port s'est engagé dans une démarche de renforcement de sa politique de prévention des risques en matière de santé et de sécurité au travail : un animateur sécurité terrain supplémentaire a été recruté au cours de la période au sein du service qualité et sécurité. Une convention avec les services de santé au travail de la région nantaise et de Saint-Nazaire a également été mise en place pour assurer le suivi médical des salariés.

Le port a engagé des démarches pour limiter les absences injustifiées ou pour grève chez les personnels marins. Par un accord d'entreprise du 27 septembre 2021 pour les personnels marins d'exécution et du 20 janvier 2022 pour les officiers marins, ont été définies des minorations de la durée annuelle du temps de travail en cas d'absence pour motif de grève de plus de 8,57 h et pour les jours d'absence sans justification d'au moins 4,71 h (cf. annexe n°5). L'analyse des bulletins de paie réalisée pour l'ensemble des personnels du port en décembre 2023 montre que ces minorations pour absences injustifiées ou grève sont limitées pour les

¹⁷ En application de la CCNU, les personnels terrestres en arrêt de travail résultant d'une maladie perçoivent une indemnisation à compter du 6^{ème} jour d'arrêt. Pour les marins d'exécution et les officiers marins, les protocoles d'accord relatifs à un système de garantie de ressource complémentaire en période de prise en charge par la caisse générale de prévoyance (CGP) du 30 décembre 1972 prévoient que la CGP assure une garantie de ressources à partir du 21^{ème} jour d'arrêt pour maladie hors navigation.

¹⁸ A l'exception de l'année 2020 marquée par la crise sanitaire où les absences pour « autre motif » ont représenté le deuxième motif d'absence.

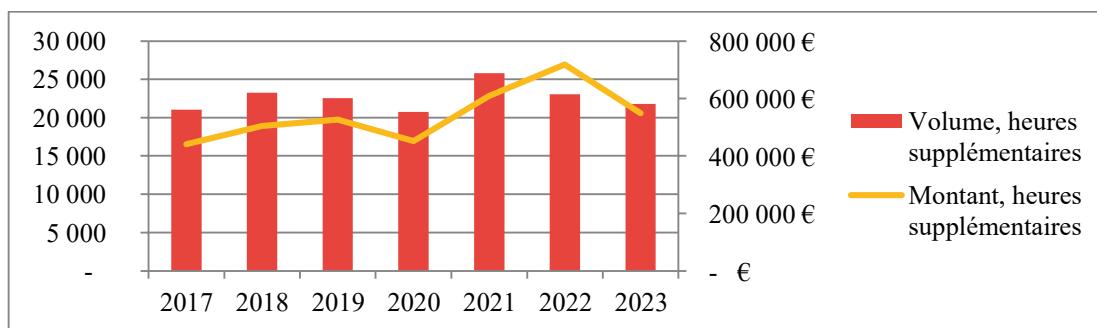
personnels terrestres (les retenues sur salaire à ce titre sont de 2,6 %) et nulles pour les personnels marins.

Cet absentéisme est coûteux pour le port. L’indemnisation des congés pour maladie et pour accident du travail est prise en charge par le régime de prévoyance à partir du 91^{ème} jour pour le personnel terrestre, à partir du 31^{ème} jour pour le personnel maritime. Le port est assuré pour ces coûts par trois contrats d’assurance pour un montant total d’environ 300 000 € par an. Un premier contrat assure les cadres, officiers de ports, officiers de port adjoint et fonctionnaires¹⁹ pour un montant de plus de 130 000 € par an. Un deuxième contrat couvre les inscrits maritimes²⁰ pour un montant supérieur à 160 000 € par an. Un dernier assure les personnels non cadre terrestres pour plus de 15 000€ par an²¹. Les deux premiers contrats arrivant à leur terme en 2024, dans un contexte de hausse de l’absentéisme, le port pourrait avoir du mal à s’assurer contre ces risques sans augmentation des coûts.

1.3.3.3 Un recours massif aux heures supplémentaires et aux contrats à durée déterminée

Le graphique ci-dessous présente le nombre d’heures supplémentaires par an effectuées au grand port et les dépenses associées.

Graphique n° 2 : Évolution des heures supplémentaires au GPMNSN, en heures et en €



Source : Cour des comptes d’après le GPMNSN

En moyenne, le grand port enregistre un volume total de 22 592 heures supplémentaires par an, représentant une dépense plus de 500 000€ payée pour plus des deux tiers aux personnels marins. Pour ces derniers, les heures supplémentaires représentent en volume trois semaines de travail (109 heures en moyenne sur la période), soit un supplément de salaire de plus de 2 700 euros par marin.

Le tableau ci-dessous présente l’évolution du recours aux contrats à durée déterminée.

¹⁹ Marché n°19057 ayant pour objet « Complémentaire santé et prévoyance pour les cadres, officiers de ports, officiers de port adjoint et fonctionnaires » d’un montant de 400 000 € en 2019 renouvelé en 2021 (n°21060) pour une durée de 3 ans.

²⁰ Marché n°19058 ayant pour objet « Prévoyance /frais de santé pour le personnel inscrits maritimes » d’un montant de 500 000 € en 2019 renouvelé en 2021 (n°21059) pour une durée de 3 ans.

²¹ Marché n°17074 ayant pour objet « Prestations de prévoyance des personnels non cadres terrestres, sous déduction du contrat national » d’un montant de 120 000 € souscrit en 2017.

Tableau n° 3 : Évolution du recours aux contrats courts au GPMNSN, en ETP

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CDD marins</i>	13,7	11,8	12,8	19,2	21,2	17,5	15,8
<i>CDD terrestres</i>	27,1	31,0	30,3	38,4	50,3	46,0	51,7
Total CDD	40,8	42,8	43,2	57,6	71,5	63,5	67,5
Total ETP	569,8	570,1	574,3	602,5	634,6	647,8	663,7
<i>Part des CDD dans le total ETP</i>	7%	8%	8%	10%	11%	10%	10%

Source/note : Cour des comptes d'après le GPMNSN

Les contrats courts représentaient 10 % de la masse salariale en 2023. Leur recours s'est intensifié sur la période (+65 %), en particulier pour les personnels terrestres (+91 %). Son évolution est concomitante avec la hausse de l'absentéisme.

1.3.3.4 Des comptes épargne-temps aux conditions avantageuses

Le GPMNSN a fixé, par un accord d'entreprise du 22 février 2006, modifié par avenants du 21 juillet 2011 et du 28 juin 2012, les modalités de création et d'utilisation des comptes épargne-temps (CET). Son article 1^{er} stipule que les cadres qui sont soumis à la convention collective unifiée des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes, ainsi que les officiers de ports, ont la possibilité de demander l'ouverture d'un compte épargne temps. Les relevés des droits de comptes épargne-temps indiquent que les employés et techniciens bénéficient également de comptes épargne temps sans que l'accord d'entreprise ne fasse mention de ces catégories de personnel (cf. tableau 4). L'article L3151-1 du Code du travail précise pourtant que le compte épargne temps est mis en place par une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, par une convention ou un accord de branche, ce qui pose question.

Le tableau ci-après présente le nombre de jours déposés sur les comptes épargne-temps par les personnels du GPM.

Tableau n° 4 : Nombre de jours totaux et moyens déposés sur les CET par catégorie de personnels fin 2023

Catégorie	Total	Moyenne
<i>Cadres</i>	7 139,7	67,7
<i>Employés</i>	1 603,0	28,6
<i>Officiers de port</i>	481,6	80,3
<i>Techniciens</i>	270,3	24,6
<i>Agents de maîtrise</i>	170,0	56,7
Total général	9 664,5	53,7

Note : La moyenne du nombre de jours déposés sur CET est calculé en rapporté le nombre de jours total déposé sur CET à l'effectif de chaque catégorie

Source : Cour des comptes d'après les relevés de droits CET du GPMNSN

Le compte est alimenté par des jours de repos annuels acquis au titre de la réduction du temps de travail (RTT) et par des jours de congés ainsi que par les jours de repos complémentaires. L'accord d'entreprise du 22 février 2006 limite l'alimentation annuelle des comptes épargne-temps à hauteur de 12 jours maximum pour les fonctionnaires et 22 jours pour les officiers de port et les cadres. Aux termes de l'accord du 24 février 2003 applicable aux cadres supérieurs et cadres F, les dépassements horaires, lorsqu'ils dépassent un plafond²² sont également placés sur le CET, dans la limite de cinq jours par an au maximum.

Le port avait engagé en 2022 des négociations sur l'évolution de l'organisation du travail des cadres qui prévoyait notamment de faire évoluer le décompte du temps de travail générant des droits sur les CET par l'adoption d'une convention de forfait jours. Ces négociations n'ont toutefois pas abouti. À ce jour, l'indemnisation des droits affectés sur CET n'est pas forfaitaire, mais assise sur le salaire de base de l'agent et ses primes conventionnelles, et non sur un forfait. Le nombre total de jours placés sur CET sur l'ensemble de la carrière n'est pas plafonné.

Sur la base du nombre de jours enregistrés, la Cour évalue le montant monétisable de CET à 2 M€ à la fin 2023²³, ce qui est important. Cette dette-temps est principalement accumulée par un nombre restreint de salariés, puisque les CET de cinquante d'entre eux représentent à eux seuls les trois quarts de l'ensemble de la dette. Ainsi, en 2023, un total de trente-cinq salariés possédait un CET dont la valeur estimée était supérieure à 20 000 €. Un salarié détenait un CET d'une valeur estimée supérieure à 100 000 €.

²² Pour les cadres F1, les heures supplémentaires mensuelles comprises entre 3,8 heures et 8,5 heures sont transférées sur CET dans la limite de cinq jours par an. Pour les cadres F2 et S, les heures supplémentaires mensuelles au-delà de 9,3 heures sont transférées sur CET dans la limite de 5 jours par an.

²³ Le salaire brut moyen mensuel pour un cadre est de 6961 € soit de 232 € par jour, en comptant 30 jours dans un mois. De même, le salaire brut journalier d'un agent de maîtrise est de 172 €, celui d'un ouvrier de 130 €, celui d'un technicien de 143 € et celui d'un employé de 106 €.

Recommandation n° 2. (GPMNSN, 2026) : Revoir les conditions d'indemnisation des comptes épargne temps afin d'en limiter la charge financière correspondante

1.3.4 Des insuffisances organisationnelles et managériales

1.3.4.1 Un organigramme confus

Le GPMNSN a été significativement restructuré à la suite du changement de président du directoire en 2019. Alors qu'il ne comptait que cinq directions en 2016, on en dénombrait neuf en 2023. Deux directions ont été placées sous l'autorité directe du président du directoire : celle du marketing pour « identifier les opportunités d'affaires » et « instruire la politique tarifaire des droits de port » ; celle du développement pour « contribuer à la définition de la stratégie de développement du port et la mettre en œuvre » avec des *business units* relatives aux principaux aspects de l'activité du GPM. Une direction de l'ingénierie a été constituée, ainsi qu'une direction du juridique et de la commande publique. Deux directeurs généraux adjoints sont respectivement en charge des aspects métier et des aspects transverses de l'activité du port.

Les responsabilités respectives des différents services sont difficiles à identifier. À titre d'exemple, la direction du patrimoine et de la production n'assume pas la mission de conservation du patrimoine des infrastructures terrestres et maritimes, qui incombe à la direction de l'ingénierie. Sur la période sous revue, la conservation du patrimoine bâimentaire revient également à la direction de l'ingénierie, sur un portefeuille similaire à celui du pôle immobilier de la direction de l'aménagement, de l'environnement et de l'immobilier. Des redondances existent également, en particulier sur la gestion du foncier portuaire, qui implique la direction du développement mais aussi la direction de l'aménagement, de l'environnement et de l'immobilier et parfois la direction de l'ingénierie.

La réorganisation a toutefois permis de professionnaliser certains aspects de l'activité du port. La restructuration du secrétariat général a notamment conduit à la mise en place d'une direction du juridique et de la commande publique, dont les moyens ont été renforcés sur la période 2017-2023. Alors que les services achats et juridiques comptaient 12 personnes au 31 décembre 2017, l'effectif double pour passer à 24 personnes au 31 décembre 2023. Le nombre de cadres associés à cette direction a fortement augmenté, en passant de trois en 2017 à sept en 2023, traduisant une volonté de professionnaliser ces fonctions essentielles au développement du port.

1.3.4.2 Des risques psychosociaux avérés entre 2019 et 2023

Des défaillances sévères de la politique de prévention et gestion des risques psychosociaux (RPS) du grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire sont à noter sur la période 2019-2023. Le comité social et économique (CSE) a mandaté en juillet 2020 un cabinet pour conduire une expertise sur le sujet à la suite de plusieurs signalements d'employés du port. Celle-ci fait état de plusieurs facteurs dégradés nécessitant la mise en place d'un plan d'actions, comportant 16 actions, qui a été mis en œuvre à compter de février 2021. L'étude confirme que la situation s'est significativement dégradée depuis 2020. Le comité RPS mis en place fin 2019

sous l'égide du service de médecine du travail a identifié 67 situations de salariés s'étant manifestés, dont plusieurs sont considérées comme sérieuses. Le rapport de février 2021 souligne que 35% de l'effectif du GPMNSN est en situation de stress décompensé, en particulier parmi les cadres, et que 10% est en situation de stress sévère.

Un nouvel audit a été missionné par le CSE en janvier 2022 afin de mesurer l'évolution de la situation. Les conclusions rendues publiques en septembre 2022 confirment que la situation s'est significativement dégradée : les situations de stress sévère ont fortement augmenté entre les deux audits, et concernent en 2022 un salarié sur six ; au siège, plus d'un salarié sur deux était en situation de stress présentant des impacts sur la santé physique et mentale des salariés et de fortes tensions managériales.

Le rapport indique que cette situation découle en particulier des réorganisations engagées depuis 2019, qui ont contribué à un ressenti de désorganisation, en particulier dans le contexte des confinements et du télétravail générés par la crise sanitaire. Le mode de management du directoire est également mis en exergue, caractérisé par une forte pression, un manque d'écoute, de reconnaissance et de bienveillance à l'égard des salariés. Le manque d'association des salariés, y compris des cadres, aux décisions prises dans le cadre de la réorganisation et leur manque d'information concernant la stratégie du port est également relevé.

Cette situation a débouché sur la grève du 20 octobre 2022, qui a réuni 89 salariés de différents sites et catégories pour dénoncer les méthodes de management du grand port maritime. Une délégation de salariés a été reçue par la direction, qui a réaffirmé son intention de mettre en œuvre des actions permettant de garantir le bien-être au travail. La DGITM a missionné un audit de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable afin d'objectiver la situation et de vérifier que des mesures ont été prises.

Le 6 octobre 2022, l'Inspecteur du Travail a lancé une enquête portant sur les risques psychosociaux. Un courrier d'observations a été transmis le 30 mai 2023 au président du directoire par l'inspecteur du travail, accompagné d'une mise en demeure de la DREETS demandant à la direction d'entreprendre une nouvelle analyse des RPS et de mettre en œuvre un plan d'actions.

Cette situation s'est traduite également par de nombreuses démissions d'agents du port sur la période : alors qu'il n'y en avait eu que quatre entre 2017 et 2019, on en dénombre 12 entre 2020 et 2023. Le nombre d'arrêts maladie a augmenté de 38 % chez les cadres et 17 % chez les employés entre 2017 et 2023. Le problème ne semble toujours pas entièrement résolu et l'impact des actions engagées par le GPM en matière de prévention des risques psychosociaux devra être évalué dans la durée, la Cour ayant pu constater en entretien l'émotion encore vive de certains agents du grand port maritime.

1.3.4.3 Une direction des ressources humaines fragilisée par le contexte social

Une direction des ressources humaines a été constituée suite à la réorganisation de 2019, alors que les services « formation professionnelle », « paie, rémunération et études », « relations sociales » et « carrières » dépendaient initialement du secrétariat général. Il convient de noter que la direction des ressources humaines du GPM n'est pas armée pour traiter les difficultés relevées par la Cour. De façon temporaire, en 2023, sur les six services apparaissant

sur l'organigramme de la direction des ressources humaines, quatre postes de chef de service étaient vacants. Si le port a cherché à renforcer les fonctions d'encadrement au sein de la direction des ressources humaines au cours de l'année 2024, le poste de chef du service relations sociales et carrières reste toujours vacant au 27 septembre 2024. Ainsi, il apparaît indispensable au vu des enjeux de poursuivre les efforts de consolidation de ces fonctions d'encadrement.

La politique de formation professionnelle mise en œuvre par la direction se limite au strict nécessaire. Le nombre de salariés en contrat à durée indéterminée formés chaque année a diminué sur la période, passant de 434 à 404. Alors que la loi du 5 mars 2014 indique que chaque salarié doit suivre au moins une formation non obligatoire tous les 6 ans, 30 agents n'ont pas suivi de formation non obligatoire depuis 6 ans au 31 décembre 2023, en particulier parmi le personnel maritime. Les formations sont essentiellement tournées vers le maintien de compétences indispensables à l'activité des collaborateurs, mais ne les préparent pas suffisamment aux transitions en cours (notamment sur les métiers de l'éolien) : les formations obligatoires représentaient 55 % des frais associés aux formations professionnelles dispensées aux salariés du GPM, et 86 % du coût des formations dispensées aux cadres.

1.4 Une prise en compte à renforcer des enjeux de sûreté et de sécurité

De par l'étendue de son domaine et la multiplicité de ses activités, le grand port maritime, à l'instar de ses homologues, est confronté à des enjeux de sûreté et de sécurité importants.

1.4.1 Une architecture de sécurité et de sûreté formellement à jour

Le plan de sûreté portuaire actuellement en cours a été validé par arrêté préfectoral en novembre 2023. Il succède au précédent, arrêté en juillet 2018. Les évaluations de sûreté portuaires, réalisées en amont de chacun des plans de sûreté par un cabinet indépendant, distinguent cinq zones (limites portuaires de sûreté). Ces zones sont constituées par la zone d'attente et l'entrée dans le port via le chenal, les installations de Saint Nazaire, le site de Montoir autour des quais affectés aux terminaux roulier et conteneurs, la zone de Montoir-Donges consacrée aux trafics de produits énergétiques (pétrole, méthane) et produits dangereux et, enfin, la zone amont de Nantes avec les sites de Cheviré ou Rochemaurice. Chacun de ces sites soulève des enjeux de sécurité et de sûreté spécifiques, à raison de ses activités. Le port compte en effet 18 installations portuaires (IP) et 11 zones d'accès restreint (ZAR), réparties sur l'ensemble des zones.

La Cour a pu consulter les plans de sûreté en vigueur pendant la période sous revue. Les autorités²⁴ sont clairement identifiées. L'agent de sûreté portuaire est le commandant de port. Il dispose de deux adjoints régulièrement nommés, permettant d'assurer une veille continue²⁵.

²⁴ Autorité portuaire (AP), Agent de sûreté portuaire et adjoint (ASP), Agents de sûreté des installations portuaires (ASIP).

²⁵ L'identité de l'AP et des ASP appelle à être actualisée au regard des derniers changements intervenus au sein de l'établissement.

L'ensemble des IP dispose d'un agent de sûreté doté d'au moins un suppléant, à l'exception de deux IP de moindre importance, dont le poste d'adjoint reste à pourvoir.

Les moyens de police du plan d'eau du grand port sont constitués par 31 officiers de port répartis sur trois capitaineries : la capitainerie principale, à l'entrée du port de Saint-Nazaire, opère un service continu de vigie, de suivi et de surveillance générale du trafic maritime ; la capitainerie de Donges, armée comme la première en permanence, est spécifiquement dévolue à la gestion des navires transportant des matières dangereuses. Enfin, une capitainerie sise à Cheviré est armée en horaires diurnes afin de surveiller les mouvements de navires dans la zone amont du port.

Parallèlement à l'action mise en place par le port, l'État déploie des moyens significatifs pour répondre aux problématiques de sécurité et de sûreté, notamment à travers la brigade douanière de Saint Nazaire²⁶ et le peloton de sûreté maritime portuaire²⁷. Différents moyens nautiques viennent également à l'appui²⁸.

En 2012, le préfet de Loire-Atlantique a mis en place un groupe expert « sûreté portuaire » réunissant, sous la direction du service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile (SIRACEDPC), la direction des territoires et de la mer, la gendarmerie et la direction départementale de la sécurité publique, le grand port les services des douanes et, en tant que de besoin, des renseignements intérieurs, de la direction de la mer et de la police aux frontières. Celui-ci s'est réuni notamment en amont de la mise en place du plan de sûreté de 2018.

Formellement, l'architecture de sécurité et de sûreté du port (plans de sûreté, évaluations périodiques, moyens déployés tant par le port que par les services de l'État) apparaît donc en place. La Cour relève cependant quelques carences. Le comité local de sûreté portuaire (CLSP),

²⁶ La brigade douanière de Saint Nazaire dispose d'un effectif d'une vingtaine d'agents. L'effectif inclut deux agents affectés à la cellule de ciblage des contrôles et une équipe cynophile spécialisée dans la recherche de stupéfiants. Outre les contrôles de marchandises et de véhicules, elle dispose d'une compétence territoriale sur tout l'ouest du département, incluant le littoral, les contrôles routiers, ferroviaires, les contrôles de fret postal et les contrôles des transports aériens sur les aérodromes de Saint Nazaire et la Baule. La brigade reçoit en outre la mission de contrôle aux frontières pour les postes frontières aérien et maritime de Saint Nazaire et est donc en charge des formalités d'immigration relatives aux entrées et sorties du territoire. Elle participe également, dans le cadre du plan spécifique de la douane dédié aux plateformes portuaires aux audits de sûreté-sécurité menés par la DIGITM dans les infrastructures portuaires et à des missions de sensibilisation des opérateurs aux risques liés aux trafics de stupéfiants.

²⁷ Le peloton de sûreté maritime portuaire (PSMP) de Saint Nazaire a un effectif de 28 agents, dont 83 % détiennent la qualité d'OPJ. Seul PSMP civil de la façade atlantique, il a été déployé en 2018, à la suite de la création de ces pelotons spécialisés par la gendarmerie maritime en 2006 (PSMP du Havre), dans la continuité de l'adoption du règlement ISPS de 2004. Ses missions prioritaires sont la sécurisation et la surveillance du plan d'eau, le respect de la réglementation de la zone maritime et fluviale de régulation (ZMFR) et des installations portuaires, les relevés d'infractions. A l'instar des douanes, le PSMP dispose d'une cellule de ciblage et d'évaluation des menaces (CEMAS), positionnée au niveau des groupements de gendarmerie maritime, qui permet de définir les navires à inspecter. Le peloton comporte également des agents cynophiles et des plongeurs qualifiés, pour les missions d'inspection.

²⁸ Le PSMP dispose d'une vedette et de deux embarcations semi-rigides. La brigade fluviale de gendarmerie de Nantes dispose de moyens semi-rigides. D'autres moyens de gendarmerie maritime (Pornichet, Lorient) peuvent au besoin être appelés à intervenir sur zone. Les douanes disposent d'une vedette de surveillance de 13 m sur site et peuvent déployer d'autres moyens (Brest, La Rochelle, Lorient). Les affaires maritimes disposent d'une vedette et d'une embarcation semi-rigide et ont également la possibilité de redéployer des moyens en provenance de ports proches.

prévu par le code des transports, qui se réunit annuellement sous l'égide du sous-préfet de Saint-Nazaire, ne s'est pas réuni en 2019²⁹. En 2022, le sous-préfet déplore l'absence d'un représentant du grand port à la réunion. Ces carences interviennent à un moment où certaines évolutions en cours suggèrent qu'il conviendrait au contraire de redoubler de vigilance et d'intensifier la coordination des services.

1.4.2 Des risques spécifiques qui justifient de nouvelles mesures correctives

L'examen de la recension des risques auxquels le port est exposé, réalisée par les plans de sûreté successifs, démontre un travail approfondi et détaillé. Tous les types de risques et de menaces font l'objet d'une évaluation au regard de la situation propre au port, permettant de les coter et d'évaluer la vulnérabilité du port à cet égard. Comme tout outil de ce type, le port est naturellement sujet à des risques de sécurité propres notamment aux installations classées des terminaux méthanier, chimique et pétrolier. Du fait de la relative ancienneté de ces terminaux, le port dispose d'une réelle culture de la sécurité et les risques propres à ces installations, situées en zone d'accès restreint (ZAR), apparaissent bien pris en compte. Les mesures prises n'appellent pas de commentaires et apparaissent de nature à circonscrire les risques identifiés, dont la nature évolue peu au cours du temps. Deux types de risques identifiés comme sérieux dans les évaluations paraissent cependant exiger une attention accrue.

1.4.2.1 Le risque social de blocage et de mouvements de revendication

Les risques de mouvements sociaux et de blocages peuvent affecter la quasi-totalité des installations du port. Ils ressortissent du contexte social propre au port, marqué par des tensions et des conflits internes (cf. *supra*) mais aussi au sein des différents acteurs externes, qui connaissent également leurs propres tensions³⁰. À ces revendications professionnelles et syndicales, peuvent s'ajouter des problématiques de militantisme écologique, telles que le port a pu en connaître sur le site du Carnet (cf. *infra*), le domaine portuaire, outre son extension, étant caractérisé par de nombreux espaces naturels à forts enjeux.

Quelles que soient leurs causes, les différents mouvements de protestation soulèvent des risques forts de blocage, voire de paralysie de l'outil portuaire, parfois pour des durées importantes comme cela s'est produit sur le site du Carnet. Par ailleurs, s'agissant des risques liés aux enjeux écologiques, il convient de souligner l'importance de la communication que le port développe sur ces questions, en étant attentif aux indices de radicalisation possible de certaines revendications.

²⁹ Il semble qu'à cette date, l'ASP était absent pour cause de maladie, sans suppléant désigné, ce qui a entraîné le report de la réunion. C'est dans ce contexte de vacance du poste d'ASP que l'arrêté préfectoral d'unification des installations portuaires terminal roulier et terminal conteneurs- contesté en justice puis annulé - a été pris. La tenue d'un CLSP aurait peut-être permis aux acteurs portuaires de relever les lacunes de cet arrêté et d'éviter sa publication (cf *infra*).

³⁰ A titre d'illustration, la Cour a pu constater, à l'occasion de son déplacement sur le site de Saint Nazaire à l'automne 2024, que le port était bloqué du fait d'une grève des officiers marins de l'entreprise prestataire de remorquage, pour motifs salariaux.

1.4.2.2 Le risque associé au narcotrafic et aux trafics illicites

Ainsi que la Cour l'a établi dans son rapport récent relatif à l'Office antistupéfiants (OFAST)³¹, les ports présentent une vulnérabilité particulière à l'échelle du territoire en matière de trafics illicites et notamment de stupéfiants. Bien que d'importance moindre que les ports de Dunkerque, Marseille ou Le Havre, le port de Nantes-Saint Nazaire n'y échappe pas. Si cette vulnérabilité peut paraître surprenante, compte tenu du trafic de conteneurs limité et déclinant transitant par le grand port, elle confirme au contraire une tendance récente des stratégies suivies par les trafiquants, qui tendent à se reporter sur des ports d'importance moyenne afin de contourner la surveillance accrue désormais en vigueur dans les ports les plus importants.

Logiquement, les évaluations de sûreté considèrent les risques de trafics illicites et de trafics de stupéfiants comme forts et avérés. Ces risques se concentrent essentiellement sur les zones des terminaux conteneurs et roulier, mais concernent potentiellement tout le port. La chronique judiciaire récente atteste d'une intensification du risque³². La ville de Saint Nazaire n'est pas davantage épargnée que le port par l'intensité du narcotrafic, ainsi qu'en témoigne, là aussi, l'actualité récente.

À l'instar des autres ports, c'est la zone de Montoir, dévolue aux trafics de conteneurs qui apparaît la plus fortement exposée. Dans le cas du grand port, la vulnérabilité paraît accrue pour diverses raisons. Au-delà même des trafics qui y sont opérés (conteneurs et véhicules), la zone présente des contraintes logistiques propres : compte tenu de la nécessité récurrente de faire transiter des colis lourds entre les deux zones, ainsi que des contraintes physiques propres à l'accostage de certains navires, les deux terminaux ne sont pas formellement étanches, mais séparés par une barrière franchissable, qui crée de fait une porosité entre les deux terminaux. Par ailleurs, les statuts différents des deux terminaux, l'un étant opéré directement par le port (terminal roulier), l'autre étant affecté à un prestataire privé (TGO), complexifient la stratégie de surveillance et de contrôle, puisqu'aux termes de la réglementation c'est l'exploitant de chaque installation qui reste responsable de la mise en œuvre du plan de sûreté dans la zone où il opère. Dans cette zone sensible qui comporte deux terminaux distincts, mais non formellement étanches, le grand port coexiste avec un opérateur privé, chacun déployant ses propres dispositifs de restriction d'accès, ses dockers et ses moyens de surveillance. Face à ce constat d'une sensibilité de ces deux terminaux au narcotrafic, la DGITM a programmé une mission d'audit de ces deux terminaux, qui devrait permettre d'identifier plus précisément les faiblesses de l'organisation actuelle et les moyens d'y remédier.

³¹ *L'OFAST et les forces de sécurité intérieure affectées à la lutte contre les trafics de stupéfiants*, septembre 2024.

³² Le début d'année 2022 a été marqué par la fin du procès, à Rennes, d'un réseau de onze personnes, dont plusieurs dockers employés par TGO, impliqués dans la saisie de 140 kg de cocaïne sur le terminal de Montoir en 2019. Les faits rapportés font ressortir la forte implication de certaines familles de dockers, ainsi que l'importance des sommes en jeu. Des peines de quatre à dix ans de prison ferme ainsi qu'une amende douanière de 8 M€ ont été prononcées. Le chef présumé, qui avait déjà fait l'objet d'une dizaine de condamnations, dont une en 2003 à cinq ans de prison, s'est vu interdire en 2022 l'exercice de la profession de docker. L'année 2022 a elle-même été marquée par trois saisies de produits stupéfiants au port. D'autres incidents plus récents, tels que la découverte de 200 kgs de cocaïne en février 2023, dissimulés dans un navire en partance pour Saint Nazaire, ou la saisie de 440 kgs de cocaïne dans des conteneurs au terminal de Montoir en mai 2023, confirment la permanence du phénomène et la réalité de la menace, identifiée depuis plusieurs années.

1.4.3 Des conditions de surveillance et d'intervention des opérations douanières qui doivent être améliorées

En 2019, le grand port a réalisé un important effort d'investissement (1,56 M€) pour se doter d'un guichet unique réglementaire d'un coût total de 2,6 M€, inauguré en octobre. Ce vaste bâtiment composé de quatre quais de déchargement permet de centraliser les contrôles phytosanitaires et douaniers. Hors quais et hangars de contrôle, la partie administrative reste cependant limitée et le bâtiment n'accueille donc pas l'ensemble des services douaniers. Ceux-ci sont positionnés dans un bâtiment situé à quelques centaines de mètres, au Nord des terminaux roulier et conteneurs. Ce bâtiment réunit la brigade et le bureau des douanes (12 agents) en charge des opérations de déclaration. Il comprend des locaux dédiés aux formalités d'immigration, une salle de retenue, des locaux sécurisés destinés au stockage des marchandises saisies et au stockage des armes. Dans le cadre du programme immobilier des services, une demande de repositionnement de la brigade a été faite et est en cours d'instruction à la direction interrégionale.

Le tableau ci-après indique le nombre de contrôles réalisés chaque année sur les conteneurs transitant par le port.

Tableau n° 5 : Nombre de contrôles de conteneurs réalisés, 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre total de conteneurs	195 297	187 291	176 440	157 391	145 743	149 642	152 776	125 000
Nombre de conteneurs contrôlés	266	269	240	126	183	332	312	564
<i>Dont nombre de contrôles "rip-off"</i>	44	97	115	54	52	298	253	365
% contrôles / total	0,14%	0,14%	0,14%	0,08%	0,13%	0,22%	0,20%	0,45 %

Source : DRDDI.

* : Les données 2024 sont provisoires.

Quoique le nombre de contrôles réalisés demeure très réduit par rapport au nombre de conteneurs transitant par le port, on constate un renforcement sensible des contrôles et, plus encore, des contrôles de type « rip-off » (au débarquement du conteneur sur le quai), qui sont les plus à même de déjouer les stratégies actuelles des trafiquants.

Les contraintes logistiques liées à l'activité de conteneurs rendent par définition toute idée de contrôle exhaustif hors de portée. L'efficacité des contrôles repose donc avant tout sur un travail précis de renseignement et d'identification des risques sur lesquels les services ont réalisé un important effort de professionnalisation, que ce soit à travers l'exploitation de la documentation associée aux échanges commerciaux (manifestes maritimes) ou au suivi des escales des navires accostant. Ce travail est toujours en cours et porte ses fruits, si l'on se fie aux saisies réalisées. Un travail de rapprochement, partiellement entamé, des enquêtes réalisées par la cellule des douanes et par celle du peloton de sûreté maritime portuaire (PSMP), qui opèrent un ciblage de leurs contrôles respectifs à travers des indicateurs convergents, s'avérerait efficace et doit être encouragé.

La douane fait état de relations satisfaisantes avec l'opérateur TGO, mais déplore parfois la difficulté à accéder au poste 5 du terminal, où cohabitent des activités mixtes (cf. *infra*). En 2025, dans le cadre du plan national d'équipement des enceintes portuaires conduit par l'État, la brigade devrait être dotée d'un scanner mobile, qui permettra de renforcer les contrôles douaniers par la mise en œuvre d'une détection moins intrusive et moins chronophage mais qui comporte des contraintes fortes d'immobilisation des quais³³.

Pour l'exercice de leurs missions régaliennes par les services de l'État, une coopération efficace avec l'opérateur de manutention est donc cruciale. À ce sujet, TGO rappelle que l'installation du guichet unique restreint, dans l'enceinte du terminal conteneurs, a immobilisé 2000 m² sans contrepartie. L'opérateur a également réalisé un important travail de sécurisation des accès à la zone qu'il contrôle, investissant dans des dispositifs de vidéosurveillance et réduisant, à la demande de la préfecture, le nombre de badges d'accès permanents de 1300, au moment de la reprise du terminal en 2011, à 655 aujourd'hui -réduction qui contraste avec les volumes observée sur les zones contrôlées par le GPMNSN (cf. *infra*). Cette reprise en main des habilitations permanentes entraîne certes une contrainte quotidienne de délivrance de titres provisoires (une centaine chaque jour). Les services douaniers disposent cependant d'un bon taux de couverture de leurs agents par des badges permanents, ce qui n'est pas le cas d'autres services de l'État.

Un récent audit de sûreté déplore toutefois des difficultés de coopération avec TGO pour la mise en place d'une véritable solution pérenne s'agissant de la question des barrières séparant les terminaux rouliers et conteneurs. L'opérateur fait valoir que la séparation entre les deux terminaux, incluse dans la convention de terminal de 2010, relève de la responsabilité du grand port, qui a trop longtemps retardé les travaux nécessaires. D'un point de vue opérationnel, la délimitation des deux installations portuaires (IP) achoppe sur les activités mixtes qui interviennent au poste 5, entraînant des conflits d'usage et de refacturation³⁴. L'épisode de 2019-2020 (cf. *infra*) a retardé la solution quant au statut de cette zone.

Le port et l'opérateur ont récemment convergé vers une solution au problème, qui consiste à inclure le périmètre du poste 5 du terminal roulier au terminal conteneurs. Cette solution, qui devrait être mise en place au premier semestre 2025, sera assortie d'un protocole « sûreté » qui précisera les engagements des exploitants sur la surveillance de la clôture séparative et sur le passage d'un terminal à l'autre : ceux-ci devront être précis en matière de contrôles, d'informations et d'alertes.

Ces évolutions doivent s'accompagner d'un renforcement des mesures de surveillance, ainsi que cela a été fait à la suite de plusieurs incidents³⁵. Outre une réponse pénale plus ferme ou le recours à des solutions techniques innovantes (drones, etc), un effort apparaît indispensable pour garantir un niveau de surveillance suffisant.

³³ Pour réaliser ce type de contrôle, le périmètre à neutraliser est important. De plus, aucun navire ne peut être amarré le long du quai où interviendra le scanner mobile.

³⁴ Du fait de la configuration des quais, l'accostage des plus gros navires rouliers oblige à empiéter sur l'IP Terminal à marchandises diverses et conteneurs (TMDC), tandis qu'en sens inverse les plus gros porte-conteneurs ne peuvent être déchargés qu'au poste 5, où des investissements conséquents (rails, portique) ont été consentis dans ce but. La contrainte conduit, selon TGO, à devoir refuser l'accostage d'une dizaine de navires par an.

³⁵ Le terminal conteneurs est doté de caméras de vidéosurveillance.

Recommandation n° 3. (GPMNSN, 2025) : Assortir la nouvelle délimitation des installations portuaires roulier et conteneurs (IP 420 et 419) de toutes les garanties en matière de sûreté de la part de l'exploitant privé (engagements, contrôles, suivi et sanctions éventuelles).

1.4.4 La création problématique par le port de l'équipe de Supervision du domaine

En juin 2018, à la suite de nouvelles occurrences de trafics de stupéfiants au terminal de Montoir, la Préfète de Loire Atlantique a organisé une réunion avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre le trafic et associant le directoire du grand port ainsi que l'opérateur TGO. Un mois plus tard, une visite sur site de la Préfète a conduit les services de l'État à exiger une amélioration significative du niveau de sûreté des installations pour répondre aux risques forts qui étaient constatés.

Afin de renforcer la sûreté des terminaux, le grand port maritime propose, le 10 octobre 2019, d'unifier les installations portuaires (IP) roulier et conteneurs en une installation unique, dont il assurerait la sûreté. Validant cette proposition, la Préfète signe le 24 octobre 2019 un arrêté portant « délimitation de l'installation portuaire Terminaux à Conteneurs et Rouliers IP 0437 », unifiant de fait les deux IP préexistantes, à compter du 1^{er} janvier 2020. Le GPMNSN se voyait confier la responsabilité de la sûreté sur l'ensemble de la zone, alors même qu'aucun des plans de sûreté de chacune des installations portuaires n'était révisé³⁶.

La création de la nouvelle installation portuaire unique entraînant un renforcement de ses missions de sûreté, le directoire avait validé le principe du renforcement d'un pôle déjà existant dédié à la sûreté-sécurité. En accord avec les organisations syndicales, le président du directoire accepta un « plan de recrutements échelonnés à partir de novembre 2019 » de six agents de sûreté-sécurité, afin d'armer le service³⁷.

La justification de ces recrutements -et donc du renforcement du pôle- devait cependant s'avérer très rapidement caduque. Affecté par les risques pesant sur l'équilibre d'exploitation du terminal conteneurs³⁸ et par la remise en cause unilatérale de l'équilibre de sa convention de 2010 avec le port, l'opérateur TGO obtient la suspension de l'arrêté dès le 19 juin 2020 par le juge des référés. La préfecture est rapidement conduite à renoncer à son projet d'IP unique³⁹.

³⁶ Interrogée sur son rôle dans la prise de décision ayant abouti à cet arrêté contesté, la DGTM a indiqué n'en avoir été avertie qu'a posteriori ; il semble pourtant que le projet de fusion des deux IP ait été soumis à la direction pour analyse réglementaire en août 2019. L'impasse juridique provoquée par cet arrêté, qui devait aboutir à son annulation par le juge administratif suite au recours de TGO, était de fait prévisible, en tant qu'il se heurtait directement à la logique de la réglementation ISPS, au titre de laquelle l'exploitant d'une installation est nécessairement responsable de sa sûreté. Or TGO demeurait exploitant du terminal à conteneurs.

³⁷ Relevé de décisions de la réunion du 26 septembre 2019.

³⁸ Les différentes opérations de sûreté d'une installation (surveillance, contrôle d'accès, manutention, etc) donnent lieu à la perception de redevances de sûreté auprès des navires qui viennent s'amarrer au terminal. Le grand port, reprenant certaines opérations au niveau du terminal conteneurs (gardiennage, surveillance, contrôle d'accès), prétendait mettre en place des redevances dont le niveau, nettement excessif selon TGO, affectait la compétitivité du terminal et menaçaient donc directement son activité.

³⁹ Par arrêté du 3 mars 2020, la préfecture avait redéfini la liste des IP, pour intégrer l'IP unique créée en octobre 2019. Cependant, prenant acte de la décision du juge des référés en juin, le Préfet a fait marche arrière et

Alors que sa justification disparaissait, le pôle de sûreté renforcé n'avait plus de raison d'être. Le grand port n'est cependant pas entré dans cette logique et la suite de la période sous revue montre une croissance du pôle, désormais désigné « Supervision du domaine », d'autant plus surprenante que sa mission d'origine n'existe plus. Dans un contexte de fortes tensions sur le développement des activités du port en matière d'éolien en mer, les organisations syndicales obtiennent ainsi le recrutement de 3 CDI et 3 CDD additionnels au sein de l'équipe de supervision du domaine, avec pour responsabilités de « *contribuer au bon déroulement de [l']activité [éolien en mer]* » (relevé de décisions du 9 mars 2021). Au gré des négociations entre la direction et les syndicats, l'équipe s'est renforcée, jusqu'à atteindre 14 personnes dont 12 CDI à fin 2023, soit plus du double de l'équipe initiale.

Le grand port a donc constitué, au sein même de ses services, une entité dédiée à des activités de surveillance et de sûreté-sécurité qui viennent en doublon des équipes de gardiennage professionnelles par ailleurs employées par le port. Une fiche descriptive de l'activité du service, a été validée dans le cadre d'un relevé de décisions de mai 2021. Comparée aux missions confiées à deux sociétés privées, la dévolution au pôle Supervision du domaine de missions telles que « *Patrouilles en binôme sur l'ensemble des sites du GPM* » ou « *Rondes de surveillance en prêtant une attention particulière aux navires à risques* », ne peut qu'engendrer des doublons fonctionnels avec les agents privés recrutés et des contraintes de répartition des tâches.

Outre la redondance de missions effectuées, se pose la question des qualifications et du statut des agents du pôle Supervision du domaine. Les agents des sociétés privées employées dans le cadre du marché de gardiennage du port disposent, conformément à la réglementation, de qualifications spécifiques⁴⁰ et d'habilitations délivrées par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). La Cour n'a pas eu connaissance des statuts et qualifications exactes des agents employés par le pôle Supervision du domaine, qui ne ressortissent pas des mêmes textes que les agents privés. Cette interrogation concerne au premier chef l'agent qui dirige le service, que sa formation de comptable et son emploi précédent en qualité de responsable de la cellule achats du grand port ne paraissaient pas prédisposer à l'encadrement de fonctions de surveillance et de sécurité-sûreté. La Cour relève qu'en 2020, les services préfectoraux n'avaient pas donné suite à des demandes visant à assermenter les agents du GPM et à leur ouvrir le droit au port d'armes de 5^{ème} catégorie, en arguant précisément de leurs différences de statut et de qualifications par rapport aux agents privés⁴¹.

Le dysfonctionnement introduit par la création du pôle Supervision du domaine dans l'organisation des fonctions de sécurité-sûreté au sein du grand port s'est traduit par les positionnements successifs du service au sein de l'organigramme. Le service a été initialement positionné à l'exploitation de la Business unit Terminal à conteneurs, le chef de service devenant adjoint de la Business Unit, en charge d'une mission de sûreté portuaire. Par la suite le service a été incorporé à la capitainerie. Le commandant de port n'ayant pas souhaité conserver ce service au sein de ses agents, Supervision du domaine a été incorporé à la direction des accès nautiques, ce qui pose question au regard des missions de cette direction.

est revenu à deux IP distinctes, par arrêté du 20 décembre 2020 abrogeant le précédent. Portée devant le juge du fond, l'illégalité de l'arrêté préfectoral d'octobre 2019 est définitivement entérinée par le tribunal administratif de Nantes le 21 juillet 2023.

⁴⁰ Qualifications de type ADS (agent de sécurité) ou ACVS (agent chargé des visites de sûreté).

⁴¹ PV du Comité local de sûreté portuaire du 7 février 2020.

Ainsi qu'en atteste un récent audit de sûreté conduit par un cabinet indépendant, les procédures de sûreté actuelles des installations portuaires sont directement affectées par les doublons fonctionnels, la redondance avec les équipes de gardiennage et le rôle pivot que tendent à prendre les agents du pôle dans le fonctionnement du port à Saint-Nazaire.

Le niveau de sûreté ne semble pas véritablement relevé par ces redondances, qui paraissent bien au contraire génératrices de dysfonctionnements. À la demande de la Cour, le grand port a réalisé un décompte des badges d'accès en état de validité. Il ressort qu'à ce jour, pour le seul terminal roulier, il existerait 2 856 badges. La moitié est liée à la présence d'une usine sur site mais il en reste 1 638 directement relatifs à l'activité du terminal roulier, soit près de trois fois l'effectif total des agents du port.

Il ressort donc de ces analyses que le pôle Supervision du domaine a été créé à la suite d'un projet qui n'a pas abouti, qu'il fonctionne de façon dérogatoire aux règles de droit commun et fait obstacle à une véritable rationalisation du dispositif de sûreté. Il est donc recommandé sa suppression.

Recommandation n° 4. (GPMNSN, 2025) : Supprimer le pôle Supervision du domaine.

1.4.5 Une prévention du risque de corruption à renforcer

Compte tenu de la permanence des menaces dans un contexte de renforcement des trafics illicites et, au vu des dysfonctionnements relevés dans le cadre de ce rapport, une intensification de l'animation de la fonction de sûreté-sécurité apparaît nécessaire, la problématique ne se limitant pas à de simples contrôles des flux de marchandises, mais intégrant des questions de gestion des ressources humaines et de lutte contre la corruption⁴². À cet égard, au regard des risques avérés, le grand port doit s'élever aux standards actuellement retenus pour les ports les plus importants de métropole⁴³.

Outre la protection de ses réseaux informatiques, la segmentation de son information et le contrôle de ses accès, le grand port doit prendre en compte les risques associés au facteur humain, en termes de corruption tant active que passive (laquelle peut prendre désormais des formes telles que la menace, l'intimidation ou la pression exercée sur des proches ou sur l'entourage familial). Le risque n'est pas absent non plus à l'occasion des procédures de recrutement, bien que le port demande la transmission par les candidats d'un extrait de casier judiciaire, le port pouvant se trouver confronté au recrutement, à son insu, de personnes directement intéressées dans les trafics qui le menacent.

⁴² Dans son rapport consacré à l'OFAST (*op. cit.*), la Cour relève que « *dans les ports, aéroports et postes frontières, s'exerce une corruption protéiforme : fuites d'informations sur les contrôles planifiés, inspections de chargement annulées ou volontairement négligées, fourniture d'accès à des zones spécifiques, déplacement de chargements ou entraves aux enquêtes. Les organisations criminelles ont infiltré des sociétés du secteur transport-logistique à travers toute l'Europe (frets maritime et routier, autocars, plateformes de livraison, etc.)* ».

⁴³ L'actuel commandant du peloton de gendarmerie maritime, qui a participé à l'occasion de précédentes fonctions à la formation et au déploiement du PSMP de Marseille, relève que les grands ports tels que Le Havre ou Marseille ont sans doute une conscience plus accrue du niveau de risque, y compris au sein des populations de dockers, compte tenu des menaces générées par des trafics plus importants mais aussi, malheureusement, par certaines conséquences douloureuses directement liées, telles que la mort d'un docker au Havre en 2020.

Sur la période sous revue, le chiffre d'affaires du port est resté inférieur à 100 M€. Celui-ci n'est donc pas soumis aux dispositions de l'article 17 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, qui impose aux dirigeants des sociétés et des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) répondant à des critères déterminés, la mise en place de procédures destinées à prévenir et à détecter en France ou à l'étranger des faits de corruption et de trafic d'influence.

Toutefois, dans la perspective d'atteinte de ce seuil de chiffre d'affaires, le port a entamé en 2023, un processus de formation anti-corruption, suivi par 32 salariés parmi les membres de la direction et les chefs de service. Il a également mis en place une adhésion à la plateforme Mentor qui devrait permettre à l'ensemble des salariés de suivre une formation à la déontologie. Une politique cadeaux et invitations est envisagée mais n'a pas encore été déployée.

En termes de procédures internes, la permanence du risque de corruption ou de menaces sur les agents justifie la mise en place de mesures de préventions auxquelles le port a commencé à réfléchir. Les personnels du port ont ainsi la possibilité de se déclarer discrètement « sous contrainte », offrant alors à la hiérarchie la possibilité d'une mise à l'écart de la menace, à travers des changements d'attribution ou de responsabilités. Plus récemment, en mars 2025, le port s'est engagé à se doter d'un dispositif anti-corruption, s'inspirant de celui prévu par l'article 17 de la loi Sapin 2. Il s'articulera autour d'un code de conduite, d'une politique cadeaux, d'un marché visant à définir les scénarios de situation à risques rassemblés au sein d'une cartographie et de la poursuite du dispositif de sensibilisation et de formation.

Recommandation n° 5. (GPMNSN, 2025) : Mettre en œuvre un dispositif de prévention de la corruption s'inspirant des mesures et procédures prévues au II de l'article 17 de la loi 2016-1691 du 9 décembre 2016.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Bien que ses instances de gouvernance soient fonctionnelles, le GPMNSN est handicapé par un contexte social particulièrement tendu marqué par des grèves régulières, accompagnées de violences verbales et physiques.

La Cour a identifié des défaillances majeures de la politique de ressources humaines. Les effectifs ont augmenté de 16 %, sans lien avec des besoins nouveaux : les deux tiers de cette augmentation correspondent à des créations de postes dans le cadre de négociations relatives à un préavis de grève, souvent en doublon d'activités existantes (surveillance) ou sur des activités identifiées comme faiblement productives (ateliers). L'adaptation de l'effectif aux besoins réels est nécessaire. La politique de rémunération se caractérise quant à elle par un empilement de primes injustifié, contribuant à l'inflation des rémunérations. Enfin, des dysfonctionnements sont constatés en matière de contrôle du temps de travail et d'absentéisme. Au total, les charges de personnel ont crû de plus de moitié% depuis 2017, les amenant à plus des deux tiers du chiffre d'affaires.

En matière de sécurité et de sûreté, l'intensification des trafics impose un renforcement du niveau de contrôle. La suppression de l'équipe chargée de la « supervision du domaine » apparaît nécessaire, dans la mesure où les activités de celle-ci sont redondantes avec celles

des prestataires dûment habilités pour ces missions. Les relations avec le prestataire privé TGO qui opère le terminal à conteneurs doivent également être précisées afin de renforcer les garanties de sécurité associées aux terminaux conteneurs et roulier. Enfin, compte tenu des risques avérés, le port pourrait s'inspirer dès à présent des dispositifs de prévention contre la corruption inscrits dans la loi Sapin II, dans la perspective de sa mise en œuvre prochaine.

2 UNE SITUATION FINANCIERE VULNERABLE, QUI APPELLE A LA VIGILANCE

La rentabilité du port s'est fortement dégradée, pénalisée par la forte progression des charges de personnel et le coût élevé de la maintenance des dragues. Cette situation est aggravée par la dépendance du port aux trafics fossiles, qui constitue un risque majeur pour la viabilité de son modèle économique. Bien qu'il dispose de marges de manœuvre au bilan, les ressources du port restent insuffisantes pour financer pleinement la transition de son modèle économique. En outre, des difficultés opérationnelles, liées à la gestion des investissements, la maintenance des dragues, la gestion du terminal à conteneurs et le contrôle des achats, contraignent sa capacité à apporter une réponse stratégique efficace.

2.1 Un trafic global dépendant à 70 % des énergies fossiles

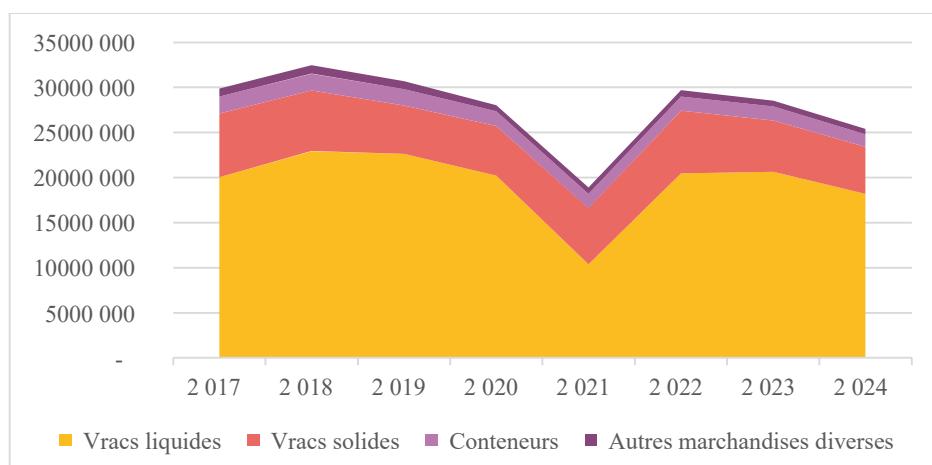
2.1.1 Des volumes tributaires de facteurs exogènes et de mouvements sociaux

En 2024, le trafic total de marchandises du GPMNSN s'élevait à 25,7 Mt, ce qui en fait le 4^e port français en volume, derrière Le Havre-Rouen-Paris (Haropa), Marseille-Fos et Dunkerque, et le 1^{er} port de la façade atlantique.

Le port est principalement importateur. La part de l'import dans le trafic total représente plus des deux tiers du volume global, passant de 69 % en 2017 à 74 % en 2023.

Bénéficiant de la proximité de trois sites énergétiques (la raffinerie pétrolière Total Energies à Donges, la centrale à charbon d'EDF à Cordemais et le terminal méthanier Elengy à Montoir), le modèle économique est structurellement assis sur les énergies fossiles, qui représentent environ 70 % du tonnage réalisé. Les conteneurs représentent 5 à 6 % du trafic, la part restante relevant du vrac solide (notamment charbon, alimentation animale, sable, céréales) et des autres marchandises (notamment le trafic roulier).

Graphique n° 3 : Trafic en volume, cumulé (tonnes), 2017-2024



Source : Cour des comptes, à partir des données GPM

Après plusieurs années de trafic moyen avoisinant 26 Mt, le volume de trafic s'élevait à 29,9 Mt en 2017, renouant avec les niveaux d'activité antérieurs à la crise de 2008 (32,5 Mt). Après une baisse d'activité de 5,5 % en 2019, qui s'explique principalement par un arrêt technique à la raffinerie de Donges, l'année 2020 a enregistré une baisse de 8,7 % de l'activité (2,7 Mt), d'abord causée par la poursuite des blocages contre la réforme des retraites puis par la pandémie de covid-19. Malgré une diminution de la demande de produits pétroliers du fait des confinements, le dynamisme de certaines filières (gaz, alimentation animale, céréales) a permis de contenir la baisse de volume global. C'est en 2021 que le port a connu la plus forte baisse de trafic sur la période (-32 % par rapport à 2020), sous l'effet cumulé de la baisse de trafic de produits pétroliers et de GNL. Si la dynamique pré-2020 est retrouvée l'année suivante, le port est de nouveau affecté, dès 2023, par des crises exogènes sur les marchés vracs solides qui impactent à la baisse le trafic du GPM (-3,9 %). Le trafic 2023 reste inférieur au trafic d'entrée de période. Celle-ci est caractérisée par la diminution du trafic pétrolier, en partie compensée par l'import de gaz, et par la disparition progressive du trafic charbonnier ainsi que par l'absence de dynamisme des trafics conteneurs et céréales. En 2024, le trafic s'établit à 25,7 Mt, confirmant la tendance à la baisse du trafic observée en 2023. Cette diminution s'explique par la baisse des trafics énergétiques que ne permet pas de compenser la hausse des trafics de vracs dédiés à l'alimentation animale.

L'examen des trafics réalisés par rapport aux trafics prévus atteste de l'impact des chocs exogènes sur l'activité du port, ainsi qu'en atteste le tableau suivant.

Tableau n° 6 : Comparaison entre le trafic réalisé et le prévisionnel, 2017-2023, Mt

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tonnage (Mt) – réalisé	29,9	32,5	30,7	28,0	18,9	29,7	28,5	25,7
Prévisionnel – initial	29,3	30,2	30,4	30,7	18,2	28,7	33,8	34,3
Projet stratégique 2015-2020					Projet stratégique 2021-2026			

Source : Projets stratégiques 2015-2020 (octobre 2015) et 2021-2026 (novembre 2021) ; données GPM

Le réalisé a été légèrement supérieur aux prévisions à cinq reprises sur l'exercice, alors que les prévisions se sont révélées trop optimistes à trois reprises⁴⁴.

⁴⁴ En 2020 (-8,8% par rapport au prévisionnel), en 2023, où une hausse importante du trafic était espérée alors que le port a subi l'impact de chocs exogènes sur le marché énergétique (-15,7% par rapport au prévisionnel) et en 2024, où les trafics étaient attendus à la hausse, les arrêts techniques sur les installations industrielles au sein des terminaux méthanier et pétrolier ont pénalisé l'activité (-25,1 %).

La gestion de la crise sanitaire par le port

Pour faire face aux perturbations induites par l'épidémie de covid-19, le GPM a activé son plan de continuité d'activité le 13 mars 2020. Au total, 260 agents ont eu recours au chômage partiel, 170 agents ont télétravaillé (sur la base du volontariat), 110 personnes ont été mobilisées sur le site. Sur le total de l'année 2020, 94 498 heures de chômage partiel ont été déclarées par le port. Les agents concernés sont essentiellement les marins affectés au dragage, les ouvriers de maintenance et de réparation navale, ainsi qu'une partie du personnel administratif.

Le rapport d'activité du port portant sur l'année 2020 témoigne d'une légère baisse d'activité en 2020, qu'il s'agisse du volume de trafic (28,0 Mt au lieu de 30,7 Mt en prévisionnel), du chiffre d'affaire ou des projets du port. Cependant, cette baisse s'explique moins par l'effet de la pandémie que par les grèves liées à la réforme des retraites (dont le coût est estimé à 0,7 Mt⁴⁵) et par l'arrêt de la raffinerie de Donges au 1^{er} décembre (environ 0,9 Mt⁴⁶). Il en résulte que la baisse de trafic liée uniquement à la crise sanitaire serait de l'ordre de 1,1 Mt. Si le port indique que « *le plan de continuité a permis de maintenir le trafic maritime en mobilisant uniquement les salariés nécessaires pour assurer cette activité* », l'analyse du chiffre d'affaire montre donc une perte limitée causée par l'épidémie, au regard des autres chocs de l'année. Dès lors, la Cour s'interroge sur les marges de manœuvre potentielles qu'illustre cette quasi-absence de perturbation de l'activité et des revenus portuaires alors que 260 agents, soit environ la moitié des effectifs du port, ont été en chômage partiel durant un trimestre.

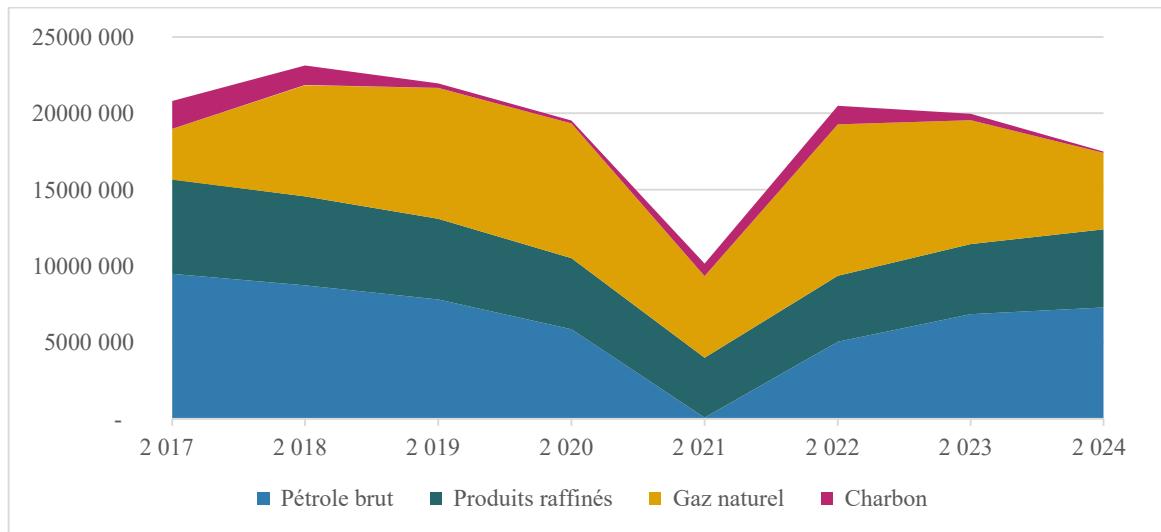
En termes de relance à l'issue de la crise sanitaire, afin d'accompagner ses clients, parfois fortement touchés par la crise comme la filière aéronautique, le port a accordé, conformément aux instructions nationales, des reports voire des annulations d'échéances de loyer (0,8 M€ au total), et a adopté une politique de droits de port favorable aux navires.

2.1.2 Un trafic énergétique porté par trois filières fossiles

Le trafic énergétique, qui représente l'essentiel du trafic, revêt une importance stratégique pour le port. L'annexe n°6 détaille l'analyse des trafics de ce secteur. Le graphique ci-après présente l'évolution du trafic énergétique par type.

⁴⁵ CGefi/ Rapport annuel / GPMNSN / Juillet 2020

⁴⁶ En ordre de grandeur, en projetant la baisse tendancielle des trafics entre 2017 et 2020 et en considérant que l'ensemble des imports de brut et des exports de raffinés sont liés à l'activité de la raffinerie.

Graphique n° 4 : Trafic de produits fossiles par types (tonnes), 2017-2024

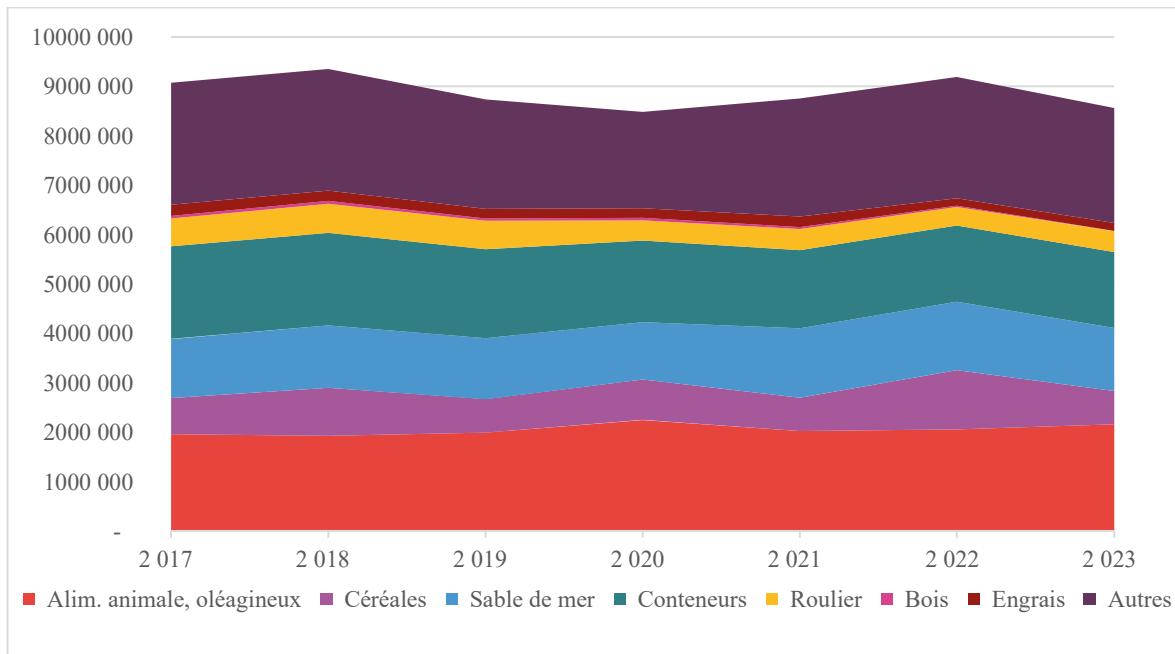
Source : Cour des comptes, à partir des données GPM

De façon générale, la chute du trafic pétrolier en 2021, causée par l'arrêt provisoire de la raffinerie de Donges pour des raisons économiques, a conduit à l'arrêt total de l'import de pétrole brut en 2021, trafic qui représentait un cinquième du trafic en 2020. Une baisse tendancielle du trafic pétrolier est observable. Le trafic gazier est le plus dynamique, passant de 11 % à 28 % du trafic du port sur la période. La centrale à charbon a vocation à cesser son activité en 2027. Cette fermeture aura un impact sur la gestion des personnels du port, puisque la manutention du charbon emploie des agents qui bénéficient d'un droit de retour en cas de fermeture de la centrale.

2.1.3 Un trafic hors énergie stable mais qui peine à capter tout le potentiel régional

Les principaux trafics hors énergétique du port sont marqués par leur diversité (alimentation animale, céréales, oléagineux, engrains, bois, sable, trafic roulier, conteneurs) et par une relative stabilité⁴⁷. Ils ne représentaient sur la période qu'environ 30 % du trafic. Le graphique ci-après permet d'observer leur importance respective par type.

⁴⁷ Malgré une baisse en volume total : 9,1 Mt en 2017, 8,6 Mt en 2023.

Graphique n° 5 : Trafic de produits hors énergies fossiles, par types (tonnes), 2017-2023

Source : Cour des comptes, à partir des données GPM

Hors énergies, les principaux trafics sont respectivement l'alimentation animale et les oléagineux (entre 21 % et 25 % du trafic hors énergie sur la période), les conteneurs (entre 17 % et 21 %), le sable (entre 13 et 16 %), les céréales (entre 8 et 13 %) et le roulier (entre 4 et 7 %). Ces trafics sont inégalement répartis entre imports et exports : les trafics d'alimentation animale et oléagineux, le sable de mer et le bois sont uniquement constitués d'imports ; le trafic de céréales l'est uniquement d'export ; l'import représente 40 à 50 % du trafic de conteneurs et 60 à 70 % du trafic roulier.

2.1.3.1 Des vracs stables, un trafic céréalier inférieur au potentiel

S'agissant des vracs solides, le GPMNSN est le premier port français d'importation de matières premières pour l'alimentation animale (tourteaux, graines oléagineuses), dont le trafic est en légère croissance sur la période (1,9 Mt en 2017, 2,1 Mt en 2023, en moyenne 7 % du trafic du port). Deuxième trafic de vrac solide hors énergie, le sable, qui représente en moyenne 5 % du trafic total, est stable sur la période malgré les aléas rencontrés par le secteur du BTP.

Historique, quoiqu'aujourd'hui mineur (entre 2 % et 4 % du trafic total), le trafic céréalier est fortement dépendant des conditions météorologiques et varie selon les années. Le port est par ailleurs concurrencé pour l'export céréalier par Rouen, La Rochelle, voire les ports étrangers. Composé à 95 % de céréales produites dans l'hinterland céréalier qui s'étend jusqu'au Centre-Val de Loire et la Nouvelle Aquitaine, il atteint 0,7 Mt en 2023 et reste donc inférieur aux possibilités du port permises par les silos à grains implantés à Roche-Maurice, Montoir et à Saint-Nazaire, et à la cible fixée par le port dans son projet stratégique 2021-2026 (1,2 Mt/ an ; cible atteinte uniquement en 2022).

Les vracs liquides sont stockés dans le poste à liquides de Montoir et composés essentiellement d'huiles végétales, de biocarburants, de vin et d'engrais, ces derniers transitant

par le port jusqu'à la fermeture d'une usine qui a cessé sa production en 2024 pour devenir un site uniquement de stockage. Le port, qui a récemment opéré une rénovation complète du terminal de vracs liquides, dispose à ce jour d'un outil sous-utilisé.

2.1.3.2 Un trafic roulier et de marchandises diverses important

Avec une moyenne de 110 000 véhicules par an et 2,5 Mt de marchandises diverses, le trafic roulier et autres vracs solides présente une importance certaine. Il se stabilise autour de cinq lignes régulières. Les autres vracs solides sont composés principalement d'import de matériaux de construction et d'exports de ferrailles. D'autres trafics émergent avec les colis « XXL », colis particulièrement volumineux ou lourds. Ainsi, selon le port, la livraison du parc éolien en mer de Saint-Nazaire en 2022 a généré 100 000 t de trafic.

2.1.3.3 L'érosion du trafic de conteneurs

L'activité conteneurs est réalisée sur le terminal dédié aux marchandises diverses et conteneurs composé de 3 portiques à conteneurs, avec une cadence de chargement/déchargement de 26 conteneurs par heure et par portique. Le terminal comprend une zone de stockage de 28 hectares avec des espaces pour des conteneurs pleins à hauteur de 8 100 équivalents vingt-pieds (EVP), des espaces pour des conteneurs vides à hauteur de 12 000 EVP et 320 prises pour les conteneurs à température dirigée nécessitant une connexion électrique. En 2023, le terminal a accueilli en moyenne 482 conteneurs par jour en réception/livraison.

Tableau n° 7 : **Trafic de conteneurs à Nantes Saint-Nazaire**

<i>Année</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Conteneurs (Mt)</i>	1,9	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4
<i>Nb EVP</i>	195 297	187 291	176 440	157 391	145 743	149 642	152 776	133 000
<i>Chiffre d'affaires (M€)</i>	1,9	1,9	1,8	1,65	1,58	1,54	1,53	N.D.

Source/note : Cour des comptes d'après GPMNSN

Le trafic a fortement diminué sur la période 2017-2024, et s'est établi à 133 000 équivalents vingt-pieds (EVP) pour l'année 2024. Sur la période 2017-2023, il a connu une baisse de 18 %, engendrant une perte de chiffre d'affaires de près de 400 000 € en matière de droits de port. Ce décrochage se décline en une baisse significative des trafics à l'export, à hauteur de 24 %, et par un déclin plus modéré des trafics à l'import à hauteur de 11%.

L'activité du port s'articulait en 2019 autour de 5 lignes régulières, responsables de 72 % des volumes. L'activité du terminal dépend ainsi fortement des décisions d'un faible nombre d'armateurs. Une escale à Nantes Saint-Nazaire de la ligne vers le sud de l'Europe a notamment été supprimée en 2019 avec une redirection des flux vers le Havre et les ports d'Europe du

Nord. Le port craint par ailleurs que la desserte Antilles de CMA-CGM n'abandonne son escale à Montoir de Bretagne, ce qui entraînerait une forte baisse des volumes.

2.2 Une rentabilité en berne, affectée par la hausse des charges de personnel

Le tableau ci-après présente l'évolution du compte de résultat du GPMNSN.

Tableau n° 8 : Évolution du compte de résultat simplifié du GPMNSN

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2017/2024
Produits d'exploitation	99,74	112,03	110,30	106,69	113,25	130,55	130,32	141,97	42%
Dont Chiffre d'affaires	70,90	76,25	78,02	72,37	73,83	93,99	92,81	95,03	34%
Charges d'exploitation	89,35	101,69	103,47	107,06	117,18	126,70	127,20	138,94	56%
Résultat d'exploitation	10,40	10,34	6,82	-0,36	-3,93	3,85	3,12	3,04	-71%
Produits financiers	1,06	1,43	1,24	1,02	0,60	0,15	9,53	0,06	-94%
Charges financières	3,93	2,99	3,60	2,32	2,07	1,89	11,80	2,26	-42%
Résultat financier	-2,87	-1,56	-2,36	-1,30	-1,47	-1,74	-2,27	-2,20	-23%
Impôts sur les sociétés	0,02	0,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-100%
Résultat net	7,51	8,26	4,46	-1,66	-5,40	2,11	0,85	0,84	-89%

Source : Cour des comptes d'après les rapports des commissaires aux comptes du GPMNSN

La rentabilité connaît une dégradation notable sur la période 2017-2024. Le résultat d'exploitation baisse continuellement, passant de 14,7 % en 2017 à seulement 3,2 % en 2024, après deux années de pertes (2020 et 2021). Cette détérioration résulte principalement de l'augmentation des charges d'exploitation beaucoup plus forte que celle des produits, atteignant jusqu'à 158,7 % du chiffre d'affaires en 2021 et en particulier des charges de personnel. La progression des produits d'exploitation d'environ 40 % sur la période, portée par l'augmentation du chiffre d'affaires et de la dotation de l'État, ne permet pas de compenser pleinement les charges élevées. Si une reprise modérée est observée depuis 2022, les marges restent faibles, soulignant la nécessité pour le port de maîtriser ses coûts et diversifier ses sources de revenus, qui dépendent aujourd'hui principalement des énergies fossiles.

2.2.1 Une progression inégale des produits d'exploitation

Tableau n° 9 : Répartition du chiffre d'affaires du GPMNSN par catégorie (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2017/2024
Travaux et études	5,2	2,9	2,0	2,7	8,7	8,4	7,1	8,8	+68.6%
Droits de port	37,1	41,4	41,5	35,3	27,4	39,7	40,1	38,4	+3.5%
Location matériel et outillage	2,4	3,5	3,0	2,5	3,7	7,2			
Domaine et Concessions	20,6	21,4	22,2	24,8	26,6	29,7	33,5	36,3	+76.5%
Autres prestations de services	2,0	2,1	2,2	1,9	2,0	2,5	2,3	2,5	+27.0%
Produits des activités annexes	3,6	5,0	7,1	5,2	5,5	6,5	9,8	9,0	+148.6%
Chiffre d'affaires	70,90	76,2	78,0	72,4	73,8	94,0	92,81	95,03	+34.0%

Source : Cour des comptes d'après les rapports des commissaires aux comptes du GPMNSN

Le chiffre d'affaires du port, qui repose principalement sur quatre catégories de produits (droits de port, domaine, outillage et services), a connu une progression notable de 34,0 % entre 2017 et 2024, passant de 70,90 M€ à 95,03 M€. Cependant cette évolution n'a pas été linéaire, le chiffre d'affaires ayant marqué un repli temporaire en 2020 et 2021, en conséquence de la crise sanitaire. Malgré ce recul, il a rebondi dès 2022, atteignant un niveau supérieur à celui de 2019 (+15,96 M€). En 2024, les deux principales composantes du chiffre d'affaires sont les droits de port et les recettes domaniales, qui représentent ensemble près de 80 % du total.

2.2.1.1 Une progression modeste des droits de port

Les droits de ports représentent près de 40 % du chiffre d'affaires du GPMNSN en 2024 soit 38,4 M€. Après une progression de 11,8 % en 2018, portée par une augmentation des trafics, leur croissance s'est stabilisée en 2019 avec une hausse modeste de 0,2 %. Cependant, la crise sanitaire a provoqué une forte contraction des trafics en 2020 et 2021, ramenant les droits de port à 27,4 M€ en 2021. Après une reprise notable en 2022 et 2023, où les droits de ports ont atteint respectivement 39,7 M€ en 2022 et 40,1 M€ en 2023, l'année 2024 est marquée par une nouvelle baisse des droits de port liée à la baisse des trafics de combustibles fossiles.

Conformément à l'article R. 5312-74 du code des transports, le produit des droits est recouvré par les services des douanes, puis est reversé par la direction départementale des finances publiques (DDFiP), à partir des taux de droits de ports fixés en conseil de surveillance

et des déclarations navires transmises par le port qui font l'objet d'un contrôle régulier par les services du port⁴⁸.

La politique tarifaire du GPMNSN a consisté dans un premier temps, à contenir les évolutions des droits de port sur les navires et les marchandises, permettant ainsi d'accroître la compétitivité. Les tarifs ont ainsi globalement augmenté de 1 % en 2018 sauf pour les navires transportant du pétrole brut puis sont restés inchangés en 2019. Lors de la crise sanitaire, le port a gelé les tarifs en 2020 et en 2021. Cette politique s'est poursuivie une fois la crise sanitaire passée, malgré la reprise des trafics et ne s'est infléchie qu'en 2023, les grilles tarifaires ayant connu une augmentation de 6 %.

Ces évolutions apparaissent en porte-à-faux avec les orientations stratégiques du GPMNSN en matière de droits de port. Le projet stratégique 2015-2020 prévoyait une augmentation des tarifs « *d'un point au-dessus de l'inflation à compter de 2016* ». Cette mesure n'a pas été mise en application. De la même façon, le gel des tarifs pour 2022 inscrit dans le projet stratégique 2021-2026, ne s'est appliqué que partiellement. Un type de tarif fait exception⁴⁹.

Cette politique tarifaire visant à contenir les hausses pour renforcer la compétitivité soulève un autre problème d'incohérence stratégique, notamment sur la diversification des sources de revenus du port. Les orientations stratégiques sur les droits de port s'attachent en effet à l'évolution globale des tarifs et ne visent pas à encourager le développement de certains trafics. La tarification des navires, qui repose sur des distinctions par type et taille de navires ainsi que par zone d'accostage, n'a pas évolué sur la période à deux exceptions près⁵⁰. Les grilles actuelles tendent ainsi à appliquer un tarif de droit de port navire plus avantageux aux grands navires transportant des énergies fossiles (gaz naturel liquéfié, hydrocarbures liquides) qu'aux navires de plus petite taille.

Les droits de port marchandises sont nuls pour les conteneurs, contrairement à certains grands ports comme Bordeaux, La Rochelle ou Haropa⁵¹, ce qui n'a pas permis d'enrayer l'érosion du trafic de conteneurs du GPMNSN. À l'évidence, le facteur prix n'est pas le levier

⁴⁸ Les déclarations navires reçues par les services des douanes font l'objet d'un contrôle rigoureux. En effet, lorsqu'un navire souhaite faire une escale au GPMNSN, il transmet une demande d'autorisation de place à quai (Dapaq) dans l'outil de gestion des escales SWING, 48h avant son arrivée, qui est validée par un membre du service trafic maritime de la capitainerie. Une déclaration navire est remplie par les agents maritimes dans DECNAV (module de SWIING) à partir des informations de la Dapaq. Certaines déclarations navires ne sont pas informatisées, en particulier pour les navires sabliers, et traitées individuellement par le service compétitivité au sein de la direction marketing. Ce même service réalise des contrôles hebdomadaires sur l'exhaustivité des déclarations de navires. Un deuxième contrôle est réalisé à la rétrocession par la recette régionale des douanes au GPMNSN des droits de port. Le service compétitivité réalise un contrôle hebdomadaire de l'adéquation des informations issues du certificat de recette de la DDFiP et de celles issues de la compilation des déclarations navires.

⁴⁹ Celui des navires Jack Up.

⁵⁰ En 2019, la catégorie des navires de charges à manutention horizontale est scindée en deux sous-catégories en fonction de la taille des navires. En 2021, la grille distingue le tarif des paquebots et des vedettes à passagers qui était auparavant identique.

⁵¹ Au GPM de Bordeaux, en 2024, les conteneurs pleins étaient soumis à une redevance de 0,078 € l'unité à l'embarquement et au transbordement comme au débarquement. A Haropa, les conteneurs pleins sont soumis dans le cas général à une redevance allant jusqu'à 14,987 €/tonne au débarquement. A La Rochelle, les conteneurs pleins sont assujettis à une redevance allant jusqu'à 0,1107 €/unité. Ce n'est pas le cas en revanche à Dunkerque, à Marseille.

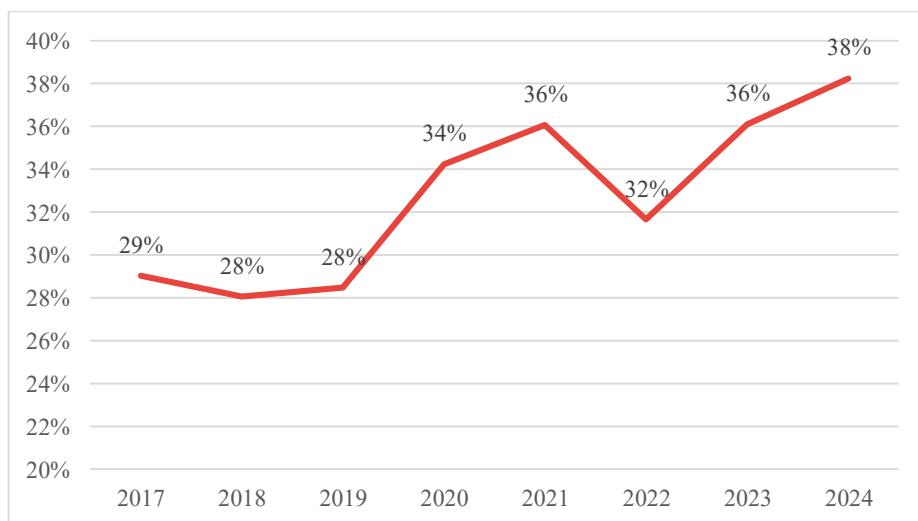
principal permettant de limiter le manque à gagner relatif aux mauvaises performances du terminal à conteneurs.

Le GPMNSN a refondu en 2025 la structure de ses grilles tarifaires en alignant les taux de redevances sur les navires quel que soit leur taille, dans l'objectif d'assurer une stabilité des prévisions budgétaires et de préparer les grilles tarifaires à la baisse des trafics fossiles. Ces évolutions tarifaires doivent s'accompagner d'une remise à plat plus générale de la politique tarifaire et d'une stratégie pluriannuelle réfléchie quant à l'évolution des droits de port.

2.2.1.2 Des recettes domaniales et des concessions en hausse mais dont le développement doit se poursuivre

Les recettes domaniales représentent près de 40 % du chiffre d'affaires du GPMNSN en 2024, soit 36,3 M€ (cf. *infra*). Ainsi que l'illustre le graphique ci-après, après une relative stagnation des recettes domaniales entre 2017 et 2019, (croissance annuelle de 4 %), les recettes domaniales et des concessions connaissent une progression plus rapide à partir de 2020 (croissance annuelle moyenne de 11 %), suite à la refonte de la politique domaniale engagée en 2019.

Graphique n° 6 : Part des recettes liées au domaine et aux concessions dans le chiffre d'affaires du GPMNSN, 2017-2024 (M€)



Source : Cour des comptes d'après les rapports des commissaires aux comptes

La progression des recettes domaniales dans le chiffre d'affaires est plus rapide que la moyenne des grands ports maritimes métropolitains. Elle représente ainsi 24 % sur la période 2017-2023, alors qu'elle se limitait à 15,5 % en moyenne et respectivement 11 %, 15% et 9% pour Dunkerque, Haropa et Marseille dans le même temps⁵². Seul le GPM de Bordeaux, dont

⁵² Il est à noter cependant que la part des recettes domaniales à Dunkerque et Haropa représente déjà respectivement 45 % et 54 % en 2023, contre 36 % au GPMNSN.

les revenus domaniaux ont doublé pour passer de 11 M€ à 22 M€ sur la période, portant leur part dans le chiffre d'affaires de 30 % à 52 %, fait mieux.

2.2.1.3 Une dotation de l'État substantielle aux modalités de calcul floues

L'article R.5313-69 du code des transports dispose que l'État supporte « *les frais de l'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer* » ainsi que « *les dépenses relatives aux engins de dragage* » dans les limites inscrites à l'article R5313-73, à savoir les « *dépenses d'acquisition, d'entretien, de grosses réparations, d'amélioration et de renouvellement du matériel* ». Le tableau ci-dessous présente l'évolution de cette dotation.

Tableau n° 10 : **Évolution de la dotation de l'État pour les dépenses de dragage, d'entretien et d'exploitation de certains ouvrages (en M€)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evol 2017/2023
<i>Charges déclarées par le port</i>	18,21	20,85	22,62	25,43	23,63	30,68	34,3	+89%
<i>Subventions d'exploitation</i>	13,46	17,74	17,64	18,81	19,19	17,79	17,86	+33%
<i>Dotation de l'État hors remboursement de la taxe sur les salaires</i>	12,72	17,43	17,24	17,12	18,19	16,69	16,74	+32%
<i>Reste à charge pour le GPM</i>	4,75	3,11	4,98	6,62	4,44	12,89	16,47	+247%

Source : Cour des comptes d'après rapports des commissaires aux comptes et fichiers annuels transmis à la DGITM

Sur la période 2018-2023, la subvention d'exploitation, essentiellement constituée de la dotation de l'État, a représenté une part significative des produits (15 % en moyenne). Après avoir fortement augmenté de près d'un tiers en 2018, la dotation de l'État se stabilise à près de 17 M€.

Cette dotation ne couvre pas totalement les coûts de dragages, d'entretien et d'exploitation portuaire déclarés par le port dans sa réponse à l'enquête budgétaire annuelle adressée à la DGITM. Sur la période 2017-2023, le taux de couverture était d'environ 70 %.

Toutefois, en l'absence de définition claire des dépenses éligibles et de leur modalité de calcul, le port retient un périmètre large⁵³, qui englobe les charges non décaissables et les

⁵³ Le port demande ainsi remboursement d'amortissements et de provisions pour un montant de 1,5 M€ en 2023 soit 5 % de ses dépenses déclarées. Par ailleurs, les charges indirectes, composées pour plus de la moitié

charges indirectes dont des frais généraux de direction. Il inclut également des charges régaliennes parmi lesquelles figurent les frais de personnels des agents de sûreté portuaire dont la pertinence interroge. Ainsi, en considérant le seul périmètre des dépenses décaissables, sans prendre en compte les frais généraux de direction ni les frais de personnels des agents de sûreté portuaire, la dotation versée par l'État couvre en moyenne 85 % des charges assumées par le port.

Il apparaît donc nécessaire de clarifier le périmètre des dépenses éligibles à la dotation dragage, conformément aux observations que la Cour réitère depuis plus de dix ans. Dans un rapport remis en 2016⁵⁴, s'appuyant sur une recommandation adressée par la Cour en 2014 à l'État⁵⁵, le CGEDD et le CGEFI avaient proposé l'élaboration d'une convention triennale entre l'État et les GPM précisant la nature des dépenses éligibles. En 2023, dans son rapport sur le groupement d'intérêt économique dragages-ports (GIE D-P), la Cour appelait à nouveau la DGITM à « *réviser les modalités de prise en charge des dépenses de dragages par l'État en vue d'accroître la transparence et l'efficience* » d'ici à 2024. À ce jour, cette recommandation n'est toujours pas complètement mise en œuvre par la DGITM même si certaines dépenses éligibles ont été précisées, en raison d'un manque de cadrage méthodologique. De ce fait, en 2025, la direction du budget a sollicité l'appui du CGEFI afin d'expertiser les déclarations des coûts de dragage des GPM, de clarifier définitivement le périmètre des dépenses éligibles et de renforcer la transparence des dotations allouées.

2.2.1.4 La volatilité des autres sources de chiffre d'affaires

Hors droits de port, recettes domaniales et dotation de l'État, les autres sources de chiffre d'affaires ont progressé sur la période 2017-2023 (+ 45 %), passant de 13,3 M€ en 2017 à 19,24 M€ en 2023. Elles ont pu représenter jusqu'à près de 30 % du chiffre d'affaires en 2021. Elles se caractérisent par une forte volatilité, liée à la disponibilité des engins de dragage.

de frais généraux de direction, sont également incluses (1,4 M€ en 2023, soit 5 % des dépenses déclarées). Les frais de personnel de sûreté représentent 1,7 M€ en 2023. En 2023, les prestations de dragages dans d'autres ports ont généré des revenus de 7 M€ environ.

⁵⁴ Conseil général de l'environnement et du développement durable, Contrôle général économique et financier, Répartition entre les grands ports maritimes de la dotation de l'État affectée aux travaux de dragage, d'entretien et d'exploitation de certains ouvrages dans les grands ports maritimes, juillet 2016.

⁵⁵ La recommandation n°7 appelait la DGITM à « Expliciter les critères de la clef de répartition de la dotation de l'État entre les grands ports maritimes, sur la base d'une connaissance consolidée des dépenses d'entretien des ports et d'une incitation à la mutualisation ».

Tableau n° 11 : Décomposition des autres sources de chiffre d'affaires, 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prestation de dragages	ND	ND	3,9	2,7	8,5	8,3	7,0	8,7
Prestations de maintenance	ND	ND	3,0	3,2	3,8	4,4	2,1	2,0
Lamanage	0,9	1,2	1,0	0,8	1,2	1,5	1,5	1,4
Mise à disposition des rampes du terminal roulier	1,1	1,1	ND	1,0	1,1	1,0	1,2	0,8
Mise à disposition des formes et des quais	0,7	1,3	1,0	1,1	1,0	3,0	2,6	2,1
Mise à disposition des outillages	0,7	1,0	1,0	0,6	1,4	3,0	2,1	0,9
Autre	9,7	8,9	4,4	2,9	2,8	3,4	2,7	4,4
Total	13,3	13,4	14,3	12,3	19,8	24,6	19,2	20,3

Source : Cour des comptes d'après GPMNSN. La décomposition des autres sources de chiffre d'affaires correspond aux catégories « Travaux et études », « Location matériel et outillage », « Autres prestations de services » et « Produits des activités annexes » du Tableau n°9.

De fait, les autres recettes du port sont essentiellement composées des prestations de dragage dans d'autres ports (8,7 M€ en 2024, soit 42,8 % des autres sources de chiffre d'affaires), qui sont fluctuantes sur la période, du fait du manque de fiabilité de la drague. Les pannes et les avaries de la drague Samuel de Champlain ont ainsi pesé sur les recettes de prestation de dragage en 2019 et 2020. Inversement, l'année 2021 est marquée par un net rebond des autres sources de chiffre d'affaires, porté par l'exploitation à son plein potentiel de la drague.

La mise à disposition de formes et de quais est la deuxième source d'autres recettes en 2024, ayant rapporté 2,1 M€ au port. Toutefois, le triplement de ces recettes sur la période apparaît de nature plus conjoncturelle que structurelle, et s'explique essentiellement par l'installation du champ éolien de Saint-Nazaire.

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire prévoyait le transfert de l'outillage portuaire aux opérateurs de terminaux. Toutefois, la réforme n'a été que partiellement mise en œuvre par le GPMNSN, qui continue de mettre à disposition des outillages. Les recettes qu'il perçoit à ce titre ont légèrement cru sur la période, passant de 0,7 M€ en 2017 à 0,9 M€ en 2023. Cette hausse s'explique notamment par l'évolution des prestations de mise à disposition des grues à Saint-Nazaire.

Enfin, la mise à disposition de rampes sur le terminal roulier et le lamanage participent dans une moindre mesure à l'évolution des autres recettes du port pour respectivement 0,8 M€ et 1,4 M€ en 2024.

2.2.2 Des charges d'exploitation en progression rapide à maîtriser

Les charges d'exploitation affichent une progression notable, augmentant à un rythme plus soutenu que celui des produits d'exploitation.

Tableau n° 12 : Évolution des charges d'exploitation du GPMNSN, 2017-2024 (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2017/2024
<i>Achats et variations de stock</i>	5,99	5,80	5,26	5,16	7,25	8,72	9,66	10,77	+79,8%
<i>Services extérieurs</i>	18,72	17,42	17,34	16,88	22,15	25,49	22,67	22,76	+21,6%
<i>Inpôts, taxes et versements assimilés</i>	1,26	1,56	1,61	1,58	1,79	2,23	1,92	2,89	+128,8 %
<i>Charges de personnel</i>	43,29	44,98	46,55	48,46	52,47	56,50	60,25	65,75	+51,9%
<i>Dotations aux amortissements et aux provisions</i>	17,84	28,90	31,05	32,20	32,25	32,30	31,25	33,91	+90,1%
<i>Autres charges d'exploitation</i>	2,25	3,03	1,66	2,78	1,27	1,46	1,45	2,86	+27,1%
Charges d'exploitation	89,35	101,69	103,47	107,06	117,18	126,70	127,20	138,94	+55,5%
Produits d'exploitation	99,74	112,03	110,30	106,69	113,25	130,55	130,32	141,97	+42,3%

Source : Cour des comptes d'après rapports des commissaires aux comptes. A partir de 2018, le GPMNSN a revalorisé ses immobilisations corporelles, ce qui s'est traduit par une hausse de la dotation aux amortissements.

Les charges d'exploitation sont passées de 89,35 M€ en 2017 à 101,69 M€ en 2018 puis à 138,94 M€ en 2023, ce qui représente une hausse significative de plus de 50 % entre 2017 et 2024. Cette dynamique reflète une augmentation des dépenses de personnel qui représentent le poste principal des charges d'exploitation (45,9 % des charges totales en moyenne sur 8 ans). Il s'agit du seul poste de charges qui ne décroît jamais sur la période. Cette tendance renvoie à un enjeu majeur de maîtrise pour la gestion financière du port.

2.2.2.1 Une forte progression des frais de personnel qui pèse sur le compte de résultat

La période est marquée par une forte progression des dépenses de personnel, qui sont passées de 43,29 M€ en 2017 à 65,75 M€ en 2024. Cette évolution résulte autant de la dynamique des rémunérations que de la croissance des effectifs. En effet, si les charges de personnel avaient évolué au même rythme que les effectifs, la croissance des charges de personnel aurait été divisée de moitié, limitée à 8,44 M€ entre 2017 et 2023, contre une hausse effective de 16,96 M€.

Tableau n° 13 : Progression des charges de personnel sur la période 2017-2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2017/2024
Charges de personnel (en M€)	43,3	45,0	46,5	48,5	52,5	56,5	60,2	65,7	+51,9%
<i>dont Rémunérations du personnel</i>	<i>30,2</i>	<i>31,7</i>	<i>32,4</i>	<i>34,0</i>	<i>36,5</i>	<i>39,1</i>	<i>41,3</i>	<i>44,9</i>	<i>+48,7%</i>
<i>dont Charges de sécurité sociale et de prévoyance</i>	<i>13,1</i>	<i>13,3</i>	<i>14,2</i>	<i>13,7</i>	<i>15,2</i>	<i>16,7</i>	<i>18,1</i>	<i>19,8</i>	<i>+51,0%</i>
<i>dont Autres charges sociales</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>1,1</i>	
Effectif (en ETP)	569,8	570,1	574,3	602,5	634,6	647,8	663,7	N.D.	+16,5%*
Charges de personnel rapportées au nombre d'ETP (en k€)	76,0	78,9	81,0	80,4	82,7	87,2	90,8	N.D.	+19,5%*
Part des charges de personnel dans le chiffre d'affaires	61,1%	59,0%	59,7%	67,0%	71,1%	60,1%	64,9%	69,2%	+13,3%
Part des charges de personnel dans les charges d'exploitation	48%	44%	45%	46%	45%	45%	47%	47%	-2%

Source : Cour des comptes d'après rapports des commissaires aux comptes

Note : N.D. signifie non disponible.

*Lorsque les données 2024 ne sont pas disponibles, l'évolution est donnée entre 2017 et 2023

La dynamique des charges de personnel affecte négativement la rentabilité du port. Sur la période 2017-2023, les charges de personnel représentaient près des deux tiers du chiffre d'affaires, soit 20 % de plus en moyenne que dans les autres GPM métropolitains.

2.2.2.2 D'autres charges soumises à des progressions notables

Les services extérieurs ont progressé de 21,6 % sur la période, passant de 18,72 M€ en 2017 à 22,76 M€ en 2024. Les évolutions de ce poste de charge sont essentiellement liées à l'exploitation des dragues et à leur maintenance. En 2023, les dépenses liées au dragage, composées des dépenses de carburant pour 2,7 M€, des dépenses de maintenance pour 6,7 M€ et du loyer de la drague Samuel de Champlain pour 8,2 M€, expliquaient plus de la moitié des services extérieurs.

Les achats et variations de stock atteignent 10,77 M€ en 2023, enregistrant une progression de près de 80 % par rapport à 2017, où ils s'élevaient à 5,99 M€. Cette augmentation significative s'explique principalement par la hausse des achats de matériel et de fournitures, qui sont passés de 5,28 M€ en 2017 à 9,67 M€ en 2024, du fait de l'accroissement des besoins de pièces de rechange nécessaires pour assurer la maintenance des dragues.

Les impôts, taxes et versements assimilés représentent en moyenne sur la période 1,85 M€ et couvrent notamment la taxe foncière, les taxes assises sur les salaires et la participation à la formation professionnelle continue. En 2022, ce poste de charge connaît une

forte hausse, s'établissant à 2,23 M€. Cette hausse s'explique par la résolution du contentieux⁵⁶ avec les services de la direction régionale des finances publiques concernant les taxes foncières.

Les autres charges d'exploitation s'établissent à 2,86 M€ en 2024, en hausse de 27,1 % par rapport à 2017. Après avoir été le seul poste de charge en baisse sur la période 2017-2023 (-35,5 %), grâce aux efforts de maîtrise des charges de gestion courante par le GPMNSN, les autres charges d'exploitation ont doublé entre 2023 et 2024.

Enfin, impactant le résultat d'exploitation et non l'EBC, les dotations aux amortissements et les provisions représentent le deuxième poste de charges du port. En 2018, ces charges non décaissables ont connu une augmentation très marquée de 11,1 M€, soit une hausse des deux tiers par rapport à 2017 (17,8 M€), qui s'explique essentiellement par la réévaluation des immobilisations corporelles. À partir de 2018, les dotations aux amortissements et aux provisions connaissent une hausse modérée (17 % entre 2018 et 2024). Elles se stabilisent autour de 30 M€, ce qui représente une charge considérable pour le port, représentant près de 40 % de son chiffre d'affaires.

La Cour a procédé à une estimation de l'effet de cette réévaluation des immobilisations sur la progression des dotations aux amortissements (cf. *annexe n°7*). Sans réévaluation, le niveau de la dotation aux amortissements aurait été plus faible (-8,5 M€ en moyenne), améliorant le résultat. Mais sa progression aurait été plus rapide (+25,0 % de hausse sans retraitement entre 2018 et 2024), signe du dynamisme des acquisitions d'installations techniques, de matériel et d'outillage.

2.2.3 Une rentabilité faible

L'évolution de l'excédent brut d'exploitation (EBC) traduit des tensions croissantes sur la rentabilité d'exploitation. Positif et en croissance en début de période, l'EBC s'établit à 28,9 M€ en 2018 et 28,8 M€ en 2019, porté par la hausse des trafics et de la dotation de l'État aux dragages. La crise sanitaire de 2020-2021 provoque un choc majeur sur les performances d'exploitation. En 2021, l'EBC chute à 16,90 M€, suite à la fermeture temporaire de la raffinerie de Donges et à la progression des charges de personnel, que l'exploitation à son plein potentiel de la drague Samuel de Champlain ne parvient que partiellement à compenser. En 2022, l'EBC amorce un redressement, porté par les trafics énergétiques et la mise en place du parc éolien de Saint-Nazaire, mais les avaries subies par la drague Samuel de Champlain freinent sa progression. Cependant en 2023, l'EBC baisse légèrement (-3 %) pour s'établir à 24,85, suite à une nouvelle immobilisation de la drague et à des mouvements sociaux qui pèsent sur les recettes, montrant les limites de la capacité du port à maintenir cette dynamique de reprise. Cette baisse de l'EBC se prolonge en 2024, où l'EBC atteint un point bas, hors période Covid,

⁵⁶ Dans un arrêt du 2 juillet 2014, le Conseil d'État a considéré que le changement de statut des ports autonomes en grands ports maritimes motivait la suppression de l'exonération de taxe foncière applicable auparavant aux ports autonomes. Le GPMNSN avait contesté les avis d'imposition puisque l'État était toujours propriétaire de certains terrains imposés. Le port a ainsi fait des demandes de dégrèvement relatives à des taxes foncières dues au titre des années 2009 à 2013 (soit 0,83 M€) qui a été rejetée en appel. Le port a mené un travail conjoint avec la direction régionale des finances publiques pour établir progressivement la part des terrains dont le GPMNSN est propriétaire. Le port a ainsi versé progressivement 0,36 M€ en 2016, 0,22 M€ en 2021 et 0,34 M€ en 2022 pour s'acquitter de sa dette de taxes foncière.

(19,21 M€), dans un contexte de baisse des droits de port fossiles et de hausse des charges de personnel que ne parvient pas à compenser la légère hausse des produits domaniaux.

La rentabilité d'exploitation, évaluée à travers le ratio exprimant l'EBC en pourcentage du chiffre d'affaires (CA) est sur une trajectoire décroissante. Le ratio passe de 38 % en 2018 à 20 % en 2024, point bas sur la période 2017-2024 (cf. tableau ci-dessous). Cette tendance reflète une augmentation des charges d'exploitation plus rapide que la croissance du chiffre d'affaire, mettant en lumière la pression structurelle des charges de personnel sur la rentabilité. La crise de 2020-2021 a amplifié la chute de ce ratio, principalement en raison de la rigidité des charges fixes face à la baisse des revenus. La reprise post-crise reste incomplète, avec un ratio encore inférieur aux niveaux de 2018-2019. Au-delà des risques liés au contexte social et aux avaries de la flotte de drague, la Cour identifie la dépendance aux trafics fossiles comme un des risques majeurs affectant la rentabilité du port. Ainsi, même si l'utilisation de la comptabilité analytique requiert de la prudence, on note qu'en moyenne sur la période 2018-2023, les trafics des terminaux énergétiques représentent plus de 60 % du résultat analytique affecté.

Le résultat d'exploitation s'est encore plus dégradé que l'EBC sous l'effet de la réévaluation des immobilisations corporelles intervenue en 2018, qui a comptablement augmenté le montant des dotations aux amortissements de 9,80 M€ et par voie de conséquence réduit d'autant le résultat net. Cette réévaluation est très sensible aux choix méthodologiques et aux hypothèses économiques retenus par le port, en particulier au coût moyen pondéré du capital utilisé, fixé par le port à 5 %. L'utilisation d'un coût moyen pondéré du capital plus élevé aurait diminué la valeur actualisée de l'actif économique du port et ainsi abouti à un montant de réévaluation moindre. D'après l'estimation réalisée par la Cour, en supposant que les annuités d'amortissement se réduisent de façon linéaire entre 2018 et 2025, le résultat net avant impôt aurait été positif sur toute la période, sans que sa tendance en soit affectée (cf. annexe n°7). En 2024, le résultat net se serait ainsi établi, sans la réévaluation, à environ 8 M€.

Tableau n° 14 : Évolution de la rentabilité du GPMNSN, 2017-2023 (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Valeur ajoutée</i>	65,542	75,418	76,972	23,073	71,155	84,349	87,02	87,84
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	20,99	28,88	28,81	23,07	16,90	25,61	24,85	19,21
<i>Ratio excédent brut d'exploitation sur chiffre d'affaires</i>	30%	38%	37%	32%	23%	27%	27%	20%
<i>Résultat d'exploitation</i>	10,40	10,34	6,82	-0,36	-3,93	3,85	3,12	3,04
<i>Résultat financier</i>	-2,87	-1,56	-2,36	-1,30	-1,47	-1,74	-2,27	-2,20
<i>Résultat net</i>	7,51	8,26	4,46	-1,66	-5,40	2,11	0,85	0,84
<i>Ratio résultat net sur chiffre d'affaires</i>	10,6 %	10,4 %	5,3 %	-2,1 %	-6,4 %	2,3 %	0,9 %	0,9 %
<i>Capacité d'autofinancement brute</i>	17,1	24,9	26,34	21,03	16,61	23,4	22,24	20,56

Source : Cour des comptes d'après GPMNSN et rapports des commissaires aux comptes

Le résultat financier demeure négatif sur toute la période, passant de -2,87 M€ en 2017 à -2,20 M€ en 2024. Il correspond principalement aux intérêts d'emprunts.

Après avoir réussi à dégager en entrée de période des résultats net positifs, qui ont culminés à 8,26 M€ en 2018, le port a vu son résultat net se dégrader jusqu'à atteindre un point bas en 2021 à -5,40 M€. La reprise amorcée en 2022 permet au résultat net de redevenir positif, s'établissant à 2,11 M€ en 2022. Toutefois, en 2023 et en 2024, le résultat net recule pour s'établir à 0,84 M€, soulignant des difficultés persistantes à restaurer une rentabilité nette durable, malgré une augmentation du chiffre d'affaires.

La capacité d'autofinancement a également fluctué sur la période, passant de 17,1 M€ en 2017, à 16,6 M€ en 2018 puis 20,6 M€ en 2024. Le ratio CAF/CA permet de mesurer la part de l'activité principale que l'établissement peut consacrer au financement des investissements. Ce ratio est resté à un niveau élevé sur toute la période, ce qui illustre la capacité future du GPMNSN à autofinancer une partie de ses investissements. Toutefois, la capacité d'autofinancement brute est bien en-deçà des montants d'investissements nécessaires pour assurer la transition de son modèle économique.

2.3 Une qualité de l'information financière et budgétaire à renforcer

2.3.1 Une comptabilité analytique à améliorer

En vertu de l'article 59 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), l'établissement doit se doter d'une comptabilité analytique, fondée sur la comptabilité générale. En 2017, le GPMNSN a changé de référentiel analytique et n'a pas été en mesure de fournir la comptabilité analytique relative à cet exercice.

Sur la période 2018-2023, la comptabilité analytique s'efforce de ventiler les recettes et les charges par activité et géographiquement. Le résultat d'exploitation est ainsi décomposé selon les six secteurs opérationnels⁵⁷ qui sont les accès maritimes et l'entretien et l'aménagement des infrastructures du domaine, la promotion du GPM, le fonctionnement général, le chiffre d'affaires droit de port et domanial et les missions spécifiques du GPM⁵⁸. Le référentiel de comptabilité analytique propose également une décomposition géographique du résultat d'exploitation par sites jusqu'en 2021 qui a laissé place à une décomposition par centres de responsabilité (« business unit »), reflétant ainsi l'organigramme.

Toutefois, la méthodologie soulève des difficultés quant à son utilisation pour le pilotage stratégique des investissements du port. La part du résultat analytique non affectée à une zone ou à « business unit » est toujours négative et oscille entre 60 % et 160 % du résultat analytique total soit entre -10,5 M€ et -17,4 M€. En miroir, les zones et les « business unit » affichent des résultats toujours excédentaires en moyenne. La comptabilité analytique dans ce référentiel est donc difficilement exploitable à des fins de calcul du taux de rendement interne de certains

⁵⁷ Ces secteurs opérationnels sont induits par les missions du GPMNSN définies par les articles L.5312-2 à 4 du Code des transports

⁵⁸ Les missions spécifiques du GPM recoupent l'utilisation des formes, le lamanage, les travaux tiers et l'exploitation des outillages.

investissements. Il revient au GPMNSN de fiabiliser la déclinaison par « business unit » de son résultat.

2.3.2 Une agence comptable et une direction financière ayant recentré leurs activités sur leur mission principale

À compter de l'exercice 2017, le GPMNSN a appliqué l'instruction comptable M9 du 22 décembre 2016, commune à l'ensemble des établissements publics nationaux. Le grand port est soumis aux dispositions des titres I et III du décret GBCP⁵⁹. Depuis octobre 2017, le port utilise un progiciel de gestion intégré (SLOOP version 12, de la société Oracle), en remplacement d'une version précédente (PGI version 11).

Les comptes annuels des exercices 2017 à 2023 ont été certifiés sans réserve par les cabinets KPMG et Mazars.

L'agence comptable forme une direction propre, actuellement placée sous l'autorité d'un directeur général adjoint. Elle comprend dix agents et un agent comptable. Depuis 2021, elle se décompose en deux services, l'un facturier, consacré au paiement des dépenses et l'autre en charge de la vérification des recettes, du recouvrement des ordres et des créances, de la tenue des comptes de disponibilité, de l'inventaire comptable et de la tenue de la comptabilité générale. Jusqu'en 2021, l'agence assumait également la centralisation et l'archives des documents relatifs aux marchés publics.

Distincte de l'agence comptable, la direction financière, sous l'autorité d'un directeur général adjoint, comprend actuellement trois services, en charge du contrôle de gestion et de l'élaboration du budget, de l'ingénierie financière et de la fiscalité, et de l'identification de nouvelles sources de revenus, en particulier de co-financements européens. Jusqu'en juin 2018, la direction financière englobait également la programmation qui en 2023 s'est autonomisé au sein de la mission maîtrise d'ouvrage, en charge du pilotage stratégique et opérationnel des investissements.

Depuis 2023, la directrice financière et l'agent comptable assument également le rôle de référents contrôle interne en appui d'un membre du directoire. Ils sont accompagnés dans cette mission par des responsables de processus, identifiés au niveau de chaque entité opérationnelle, qui actualisent au moins une fois par an la cartographie des risques et l'organigramme fonctionnel nominatif, et suivent le déploiement des plans d'action⁶⁰. Ainsi, le contrôle interne ne se singularise plus dans un service spécifique de l'organigramme, mais est relayé dans l'ensemble de l'organigramme, ce qui confère une agilité à la démarche de contrôle interne. Le Comité d'audit est *in fine* chargé d'assurer la pertinence de l'identification des risques et de l'efficacité du contrôle interne. Ce nouveau dispositif de contrôle interne financier a fait l'objet d'une première évaluation, par le biais d'une échelle de maturité de la gestion des risques et d'un questionnaire de contrôle interne, en 2023.

⁵⁹ Le GPMNSN n'est toutefois pas soumis à la comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement et crédits de paiement limitatifs et ne se voit donc pas appliquer les 1^o et 2^o de l'article 175 et les articles 178 à 185 et 204 à 208 du décret.

⁶⁰ Document portant organisation de la démarche du contrôle interne financier, 1^{er} janvier 2023.

2.3.3 Des prévisions budgétaires à fiabiliser

Conformément à l'article R.5312-24 du Code des transports, le budget et ses décisions modificatives ont été soumises à l'approbation du conseil de surveillance sur l'ensemble de la période de contrôle. Sur la période sous revue, le budget initial, à l'équilibre, a presque toujours été approuvé à l'unanimité en conseil de surveillance au dernier trimestre de l'année précédente. Le budget initial pour l'exercice 2018 fait toutefois exception. Il a été rejeté en première lecture aux motifs d'une déclaration du Premier Ministre omettant de mentionner le GPMNSN parmi les ports d'intérêt national⁶¹, de l'inscription au budget de prélèvements de dividendes par l'agence des participations de l'État et du montant jugé insuffisant de la dotation de l'État pour les dépenses d'entretien portuaire. L'exécution budgétaire a été réalisée sur la base d'une autorisation de recettes et de dépenses par période octroyée mensuellement par les tutelles pour assurer la continuité de l'activité du port, jusqu'au vote du budget en mars 2018.

L'établissement a présenté un budget rectificatif à plusieurs reprises sur la période (2020, 2021 et 2023), qui a été adopté par le conseil de surveillance à la fin du 2^{ème} trimestre. Ces budgets rectificatifs faisaient suite à des aléas d'ampleur (crise sanitaire, conflit en Ukraine) affectant le résultat net et la capacité d'autofinancement. En dehors de ces années exceptionnelles, les prévisions budgétaires, le plus souvent inférieures aux réalisations pour les recettes, manquent de fiabilité pour les dépenses d'investissement.

L'écart entre le budget initial et l'exécution peut connaître des variations sensibles. En recettes, les sous-prévisions du chiffre d'affaires, de la production immobilisée et des subventions d'exploitation peuvent atteindre plus de 10 % (en 2018) et sont, en moyenne, de 7 % sur toute la période (hormis les années où un budget rectificatif a été voté). Ces différentiels observés s'expliquent essentiellement par une sous-évaluation des trafics et, en début de période, par une sous-estimation de la dotation de l'État pour les dépenses d'entretien portuaire. Côté dépenses, les investissements sont surestimés de 30 % en moyenne sur l'ensemble de la période sous revue.

À ce jour, le port ne dispose pas d'outil spécifique dédié au suivi des achats et marchés. En octobre 2024, le port a engagé une démarche visant à l'acquisition d'un module interfaçable avec le progiciel de gestion intégré (PGI) à vocation budgétaire et comptable. L'intégration d'un tel module spécifique à la gestion du budget permettrait de réaliser des simulations budgétaires et de travailler sur différentes versions de budget et, ainsi, de fiabiliser la prévision budgétaire.

⁶¹ Entretien accordé par le Premier ministre le 16 novembre 2017 à Ouest-France et au Marin : « *La France dispose de deux façades maritimes majeures desservies par deux grands ports d'intérêt national et même européen : Le Havre et Marseille. [...] Le port de Dunkerque est aussi un port d'intérêt national et même européen car directement en concurrence avec les grands ports belges et néerlandais. Ces trois ports ont vocation à rester dans le giron de l'État.* »

2.4 Un bilan qui révèle des marges de manœuvre pour investir

2.4.1 Un actif renforcé par la revalorisation des immobilisations corporelles

Le bilan s'élève à 551,72 M€ au 31 décembre 2024, en forte hausse par rapport à 2017 (211,50 M€). L'évolution des principaux postes est détaillée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 15 : Évolution des principaux postes du bilan, 2017-2023 (en M€)

<i>Actif net</i>	2017	2017 réévalué	2024	Evol 17 réévalué /24
<i>Immobilisations incorporelles</i>	1,72	1,72	0,90	-47,8%
<i>Immobilisations corporelles</i>	297,80	487,50	487,66	0,0%
<i>Immobilisations financières</i>	8,87	8,87	1,37	-84,6%
Total actif immobilisé	308,38	498,09	489,93	-1,6%
<i>Stocks et en-cours</i>	0,65	0,65	0,85	+31,5%
<i>Créances</i>	21,56	21,56	26,29	+21,9%
<i>Charges constatées d'avance</i>	0,00	0,00	0,18	
Actif circulant net hors trésorerie	22,21	22,21	27,32	+23,0%
Trésorerie	14,06	14,06	34,47	+145,1%
TOTAL ACTIF	344,65	534,36	551,72	+3,2%

<i>Passif</i>	2017	2017 réévalué	2024	Evol 17 réévalué /24
<i>Fonds propres</i>	201,02	390,73	348,38	-10,8%
<i>Réserves</i>	35,28	35,28	77,09	+118,5%
<i>Report à nouveau</i>	-33,47	-33,47	0,00	
<i>Résultat net de l'exercice</i>	7,51	7,51	0,84	-88,9%
<i>Capitaux propres</i>	210,34	400,05	426,31	+6,6%
<i>Provisions pour risques et charges</i>	28,59	28,59	28,05	-1,9%
<i>Dettes financières</i>	83,37	83,37	55,81	-33,1%
<i>Dettes non financières</i>	22,35	22,35	41,56	85,9%
TOTAL PASSIF	344,65	534,36	551,72	3,2%

Source : Cour des comptes d'après rapports des commissaires aux comptes

L'essentiel de la hausse du bilan s'explique par la revalorisation libre des immobilisations corporelles en 2017, qui accroît leur valeur nette comptable d'un montant de 189,71 M€ (cf. *annexe n°7*). Cette augmentation de l'actif, qui se traduit en miroir par une hausse de ses fonds propres, améliore facialement la valeur financière du port.

En neutralisant l'effet de la réévaluation des immobilisations, le bilan connaît une légère hausse de sa valorisation (17,36 M€). Cette augmentation correspond à l'actif à une forte hausse de la trésorerie (+20,40 M€), partiellement compensée par une baisse des immobilisations (-8,16 M€), en particulier des immobilisations financières (-7,50 M€). Au passif, on relève une augmentation des dettes non financières (+19,21 M€), une hausse des capitaux propres (+26,26 M€) que ne compense pas complètement la baisse des dettes financières.

L'actif du bilan est composé essentiellement des immobilisations, même si leur part décroît un peu sur la période, passant de 93,2 % de l'actif en 2017 à 88,8 % en 2024. La part des immobilisations corporelles est quasi-exclusive (passant de 97,9 % en 2017 à 99,5 % en 2024), les immobilisations incorporelles ayant une valeur nette comptable quasi nulle en 2024.

Les immobilisations corporelles correspondent principalement au patrimoine immobilier (terrains et constructions) pour un total de 427,91 M€ en 2024. Une autre partie des immobilisations est composée des installations techniques, des outillages et du matériel industriel pour un valorisation de 20,54 M€ en 2024.

Les modalités d'amortissement des immobilisations n'appellent pas de commentaires. Elles varient d'un an pour les frais de publicité ou les logiciels informatiques individuels à 100 ans pour les plans d'eau ou les digues et n'ont pas été revues au cours de la période.

Les immobilisations en cours (37,44 M€ en 2024) ont plus que triplé par rapport à 2017 (+25,84 M€). Cette progression à partir de 2021 s'explique par la mise en œuvre d'investissements dans le cadre de la programmation pluriannuelle des investissements 2021-2030 dont les montants sont sensiblement supérieurs aux biens mis en service. Par ailleurs, pour 2020, la hausse des immobilisations en cours par rapport à l'année passée porte sur l'acquisition de grues sur le site industriel portuaire de Saint-Nazaire.

L'inventaire physique des biens immobilisés du GPMNSN a été réalisé pour la dernière fois en 2016. Aucune sortie d'actif n'a été enregistrée sur la période. L'établissement n'a jamais actualisé l'inventaire physique des immobilisations sur la période sous revue mais a organisé en 2024 un nouvel inventaire physique. Pourtant, le GPMNSN, compte tenu de son statut d'EPIC est soumis au code de commerce, qui impose un inventaire physique, au moins une fois par an, des éléments d'actif et de passif du patrimoine de l'entreprise⁶².

Il est nécessaire que le port actualise régulièrement l'inventaire physique des immobilisations, et puisse procéder, chaque année, au rapprochement de cet inventaire avec les états financiers, afin d'assurer la fiabilité du montant des biens et des amortissements associés ainsi que celui des subventions qui les financent.

L'actif circulant a fortement progressé sur la période passant de 36,27 M€ en 2017 à 61,79 M€ en 2024 (+25,52 M€). Au 31 décembre 2024, il représentait environ 11 % de l'actif

⁶² L'article L.123-12 du code de commerce mentionne que « toute personne physique ou morale ayant la qualité de commerçant doit contrôler par inventaire, au moins une fois tous les douze mois, l'existence et la valeur des éléments d'actifs et passifs du patrimoine de l'entreprise ».

net, et était composé 55,8 % de la trésorerie et à 44,2 % de créances. Les créances, qui s'élèvent à 26,29 M€ au 31 décembre 2024, ont augmenté par rapport à 2017 (21,56 M€).

2.4.2 Un taux d'endettement contenu

Tableau n° 16 : Évolution de la solvabilité de l'entreprise

	2017 réévalué	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Capitaux propres / passif	74,9%	75,9%	77,5%	77,5%	76,6%	76,3%	76,4%	77,3%
Dette financière / passif	15,6%	14,5%	12,4%	11,5%	12,3%	11,7%	11,2%	10,1%
Dette financière / CAF	4,88	3,13	2,52	2,91	3,97	2,76	2,80	2,71
Taux d'endettement	21,3%	20,5%	17,8%	16,9%	18,4%	18,0%	17,6%	16,0%

Source : Cour des comptes d'après GPMNSN et rapports des commissaires aux comptes

La part des capitaux propres au passif du bilan s'est légèrement améliorée, passant de 74,9 % en 2017 à 77,3 % en 2024, ce qui marque une forme de consolidation du patrimoine de l'établissement. En l'absence de réévaluation des immobilisations, la part des capitaux propres au passif du bilan aurait été plus basse, s'établissant à 64 % en moyenne sur la période.

La part des dettes financières dans le passif a été diminuée par deux sur la période, passant de 24,2 % de l'actif (83,37 M€) à 10,1 % de l'actif (55,81 M€). Le taux d'endettement est faible et se caractérise par une tendance baissière⁶³. La capacité de remboursement (ratio des dettes financières sur CAF) s'est améliorée sur la période, passant d'un rapport de 4,88 à 2,71 en 2024. Le ratio dette sur EBE s'est également nettement amélioré passant de 3,97 à 2,91. En retenant un ratio d'endettement de 33 %, la capacité d'endettement additionnelle en 2023, serait de près de 60 M€, soit près de deux ans d'investissements réalisés. Le GPMNSN dispose donc de certaines marges de manœuvre pour financer ses investissements en ayant recours à l'endettement.

2.4.3 Des dettes non financières et des provisions pour risques et charges en progression

Les dettes non financières ont progressé de 85,9 % entre 2017 et 2024, passant de 22, M€ à 41,56 M€ (19,21 M€). Elles constituent le seul autre agrégat significatif au regard de la masse très élevée de capitaux propres (426,31 M€). La hausse des dettes non financières s'explique par les variations des dettes fiscales et sociales et des dettes fournisseurs.

Les provisions pour risques et charges s'élèvent à 28,05 M€ en 2024, en légère baisse par rapport à 2017 (28,59 M€). En 2024, elles correspondent essentiellement aux cessations

⁶³ Le taux d'endettement correspond au rapport entre les dettes financières et les fonds propres. Il permet de mesurer la solvabilité de l'entreprise.

anticipées d'activité au titre de la pénibilité (13,40 M€), aux indemnités de départ à la retraite (8,21) et aux maladies professionnelles (1,11 M€).

2.4.4 Des niveaux de trésorerie élevés qui résultent notamment d'une sous-exécution des investissements

La trésorerie s'établit à 34,47 M€ au 31 décembre 2024, en hausse de près de 150 % par rapport à 2017, où elle avait atteint le point critique de 14 M€ en clôture d'exercice. En juin 2017, la situation de trésorerie était jugée « sous tension » par le président du conseil de surveillance⁶⁴. Le port avait été contraint de mobiliser une ligne de trésorerie pour les deux premiers mois de l'exercice, pour un montant maximum de 2 M€. En parallèle, il avait réduit le montant de ses disponibilités placées sur un compte à terme⁶⁵, qui était passé de 16 M€ à la clôture de l'exercice 2016 à 4 M€ au 31 décembre 2017. À la fin de l'exercice 2018, la trésorerie atteint plus du double de son niveau de 2017, portée par la bonne tenue de l'activité en 2018, par l'augmentation de la dotation de l'État pour l'entretien des accès et un niveau d'investissement inférieur à l'année précédente. Elle se maintient à un niveau élevé les années suivantes, supérieur à 30 M€ (soit 40 % du chiffre d'affaires), grâce à un niveau de réalisation des investissements inférieur à celui anticipé.

Ces disponibilités sont déposées sur de multiples comptes bancaires et non sur le compte unique du Trésor, notamment lorsque les contrats d'emprunts stipulent qu'une partie du chiffre d'affaires doit être domiciliée auprès de la banque créatrice. Des démarches sont en cours pour réduire le nombre de comptes ouverts et domicilier les emprunts sur le compte unique du Trésor. Un des freins à cette transition reste aujourd'hui la complexité de l'envoi des fichiers de paiement pour les fournisseurs via le compte unique du Trésor.

2.4.5 Les attentes limitées de la tutelle en termes de performance

Les attentes de l'APE à l'égard du grand port, dont le poids est certes mineur dans son portefeuille d'actifs, n'apparaissent pas évidentes. Malgré un risque d'insolvabilité limité du fait de l'importance de la trésorerie au bilan et un bénéfice distribuable⁶⁶ positif sur la période, aucun dividende n'a été versé pendant la période sous revue. Le GPMNSN est ainsi le seul port hexagonal n'ayant pas versé de dividendes à l'État pendant cette période, bien qu'il ait enregistré des résultats nets positifs sur la majorité des exercices, avec un cumul de résultats nets s'élevant à 16,96 M€ et des pics remarquables en début de période⁶⁷.

⁶⁴ Conseil de surveillance du 15 juin 2017.

⁶⁵ Jusqu'en 2017, le GPMNSN a eu la possibilité de placer une partie de ses disponibilités sur un compte à terme.

⁶⁶ Le bénéfice distribuable est composé du report à nouveau du bénéfice de l'année et des réserves.

⁶⁷ À titre de comparaison, les grands ports de Dunkerque, La Rochelle, Marseille et Haropa ont tous versés des dividendes pendant la période, alors même qu'ils enregistraient parfois des résultats nets sensiblement moins importants que le GPMNSN. Ainsi le GPM de La Rochelle verse-t-il 2,42 M€ de dividendes en 2019 alors même que son résultat ne s'élève qu'à 2,83 M€. En comparaison, pour le même exercice, le GPMNSN ne versait aucun dividende, alors même que son résultat net s'élevait à 4,46 M€ (succédant à deux exercices ayant enregistré des

Ainsi, bien que la performance économique soit encouragée au travers des critères utilisés pour le calcul de la part variable de la rémunération du président du directoire du grand port⁶⁸, les tutelles et en particulier l’APE, qui représente les intérêts de l’État actionnaire, n’ont pas cherché à mettre en tension l’établissement par une politique de dividendes. Ce choix, que la tutelle justifie par la volonté de préserver les marges nécessaires au port pour ses investissements et le renouvellement de son outil, n’a été cependant assorti d’aucune exigence expresse de contreparties, ce qui est regrettable.

2.5 Un outil fragilisé par plusieurs enjeux de gestion

2.5.1 Des problèmes de gestion des investissements

Le GPMNSN n’a pas réussi à tenir ses objectifs annuels en matière d’investissement. Le montant total d’investissements prévus dans les budgets initiaux s’élevait à près de 270 M€ sur six ans et ont été sous-exécutés à hauteur de 30 % en moyenne sur la période.

Les investissements réalisés sont également en deçà des objectifs inscrits dans la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) adossée au projet stratégique 2021-2026. Alors qu’un total de 128,6 M€ était prévus entre 2021 et 2023, les investissements réalisés s’élevaient à 89,6 M€ sur la période, soit un taux d’exécution de 69,7 %.

Les objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements 2015-2020, moins ambitieuse sur le volume total d’investissements à réaliser (95,3 M€ sur quatre ans), sont atteints sur l’ensemble de la période 2017-2020. Toutefois, l’exécution est inférieure aux objectifs en 2017 et 2018, malgré un chiffre d’affaires en 2017 et 2018 plus élevé que ce qu’anticipait la trajectoire financière sous-jacente à la PPI. Il est supérieur aux objectifs de la PPI en 2019 et 2020, alors que le chiffre d’affaires est inférieur aux cibles de la trajectoire du projet stratégique. Ce report des investissements de 2017-2018 sur 2019-2020, peut s’expliquer en partie par les difficultés de trésorerie rencontrées en début de période⁶⁹.

L’analyse des types d’investissements réalisés montre également que le port a privilégié les investissements en entretien du patrimoine (sous-exécutés à hauteur de 22 %) par rapport aux opérations de développement de son activité, qui sont sous-exécutées à hauteur de 36 %.

Les investissements patrimoniaux réalisés restent toutefois insuffisants pour assurer une régénération satisfaisante de l’outil. La Cour note ainsi qu’en 2022, plus de la moitié (53 %) des ouvrages maritimes posaient un problème de sécurité immédiate ou étaient dans une

résultats de 7,5 et 8,3 M€). Entre 2017 et 2019, seul le GPM de Bordeaux ne versait pas de dividendes, comme le GPMNSN, mais il enregistrait alors des résultats nets négatifs, à la différence de ce dernier.

⁶⁸ Ainsi qu’il a été dit (*cf supra*), les objectifs économiques déterminant la part variable de la rémunération du président du directoire portent notamment sur l’amélioration de la part de l’EBE dans le chiffre d’affaires et la croissance des recettes domaniales. Depuis 2024, ils incluent une incitation au développement du chiffre d’affaires mais ne prennent plus en compte l’évolution de la part de marché conteneurs par rapport à la concurrence.

⁶⁹ La directrice des affaires financières précisait lors du conseil de surveillance du 16 novembre 2018 : « nous avons aussi fait collectivement le choix, dans un contexte de ressources financières contraintes, d’attendre que les conditions soient réunies pour lancer certaines opérations [d’investissement]. »

situation créant des difficultés d'exploitation. Face à ces constats préoccupants, le port doit intensifier la réalisation des investissements patrimoniaux de remise à niveau des équipements de ses infrastructures maritimes.

Tableau n° 17 : **Investissements anticipés et réalisés par le GPMNSN, 2017-2023 (en M€)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Investissements anticipés lors des budgets initiaux</i>	39,0	30,3	29,0	50,0	38,0	41,0	41,3	268,6
<i>Investissements réalisés</i>	32,0	17,4	20,8	27,9	28,4	29,3	31,9	187,7
Écart à l'anticipé	7,0	12,9	8,2	22,1	9,6	11,7	9,4	80,9
<i>PPI scénario central</i>	43,4	27,7	13,6	10,6	29,5	41,1	57,6	223,5
<i>PPI scénario dégradé</i>	42,4	26,7	12,6	9,6	29,5	41,1	57,6	219,5
Écart au scénario central de la PPI	11,4	10,3	-7,2	-17,3	1,1	11,8	25,7	35,8

Note : Le scénario dégradé de la PPI 2015-2020 considère une baisse de 7 % des droits de port sur le scénario central sur la période 2016-2020. A l'exception de 2020 (où ils étaient inférieurs de 9,5 M€), les trafics ont toujours été en ligne avec le scénario central.

Source : Cour des comptes d'après GPMNSN

La direction financière assure la mission de «financement des investissements»⁷⁰. Le suivi du financement des investissements est réalisé à travers le suivi de la trajectoire financière associée aux projets stratégiques.

Tableau n° 18 : **Co-financements des investissements du GPMNSN, 2017-2023 (en M€)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Co-financement</i>	13,8	5,4	5,5	5,3	10,0	10,6	8,3	58,9
<i>Hypothèse de co-financement PPI</i>	22,5	17,5	3,6	0,7	9,5	17,0	15,4	86,2

Source : Cour des comptes d'après GPMNSN

Les investissements sont financés principalement par des capitaux propres (58 %). Le recours à l'emprunt pour financer l'investissement est limité. Sur la période 2017-2023, seuls deux emprunts ont été levés à ce titre, d'une valeur nominale de 10 M€ chacun⁷¹. La part de co-financement a chuté sur la période, passant de 43 % en 2017 (13,8 M€) à 26 % en 2023 (8,3 M€). Du fait des décalages dans les opérations d'investissement et en particulier des

⁷⁰ Conseil de surveillance du 12 mars 2021

⁷¹ Les fonds ont été débloqués en deux fois en 2022 et 2023.

investissements dans les opérations de développement⁷², les objectifs de co-financement inscrits dans les PPI successives n'ont jamais été atteints, et l'écart cumulé sur la période par rapport aux co-financements inscrits en PPI s'élève à 26,1 M€. Bien qu'une personne au sein de la direction financière soit en charge d'identifier de nouvelles sources de revenus, le taux de co-financement sur la période 2017-2023, reste faible (32 %) et des marges de manœuvre dans la recherche de co-financements subsistent. La stratégie d'influence et le plan de lobbying, présentés au directoire en novembre 2024 et actuellement en cours de déploiement, sont appelés à contribuer activement au renforcement des démarches de recherche de co-financements.

Les lenteurs dans la mise en œuvre des investissements sont plurifactorielles. L'absence d'un outil de gestion de la maintenance assistée par ordinateur⁷³ (GMAO) pour le patrimoine industriel a pu y contribuer. L'état du patrimoine industriel n'était pas centralisé ni formalisé mais était uniquement connu par les membres de la direction qui en ont la charge. Afin d'y remédier, le port s'est doté, fin 2024, d'une GMAO dédiée, dont l'usage devrait contribuer à une meilleure maîtrise et à une plus grande fluidité dans la conduite des investissements.

La gestion des marchés publics de travaux participe également à la sous-exécution des investissements. L'équipe en charge de la rédaction des pièces nécessaires à la publication du dossier de consultation des entreprises, de l'analyse des offres reçues et du suivi administratif et technique des prestations n'est composée que de 2,5 ETP. Les membres de la commission consultative des marchés ont également « *constaté un décalage entre les décisions prises par le conseil de surveillance et leur mise en œuvre* » et ont décidé récemment de se réunir tous les mois et non quatre fois par an⁷⁴.

La difficile coordination entre les équipes internes en charge de la réalisation de certains travaux et les prestataires externes pourrait également causer des retards dans l'exécution des investissements. Depuis janvier 2024 a été mis en place un comité de pilotage interne des travaux avec la mission maîtrise d'ouvrage (MMO)⁷⁵, la direction de l'ingénierie et la direction du patrimoine pour déterminer la part des travaux à internaliser et celle à externaliser, pour limiter ces coûts de coordination.

Chaque année, les choix d'investissements résultent d'une concertation entre la MMO, la direction de l'ingénierie, et la direction de l'aménagement, de l'environnement et de l'immobilier, avant validation par la direction des affaires financières. Cependant, la formalisation des critères guidant ces décisions reste insuffisante, et la structure des demandes d'investissement n'est pas homogène. Un dispositif visant à clarifier le questionnement préalable à l'engagement des investissements a été présenté en février 2024 au comité d'audit, incluant des critères stratégiques, financiers, environnementaux, et d'innovation. Bien que cette approche constitue une avancée, elle mériterait d'être renforcée par la formalisation d'indicateurs de performance en amont de la présentation des budgets initiaux pour appuyer une analyse quantitative et objective des choix effectués (*cf. infra*, 3.3)

⁷² Les co-financements de l'État et de la Région des Pays de la Loire sont encadrés par des contrats de plans État-Région révisés fréquemment au gré des sous-exécutions des investissements du GPMNSN.

⁷³ La GMAO ou gestion de la maintenance assistée par ordinateur est un logiciel qui permet aux organisations de piloter, mais aussi de rationaliser et d'optimiser leurs opérations de maintenance, et d'assurer le suivi et la gestion des données relatives à cette activité.

⁷⁴ Conseil de surveillance du 2 décembre 2022

⁷⁵ Depuis 2019, la mission maîtrise d'ouvrage (MMO), composée de trois personnes, est responsable de l'actualisation de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI), de la sélection annuelle des projets et de leur suivi opérationnel.

Recommandation n° 6. (GPMNSN, 2025) : Prioriser les investissements au vu de leur utilité économique et en précisant leur mode de financement prévisionnel.

2.5.2 Une flotte de dragues qui génère des coûts de maintenance élevés

Pour assurer la navigabilité dans l'estuaire, le GPMNSN doit maintenir une profondeur suffisante et drague ses chenaux d'accès et à l'aplomb de ses quais. Le volume de dragage d'entretien était en moyenne de 5,2 Mm³/an⁷⁶ entre 2014 et 2024, soit 10 % des volumes annuels dragués en France.

Le port emploie principalement trois dragues aux modes opératoires différents dont l'utilisation conjointe n'est pas toujours possible. L'essentiel du dragage est assuré par la drague Samuel de Champlain (67 % des volumes dragués en moyenne) et la drague Milouin (28 % des volumes dragués). La drague André Gendre, aux contraintes d'utilisation fortes, ne compte que pour 6 % des volumes dragués en moyenne.

L'analyse des coûts complets du dragage (cf. *annexe n°8*) montre la part prépondérante des charges de personnel, dont la progression n'est pas corrélée avec les périodes d'activité des dragues, ainsi que l'importance des coûts de maintenance de la drague Samuel de Champlain qui connaît de nombreuses avaries. Depuis 2023, le port assume la responsabilité de sa maintenance, dont les coûts sont élevés (portées à 6 M€ en 2023). Celle-ci est en grande partie internalisée dans les ateliers pour un coût de 3,7 M€ en 2023.

À l'avenir, le port anticipe des besoins de maintenance accrus pour remplacer 240 m² de tôles de puits et de nombreux équipements électriques obsolètes. La Cour déplore que ces besoins ne soient pas chiffrés par le port, qui assume la responsabilité de la maintenance de la drague Samuel de Champlain, bien qu'il n'en soit pas le propriétaire. Le pilotage de la maintenance de la drague reste un point à parfaire, pour améliorer notamment sa fiabilité.

À l'occasion du conseil de surveillance de septembre 2023, le président du comité d'audit souhaitait « *sortir de cet incident industriel qu'est la drague Samuel de Champlain* ». La Cour rappelle les recommandations formulées en juillet 2023 dans son précédent rapport sur le groupement d'intérêt économique dragages-ports (GIE), qui est propriétaire de la drague. La Cour formulait en particulier une recommandation visant à « *fixer des objectifs clairs et mesurables en matière d'emploi, de performance et des coûts de gestion de la flotte* »⁷⁷ et une autre recommandation visant à « *adopter en assemblée générale, pour chaque drague, un plan pluriannuel de maintenance* »⁷⁸.

⁷⁶ Notice adressée au conseil de surveillance du 18 juin 2024 concernant l'adéquation de la flotte de dragage aux besoins en accès nautiques et proposition de plan de renouvellement.

⁷⁷ Recommandation n°5

⁷⁸ Recommandation n°7

2.5.3 La nécessaire reprise en main du terminal à conteneurs

2.5.3.1 Une activité handicapée par des contraintes spécifiques au GPMNSN

Le déclin du trafic de conteneurs du GPMNSN résulte en partie d'une évolution du contexte mondial du trafic commercial, qui se traduit par une perte de parts de marché des ports moyens français, à la faveur de la course au gigantisme des navires : la part des trafics conteneurisés passant par le GPMNSN par rapport aux autres GPM est ainsi passée de 4 à 3,2% entre 2017 et 2023⁷⁹. En termes de développement, les infrastructures portuaires, tant en termes de tirant d'eau que de tirant d'air, créent une contrainte qui ne pourra pas être dépassée⁸⁰.

À ces causes globales s'ajoutent cependant d'autres facteurs locaux, tels que la qualité de service du terminal et la qualité de la relation commerciale entretenue par le GPMNSN et son opérateur de terminal avec les armateurs et chargeurs.

Des travaux menés par le ministère de la Transition écologique dans le cadre de l'Observatoire de la performance portuaire pointent notamment du doigt le temps moyen d'escale très élevé au port de Nantes, estimé à 28 heures contre 18 à Valence et à La Rochelle et 17 à Bilbao. Ce temps d'escale s'explique notamment par la durée très élevée des opérations à quai, qui représentent 80% du total. Celui-ci est supérieur à celui observé dans des places portuaires concurrentes capables d'accueillir des navires plus gros. Le temps moyen d'escale estimé était de 24 heures à Anvers, 23 à Hambourg, 19 à Dunkerque et 20 au Havre.

L'étude confirme que le coût des opérations maritimes et de manutention de Nantes Saint-Nazaire est moins compétitif que celui des ports concurrents. Cet écart de compétitivité n'est pas lié exclusivement aux droits de port. Le rapport de 2014 de l'Observatoire des coûts de passage portuaire indiquait qu'au niveau national, les droits de port et les services aux navires représentaient chacun 10% du coût de passage portuaire, alors que les coûts associés à la manutention sont responsables de 60% de celui-ci. Le chiffre d'affaires de l'opérateur du terminal était en 2023 de 39,6 M€ alors que les droits de port relatifs aux conteneurs étaient de 1,5 M€.

Les risques d'annulations d'escales liés aux grèves et défaillances techniques contribuent également au déficit de compétitivité du terminal. Selon une enquête menée par le GPM en 2020 auprès de 2 400 entreprises de l'hinterland ayant des trafics maritimes conteneurs, les principaux freins relatifs à l'utilisation pour des flux de conteneurs étaient de deux ordres. Le contenu de l'offre de services proposée par le port et son opérateur figure parmi les freins ressortant de l'étude ; le manque d'offre et d'ouverture à la concurrence est en particulier critiqué, notamment l'absence des armateurs asiatiques à Montoir, ainsi que l'inadéquation de l'offre avec certains besoins spécifiques (produits frais et surgelés, solutions logistiques et multimodales). Le climat social impliquant des risques de grève et les annulations

⁷⁹ L'évolution actuelle marque de fait une dynamique favorisant les grands ports. Le trafic du GPM de Bordeaux a été divisé par deux entre 2017 et 2023, celui du GPM de la Rochelle par cinq. Dans le même temps le trafic du GPM de Dunkerque a doublé, passant de 370 000 à 670 000 EVP. Le décrochage des ports de moindre importance résulte d'une tendance à la massification des flux, favorisant le gigantisme des navires.

⁸⁰ Le GPMNSN dispose d'un tirant d'eau de 14 mètres, alors qu'à titre d'exemple, des porte-conteneurs de classe « Megamax » tels que le HMM Oslo ou le HMM Algesiras (24 000 EVP) nécessitent des tirants d'eau de 16,5 mètres. En termes de tirant d'air, le GPMNSN est contraint par le pont de Saint Nazaire.

d'escales fréquentes liées aux pannes de portiques chez TGO sont également identifiés comme participant à la décision de nombreux chargeurs de prioriser d'autres places portuaires.

Les grèves de fin 2019 et début 2020 liées à la réforme des retraites ont notamment eu un impact important sur les escales. Le directoire estime que 130 escales ont été annulées ou déroutées en conséquence de ces mouvements sociaux, correspondant à 200 jours cumulés d'attente sur rade, à 1,5 millions de tonnes de marchandises et à un manque à gagner de 2 M€. Des mesures ont été nécessaires pour relancer le trafic maritime dans ce contexte, avec une baisse des droits de port et de différents tarifs relatifs aux prestations portuaires, pour un coût de plusieurs centaines de milliers d'euros.

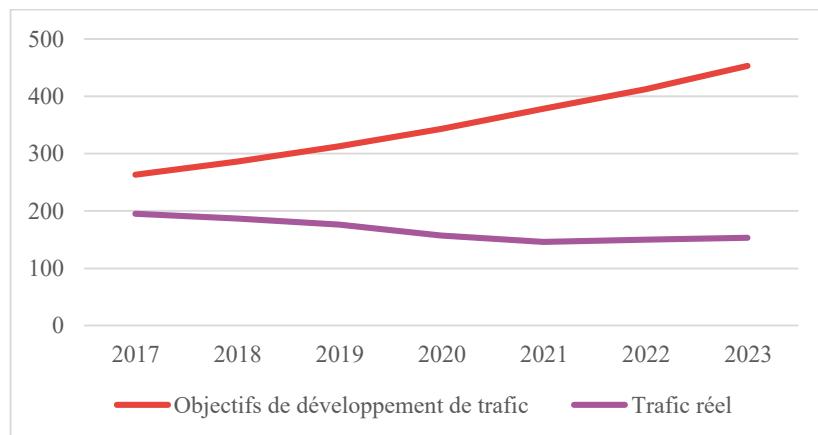
L'entretien insuffisant de l'outil du terminal est également fréquemment cité en conseil de surveillance comme un facteur explicatif de la dégradation des parts de marché de Nantes Saint-Nazaire sur le conteneur. Alors que quatre portiques ont été cédés à la société Terminal Grand Ouest en 2012, le terminal ne dispose plus que de trois portiques dont un a été remplacé en 2018, et un autre qui est aujourd'hui à l'arrêt⁸¹.

2.5.3.2 Un opérateur de terminal qui ne remplit pas ses obligations

La société Terminal Grand Ouest (TGO), qui opère le terminal à conteneurs, est détenue à 50 % par une filiale de CMA-CGM, Terminal Link, et à 50 % par le groupe de logistique et manutention portuaire Maritime Kuhn. Les relations entre le GPMNSN et TGO sont régies par une convention de terminal signée le 23 juin 2010. L'opérateur est chargé de toutes les activités associées aux opérations de débarquement, embarquement, manutention et stockage.

L'exécution des obligations contractuelles relatives à la gestion du terminal à conteneurs fait apparaître des défaillances. Le GPMNSN est en charge des relations avec les chargeurs, mais TGO est responsable des discussions avec les armateurs. Or, les activités de prospection commerciale vers les uns comme vers les autres n'ont pas abouti à la croissance de trafic espérée. L'opérateur s'était ainsi engagé sur le développement du trafic, avec pour ambition de passer de 155 000 à 480 000 EVP à horizon 2024. Force est de constater que les courbes de trafic observées ne sont pas à la hauteur des projections attendues.

⁸¹ Deux des quatre portiques cédés en 2012 ont été réformés en 2018, étant parvenus en fin de vie. Un troisième est aujourd'hui à l'arrêt, compte tenu de son ancienneté. L'opérateur TGO incrimine, au sujet de la fiabilité du dernier restant, l'entretien réalisé par les personnels du GPM, qui ont conservé cette prérogative sur les outillages cédés. L'opérateur a investi dans un nouveau portique en 2018, dont le taux de panne semble similaire, même s'il apparaît davantage utilisé.

Graphique n° 7 : Trafic et objectifs de développement de trafic de la convention TGO

Source/note : Cour des comptes d'après GPMNSN

Les volumes réalisés sont très en-deçà des objectifs de développement fixés par la convention. Alors que celle-ci prévoyait un trafic de 453 000 EVP en 2023, le volume réel de marchandises était de 153 000 EVP cette même année⁸². TGO soutient que les objectifs de développement du trafic ont été fixés à un niveau irréaliste au regard du potentiel de l'hinterland du GPMNSN. Il rappelle que la convention établie avec le port relève d'une concession de service au sens de l'article L. 5312-14-4 du code des transports et, à ce titre, ne peut s'entendre comme un engagement de sa part sur les objectifs définis, mais bien comme un accord entre parties autour d'objectifs partagés⁸³. Il reproche par ailleurs au port l'acquisition de deux grues mobiles susceptibles de faire concurrence à son activité de manutention,⁸⁴. Il n'en reste pas moins que l'écart des volumes réels par rapport aux objectifs est très important.

La convention de terminal comprenait par ailleurs une redevance échelonnée dans le temps. En contrepartie de l'exploitation du terminal, Terminal Grand Ouest s'engageait en effet à verser au port une redevance dont le montant initial de 450 000 € HT, avec un échelonnement permettant d'atteindre le niveau de référence de 1,4 M€ à horizon 2024, en complément d'une révision annuelle sur la base de l'indice de référence des loyers (IRL). La redevance prévue par la convention de terminal intégrait une part variable si le trafic dépasse 300 000 EVP, à hauteur de (NbEVP – 300 000) X2€, mais ce volume n'a jamais été atteint par TGO.

⁸² Le CGEFI juge ainsi « la baisse sur la période 2017-2023 du trafic de conteneurs [...] très préoccupante ».

⁸³ L'opérateur rappelle également, à cet égard, que les objectifs évoqués par le port ont varié à la baisse au cours de la période, dans le cadre de ses projets stratégiques successifs, le port n'ayant pas lui-même atteint les objectifs qu'il s'était assignés en termes de trafic global. Cette objection relative à l'irréalisme des objectifs assignés par la convention ne peut être toutefois retenue puisque l'opérateur avait accepté les objectifs qui lui étaient assignés par contrat.

⁸⁴ Le port a investi dans l'achat de deux grues mobiles en 2020. TGO se plaint que cet outillage, opéré au terminal roulier, fasse directement concurrence à sa propre activité de manutention de marchandises lourdes au terminal à conteneurs et met en cause l'impartialité du GPM quant à la gestion des escales. Ceci n'a toutefois pas d'impact sur le volume d'EVP traité. Par ailleurs, TGO déplore de s'être vu interdire la construction de hangars destinés au stockage de pièces de l'usine General Electric manutentionnées par ses soins, au profit de hangars que le port a construits lui-même. La convention de 2010 dispose néanmoins explicitement que toute extension d'installation dans le domaine concédé à TGO est soumise à approbation préalable du GPM, qui demeure libre de valoriser au mieux son domaine public.

TGO a renégocié le niveau de cette redevance en 2017, indiquant que «*la conjoncture économique ne lui a pas permis d'atteindre les objectifs de développement permis par la convention*», et mettant en évidence «*sa volonté d'investir à court terme dans un nouveau portique*». Une réduction du niveau de redevance a été confirmée par le directoire le 18 mai 2017 et s'est traduite par un avenant, en date du 17 août 2017, qui a conduit à acter un nouvel échelonnement passant de 499 000 € en 2016 à 1,36 M€ en 2026. Cette réduction significative de la redevance de TGO représente une perte nette pour le port estimée à plus de 2 M€. Elle a par ailleurs donné lieu à une application rétroactive, avec des effets dès 2016 qui ont donné lieu à 236 000 € HT d'avoirs pour compenser une partie de la créance du GPM au titre de règlements partiels réalisés par TGO relatifs aux redevances des exercices 2016 et 2017.

Enfin, la convention formalisée entre le GPMNSN et TGO n'est pas suffisamment contraignante. Elle fixe des objectifs d'investissements et des cibles de développement du trafic, mais aucune pénalité n'est assortie au non-respect de ceux-ci. Les clauses relatives aux investissements n'ont ainsi pas permis d'imposer à l'opérateur d'investir dans le renouvellement et l'entretien de ses portiques.

Certes, l'opérateur souligne avoir réalisé 30,8 M€ d'investissement depuis 2011 sur le terminal (soit une moyenne de 2,2 M€/an). L'achat d'un deuxième portique, un temps envisagé, aurait été repoussé compte tenu des niveaux de trafic insuffisants pour rentabiliser l'investissement et des revendications sociales avancées par les personnels du port. L'achat d'une grue mobile, qui demeurait pertinent, aurait été repoussé pour les mêmes raisons.

Mais la chronique des investissements réalisés depuis 2011 par TGO montre que la plupart de ceux-ci sont intervenus en début de convention, le dernier investissement important s'avérant être le nouveau portique acquis en 2018, pour 7,8 M€. Depuis cette date, l'opérateur n'a investi que 6,2 M€ pour son terminal, dont seulement 1,9 M€ pour ses outillages (soit environ 0,3 M€/an). Il y a donc un défaut d'investissement dans la période récente, aggravant la situation de vieillissement du matériel initialement cédé et aboutissant à un défaut de renouvellement. Le port a été dans l'impossibilité de contraindre l'exploitant à réaliser les investissements nécessaires à la mise à niveau des infrastructures, comme le confirme le CGEFI.

Des négociations ont été engagées par le GPMNSN en 2022 afin de réviser la convention pour faire évoluer le niveau d'investissements à réaliser par TGO, ajuster les objectifs de trafic et le périmètre du terminal. Pour le moment, ces négociations n'ont pas abouti. Il serait pourtant souhaitable que les deux acteurs, qui convergent actuellement vers une solution partagée au sujet de la délimitation des installations portuaires (cf *supra*), puissent se saisir d'une solution plus globale de règlement de leur différend.

Il apparaît par ailleurs nécessaire de veiller dans les négociations avec l'opérateur à ce que tous les conflits d'intérêt potentiels soient notés et traités en prévoyant un processus de déport.

Recommandation n° 7. (GPMNSN, 2025) : Renégocier la convention de terminal de TGO pour y intégrer des obligations d'investissement et des cibles de volumes assorties de pénalités.

2.5.4 Des dispositifs de contrôle des achats et marchés publics à améliorer

Le GPMNSN est soumis au code de la commande publique⁸⁵. Sur la période sous revue on compte 560 marchés pour 323 titulaires et un montant maximum global de 174,77 M€.

Les marchés de fournitures courantes et de services sont élaborés par le service achats, rattaché à la direction juridique et de la commande publique, qui est composé à la fin 2023 de 12 agents. Les marchés de travaux sont élaborés par la direction de l'ingénierie. Jusqu'en 2022, le contrôle qualité des marchés était assuré par le pôle facturier de l'agence comptable, il est désormais intégré au service achat.

Le port a majoritairement recours à des procédures d'appels d'offre non formalisées. Plus de la moitié des marchés prennent la forme de marchés à procédure adaptée (MAPA). Les procédures formalisées sont majoritairement des procédures négociées (1/4 des marchés totaux). Sur l'ensemble des marchés, seulement 10 % suivent ou des procédures d'appels d'offres ouverts, d'appel d'offres restreints ou de dialogue compétitif et le GPMNSN utilise rarement l'achat centralisé⁸⁶.

L'analyse dans le temps des marchés montre une réduction de la formalisation des procédures de marchés publics, l'augmentation du recours aux marchés sans publicité ni mise en concurrence, la hausse des marchés subséquents d'accords-cadres, le maintien à un niveau élevé des marchés à procédure adaptée.

Conformément à l'article R55312-73 du code des transports, le grand port s'est doté d'un règlement des marchés qui fixe les principes de détermination des règles de publicité et de mise en concurrence des marchés, et précise les modalités de constitution et de fonctionnement d'une commission consultative des marchés. Le règlement applicable aux marchés a été modifié six fois entre 2017 et 2023, pour refléter les modifications successives apportées au code de la commande publique et ajouter des dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Le port dispose également d'un guide de procédure interne.

La problématique des marchés, hors évocation ponctuelle des procédures de marchés en cours, des modifications du règlement applicable aux marchés et de désignation des membres de la commission consultative des marchés, n'apparaît que rarement examinée en conseil de surveillance.

Dans l'ensemble, l'encadrement documentaire et le suivi de l'activité apparaissent assez sommaires et appellent à être enrichis. Le port n'a pas mis en place de cartographie ou de nomenclature des achats. Le regroupement des dépenses par familles d'achats homogènes demeure actuellement empirique, effectué conjointement par les services prescripteurs et le service acheteur. Pour maîtriser davantage la programmation de ses achats, le GPMNSN est conscient de cette situation et cherche à initier en octobre 2024 une démarche visant à l'acquisition d'un module spécifique, interfaçable avec le progiciel de gestion financière et comptable intégré (PGI) pour le suivi de ses achats et des marchés publics. La mise en œuvre

⁸⁵ Opérateur d'un outil portuaire relevant d'une activité de réseaux, le grand port est dans certains cas entité adjudicatrice et dans d'autre pouvoir adjudicateur. Cette qualité d'entité adjudicatrice emporte des dérogations possibles aux règles de mise en concurrence des marchés dès lors qu'il s'agit précisément d'organiser le réseau au service des usagers.

⁸⁶ Seuls cinq appels d'offres ont été passés à travers la direction des achats de l'Etat (DAE), trois avec l'union des groupements d'achats publics (UGAP) et un avec le SGAR

de ce module devra être l'occasion d'une remise à plat des processus opérationnels associé à un module de suivi.

Pour la période sous revue, la Cour a examiné un échantillon de 40 marchés allant de 65 000€ à 8 M€. L'échantillon comporte des marchés de fournitures, de prestations de service, des marchés de travaux, des marchés de maîtrise d'œuvre, des marchés de sûreté. Au terme de son examen, la Cour constate que le GPMNSN se positionne principalement comme entité adjudicatrice et non en tant que pouvoir adjudicateur, en ayant une appréciation parfois extensive des situations dans lesquelles il peut le faire⁸⁷. Lorsqu'il agit en tant qu'entité adjudicatrice, le port utilise très largement les possibilités que lui offre ce statut. Au terme de son examen, la Cour appelle le grand port à professionnaliser davantage ses services et à renforcer sa maîtrise des procédures.

Recommandation n° 8. (GPMNSN, 2026) : Remettre à plat les processus opérationnels d'achat et de marchés publics avant l'acquisition du module interfacé avec le progiciel de gestion intégré (PGI)

2.5.5 Un niveau de maturité très insuffisant des systèmes informatiques

Le service des systèmes d'information (SI), rattaché au secrétariat général, est en charge de la mise en œuvre des évolutions des SI et de leur maintien en condition opérationnelle. Depuis 2015, le service dispose d'un schéma directeur visant à planifier les évolutions des SI. Le schéma directeur⁸⁸ a fait l'objet d'un suivi et d'une actualisation qui a donné lieu chaque année à une feuille de route présentée au comité exécutif.

La Cour note que le port ne dispose pas d'outils informatiques adéquats pour la simulation des budgets, pour le suivi fournisseur et pour le suivi des achats et des marchés publics, en dépit du fait que ces objectifs figuraient au sein du schéma directeur et des moyens humains importants dont dispose le service (20 collaborateurs). Développer de tels outils de gestion pourrait permettre de rationaliser et d'harmoniser les processus de conservation et de maintenance du patrimoine d'une part et d'autre part d'améliorer la gestion comptable et financière.

En revanche, le service a développé d'autres outils prévus par le schéma directeur visant à améliorer la sécurité des systèmes informatiques et les interfaces du port avec ses clients.

⁸⁷ Les principes directeurs définissant les cas où le port peut agir en tant qu'entité adjudicatrice figurent dans le règlement intérieur des marchés et ont été adoptés par la commission consultative des marchés en 2007.

⁸⁸ Le schéma directeur des SI identifie des projets informatiques prioritaires liés à la gestion du trafic (remplacement des émetteurs radars, couverture du plan d'eau avec le faisceau hertzien, modernisation du logiciel VTS de surveillance), à la valorisation et à l'entretien du patrimoine (approfondissement du besoin associé à un outil de GMAO), à la sécurité des systèmes d'information, au renforcement de l'interconnexion des SI portuaires et à l'organisation du service SI.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En forte dégradation entre 2017 et 2024, la rentabilité du port est entourée d'incertitudes, qui tiennent non seulement au poids de ses charges fixes, au premier rang desquelles les charges de personnel, mais également au risque d'érosion de son chiffre d'affaire largement dépendant des énergies fossiles.

Bien que le port dispose de marges de manœuvres financières avec une capacité d'autofinancement, une capacité d'endettement et une trésorerie en nette augmentation, il fait face à d'importants besoins en matière de régénération de son patrimoine industriel et de développement de nouvelles infrastructures. À cet égard, alors que les actifs au bilan du port ont été facialement revalorisés, des doutes demeurent sur la viabilité des ouvrages portuaires.

En outre, des difficultés opérationnelles, liées à la maintenance des dragues, à la gestion du terminal à conteneurs, au contrôle des achats, et à la maturité des systèmes d'information, limitent la capacité du port à apporter une réponse immédiatement efficace face à sa perte de rentabilité.

3 POUR RENOUVELER LE MODELE ECONOMIQUE, UNE REORIENTATION STRATEGIQUE AMBITIEUSE MAIS RISQUEE

3.1 Des orientations stratégiques désormais plus volontaristes

Introduit à l'occasion de la réforme portuaire de 2008, l'article R. 5312-63 du code des transports prévoit la réalisation d'un projet stratégique pour les GPM, révisé tous les cinq ans. À cheval sur deux projets stratégiques, la période de contrôle permet de constater le tournant opéré par le port avec le projet 2021-2026 par rapport au projet 2015-2020, du fait, notamment, de la place accordée à l'éolien en mer. Le dernier projet stratégique du port est globalement cohérent avec les objectifs de la stratégie nationale portuaire (SNP) de 2021, mais à défaut de pilotage de cette dernière, il ne participe pas *a priori* à l'atteinte de ses ambitions.

3.1.1 Un projet stratégique 2015-2020 sans rupture et partiellement mis en œuvre

Le projet stratégique 2015-2020 présentait l'ambition de faire du GPMNSN un port de référence de la transition énergétique et écologique, en affirmant son double rôle d'intégrateur des activités littorales et d'accélérateur du développement économique du territoire. Cependant, il s'inscrivait dans la continuité du précédent, le modèle économique associé au projet reposant sur des droits de ports croissants, toujours largement assis sur le trafic des énergies fossiles.

Même si le projet identifiait déjà la réduction tendancielle des trafics d'énergie fossiles comme un risque pour le port, le principal moteur de croissance attendu était le GNL, représentant un tiers du tonnage global. Afin de garantir la soutenabilité de sa trajectoire financière, le projet présentait des leviers de diversification de l'activité, via le développement des filières vracs secs non-énergétiques, conteneurs et roulier, le développement des filières industrielles existantes et l'implantation de nouvelles filières, ou encore le développement des services logistiques et de l'intermodalité. La définition d'une stratégie foncière était présentée comme un moyen de rationaliser l'utilisation de l'espace portuaire, sans constituer pour autant à part entière un relais de croissance.

L'attention portée à l'impact environnemental des dragages, qu'il s'agisse de biodiversité ou d'émissions carbone, témoignait néanmoins d'une préoccupation nouvelle réelle pour les enjeux environnementaux, avec des objectifs ambitieux incluant les différents types de nuisance environnementales. Enfin, le port présentait une stratégie volontariste en faveur de l'intermodalité.

À l'exception des projections faites par certains opérateurs de terminaux, le port ne présentait que peu d'objectifs chiffrés, les pistes d'évolution étant uniquement qualitatives. Certaines actions, par exemple en matière de dialogue social, ne comportaient pas du tout d'objectif.

Le projet a été partiellement mis en œuvre. Au total, au début de l'année 2021, sur les 28 actions opérationnelles identifiées dans le projet stratégique, selon le port, 14 étaient

finalisées, 12 en cours de déploiement et deux avaient été abandonnées⁸⁹. Au-delà d'évènements indépendants des décisions du port (avenir du charbon, fluctuations sur le marché des céréales), le terminal Elengy s'était affirmé comme hub nord-européen pour le GNL, tandis que les cibles de trafic de conteneurs n'avaient pas été atteintes par le terminal TGO. Pour autant, les résultats s'avéraient supérieurs à la trajectoire pluriannuelle centrale. Le montant d'investissements s'élevait à 152 M€, soit 83 % de la programmation pluriannuelle prévue, avec 38 % de cofinancements.

Plus spécifiquement, le projet stratégique 2015-2020 affichait un objectif d'augmentation de 50 % du volume de pré et post acheminement ferroviaire en 2020 par rapport à 2014, ainsi que le transfert fluvial de 500 convois routiers par an entre Saint-Nazaire, Montoir de Bretagne, Le Carnet et Nantes. Dans les faits, les pré et post acheminements non routiers ont décrû sur la période, la part de la route passant de 85 % du trafic en 2017 à 96 % en 2023, bien au-delà de la moyenne des GPM. En parallèle, le fret ferroviaire a décrû de 7 % du volume acheminé en 2010 à 2,2 % en 2017 et 1,0 % en 2023, tandis que le transport fluvial est passé de 8 % à 12,8 % puis 3,0 % aux mêmes dates.

L'échec du développement ferroviaire est en partie dû au poids décisionnaire limité du port en matière d'infrastructures ferroviaires, en particulier au-delà de la région Pays de la Loire vers le Centre-Val de Loire. Le trafic fluvial a fait l'objet d'une tentative de la part des collectivités pour développer un service de transport fluvial, avec la mise en place de la barge FlexiLoire. Celle-ci s'est cependant soldée par un échec du fait de sa faible rentabilité et d'un regrettable non-recours au service dans le cadre des marchés publics, malgré les externalités positives qu'il pouvait apporter en matière de désengorgement routier.

3.1.2 Un projet 2021-2026 audacieux mais peu précis dans son financement

3.1.2.1 La stratégie portuaire ligérienne : une projection du port sur le long terme

Afin de se projeter dans un nouveau modèle au-delà de l'horizon 2026, et d'ancrer la démarche des projets stratégiques quinquennaux dans une vision de long-terme, le GPMNSN s'est doté d'une feuille de route à horizon 2040 : la « Stratégie portuaire ligérienne ». Présentée au conseil de surveillance du 12 mars 2021, celle-ci a fait l'objet de discussions internes en 2020 et 2021 et a été approuvée à l'unanimité par le conseil de surveillance du 3 décembre 2021, après recueil des avis des différentes instances concernées (commission des investissements, conseil de développement, conseil scientifique de l'estuaire de la Loire, Mission régionale d'autorité environnementale). Ce document acte la transformation nécessaire du grand port maritime et retient trois objectifs stratégiques, déclinés chacun en trois axes et neufs priorités, accompagnés de 30 plans d'actions. Les objectifs et axes sont les suivants :

- Réussir la transition énergétique et écologique, en mettant en œuvre une démarche de transition vis-à-vis des énergies fossiles et en développant les énergies, notamment marines, renouvelables.

⁸⁹ Aménagement de la zone de Cheviré à Nantes, conduite d'études et procédures préalables à l'aménagement du Grand Tourteau à Saint-Nazaire.

- Élargir l'hinterland au bénéfice des entreprises du Grand Ouest, via les filières agricole, conteneurs et roulier.
- Servir le développement économique et social de l'estuaire en confortant l'écosystème industriel et en valorisant le foncier.

La vocation de cette stratégie étant de proposer une vision du port dans son environnement, elle présente un intérêt planificateur certain. Cependant, elle reste fortement dépendante des financements externes (Etat, collectivités territoriales, entreprises). De plus, la question des tensions syndicales et des blocages au sein de l'établissement n'est que peu évoquée, alors qu'elle est déterminante pour l'atteinte des objectifs de la stratégie. Enfin, elle n'intègre pas de réflexion économique à travers une mise en regard de recettes et de dépenses et l'intérêt économique des investissements n'est pas démontré. La question de leur rentabilité, quoi que régulièrement posée par le représentant du CGEFI en conseil de surveillance, n'a notamment pas fait l'objet d'une démarche structurante.

3.1.2.2 Le projet stratégique 2021-2026 : vers un nouveau modèle pour le port, peu discuté par la tutelle

En contraste avec le projet 2015-2020, le projet stratégique 2021-2026 est cohérent avec la stratégie ligérienne, qu'il décline, et prend acte de l'absence de soutenabilité du modèle en vigueur dans un contexte de baisse structurelle des trafics fossiles.

Le projet a fait l'objet d'une large consultation. Étant donné la fin de la mandature de la gouvernance, les travaux de prospective ont dû attendre l'arrivée du nouveau président du directoire en janvier 2019 pour être lancés. Entamée dès le premier semestre 2019 au sein du comité exécutif, la réflexion a ensuite associé l'encadrement, les responsables d'entreprises, les armateurs et les logisticiens, ainsi que les collectivités et les organisations syndicales. Le projet a été soumis pour avis à la DGITM, à la DB, à l'APE, à la Préfecture de Région et au SGAR des Pays de la Loire. Les documents transmis à la Cour par ces administrations ne permettent pas d'évaluer la nature des remarques apportées par les tutelles sur le projet. Une première version du projet stratégique a été transmise aux services de l'État et aux tutelles à la fin du mois de janvier 2021, puis aux collectivités territoriales dès le 9 février, au président de la CCI le 23 février et au Comité d'audit le 24 février. Ces délais réduits posent la question de l'intégration des éventuels commentaires de la tutelle sur le projet stratégique, et plus largement de l'implication de cette dernière dans son élaboration.

3.1.2.3 L'identification de relais de croissance, dont certains manquent de leviers concrets

Le projet stratégique insiste sur les liens du port avec l'écosystème local, en cohérence avec l'implication des collectivités territoriales dans la gouvernance, et fait reposer la transition de son modèle économique sur deux piliers principaux : d'une part une stratégie foncière

offensive de revalorisation des loyers et de viabilisation d'espaces fonciers, d'autre part l'assemblage et l'intégration d'éoliennes en mer⁹⁰.

Au-delà de ces piliers, le port entend capter de nouveaux trafics, ce qui passe par une stratégie commerciale en faveur de la promotion de la place portuaire de Nantes Saint-Nazaire. Dans cette optique, un démarchage commercial auprès des entreprises de l'hinterland élargi a été mené par le port en 2021 pour la filière conteneurs. 2 400 entreprises ont été contactées, faisant notamment apparaître un potentiel de 127 000 EVP supplémentaires de marchandise agricole. Cependant, le manque d'offre des armateurs, les capacités de transbordement, l'absence de solutions logistiques et multimodales ou encore les annulations liées au climat social et aux pannes de portique chez TGO sont cités par les entreprises comme autant de freins.

Si certains leviers identifiés dans le projet stratégique sont bien à la main du port, comme l'extension de terminaux ou l'information et la veille, d'autres actions ne sont pas directement pilotables par lui.

C'est le cas de la stratégie multimodale. En la matière, le port ne dispose pas de marge d'action réelle au service des objectifs qu'il s'est fixés. Face à la baisse du trafic non routier en pré et post acheminement durant la période 2015-2020, le port a réaffirmé dans son projet stratégique 2021-2026 des ambitions en faveur du trafic non routier, en cohérence avec la stratégie nationale portuaire, qui insiste sur le développement de la zone d'influence et d'attractivité des ports français par le développement des modes de transport massifiés. L'axe intitulé « *le port promoteur de solutions massifiées au service de l'excellence environnementale et de la dynamisation des trafics* » identifie des pistes à horizon 2025 pour développer le fret ferroviaire pour les conteneurs, les vins et spiritueux ou encore le roulier. Conscient néanmoins des défis à relever pour développer l'intermodalité, le port renonce à fixer des objectifs chiffrés.

En matière ferroviaire, le port souhaitait, en 2021, bénéficier de la dynamique nationale en faveur du fret ferroviaire, mais celle-ci n'a pas été portée dans le temps. Une analyse réaliste du développement ferroviaire est requise, afin d'adapter ses objectifs en matière ferroviaire et la stratégie nationale portuaire à des scénarios pragmatiques.

Enfin, l'accompagnement du changement au sein de l'organisation, tant en termes de plan de formation que d'accompagnement individuel des agents dans les transformations organisationnelles, n'a pas été évoqué initialement dans le projet stratégique. Ce n'est que tardivement, en 2023, que le port a assorti le projet stratégique d'un volet ressources humaines permettant de formaliser sa politique des ressources humaines dans l'objectif de répondre aux besoins de son nouveau modèle.

3.1.3 Une absence de déclinaison opérationnelle de la stratégie nationale portuaire par le port

La stratégie nationale portuaire (SNP) a été adoptée par le comité interministériel de la mer du 22 janvier 2021, soit après la rédaction de la première version du document de présentation du projet stratégique. Elle fixe quatre ambitions : renforcer le rôle des ports dans la performance des chaînes logistiques ; faire des ports des outils de développement

⁹⁰ Cf. respectivement parties 3.2 et 3.3 du présent rapport.

économique des territoires ; impliquer les ports dans l'accélération de la transition écologique ; accélérer la transition numérique des ports.

Le projet stratégique n'a pas été modifié à la suite de l'adoption de la SNP en 2021. Cependant, le port a été associé aux travaux de réflexion préalables à la rédaction de la stratégie nationale, ce qui explique que plusieurs objectifs de la SNP de 2021 soient cohérents avec ceux du port. Malgré cela, certains axes de la stratégie nationale de 2021 ne sont pas ou peu représentés dans le projet stratégique, à l'image de l'innovation et la transition numériques.

L'absence de mise en cohérence entre le projet stratégique et la SNP résulte en partie d'une promotion insuffisante de la SNP par l'État. Par courrier du 9 mars 2022⁹¹, la ministre de la mer et le ministre délégué chargé des Transports ont donné mandat au préfet de la région Pays de la Loire pour la déclinaison de la SNP au port, selon cinq axes⁹². Deux comptes-rendus annuels devaient par ailleurs être transmis par la préfecture de région à la DGITM. La Cour n'a pas eu connaissance d'une mise en œuvre de ce pilotage par la préfecture de région, les comptes-rendus annuels ne lui ayant pas été fournis. Ce mandat apparaît en tout état de cause problématique dans la mesure où le préfet de région ne dispose pas de l'expertise métier nécessaire pour fixer des cibles au port. Outre que les préfets n'ont pas la possibilité de suivre les résultats de façon cohérente et chiffrée, les ports eux-mêmes ne disposent pas de cibles spécifiques, qui auraient été fixées en concertation avec les tutelles.

Afin d'évaluer la contribution du port à la réalisation de la stratégie, il semblerait plus cohérent que le suivi et le pilotage de la SNP soient effectués directement par la DGITM, au moyen d'indicateurs de suivi, conformes aux objectifs stratégiques de la SNP, mais aussi de cibles fixées en concertation avec le port.

La stratégie nationale portuaire a fait l'objet d'une mise à jour, le 3 février 2025, par le comité de pilotage de la SNP. Les ambitions initiales de la SNP ont été révisées pour laisser place à de nouveaux objectifs stratégiques prioritaires : améliorer la robustesse des ports ; accompagner la décarbonation de l'économie et des transports ; renforcer l'exemplarité des ports ; contribuer au renfort de la souveraineté nationale. Ces objectifs stratégiques sont désormais davantage alignés avec ceux du projet stratégique du port, bien que certains axes de la stratégie nationale de 2025 ne soient pas représentés dans le projet stratégique comme le renforcement de la sûreté. Toutefois, ces nouveaux objectifs stratégiques n'ont pas été déclinés en indicateurs de suivi, ce qui limite la capacité du port et des tutelles à assurer un suivi effectif de la SNP.

⁹¹ Soit plus d'un an après la publication de la stratégie nationale portuaire.

⁹² « Animer la coordination des acteurs (institutionnels, gestionnaires de réseau, représentants du monde économique) en s'appuyant sur les conférences régionales de la logistique ; mettre en synergie les enjeux du fret et de la logistique à l'échelle de la façade maritime, en renforçant notamment la coopération de façade sur l'arc atlantique ; mobiliser les leviers financiers nécessaires à la mise en œuvre opérationnelle de la SNP au niveau territorial ; orienter les actions en faveur d'une accélération des transitions écologique, énergétique et numérique, en coordination avec les autres préfets de la façade atlantique ; soutenir les projets de nouvelles implantations dans les zones industrialo-portuaires concourant à la réindustrialisation verte. ».

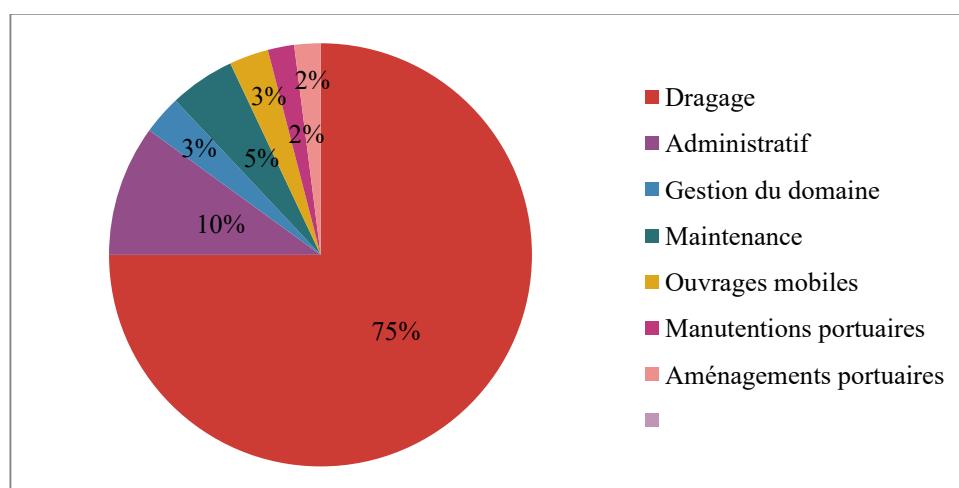
3.1.4 Une prise en compte inégale des enjeux de décarbonation et d'adaptation aux changements climatiques

3.1.4.1 Des actions engagées en faveur de la décarbonation du port et de l'écosystème portuaire

Le projet stratégique 2015-2020 engage le port sur la voie de la décarbonation, mais c'est en 2018, avec la remotorisation de la drague Champlain au GNL, que des actions sont véritablement entreprises. Des objectifs de décarbonation ont été inscrits dans la SNP, ainsi que dans le projet stratégique 2021-2026, qui prévoit une réduction des émissions du GPM et l'accroissement de sa résilience face au réchauffement climatique. Un premier bilan carbone a été réalisé dès 2012, actualisé en 2021. Le GPM réalise chaque année son bilan carbone sur les *scopes* 1 et 2, et réalise un bilan complet *scopes 1, 2 et 3* tous les 3 ans qui lui permet d'avoir une connaissance précise de son impact sur les émissions de gaz à effet de serre.

Le GPM était responsable de 10 700 tonnes d'émissions de gaz à effet de serre (en équivalent-CO₂) en 2019. Les émissions étaient liées à 75% à l'impact environnemental des activités de dragage, à 10% aux activités administratives, à 5% à la maintenance. Viennent ensuite la gestion du domaine et les ouvrages mobiles qui représentent chacun 3% des émissions, ainsi que la manutention portuaire (2%) et les aménagements portuaires (2%).

Graphique n° 8 : Répartition des émissions de GES du GPMNSN (Scopes 1, 2 et 3 – 2019)



Source : GPMNSN

Le port a engagé différentes actions pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Le plan de décarbonation de 2023 met en avant la conversion du diesel au gaz naturel liquéfié (GNL) de la drague Samuel de Champlain comme une des principales actions permettant la décarbonation de l'activité portuaire, dans la mesure où le GNL est 20 % moins émetteur. Le GPMNSN a ainsi réduit sa consommation de diesel de 1 200 mètres-cubes par an depuis la remotorisation de la drague, soit une baisse de 35 % de ses émissions. Toutefois, une partie de

cette baisse des quantités de carburant consommées tient aux avaries de la drague Samuel de Champlain et non à sa conversion au GNL⁹³.

D'autres actions contribuent à la réduction des émissions. La vitesse de la drague a été réduite de 10 % depuis 2022 pour les trajets entre les zones de dragage et de clapage, permettant d'économiser 8 à 10 % de carburant. Le verdissement de la flotte de véhicules du port a été engagé en 2018 par l'achat de véhicules électriques et l'installation de bornes de recharge, ce qui devrait permettre à la part décarbonée de la flotte d'atteindre 31 %. Des investissements ont été engagés pour l'électrification des quais, afin d'alimenter les grues et les outillages portuaires fonctionnant habituellement au diesel. Un plan de sobriété énergétique a été adopté en 2023, autour de quatre axes et 26 chantiers assortis d'indicateurs de suivi. Des travaux sont également en cours pour prendre en compte des clauses RSE dans les achats.

Au-delà de son propre bilan carbone, le port s'est saisi de son rôle dans la coordination de la décarbonation de l'écosystème portuaire. Elle est indispensable, dans la mesure où les activités dépendant du port sont bien plus émettrices que l'établissement lui-même. L'estuaire de la Loire est responsable d'émissions de gaz à effet de serre significatives, estimées à 5,9 Mt en 2018. 85% du CO2 émis au sein de l'estuaire découle des activités industrielles et manufacturières, en particulier de l'industrie de l'énergie qui représente à elle-seule 4,4 Mt d'émissions annuelles liées à la présence de la centrale de Cordemais et de la raffinerie de Donges. Les activités du GPM lui-même ne représentent que 0,2% de ces émissions.

Un appel à projets « Zones industrielles bas-carbone » (ZIBAC) a été engagé dans le cadre de France 2030 afin de soutenir la conception et le déploiement de réseaux électriques, de chaleur, de distribution d'hydrogène et de transport de carbone afin de décarboner les activités. Les 26 entités du territoire Loire Estuaire se sont associées pour définir un plan de décarbonation commun. Leur candidature à l'appel à projet a été retenue le 28 juillet 2023, avec un programme de travail bâti autour de six axes déclinés en 22 actions. Ces axes couvrent les infrastructures énergétiques (CO2, H2, électriques, ...), les usages énergétiques, la production d'énergie, l'écologie industrielle, les enjeux de résilience environnementale et le développement économique territorial. Ces actions impliquent 8,2 M€ d'investissement, soutenus à hauteur de 4,1 M€ par l'État.

3.1.4.2 Un plan d'adaptation aux changements climatiques qui reste à construire

Le grand port maritime a tardé à se doter d'un plan d'adaptation aux conséquences du réchauffement climatique. La stratégie nationale portuaire recommande de mettre en place un plan de transition écologique portuaire au niveau de chaque port, notamment « *pour permettre une réflexion systématique sur l'adaptation aux changements climatique* ». Si l'enjeu d'adaptation au changement climatique est mentionné dans le projet stratégique 2021-2026, qui préconise de mettre en œuvre une stratégie d'adaptation, aucun plan d'adaptation n'avait été adopté par le GPMNSN fin 2023.

Une étude de vulnérabilité a été engagée dans le cadre du projet « Zones industrielles bas-carbone » (ZIBAC) afin de déterminer les actions à déployer en termes d'aménagement et

⁹³ En 2020, la drague n'a été active que 47 % du temps prévisionnel et le GNL a été utilisé 25 % du temps sur l'exercice. En 2022, 70% du temps prévu a été réalisé et le moteur GNL n'a été utilisé que 7% du temps sur cet exercice, comme le précise la Cour dans son rapport sur le GIE Dragages-Ports.

d'ajustements fonctionnels. Le grand port maritime de Nantes apparaît particulièrement vulnérable aux risques associés au réchauffement climatique ; à titre d'exemple, dans le scénario « Xynthia + 100 cm » utilisé par la préfecture pour identifier les zones submersibles en cas d'évènement extrême, la quasi-totalité des terminaux de Saint-Nazaire présente un risque fort de submersion marine.

Cette étude de vulnérabilité est assortie d'éléments de cadrage méthodologique visant à identifier de premières pistes d'actions pour réduire la vulnérabilité des infrastructures et des installations portuaires. Le port a ainsi engagé des discussions avec les collectivités territoriales et les industriels pour définir des pistes d'action en faveur de la réduction de l'exposition du port aux aléas climatiques.

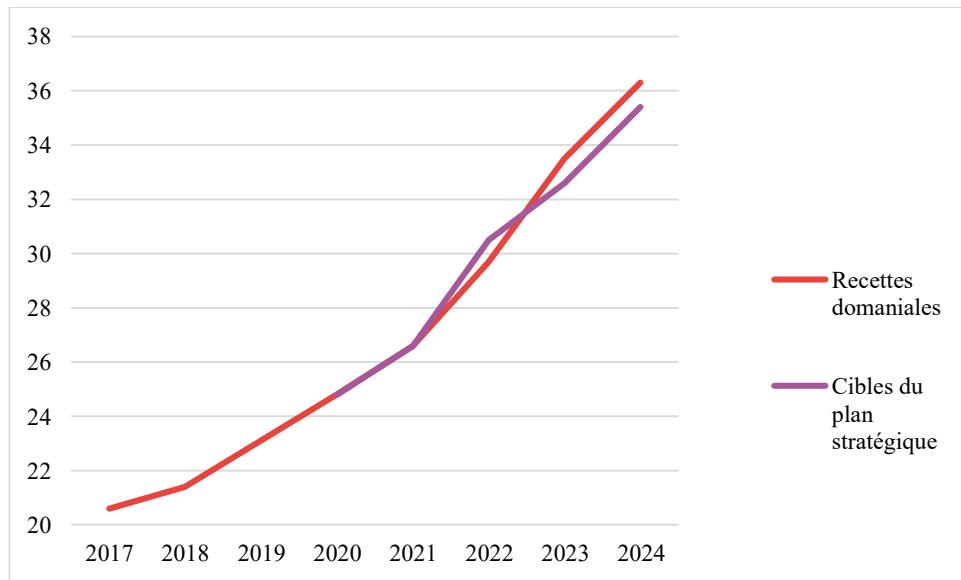
Recommandation n° 9. (GPMNSN, 2026) : Élaborer et adopter un plan d'adaptation du port et de sa zone industriello-portuaire aux conséquences du réchauffement climatique.

3.2 Une stratégie foncière dynamique

3.2.1 Des recettes domaniales qui dépassent les cibles fixées par le projet stratégique

Le GPMNSN dispose d'un domaine public conséquent, dont 22 187 hectares de domaine public naturel et 2 700 hectares de domaine public artificiel. Au sein de ce dernier, 1 300 hectares sont occupés dont 1 220 par des activités portuaires, 200 hectares sont commercialisables et 1 200 hectares sont des espaces naturels. Au sein de l'espace occupé, 80 500 mètres carrés correspondent à des entrepôts, 30 150 par des bureaux, 42 802 par des locaux d'activités et 2 688 par d'autres surfaces bâties.

Les recettes domaniales au titre de 2024 se sont élevées à 36,3 M€ après 33,5 M€ en 2023, contre 20,2 M€ en 2017. En 2023, ce montant se répartit entre 870 contrats annuels relatifs à des autorisations d'occupation temporaire (AOT), contre 814 en 2017. La moitié des AOT effectives en 2023 étaient liées à des terrains, les hangars et bâtiments ne représentant que 3 % des contrats chacun et les ensembles immobiliers 1 %. Les conventions de terminal ne représentaient que 1 % des AOT. La surface associée aux AOT est essentiellement liée à huit AOT liées à la chasse, qui portent sur 52 % du terrain associé. Les réseaux et les espaces de nature sont les autres surfaces associées aux AOT.

Graphique n° 9 : Évolution des recettes domaniales et cibles du plan stratégique (M€)

Source/note : Cour des comptes d'après GPMNSN

La stratégie nationale portuaire de 2021 invite les ports à « *développer les implantations de nouvelles activités par une gestion dynamique et partagée du foncier* », pour développer les ressources hors trafics, poursuivre la diversification de leurs activités et établir des stratégies de remontée de la chaîne de valeur. Cette stratégie se retrouve dans le projet stratégique 2021-2026 par plusieurs axes déclinés en objectifs, notamment : la poursuite de la viabilisation et la préparation d'espaces et de plateformes industrialo-portuaires ; le développement de solutions immobilières à proximité des terminaux pour une offre de services logistiques sous entrepôts secs ou à température dirigée ; développer des programmes immobiliers tertiaires innovants et respectueux de l'environnement ; valoriser les fonciers portuaires en zone urbaine en partenariat avec les villes.

Ces objectifs se déclinent en une trajectoire ambitieuse de développement des revenus domaniaux : le projet stratégique prévoit une progression de ceux-ci à hauteur de 63 % entre 2020 et 2026, pour un montant cible de 40,4 M€ en 2026. Les résultats sont en ligne avec cette trajectoire anticipée, voire au-delà sur l'exercice 2023. Le grand port maritime estime que les recettes domaniales dépasseront l'ambition du projet stratégique en atteignant 42 M€ dès 2025 sur la base des contrats déjà signés, soit davantage que les droits de port perçus en 2023. La transformation du modèle économique du port apparaît ainsi déjà partiellement à l'œuvre.

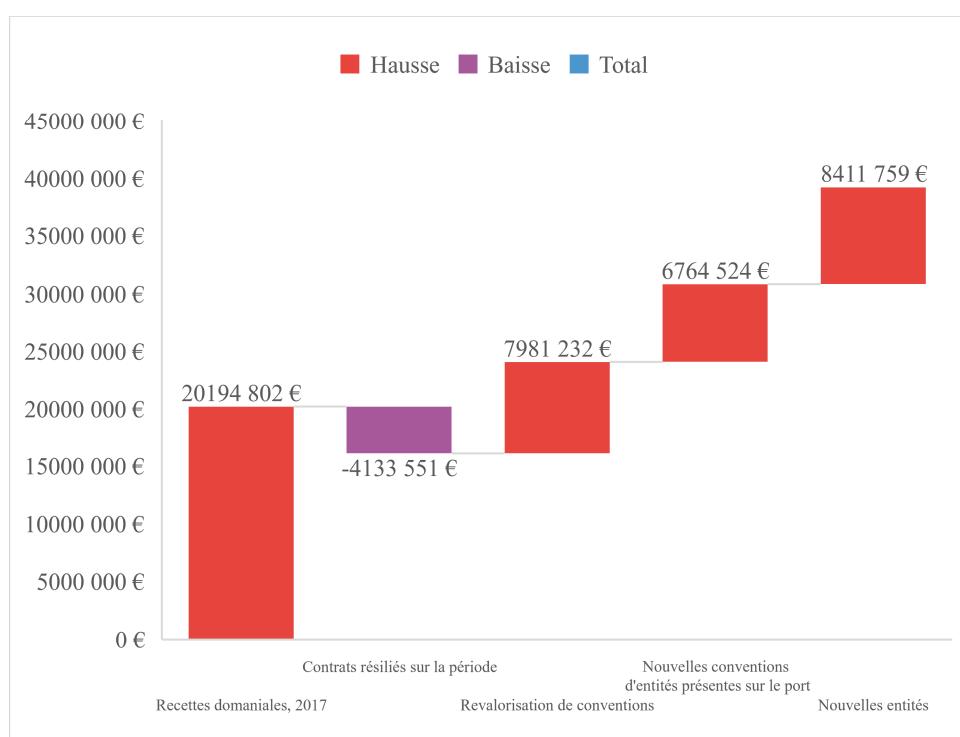
3.2.2 Une progression des revenus dont les deux tiers résulte de nouvelles conventions d'occupation temporaire

Une part significative de la progression des recettes domaniales résulte de la stratégie proactive du grand port maritime visant à faciliter de nouvelles implantations sur le foncier portuaire. Sur les 467 entités qui versaient des redevances en 2023 au titre d'une AOT, 134 ne disposaient d'aucun contrat en 2017. Les redevances associées à des entités qui ne disposaient pas d'AOT en 2017 représentent, en 2023, 8,4 M€ de recettes, soit 36 % des nouvelles recettes

domaniales du GPMNSN sur la période. Les nouvelles AOT relatives à des entités déjà présentes représentent 6,8 M€ de chiffre d'affaires additionnel (29 %) et les revalorisations de conventions existantes ont permis une progression du chiffre d'affaires à hauteur de 8 M€ (34 %). Au total, 63 % de la progression des recettes domaniales entre 2017 et 2023 résulte de nouvelles conventions.

La progression des recettes domaniales associées aux revalorisations est très concentrée autour de quelques entités. Les renégociations des conditions des tarifs ont ainsi pu, pour les AOT les plus importantes, apporter un chiffre d'affaires additionnel allant jusqu'à 1,4 M€. Les tarifs d'AOT évoluent chaque année en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL) pour les terrains et de l'indice du coût de la construction (ICC) pour les bâtiments et ouvrages, qui ont respectivement augmenté de 13 % et 31 % sur la période. Cette indexation ne permet donc d'expliquer que 2 à 5 M€ sur les 8 M€ associés aux conventions renégociées, le reste résultant de négociations, notamment dans le cadre de renouvellement de conventions.

Graphique n° 10 : Évolution des recettes domaniales



Source : Cour des comptes d'après GPMNSN

Les nouvelles implantations négociées par le port s'inscrivent dans une stratégie visant à capter une part plus importante de la création de valeur de la place portuaire dans une logique de « Port entrepreneur ». Alors que ces sujets dépendaient initialement du service « animation et gestion du domaine » (AGD), une direction consacrée à l'aménagement, l'environnement et l'immobilier a été mise en place avec un pôle immobilier et un service aménagement opérationnel, en complément du service gestion du domaine qui a été rattaché à la direction du développement.

Cette réorganisation traduit la priorité donnée au développement d'implantations domaniales. Ce positionnement a un impact concret sur la structure des recettes correspondantes. Les AOT du grand port maritime sont passées de 14 437 € par hectare en 2017 à 21 632 € par hectare en 2023, ce qui représente une progression de 50 %. Ce tarif moyen est tiré par les nouvelles implantations, qui représentaient en moyenne 19 280 € par hectare sur la période.

Force est de constater le succès de plusieurs implantations industrielles et logistiques à forte valeur ajoutée. Ainsi, le GPM a prévu 16 M€ d'investissement dans le cadre du CPER 2015-2022 pour mettre en place des plateformes « plug & play », c'est-à-dire de sites industriels ou logistiques pré-aménagés par le port et disponibles « clés en main » pour permettre l'implantation d'une entreprise sur le foncier portuaire, sur le pôle industriel du site de Montoir de Bretagne. Une plateforme de 40 hectares a ainsi été proposée dans le cadre du programme « Sites clés en main » de France 2030. Deux entrepôts métallo-textiles ont par ailleurs été construits, pour 3 000 m² chacun, à l'arrière du terminal roulier, à destination respectivement du logisticien Idea et de la logistique de l'industriel General Electric.

3.2.3 L'avenir des sites nantais

3.2.3.1 Une faible contribution des sites nantais aux droits de port

Les sites nantais représentent 6 % du trafic du port (2 Mt de marchandises environ, 450 escales annuelles, 10 % du trafic non-énergétique). Ces sites sont composés de trois terminaux :

Tableau n° 19 : Sites nantais

Terminal	Opérateur	Type de trafic
<i>Nantes Cheviré</i>	Nantes Port Terminal (NPT, filiale du GPM)	Vracs de construction (bois, sable), recyclage (ferraille, terres, déchets de bois) conventionnel, vracs divers (engrais, céréales, tourbe), colis
<i>Roche Maurice</i>	InVivo	Céréales
<i>Cormerais</i>	Opéré directement par le port	Vracs liquides chimiques et produits raffinés

D'autres espaces sont aménagés sur les sites nantais, comme le quai Wilson, qui peut accueillir des paquebots, ou, plus en aval, Indre (industrie) et Le Pellerin (maintenance, réparation navale).

Le trafic des sites nantais est diversifié, mais peu dynamique et sensible à la conjoncture. Le trafic de bois, éteint en 2012, a repris avec la construction d'une usine de charpentes mais demeure faible et décroît depuis 2020, jusqu'à atteindre à peine 5 000 t en 2023. Le trafic céréalier, à Roche-Maurice, est très fluctuant du fait de la variabilité des volumes agricoles, dépendants des conditions météo et ne fait pas l'objet d'une stratégie claire. Le quai Wilson ne

connait que des escales de paquebots très ponctuelles. Seul le site de Cheviré, à proximité des axes routiers et ferroviaires, constitue une plateforme logistique importante, et a d'ailleurs fait l'objet d'investissements de modernisation en 2022.

En 2022 et 2023, les droits de port associés aux sites amont s'élevaient respectivement à 2,1 M€ et 1,7 M€, soit 5,2 % et 4,2 % des droits de port du GPM, alors que ces sites représentent environ 8 à 9 % des revenus et charges du port en 2022 et 2023. En revanche, les produits domaniaux des sites s'élevaient à 16 % environ des revenus domaniaux totaux entre 2021 et 2023 (autour de 5 M€), traduisant un potentiel de valorisation important de ces sites, à proximité de Nantes.

3.2.3.2 Des coûts directs significatifs pour le port et pour les armateurs

Pour le port, les sites nantais génèrent des coûts de dragage additionnels liés à la longueur du chenal⁹⁴, puisque les sites amont (qui incluent la ZE de Trentemoult et les postes à quai de Nantes) représentent un total de 450 000 m³ à draguer (sur un total de 5,2 M m³ dragués chaque année, soit 9%). Au-delà du volume, ces sites font l'objet de besoins spécifiques car la drague Champlain ne peut pas intervenir sur cette zone du fait de son tirant d'eau. Dans le contexte de la revue de la flotte du GIE dragage et de l'estimation des types de navires nécessaires, les contraintes que font peser les sites nantais sur le dragage, et les coûts associés, doivent être estimés précisément.

Les sites amont génèrent également des coûts de gestion et d'entretien élevés. Les frais de gestion et de gouvernance des sites nantais représentaient, en 2022 et 2023, un coût comparable au terminal roulier, et supérieur au terminal à conteneurs, conduisant à un résultat après frais de gestion et de gouvernance négatif en 2022 et en 2023. L'éloignement de cette zone requiert par exemple la présence d'une capitainerie à Cheviré. En matière d'investissements et d'entretien, les sites amont ont mobilisé des moyens parfois conséquents, l'aménagement de la zone logistique de Cheviré, qui faisait l'objet d'une action opérationnelle dès le projet stratégique 2015-2020, a ainsi été engagé en 2022 pour 5,5 M€, dont 3,5 M€ pour la modernisation du terminal fluvial autour du ponton roulier.

Le déséquilibre entre revenus des sites et coûts s'illustre par une contribution réduite des sites au résultat du port (1 % sur la période, avec une contribution négative en 2022 et 2023), et par l'absence de candidats sérieux aux appels à candidature lancés pour l'exploitation des sites nantais. Ceci a conduit à la création de la filiale du port Nantes Port Terminal, qui présente un résultat net déficitaire sur la quasi-totalité de la période.

⁹⁴ Notice Conseil de Surveillance 18 juin 2024 « Adéquation de la flotte de dragage aux besoins en accès nautiques et proposition de plan de renouvellement »

L'absence de rentabilité de la filiale Nantes Port Terminal

Aux termes de la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, le GPMNSN doit transférer les outillages de l'ensemble de ces sites vers des opérateurs. Toutefois, les appels à candidatures pour l'exploitation des outillages des sites portuaires de Nantes hors terminal céréaliers de Roche Maurice sont restés infructueux. Par arrêté du ministère en charge des transports du 19 décembre 2011, le GPMNSN avait été autorisé à exploiter les outillages des sites portuaires de Nantes hors terminal céréalier de Roche Maurice, par l'intermédiaire d'une filiale, pour une durée de 5 ans, par la suite prolongée jusqu'au 31 décembre 2022. Le GPMNSN a donc confié l'exploitation des outillages sur les sites nantais (hors terminaux céréaliers) à sa filiale Nantes port terminal (NPT), détenue à 100 % par le port. Un arrêté ministériel du 1^{er} décembre 2022 autorise le Grand Port Maritime à exploiter, en régie, les outillages pour les opérations de chargement et de déchargement des navires et des bateaux en escale sur les sites portuaires de Cheviré à compter du 1^{er} janvier 2023.

Sur la période sous revue, l'activité de la filiale NPT n'a pas été rentable, son résultat net ayant été déficitaire sur toute la période à l'exception de 2018 (0,5 M€).

Il est à noter que la Cour ne dispose pas d'informations sur la rentabilité spécifique du terminal de Roche-Maurice, opéré par InVivo.

Enfin, en termes organisationnels, la présence de sites éloignés de la zone de Saint-Nazaire engendre des exigences de mobilité pour les équipes du port. Le temps de transport des équipes de direction vers les sites avals, de même que des équipes des sites avals vers les sites nantais, d'une heure environ, peut être sensiblement allongé en cas de trafic routier important, très fréquent le matin et en soirée. Le temps de transport étant inclus dans le temps de travail (à hauteur de 3 heures aller-retour pour les échafaudeurs par exemple⁹⁵), la perte de temps engendrée est conséquente pour les équipes et susceptible d'être coûteuse.

Pour les armateurs, les conditions nautiques des sites nantais augmentent significativement les coûts d'escale des navires. En effet, Roche-Maurice bénéficie d'un faible tirant d'eau, ce qui oblige les plus gros navires à devoir effectuer un chargement partiel à Nantes, puis une escale à Montoir-de-Bretagne, au second terminal Invivo, pour compléter leur chargement. Cette double escale renchérit le temps total passé au port, pour une valeur ajoutée faible pour les navires par rapport à un chargement complet à Montoir. Elle limite l'attractivité du port pour ces navires et fragilise la fidélisation du trafic associé pour le port.

3.2.3.3 Une orientation claire à fixer

Au vu des éléments de rentabilité des sites nantais, y compris pour les armateurs, la question de l'usage portuaire des sites, voire du maintien des sites dans le giron du GPM, se pose. En effet, les sites représentent un fort potentiel foncier à valoriser, conformément tant au projet stratégique du port qu'à la stratégie nationale portuaire. Or, lors des dernières AOT

⁹⁵ Accord d'entreprise – organisation de la mobilité des personnels de l'équipe « Echafaudages » : l'article 2 « Indemnisation de la mobilité » prévoit le paiement de 3 heures de travail correspondant à 1h30 de trajet en début et en fin de shift, en cas de déplacement à Nantes

attribuées, le lien avec l'activité portuaire n'est pas apparu clairement. Une partie des projets d'implantation est située en centre-ville de Nantes et vise à « servir l'interface ville-port » et à générer des recettes foncières tirant profit du dynamisme du marché immobilier nantais. Le projet de reconversion du Hangar 12, situé sur le quai d'Aiguillon à Nantes, prévoit notamment de transformer un hangar en un complexe immobilier mêlant une offre d'hôtellerie, des espaces de coworking et des restaurants. Ces attributions traduisent un intérêt fort d'acteurs non portuaires pour les terrains des sites amont, acteurs bénéficiant d'une propension à payer supérieure aux activités portuaires, du fait de l'intérêt touristique et de développement urbain de ces sites, dans un contexte de forte pression immobilière dans l'agglomération nantaise.

Si le développement de tels projets en zone urbaine s'inscrit dans le projet stratégique 2021-2026 – le différentiel des offres à usage portuaire et non portuaire pouvant justifier le choix des secondes par le port pour financer son développement par ailleurs – il n'en soulève pas moins deux enjeux : premièrement, si la construction d'entrepôts ou d'usines dont les activités bénéficient d'une proximité avec le port s'inscrit en étroite synergie avec l'activité portuaire, l'aménagement d'espaces à vocation urbaine ne semble contribuer à la compétitivité des activités portuaires que parce qu'il apporte une source de revenus additionnelle et permet une diversification des activités. Deuxièmement, le développement de projets immobiliers résidentiels ou tertiaires implique des risques et des modèles de financement spécifiques très éloignés du modèle traditionnel d'un grand port maritime. Il apparaît donc que le port doit établir clairement l'intérêt portuaire des sites situés en centre-ville de Nantes, en mettant en regard leur coût et les bénéfices induits, ainsi que le manque à gagner foncier, en particulier en intégrant la contrainte du double chargement des navires céréaliers et ses conséquences sur la compétitivité du port.

Dans le cas de l'affirmation du caractère non portuaire de tout ou partie des sites en centre-ville de Nantes, la vente de terrains pourrait être envisagée par le port, a fortiori à l'heure où il envisage des projets de grande ampleur dans l'éolien en mer, qui nécessitent des investissements particulièrement importants. À défaut, la délégation de leur gestion à un acteur tiers, comme une société de projet, pourrait être envisagée, le port n'ayant pas vocation à devenir gestionnaire de biens sans lien direct avec le trafic portuaire.

Dans le cas d'une réaffirmation de l'usage portuaire du site de Cheviré, au titre notamment de l'intérêt des bords à quai pour les entreprises implantées et leur importance pour le développement territorial, l'élaboration d'une stratégie d'optimisation foncière pour des implantations industrielles devra s'articuler avec l'offre de transport fluvial. En effet, le site de Cheviré présente un intérêt pour le transport fluvial davantage que maritime, au vu de son tirant d'eau limité ; l'intérêt de conserver des sites à Cheviré plutôt qu'à l'estuaire du fleuve apparaît principalement dans une logique d'approvisionnement de la zone nantaise par des marchandises importées, un déplacement des activités industrielles et logistiques en aval du fleuve pouvant être considéré pour celles ayant vocation à effectuer des chargements internationaux. Ainsi, la valorisation du site de Cheviré à des fins portuaires paraît imposer l'élaboration d'une stratégie fluviale réaliste et ambitieuse.

Au-delà de la question fluviale, la réaffirmation éventuelle de la vocation portuaire du site de Cheviré implique une hiérarchisation explicite des investissements nécessaires à leur entretien et leur développement, dont les financements doivent être également portés par les acteurs du territoire, dans la mesure où le maintien du site leur bénéficie, avec de fortes contraintes pour le GPM. Le développement de compétences spécifiques au sein du port serait

également nécessaire pour exploiter de façon efficace le foncier à vocation urbaine, mais la question de savoir si l'acquisition de telles compétences relève bien de ses missions est posée.

A minima, dans un premier temps, la localisation du siège du port à Nantes doit être posée. Ce point a ainsi été soulevé par plusieurs interlocuteurs de la Cour, tant pour des questions pratiques (temps de transport) que de gestion des ressources humaines. En effet, la distance géographique entre « cols bleus » des sites nazairiens et « cols blancs » à Nantes limite les échanges informels, susceptibles de fluidifier le dialogue social. Au vu des tensions sociales que connaît le port, le rapprochement des équipes de direction vers les sites aval gagnerait à être envisagé.

Recommandation n° 10. (GPMNSN, 2026) : Clarifier le devenir des sites situés en centre-ville de la métropole nantaise.

3.2.4 Une démarche de protection de la biodiversité nécessitant une meilleure connaissance du patrimoine naturel du GPMNSN

Le GPMNSN s'est engagé de longue date dans une politique de sobriété foncière déjà mentionnée dans le projet stratégique 2015-2020. La loi prévoit en effet que des mesures doivent être envisagées pour « *supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement* » des projets d'aménagement. Ce triptyque « ERC » (éviter, réduire, compenser) nécessite une démarche d'anticipation sur chaque projet d'aménagement ou de valorisation du foncier portuaire. À ce titre, les projets d'aménagement entrepris par le GPMNSN nécessitent d'identifier des espaces sur lesquels mettre en place des mesures visant à compenser l'impact de ceux-ci sur l'environnement (mesures compensatoires), en particulier relatifs aux zones humides, à la biodiversité ou aux risques d'inondation :

- L'étude de submersion marine de l'estuaire de la Loire a démontré que de nombreuses zones étaient à risque moyen, fort ou très fort d'inondation dans le scénario « Xynthia + 100cm » à Donges et à Montoir-de-Bretagne.
- La DREAL des Pays de la Loire estime que la probabilité de présence de zones humides est de plus de 25 % sur la totalité du site du GPMNSN, à l'exception des sites déjà aménagés, et supérieur à 50 % sur la majorité du site.
- Le foncier portuaire est également important pour de nombreuses espèces naturelles, et comprend des zones de migration et de reproduction connues de plusieurs espèces d'oiseaux protégés⁹⁶. Le foncier portuaire est à proximité de plusieurs aires protégées, en particulier de sites Natura2000.

Une connaissance précise du foncier portuaire est donc indispensable pour pouvoir anticiper les potentielles difficultés associées à de nouvelles implantations et concevoir des mesures de compensation adaptées. Le GPMNSN a tardé à construire un schéma directeur du patrimoine naturel (SDPN) pourtant prévu dans son projet stratégique 2021-2026, dont le lancement des travaux a fait l'objet d'une annonce le 24 novembre 2023 au conseil de surveillance. Ce schéma directeur passera par un diagnostic des zones humides sur l'ensemble

⁹⁶ Notamment le gorgebleue à miroir, le bruant des roseaux ou la cisticole des joncs.

du domaine et par des études faunes, flore et habitats permettant d'anticiper les éventuelles mesures compensatoires à mettre en place dans le cadre de futurs projets d'aménagement. Compte tenu des enjeux qui sont les siens, la Cour ne peut qu'encourager le grand port à se doter d'un tel document sans délai.

Une démarche a été engagée afin de renforcer la coordination entre le GPMNSN et les collectivités territoriales et leurs groupements afin d'identifier des zones éligibles à la mise-en-œuvre de mesures compensatoires dans le cadre de projets d'aménagement. Une *taskforce* animée par le sous-préfet de Saint-Nazaire a été mise en place afin de faciliter l'identification d'espaces susceptibles d'accueillir ces mesures de compensation.

L'échec du projet d'aménagement d'un parc industriel sur la zone du Carnet

L'échec du projet d'aménagement de la zone du Carnet témoigne de l'importance et de la sensibilité politique associée aux enjeux de biodiversité relatifs au foncier portuaire, dont la prise en compte est essentielle pour mener efficacement les projets d'aménagement du GPMNSN.

Un projet d'aménagement de 110 hectares sur le site du Carnet, zone ayant historiquement été en partie exploitée pour diverses activités de stockage mais présentant désormais un riche patrimoine naturel, visant à mettre en place un parc dédié aux écotechnologies marines a été autorisé par l'arrêté préfectoral 2017/BPEF/059 du 5 juillet 2017, dans la continuité de réflexions engagées depuis 2006⁹⁷. Le site du Carnet est présenté par le Président de la République dans le cadre du sommet Choose France de janvier 2020 à Versailles, parmi les 12 sites susceptibles d'accueillir des projets industriels « clés en main » dans le cadre du programme France 2030⁹⁸.

Un collectif « Stop Carnet » a été constitué en août 2020 en vue « *d'implanter une résistance* », passant par la mise en place d'une zone à défendre (ZAD) afin d'empêcher ce projet d'aménagement, peu après une conférence de presse conjointe de la région et de la préfecture annonçant un avenant au CPER en ce sens. Plusieurs recours administratifs ont été déposés pour contester le projet du Carnet.

Le Grand port maritime a annoncé en novembre 2020 un moratoire sur les travaux associés au projet pour compléter les études de faune et flore, à la suite d'un avis défavorable du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, recommandant une mise à jour des inventaires de la faune et flore, dans la mesure où les derniers inventaires relatifs au projet dataient de 2008 et 2012⁹⁹.

La ZAD a été démantelée le 23 mars 2021, mais la forte contestation locale a conduit au gel du projet, qui n'a pas été relancé depuis¹⁰⁰.

⁹⁷ <https://www.loire-atlantique.gouv.fr/index.php/contenu/telechargement/25784/186710/file/1.Rapport.pdf>

⁹⁸ <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/frossay-44320/le-site-du-carnet-s-invite-au-sommet-choose-france-6698564>

⁹⁹ <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-36434-avis-csrpn.pdf>

¹⁰⁰ Aux termes de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, une déclaration de projet ne peut intervenir que dans le délai d'un an après l'enquête publique ouverte par arrêté préfectoral. Aucune déclaration n'ayant été déposée, la relance d'un projet sur le site supposerait de relancer une enquête publique.

3.3 L'éolien en mer : un modèle économique à définir

Dans la continuité du déploiement du parc de Saint-Nazaire, le GPM a choisi de se positionner comme un port d'intégration capable d'assembler des éoliennes posées et flottantes¹⁰¹, afin de faire des énergies marines un relais de croissance face à la baisse du trafic fossile. À cette fin, le port prévoit de développer une plateforme, baptisée « Eole ». Cet investissement hors-norme, dont les estimations de coût total sont fluctuantes et le modèle de financement non établi, ne sera rentable que si le pari de l'éolien en mer, tant technique qu'économique, est remporté, et si le port parvient à capter une part importante des marchés de la façade atlantique, en coordination avec les autres ports de la façade.

3.3.1 L'assemblage du parc éolien de Guérande

3.3.1.1 Un port déjà positionné sur l'éolien en mer

Le parc éolien posé de Saint-Nazaire, premier parc français hors expérimentation, a été attribué en 2012 dans le cadre du premier appel d'offre pour l'éolien en mer. Il a été déployé entre 2020 et 2022¹⁰². Le port a tiré bénéfice de ce projet par deux canaux¹⁰³ :

- D'abord, par l'implantation d'activités industrielles de production de pièces et composantes pour le parc éolien sur des terrains portuaires. L'usine General Electric (GE), productrice du modèle d'éoliennes retenues pour le parc, s'est installée à Montoir-de-Bretagne, conformément à l'engagement d'Alstom avant son rachat par GE Offshore Wind. GE y a fabriqué les génératrices et les nacelles. Une base de construction a d'ailleurs été établie à Saint-Nazaire quai Kribi, pour la durée des travaux. Les Chantiers de l'Atlantique ont de leur côté réalisé la sous-station électrique en mer du parc.
- En second lieu, par l'activité de pré-assemblage qui a nécessité l'intervention directe des agents portuaires pour la manutention et le chargement des pièces. À proximité de la forme Joubert à Saint-Nazaire, le site de pré-assemblage a permis de monter les éoliennes dans un *hub* logistique qui recevait et hébergeait l'ensemble des pièces, les turbines étant convoyées sur le *hub* pour moitié par la route et pour moitié par voie maritime. Les éoliennes étaient

¹⁰¹ Projet stratégique 2021-2026, Partie 1, axe 2 : « développer les énergies renouvelables » ; Action 22 : « conforter le pôle d'excellence de manutention de colis XXL » ; action 23 : « contribuer à l'amélioration de la chaîne logistique des industries, notamment pour les transports exceptionnels »

¹⁰² Le parc de Saint-Nazaire a été attribué en 2012 dans le cadre du premier appel d'offre pour l'éolien en mer (AO1, lancé en 2011), au consortium Parc du Banc de Guérande, composé d'EDF renouvelables et EIH (Sarl détenue par Enbridge et l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada/ investissements PRC), au tarif de 143,60€/MWh pour 25 ans. Ses travaux ont débuté en 2020 et il a été mis en service en novembre 2022. Le parc est composé de 80 éoliennes, situées à 12 à 20 km des côtes, du modèle « Haliade 150 » de 6 MW chacune, soit 480 MW, posées sur des fondations mono-pieux, entre 12 et 15m de profondeur, pour un diamètre de 150m et un mat de 73,5 m. Il a produit 1,5 TWh en 2023 (contre 1,7 TWh prévu, environ 20 % de la consommation du département). L'investissement total du projet est estimé à 2 Md€ et le chiffre d'affaires généré est de 811M€, pour 1 832 emplois créés (ETP) (<https://parc-eolien-en-mer-de-saint-nazaire.fr/>)

¹⁰³ <https://parc-eolien-en-mer-de-saint-nazaire.fr/la-fabrication-des-elements-du-parc/>

ensuite chargées quatre par quatre sur des navires pour leur installation en mer, de mi-avril à début septembre 2022.

Le projet a été considéré comme une réussite par les acteurs portuaires et industriels. Alors qu'il s'agissait de la première opération de cette ampleur réalisée par le port, celui-ci a opéré dès la troisième rotation plus rapidement que la cadence prévue, ce qui a permis de cumuler une avance de 43 jours sur l'installation totale du parc¹⁰⁴.

Au-delà de l'installation du parc de Saint-Nazaire, le port avait déjà accueilli des projets d'énergies marines plus modestes, comme lors de la construction, sur le bassin de Penhoët, d'un flotteur éolien Floatgen à destination du site SEM-REV (Site d'Essais en Mer multi-technologies) au large du Croisic, par le groupe Idéol.

3.3.1.2 Un retour sur investissement incertain

Selon une étude réalisée par le port¹⁰⁵, environ 100 M€ ont été investis par le port et ses partenaires dans le domaine portuaire entre 2012 et 2023 pour le développement des projets éoliens¹⁰⁶, cofinancés à hauteur de 60 % par les acteurs territoriaux, nationaux et européens. Cet investissement dans les infrastructures portuaires a été générateur d'importants investissements privés dans le secteur de l'éolien en mer : si l'effet de levier varie selon les années, les investissements des acteurs institutionnels et des ports n'ont représenté en région Pays de la Loire que 8,4 % du total des investissements dans l'éolien en mer en 2023 (légèrement au-dessus de la moyenne nationale, à 5 % en 2020 et 6 % en 2023)¹⁰⁷. En termes de revenus totaux, le chiffre d'affaires généré par la filière éolienne en mer sur le territoire régional s'est élevé à 1,5 Md€ en 2023 (811 M€ en 2020), dont 6,3 M€ pour les acteurs institutionnels et gestionnaires de port¹⁰⁸.

Selon le port, l'activité EMR (Energies Marines Renouvelables) a généré un total de 30 M€ de revenus depuis 2012, dont 16 M€ du fait du seul parc éolien de Saint-Nazaire et 13 M€ du fait des activités industrielles et logistiques implantées sur le domaine portuaire. Au total, les 40 M€ investis en propre par le port dans la dernière décennie sont donc à mettre en

¹⁰⁴ Retour sur le rôle du port dans le déploiement du parc de Saint-Nazaire lors de la présentation par le directoire du projet Eole lors du Conseil de surveillance 2002-3 (septembre 2022)

¹⁰⁵ « Opérations réalisées pour la filière des Energies Marines Renouvelables : bilan et perspectives », GPMNSN, mai 2023

¹⁰⁶ Qui se décomposent comme suit : accueil de l'usine GE de Montoir pour 57 M€, aménagement du site de pré-assemblage à Saint-Nazaire pour 24 M€, aménagement de plateformes et constructions d'entrepôts logistiques à Montoir pour 13 M€. Les outillages pour le parc de Saint-Nazaire se sont élevés à 4,3 M€ pour une grue de 200t et 3,7M€ pour une grue de 150t, selon le président du directoire lors du Conseil de surveillance de mars 2020. Le parc de Saint-Nazaire a nécessité certains aménagements pour accueillir les colis « XXL » des éoliennes, sans pour autant transformer fondamentalement l'espace portuaire. Une opération foncière de restructuration a eu pour objectif de libérer environ 12 ha pour la réalisation du *hub* logistique (selon le Projet stratégique 2015-2020, p.38). Les aménagements du GPM pour réaliser l'assemblage des éoliennes ont débuté en 2015 et ont consisté en un nivellement et un renforcement du quai à proximité de la forme Joubert pour atteindre une portance de 15t/m². Des grues spécifiques à la manipulation de colis lourds et volumineux ont été acquises à la fin de l'année 2020.

¹⁰⁷ Observatoire des énergies de la mer, rapport #5, 2021 ; rapport #8, 2024

¹⁰⁸ Observatoire des énergies marines, rapport #8, 2024

regard d'un retour de 30 M€ jusqu'alors et de l'effet d'entraînement sur le territoire, ce qui est peu. En sens inverse, les investissements consentis pourront générer des retours supplémentaires à court terme, puisque le GPM a été retenu pour l'installation du champ éolien Yeu-Noirmoutier¹⁰⁹, ne nécessitant que des investissements supplémentaires mineurs¹¹⁰. Les acteurs portuaires interrogés font part d'estimation de recettes pouvant aller jusqu'à 35 M€ entre 2023 et 2028¹¹¹. La majeure partie de ces revenus tirés de l'éolien (80 % du chiffre d'affaire capté sur la période 2012-2028) serait, selon le port, issue de revenus domaniaux, dont la part serait croissante à partir de 2023.

L'évaluation des coûts réels du parc de Guérande est par ailleurs fragile car elle n'intègre pas les coûts de fonctionnement induits par les négociations syndicales liées à l'intégration du parc. Selon les entretiens réalisés par la Cour, le lancement du projet et son caractère exemplaire pour le port vis-à-vis des industriels laissaient peu de marges à la direction du port, dont la priorité était l'intégration du parc éolien. Les négociations ont eu des conséquences financières durables pour la rentabilité du port et en intégrant ces coûts indirects, la rentabilité réelle de l'installation du parc de Saint-Nazaire serait sans aucun doute encore réduite.

Pour l'ensemble de ces raisons et notamment en vue du projet Eole, il conviendra d'actualiser ce calcul de rentabilité le plus tôt possible.

3.3.2 Le projet Eole

3.3.2.1 Le projet Eole : une plateforme imposante pour positionner le port sur l'éolien flottant

Face à l'ambition affichée de l'État sur le déploiement d'éoliennes en mer sur la façade atlantique¹¹², partagée par les acteurs territoriaux et les industriels, le port de Nantes-Saint-Nazaire souhaite se positionner comme un port d'intégration de l'éolien flottant. Une étude commandée par le port estime à quarante le nombre d'éoliennes qui pourraient être déployées annuellement par le port d'ici 2050¹¹³, avec l'hypothèse qu'il réalisera l'assemblage de 80 % des éoliennes en Atlantique, en collaboration avec les ports de Brest, Lorient et La Rochelle, et que 60% de ce volume serait constitué par de l'éolien flottant. Au-delà de son expérience sur l'éolien posé, le port bénéficie sans doute de plusieurs atouts liés à la présence historique

¹⁰⁹ Issu de l'AO2 attribué en 2014, pour une mise en service en 2025. Le champ sera composé de 61 éoliennes de 8 MW unitaire, pour une puissance totale de 490 MW et une production annuelle cible de 1900 GWh ; diamètre du rotor de 167m, mât de 92m. <https://www.eoliennesenmer.fr/facades-maritimes-en-france/facade-nord-atlantique-manche-ouest/iles-d-yeu-et-noirmoutier>

¹¹⁰ D'abord évalués à environ 400 000 €, ce montant a été augmenté de 300 000 € additionnels dans le plan d'investissement 2021-2027.

¹¹¹ « Opérations réalisées pour la filière des Energies Marines Renouvelables : bilan et perspectives », GPMNSN, mai 2023, en retranchant à la période 2012-2028 les revenus associés à la période 2012-2022. La Cour aurait besoin d'informations complémentaires pour être en mesure de confirmer ces chiffres.

¹¹² Environ 20 GW à horizon 2050, sur un total de 45 GW sur le territoire national, dont la moitié d'éolien flottant, cf. annexe n°9.

¹¹³ Ces quarante éoliennes auraient une puissance unitaire de 25 MW. Le projet Eole permettrait d'absorber un trafic correspondant à 1 GW d'éoliennes installées par an.

d'acteurs industriels et à l'acceptabilité des activités industrielles pour la population, l'assemblage d'éoliennes de grande taille ayant un fort impact visuel.

Le projet de plateforme d'assemblage actuellement à l'étude sous le nom « Eole » serait principalement composé d'un quai de 780 m, de dispositifs de stockage des composants à terre et sur l'eau et d'un ponton spécifique pour les navires de service. Il offrirait la possibilité d'accueillir huit flotteurs nus, de stocker pendant plusieurs mois les éléments à assembler et de réaliser des opérations de manutention et de levage optimisées (cf. *annexe n° 10*).

La première réunion du comité de pilotage d'Eole a été tenue au début du mois de juillet 2022. Le lancement des études techniques et de faisabilité est intervenu à partir de 2023 et une concertation préalable a été menée auprès des acteurs du territoire du 23 septembre au 23 novembre 2024¹¹⁴. À l'issue de l'analyse des travaux issus de la concertation, deux ans seront nécessaires à l'obtention des demandes administratives et à la finalisation des études et du plan de financement, pour des travaux envisagés sur la période 2027-2029, et une mise en service du site en 2030. En termes de gouvernance, une équipe transverse de suivi du projet, d'une quinzaine de personnes, a été mise en place. Elle assiste le comité de pilotage co-présidé par le préfet et par la présidente de région des Pays de la Loire, qui se réunit annuellement.

3.3.2.2 Un investissement hors norme fortement dépendant des cofinancements

D'abord estimé à 100 M€ dans la PPI 2021-2030, le coût de la plateforme Eole a été réévalué à 235 M€ à la suite des premières études et de concertations avec les acteurs de la filière¹¹⁵, intégrant des prévisions de charges, et donc de portance du quai, plus importantes qu'initialement envisagé¹¹⁶. En plus des travaux d'aménagement, le coût des outillages connaît une inflation notable et doit également être pris en compte, même si le port ne sera pas nécessairement propriétaire de ces équipements. L'importance de la réévaluation (multiplication par 2,35 en deux ans), ainsi que celle des besoins observés sur les précédents projets éoliens du port, soulignent la nécessité de renforcer la fiabilité des estimations initiales des aménagements envisagés. Dans ce contexte, la signature en octobre 2024 d'un contrat de maîtrise d'œuvre avec le groupement EGIS WM / BRLi constitue une avancée notable, dans la mesure où elle doit permettre de disposer d'un chiffrage plus sécurisé du projet en amont du lancement opérationnel.

Le projet apparaît dans tous les cas d'ores et déjà comme le plus gros investissement qui serait réalisé par le port : le budget total d'investissement annuel du port entre 2017 et 2023 était compris entre 29 M€ et 50 M€, dont la moitié environ était consacrée aux dépenses d'entretien du patrimoine existant.

¹¹⁴ <https://participez.eole.port.fr/>

¹¹⁵ Pour établir le programme du projet Eole, le port s'est concerté avec l'ensemble des acteurs de la filière. Un appel à manifestation d'intérêt a ainsi été lancé en novembre 2024, auquel ont répondu des énergéticiens, des industriels, des développeurs, des logisticiens, des flottoristes et des opérateurs.

¹¹⁶ Selon une étude commandée par le port, l'investissement se décompose comme suit : 145 M€ pour la zone de stockage des composants, le quai de pré-assemblage et d'intégration des éoliennes, le quai de stationnement des éoliennes ; 20 M€ pour la zone de stockage des flotteurs avant installation en mer, 5 M€ pour le port de service ; 65 M€ pour les activités de dragage afin de créer un chenal d'accès aux quais et un tirant d'eau de 14m au niveau du quai.

Sachant que les engagements actuels au titre du CPER ne couvrent que 35 M€, le port envisage plusieurs sources de financement pour les 200 M€ restant à financer (cf. *annexe n°10*). L'appel à projet (AAP) « infrastructures portuaires » ouvert par l'ADEME permettrait, selon les hypothèses du port, de financer le projet à hauteur de 70 M€. Cette hypothèse semble optimiste dans la mesure où plus du tiers des financements totaux de l'AAP national seraient alloués au projet Eole¹¹⁷. Le port estime devoir recourir à l'emprunt bancaire pour 25 M€ et à l'autofinancement à hauteur de 10 M€. 95 M€ resteraient à financer exclusivement par co-financement, ce qui représenterait plus de 40 % du projet, alors que les co-financements représentaient en moyenne 32 % sur la période sous revue. Le plan de financement reste donc à boucler.

Au-delà de sa capacité à financer la plateforme Eole, le port restera tributaire de la capacité des acteurs privés à développer effectivement des parcs éoliens, en remportant les marchés de la façade atlantique à des montants financiables par l'État et en menant à bien les investissements requis. A elle seule, la grue *ring crane* nécessaire au montage d'éoliennes de grande puissance, qui n'a pas vocation à être acquise par le port, représente un coût de 80 M€. Si la période 2025-2028 connaît un creux structurel du fait du calendrier d'attribution des appels d'offre, la réduction des effectifs de l'usine General Electric de Montoir prévue en 2025 illustre les aléas rencontrés par les acteurs industriels et, partant, les risques pour le port.

3.3.3 Une rentabilité incertaine

L'éolien en mer, a fortiori flottant, étant une filière récente, des incertitudes pèsent tant sur les choix techniques à réaliser que sur le modèle économique, ce qui doit inviter le port à intégrer ces risques avant de confirmer l'ambition requise pour le quai. Or, à l'exception des études commandées par le port sur la chaîne de valeur, le modèle économique, le plan d'affaires et le modèle d'exploitation de la plateforme Eole, il n'existe pas d'étude du modèle économique global de l'investissement et de son dimensionnement réalisée par la tutelle du port.

3.3.3.1 Un modèle économique restant à définir

Afin de rentabiliser son investissement, le port anticipe des sources de revenus diverses, issues du développement de l'activité de l'éolien en mer, à travers l'installation pérenne d'activités liées à l'éolien en mer sur son domaine, l'augmentation du trafic (par exemple lors de l'assemblage des turbines ou sous-stations par les Chantiers de l'Atlantique¹¹⁸), ainsi que la tarification de l'usage du quai et de la main d'œuvre portuaire associée (lors de l'assemblage

¹¹⁷ La répartition de l'enveloppe entre les différents projets est incertaine, de nombreux autres ports se positionnent a priori sur cet AAP : sur la façade sud, Marseille-Fos développe le projet Deos, tandis que les autres ports de la façade atlantique développent également des infrastructures d'éolien en mer.

¹¹⁸ Les chantiers de l'Atlantique ont signé en 2024 un contrat de 4,5 Md€ pour la construction de 3 plateformes électriques et 3 sous-stations pour les parcs éoliens en mer de Normandie et Oléron <https://www.rte-france.com/actualites/rte-consortium-chantiers-atlantique-hitachi-energy-signent-contrat-4-5-md-euros>

des parcs, de leur démantèlement, de la maintenance lourde¹¹⁹). En ordre de grandeur, les composants d'une éolienne en mer ne représentent qu'environ la moitié de sa valeur, l'assemblage représentant l'autre moitié. Une analyse des potentiels revenus portuaires, ainsi que celle de plusieurs scenarios de tarification, a été réalisée à la demande du port par un cabinet de conseil, comparant des approches de tarification à l'activité et des approches « intégrées » ou « tout-en-un », dans lesquelles le port serait positionné sur l'ensemble de la chaîne de valeur de l'assemblage. Si l'étude tranche en première approche en faveur d'une activité (et donc une tarification) intégrée, ses conclusions devront être confirmées au regard du positionnement des autres ports de la façade atlantique et de la capacité effective du GPMNSN à fournir l'ensemble des services identifiés.

Afin de limiter les risques portés par le port sur l'usage du quai en cas de retard ou de surcoûts dans le développement de l'éolien flottant, d'autres modèles économiques sont envisagés pour le quai, qui restent à expertiser. La mise en concession a ainsi été évoquée lors des entretiens¹²⁰. En première analyse, le portage de risque par le concessionnaire apparaît à ce stade trop élevé pour susciter une candidature, sauf à moduler le montant de la concession pour intégrer une prime de risque élevée, ce qui limiterait l'attractivité du contrat pour le port. Une option minimale pourrait être une coopération commerciale entre le port et un développeur éolien, incitant ces deux acteurs à mutualiser leurs efforts de promotion de l'éolien en mer. Ces interrogations témoignent de la maturité limitée de la réflexion sur le modèle économique du quai, ce qui constitue un point d'attention, au vu des montants d'investissement concernés.

3.3.3.2 Des risques importants

La rentabilisation de l'investissement dans le quai Eole repose sur des paris techniques et de volume d'éoliennes flottantes effectivement intégrées (cf. *annexe n°10*). Du point de vue technique, le dimensionnement du quai, et donc la pertinence de l'investissement, repose sur l'essor effectif de l'éolien flottant, la taille et la forme des flotteurs (pour l'espace consacré à leur stockage et à l'assemblage des éoliennes montées, tant à terre qu'en mer) ou le poids des pièces (pour la portance), qui sont à ce stade incertains. Le nombre d'éoliennes assemblées est quant à lui dépendant de la réussite effective de la stratégie pour l'éolien en mer, dont le pari français est particulièrement ambitieux, de la capacité du port à capter les marchés de la façade atlantique, en concurrence avec les ports français et étrangers ou encore de la puissance des éoliennes installées à l'avenir.

¹¹⁹ <https://parc-eolien-en-mer-de-saint-nazaire.fr/wp-content/uploads/2019/01/20180904-Brochure-maintenance-VF.pdf> La maintenance peut être corrective légère (inspections de contrôle en cas d'anomalie, qui concerne trois à quatre éoliennes chaque jour sur le parc de Saint-Nazaire) ou lourde (remplacement exceptionnel de composants majeurs via l'utilisation de plateformes auto-élévatrices, plus rare). Pour le champ du Parc de Guérande, les opérations de maintenance préventive et corrective légère sont effectuées depuis le port de la Turballe, alors que la maintenance lourde est réalisée depuis le GPM. Il est à noter qu'à ce jour, aucune garantie n'existe cependant quant au fait que les activités de maintenance des parcs à construire viendraient s'implanter au GPM.

¹²⁰ Le concessionnaire pourrait être un développeur éolien qui utiliserait le quai soit à son propre usage, soit en facturant son occupation à d'autres développeurs éoliens selon les attributions des appels d'offre, moyennant un loyer égal, en cumulé sur une période à définir (par exemple 20 ans), au montant total de l'investissement (235 M€ à ce jour).

En plus des capacités d'investissement des acteurs privés évoquées *supra*, le contexte social du port fait peser un risque de fiabilité et de capacité à attirer les développeurs. La chaîne logistique de l'éolien en mer impose de fonctionner en flux tendu, afin de limiter le stockage particulièrement volumineux des pièces mais aussi profiter de fenêtres météos pour l'installation des éoliennes. Dès lors, des blocages ou grèves dans le port pourraient mettre en péril la rentabilité des projets.

Enfin, le contentieux éolien étant fourni, y compris pour l'éolien en mer, les retards pris par les projets à cause d'actions en justice pourraient perturber les prévisions de calendrier.

3.3.3.3 La rentabilisation du quai, dépendante du développement des activités hors éolien en mer

Le port envisage un usage du quai en dehors des périodes, saisonnières, de pré-assemblage ou d'intégration d'éoliennes, activités réalisées essentiellement d'avril à septembre. D'octobre à mars, d'autres usages concerteraient tant le stockage à terre de pièces volumineuses pour le compte d'entreprises implantées sur la zone industrialo-portuaire que l'usage du quai pour des navires, y compris des paquebots de croisière. Sur ce dernier point, on note que le trafic de croisière à Saint-Nazaire est réduit durant la période d'octobre à mars et n'est donc susceptible de représenter qu'un usage limité du quai. L'armement de navires en construction ou de sous-stations électriques par les Chantiers de l'Atlantique pourrait également avoir lieu sur la plateforme. Le port mentionne également le futur porte-avion à propulsion nucléaire, dont les dimensions l'empêcheront d'être monté au sein de la forme Joubert. Toutefois, sa construction doit débuter dès 2025, soit avant le démarrage des activités liées à l'éolien en mer. Les usages hors éolien en mer nécessitent d'être davantage précisés afin qu'ils puissent être considérés comme susceptibles de conforter la viabilité économique du quai.

Recommandation n° 11. (GPMNSN, DGITM, DGEC, 2025) : S'assurer de la rentabilité financière du projet Eole pour le GPMNSN.

3.3.4 Une relance indispensable de la coordination de façade pour l'éolien en mer

L'article L.5312-12 du code des transports précise qu'un conseil de coordination portuaire est formé pour assurer la cohérence des actions de grands ports maritimes s'inscrivant dans un même ensemble géographique ou sur le même axe fluvial¹²¹. Au-delà de l'obligation légale, la coordination de façade est pertinente pour que les ports puissent converger sur des intérêts communs et limiter les logiques de concurrence susceptibles de donner l'avantage à des ports européens, notamment du *range* nord. Alors que la coordination portuaire au niveau de la

¹²¹ Celui-ci associe des représentants de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des ports concernés et des personnalités qualifiées et des représentants des établissements gestionnaires d'infrastructures terrestres ou de l'établissement public chargé de la gestion des voies navigables. La loi spécifie que ce conseil adopte un document de coordination relatif aux grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion des ports qui y sont représentés.

façade atlantique est donc une obligation légale, la coopération n'atteint pas les résultats escomptés

Un conseil de coordination interportuaire de l'Atlantique (CCIA) a été créé par le décret 2009-1009 entre les GPM de Nantes Saint-Nazaire, de la Rochelle et de Bordeaux. Cependant, alors que l'article D.5312-42 du code des transports précise que ce conseil « *se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président* » et qu'un document de coordination doit être révisé tous les 5 ans (article D.5312-60-5), le CCIA ne s'est pas réuni sur la période 2017-2023. Dans sa réponse au questionnaire, le port indique ne pas avoir mené de coopération à l'échelle de l'ensemble de la façade sur la période. La DGITM pourrait à minima imposer un rythme de réunions conforme au cadre réglementaire, ou acter que l'axe Atlantique n'est pas un niveau pertinent de coordination et envisager la suppression du CCIA.

Cependant, la coordination de façade apparaît toujours nécessaire et pertinente dans des secteurs spécifiques qui font les frais d'une concurrence accrue entre les ports de la façade. Par exemple, dans le domaine agroalimentaire, plusieurs groupes de discussion techniques ont eu lieu lors de salons ou d'évènements, mais sans être structurés au niveau stratégique. C'est en particulier dans le domaine de l'éolien en mer que la coordination de façade apparaît cruciale. En effet, les coûts d'investissement pour pouvoir accueillir les projets éoliens sont équivalents à plusieurs années de chiffre d'affaire des ports, et présentent un risque de coûts échoués¹²² si le nombre de projets éoliens est insuffisant du fait d'une ventilation des marchés entre les différents ports, générant une absence de rentabilité pour l'ensemble de la place portuaire. De plus, les opérations de manipulation et de maintenance des colis « XXL » nécessitent une spécialisation technique sur les différentes opérations. Enfin, le risque d'encombrement pourrait faire apparaître un « goulet d'étranglement portuaire », ce qui implique de fonctionner en flux tendu entre les différents ports intervenant dans la chaîne logistique.

D'autres ports de la façade souhaitant également se positionner dans le domaine de l'éolien en mer, des échanges ont eu lieu, par exemple entre Brest et Nantes Saint-Nazaire via la plateforme commune d'échange de données en vue de répondre à l'appel d'offres de l'ADEME ou, sous l'égide du SGPI, en novembre 2024 avec l'ensemble des ports de la façade atlantique. La structuration plus formelle et systématique d'une instance permanente d'échanges sur l'éolien en mer au niveau de la façade apparaît cependant nécessaire, en particulier en vue du calibrage des projets d'infrastructures et de l'attribution des financements de l'AAP ports, puis par la suite pour assurer la fluidité de la communication portuaire lors de la réalisation des projets¹²³.

Recommandation n° 12. (DGITM, 2025) : Organiser la coordination entre les ports de la façade atlantique pour clarifier leur rôle respectif dans le développement de l'éolien en mer.

¹²² Les coûts échoués, ou coûts irrécupérables, sont des dépenses passées qui ne peuvent être récupérées une fois engagées, même si elles ne présentent plus d'intérêt. Dans le cas éolien, la réalisation d'infrastructures portuaires coûteuses dans plusieurs ports pourrait conduire à ce qu'aucun port ne parvienne à les rentabiliser du fait d'un partage de la clientèle.

¹²³ De manière plus générale, la réflexion sur l'organisation de la chaîne de valeur portuaire entre différents ports d'une même façade a été menée au niveau national à l'étranger, par exemple au Royaume-Uni, qui a opté pour une approche par « clusters » portuaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Cohérent avec la stratégie nationale portuaire, dont le pilotage par l'Etat apparaît néanmoins défaillant, le projet stratégique 2021-2026 engage le port vers un nouveau modèle économique adossé sur le développement des revenus domaniaux et l'éolien en mer.

La valorisation du foncier portuaire, déjà engagée, est susceptible de constituer une source de revenus stable, mais elle est parfois éloignée des métiers portuaires. Ceci illustre les limites du modèle de « port aménageur », en particulier pour les sites nantais dont la contribution aux droits de port est limitée, dans un contexte contraignant lié au « zéro artificialisation nette » (ZAN).

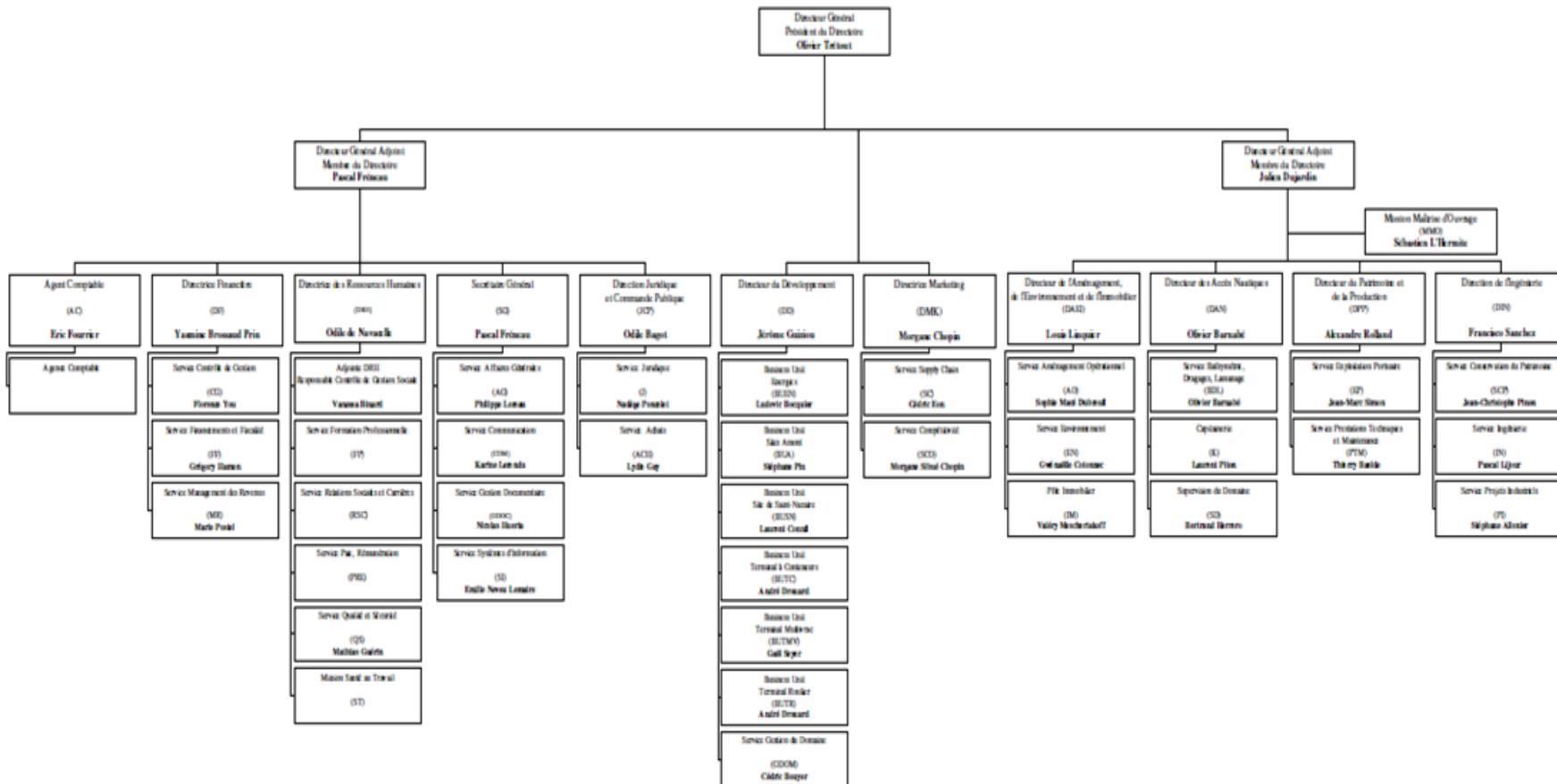
La volonté du port de devenir le principal intégrateur d'éoliennes en mer de la façade atlantique, grâce notamment au projet Eole, est un pari non dénué de risques, nécessitant de mobiliser des financements exceptionnels et pour le moment non précisément chiffrés. À cet égard, le port doit conforter le modèle de rentabilité du projet. En tout état de cause, le renforcement de la coordination de façade apparaît indispensable pour garantir un marché au port, et par là stabiliser son modèle économique.

Pour réussir sa transition économique et répondre au défi de la décarbonation, le port doit donc se mettre en situation de pouvoir opérer des arbitrages, entre entretenir des sites coûteux et investir dans de nouveaux projets.

ANNEXES

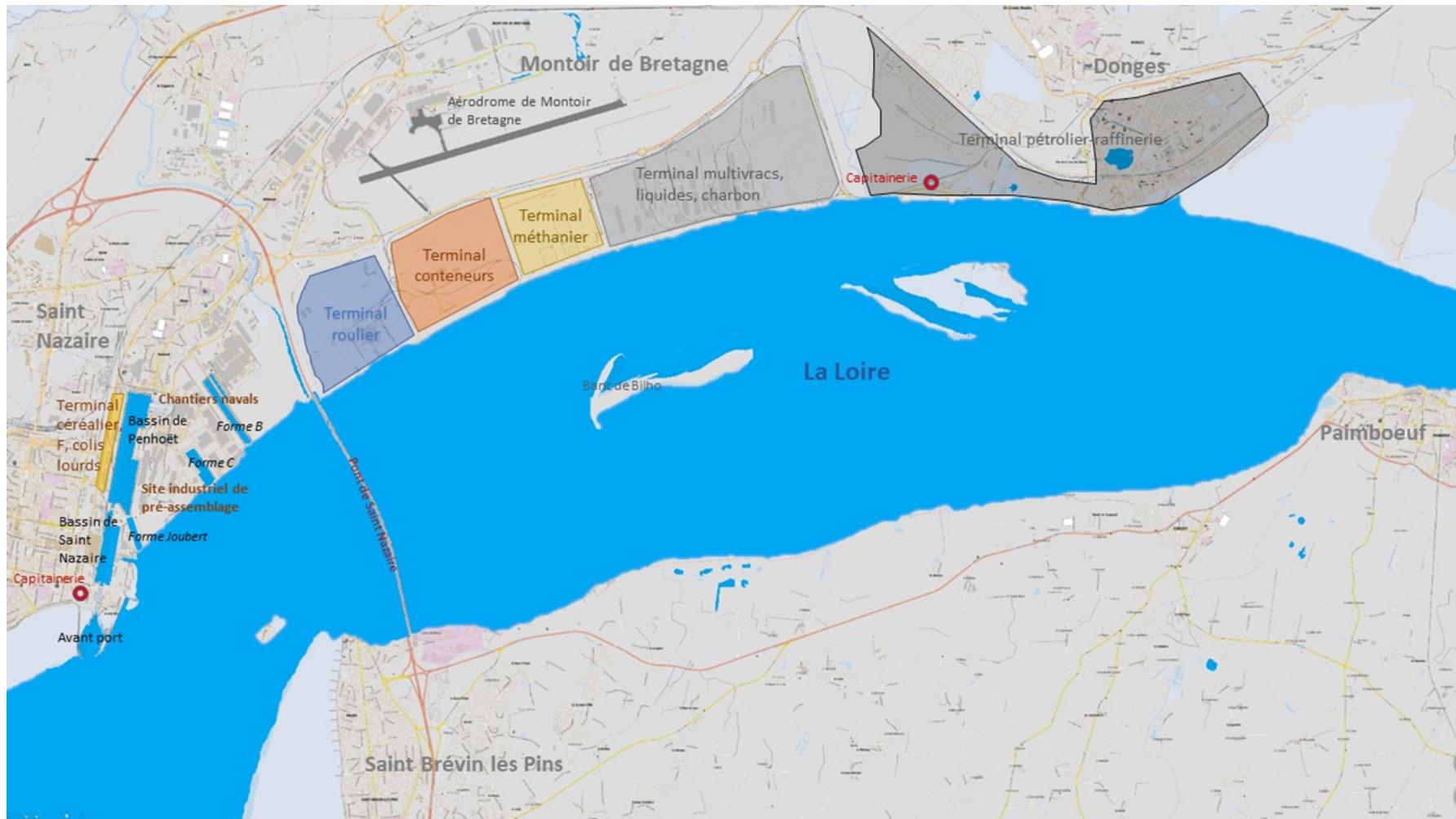
Annexe n° 1.	Organigramme 2023 de l'établissement.....	102
Annexe n° 2.	Plans du port.....	103
Annexe n° 3.	Liste des primes, indemnités et gratifications	105
Annexe n° 4.	Régimes de travail des personnels du GPMNSN.....	113
Annexe n° 5.	La variation du trafic énergétique du port : un facteur de vulnérabilité exogène	115
Annexe n° 6.	L'impact de la réévaluation des immobilisations corporelles sur les comptes du GPMNSN	117
Annexe n° 7.	La flotte de dragues du GPMNSN	120
Annexe n° 8.	Planification nationale du déploiement de l'éolien en mer	125
Annexe n° 9.	Eole : présentation, financement, analyse des risques	127

Annexe n° 1. Organigramme 2023 de l'établissement

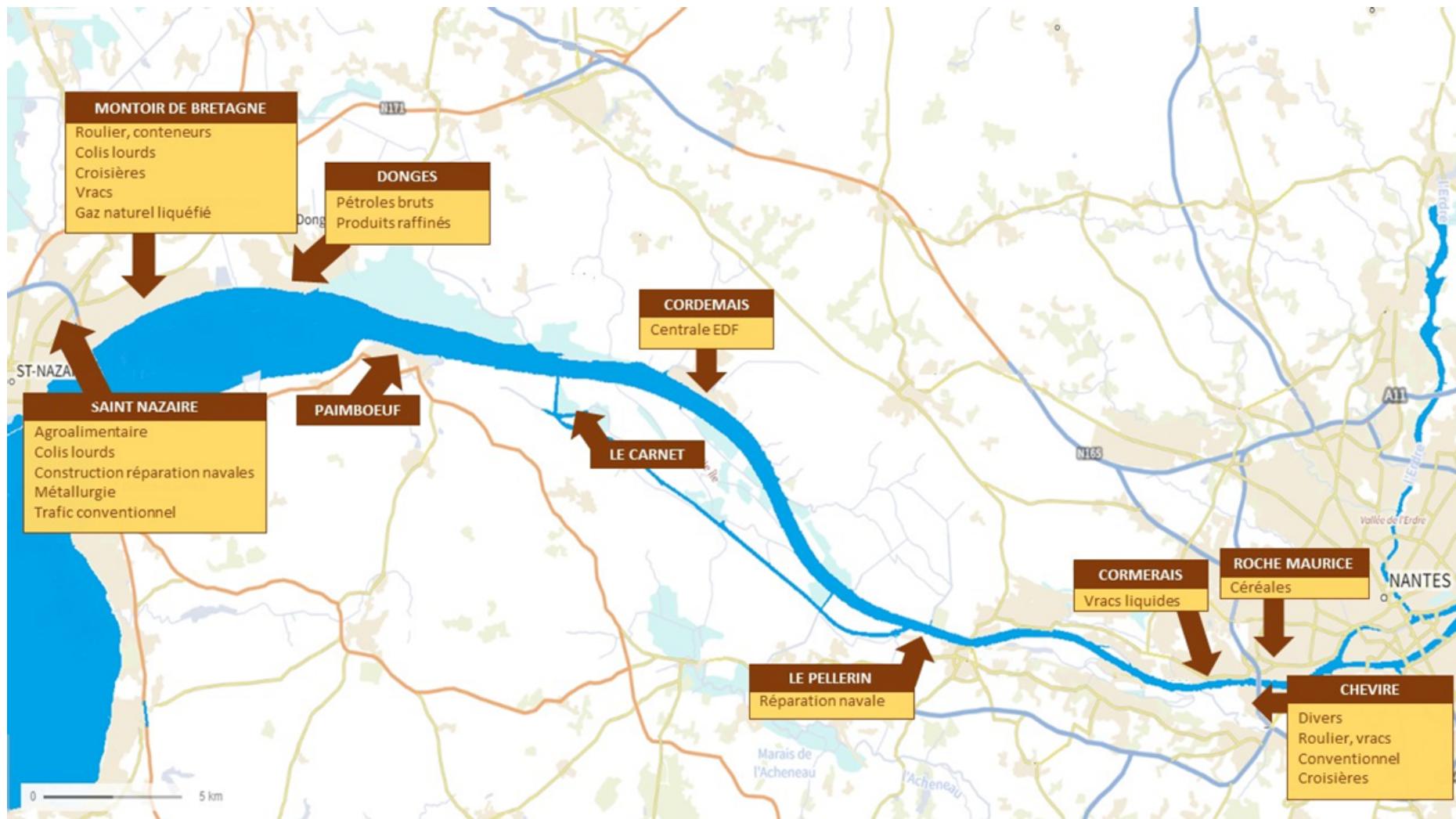


Annexe n° 2. Plans du port

1. Zone Estuaire



2. Zones d'activités



Annexe n° 3. Liste des primes, indemnités et gratificationsTableau n° 20 : **Primes, indemnités et gratifications et cadre juridique associé**

Personnel	Rubrique	2023	Description et fondement juridique
Terrestre	P.G.A.	1 518 591	Prime définie par la CCNU. Précisée par un accord d'entreprise du 9 mars 2021. A cette date, la P.G.A est de 8,33% du salaire annuel de base, ne pouvant être inférieur à 500€ bruts.
Terrestre	PRIME VACANCES	853 950	Prime instituée par une note de direction du 10 octobre 1977.
Terrestre	SHIFT S00	813 753	Accords du 17/07/1995, 14/06/1995, 3/01/1996, 17/01/1996, 01/07/1996
Terrestre	PRIME DE POSTE	676 063	Une prime liée au poste ou à la fonction et tenant compte des responsabilités au sein des GPM peut être octroyée aux officiers de port et officiers de port adjoints. Les primes de poste sont formalisées dans le protocole d'accord du 14 novembre 2011. Barème modifié dans la continuité de la NAO 2021 pour les officiers de port et adjoints, par accord d'entreprise du 23/11/2021.
Marin	NOURRITURES EXONERÉES	542 617	Déclinaison de l'accord national marins 1969 (obligation de nourriture pour les marins issue de l'article L 5542-18)
Terrestre	PRIME DE TECHNICITE	522 322	Prime revalorisée avec effet rétroactif dans le cadre de la NAO 2021.
Terrestre	PRIME TRANSPORT	468 460	Mise en place dans le cadre de la NAO locale, 2018, conformément à l'article L3261-4 du code du travail.
Marin	PRIME DE FIN D'ANNEE	435 086	Prime instituée par le 4e avenant à la convention collective des marins d'exécution, qui date de 1989, et par le 3e avenant à la convention collective des officiers datant de 1989.
Marin	INDEMNITES REGIME 5	433 094	Barème de solde des officiers modifié par Accord du 18/06/2003
Terrestre	SUPPLEMENT FAMILIAL	410 073	Prime définie par la CCNU. Revalorisée dans le cadre de la NAO de 2021.
Marin	NOURRITURES	362 911	Déclinaison de l'accord national marins 1969 (obligation de nourriture pour les marins issue de l'article L 5542-18)
Terrestre	10EME CONGES PAYES	349 658	Prime définie par la CCNU.
Terrestre	MAJORATIONS ECLUSES ET FORMES	326 282	
Terrestre	SUPPLEMENT DE REMUNERATION	314 047	Accord de branche du 5 juillet 1977 applicables aux cadres supérieurs

Personnel	Rubrique	2023	Description et fondement juridique
Marin	PRIME VACANCES	254 100	Prime instituée par une note de direction du 10 octobre 1977. L'accord d'entreprise du 10 février 2022 revalorise la prime de vacances. Le relevé de conclusion du 2 juin 2023 la revalorise de 450€ bruts supplémentaires pour 2023, avec un versement prévu au mois de juin. Ce relevé de conclusion ne donne pas lieu à un accord d'entreprise.
Terrestre	QUALIFICATION PROFESSIONNELLE	251 933	Accord du 15/05/1957 reprise par un accord d'entreprise du 24 juillet 2000
Marin	INDEMNITES REGIME 3	234 561	Barème de solde des officiers modifié par accord du 20/06/2006
Marin	ANCIENNETE MARINS	224 112	Convention collective des marins d'exécution de 1969, article 28-5. Revalorisée par l'accord d'entreprise du 11 juillet 2019 à hauteur de 25% au 1e janvier 2019 et 25% supplémentaires le 1e janvier 2020.
Terrestre	ANCIENNETE	223 193	Avantages octroyés au titre de l'ancienneté prévus par la CCNU.
Marin	ALLOCATIONS SPECIALES	221 764	L'allocation spéciale est une indemnité accordée pour certains travaux salissants ou spéciaux, définie dans les conventions collectives des marins d'exécution et des officiers (1969).
Marin	PRIME REGIME LAMANAGE	215 653	Une prime de régime spécifique au lamanage a été mise en place par l'accord d'entreprise du 17 octobre 2017, à hauteur de 587,33€ par mois en 2016 et 702,33€ par mois en 2017.
Terrestre	SHIFT S10	203 556	Accords du 17/07/1995, 14/06/1995, 3/01/1996, 17/01/1996, 01/07/1996
Terrestre	SUPPLEMENT D'ASSIDUITE	190 899	Prime définie par la CCNU et par l'accord d'entreprise du 18 mars 2005. Supplément pour les travaux exceptionnels effectués en sus de l'horaire normal, pendant le repos hebdomadaire, les jours fériés, les samedis après-midi et la nuit.
Terrestre	PANIER JOUR	181 501	Déclinaison d'une prime définie dans le CCNU.
Terrestre	PGA SUPPLEMENTAIRE	170 988	Déclinaison d'une prime définie dans le CCNU.
Terrestre	TRAVAUX SALES	166 585	Les travaux salissants donnent lieu à l'octroi d'une indemnité. Prime mise en place en 1995. Déclinée dans un accord d'entreprise du 21/05/1999. Revalorisée dans le cadre de la NAO locale de 2018 suite à un contrôle URSSAF de 2016 qui a conduit à conclure que certaines indemnités versées par le GPM étaient soumises aux cotisations et impôts.
Terrestre	TEMPS DE TRAJET	164 461	Accords du 29/11/1995, 04/02/1997
Terrestre	DEPLACEMENT MONTOIR SHIFT	164 232	Accords du 29/11/1995, 04/02/1997
Terrestre	REPAS EN DEPLACEMENT	163 913	Accords du 29/11/1995, 04/02/1997
Terrestre	PRIME COMPLEMENTAIRE COTEAUX	153 449	Créée dans le cadre du relevé de conclusion du 5 janvier 2007. Majorée dans le cadre de l'accord du 24 juin 2015, puis dans le relevé de conclusion du 2 juin 2023.

Personnel	Rubrique	2023	Description et fondement juridique
Terrestre	DEPLACEMENT DIVERS QUAI	140 515	Prime mise en place en 1991 et revalorisée dans le cadre de la NAO locale de 2018 suite à un contrôle URSSAF de 2016 qui a conduit à conclure que certaines indemnités versées par le GPM étaient soumises aux cotisations et impôts.
Terrestre	TRAVAUX INSALUBRES	115 501	Prime définie par la CCNU.
Terrestre	ABONDEMENT PRIME FIN CARRIERE	112 822	Abondement lié au régime de départ en cessation anticipée d'activité amiante. Accords du 03/04/2002, 04/06/2007, 27/04/27, 12/01/2023
Marin	FRAIS DE DEPLACEMENT JOURNALIERS	111 721	Convention collective de 1969 et Accord du 31/10/2000
Terrestre	PRIME TERMINAL	105 587	Accord du 04/06/1992
Terrestre	GRATIF. MEDAILLE D'HONNEUR DU TRAVAIL	104 198	Prime définie par la CCNU. L'attribution de la médaille d'honneur du travail pour chacun des échelons donne lieu au versement d'une gratification dont le montant est fixé par la CCNU.
Terrestre	SHIFT S60	101 079	Accords du 17/07/1995, 14/06/1995, 3/01/1996, 17/01/1996, 01/07/1996
Terrestre	TRAVAUX PENIBLES	95 407	Prime définie par la CCNU.
Marin	COMPLEMENT DE NOURRITUDES	90 018	Défini dans le cadre de la convention collective.
Marin	PRIME DE TECHNICITE MARINS SDC	87 818	Accord d'entreprise du 17 octobre 2018. Une prime de technicité de 6,88€ brut par jour est attribuée aux marins affectés sur la drague Samuel de Champlain.
Terrestre	RISQUES PARTICULIERS	84 006	Prime définie dans un accord d'entreprise du 21/05/1999.
Terrestre	INDEMNITE FORFAITAIRE	83 500	
Marin	PRIME DE TECHNICITE ET MAINTENANCE SDC	80 528	Accord d'entreprise du 17 octobre 2018. Une prime de technicité et de maintenance de 11,79€ bruts par jour est attribuée aux officiers affectés sur la drague.
Terrestre	PRIME SUPPLEMENTAIRE	73 981	
Terrestre	PRIME POLYVALENTE 1	73 622	Prime issue d'un accord du 16.12.1984 puis reprise par un accord du 17/07/1995
Terrestre	PRIME SPECIALE ANNUELLE	71 761	Versée aux officiers de port. Accord du 07/06/2012
Marin	INDEMNITES REGIME 2	60 982	Barème de solde des officiers modifié par accord du 20/06/2006
Terrestre	S67 - DIMANCHE APRES-MIDI	57 856	Accords du 17/07/1995, 14/06/1995, 3/01/1996, 17/01/1996, 01/07/1996
Terrestre	PRIME CPM	53 736	Accord du 4/12/2000 prime versée au personnel du centre administratif de montoir au moment de son ouverture et de la mobilité des personnels vers ce nouveau site.
Marin	ANCIENNETE OFFICIERS	53 723	Convention collective des officiers de 1969.
Terrestre	SUPPLEMENT MAITRISE	52 302	Accord de 1995 sur les conditions de travail et de rémunération des personnels ouvriers et agents de maîtrise de l'atelier des Coteaux
Terrestre	INDEMNITE DIFFERENTIELLE	46 344	Prime définie par la CCNU. Les salariés reclassés dans un nouvel emploi avec un SBMH inférieur à celui qui précède leur reclassement bénéficient en compensation d'une indemnité différentielle.

Personnel	Rubrique	2023	Description et fondement juridique
Marin	PRIMES HORS PORT AUTONOME	45 987	Prime versée aux officiers en déplacement hors port de Saint-Nazaire. Convention particulière de 1971
Marin	PRIME OFFICIERS GENDRE MILOUIN PAIMBOEUF HYDRO	40 192	Suite au préavis de grève du 26 octobre 2021, un accord d'entreprise est signé le 17 novembre pour octroyer une prime mensuelle de 138€ bruts aux officiers marins intervenant sur les navires et services Gendre, Milouin, Paimboeuf et hydrographie.
Terrestre	PRIME DE DONGES	38 672	
Terrestre	AVANTAGES EN NATURE	38 034	Liés à l'attribution d'un véhicule de fonction à certains cadres supérieurs
Terrestre	PRIME TECHN. PREPARATEUR	37 231	Créée par l'accord d'entreprise du 16 novembre 2020. Le personnel technicien occupant le poste de préparateur au sein du service PTM voit sa prime "technicien de site" revalorisée pour atteindre 225€ bruts mensuels. Cette revalorisation intègre les primes travaux sales et risques particuliers qui ne sont plus pointées pour ce personnel.
Terrestre	INDEMNITE REMUNERATIONS ACCESSIONS	36 597	Indemnité prévue dans la fiche financière produite par la DGFIP pour l'Agent comptable
Marin	VOYAGES	35 629	Défini dans le cadre de la convention collective.
Terrestre	PANIER DIMANCHE	35 487	Déclinaison d'une prime définie dans le CCNU.
Terrestre	SHIFT S30	35 362	Accords du 17/07/1995, 14/06/1995, 3/01/1996, 17/01/1996, 01/07/1996
Terrestre	PERMANENCES DE MAINTENANCE	35 208	Accord instituant un régime de permanence téléphonique en dehors des horaires ouvrables 29/04/2004
Terrestre	SHIFT S63	33 428	Accords du 17/07/1995, 14/06/1995, 3/01/1996, 17/01/1996, 01/07/1996
Terrestre	PRIME DE SUJETION	32 069	Accord d'entreprise du 18 mars 2005. En contrepartie des gains de productivité résultant de la modification de l'organisation du travail par un accord du 18 mars 2005, une prime de sujexion d'un montant de 31 à 106€ (2005) est octroyée aux agents de la cellule "Ecluses et formes". En décembre 2023, cette prime de sujexion était perçue par 26 agents.
Marin	INDEMNITES REGIME 1 ET 4	32 007	Barème de solde des officiers modifié par accord du 20/06/2006
Terrestre	INDEMNITE DE RESIDENCE	31 742	Indemnité versée aux fonctionnaires liée à leur statut
Terrestre	REGUL. PRIMES NON EXONEREES	30 177	Il ne s'agit pas d'une prime mais d'une rubrique de paie utilisée lors de régularisation de paie
Terrestre	PRIME TECHN. SITE FONCT. ESC.	29 069	Accord 02/07/1999 modalités de rémunération du personnel technique
Marin	MAINTIEN INDEMNITES DE REGIME GENDRE	28 550	
Marin	NOURRITURES ABONDEES	26 674	Versée en cas d'absence de cuisinier à bord. Convention particulière de 1971
Marin	PANIER UN DEMI	24 442	Versé aux lamaneurs. Accord lamanage du 17/10/2017
Marin	SUPPLEMENT DE QUALIFICATION	23 705	Convention collective de 1969
Marin	PANIER DE SERVICE	22 384	Les NAO 2021 portent l'indemnité de panier de service à 21€.

Personnel	Rubrique	2023	Description et fondement juridique
Terrestre	PRIME PREPARATEURS COTEAUX	22 164	Crée par un accord d'entreprise du 14 juin 2018 dans la continuité du recrutement des techniciens d'études et préparation par le relevé de conclusions du 13 janvier 2017. Prime destinée aux techniciens d'études et de préparation du site du Pellerin, liée à la "complexité technique de leurs interfaces tant avec les clients externes qu'avec les ateliers". En décembre 2023, cette prime a été perçue par 8 personnes.
Terrestre	INDEMNITE DE REMplacement TEMPORAIRE	21 869	Accord d'entreprise du 9 février 2021. Lorsqu'un agent de maîtrise est absent plus de 3 jours, un ouvrier de son équipe peut être nommé pour le remplacer. Ce remplacement lui donne droit à une indemnité à hauteur de la différence entre le SMBH de la fonction remplacée et le SMBH de l'ouvrier nommé. Protocole d'accord de novembre 2011 pour les OP/OPA. Une prime de remplacement temporaire est octroyée sur la base de l'écart entre la prime du poste remplacé et la prime de l'agent concerné.
Marin	PRIME DE MAINTENANCE MARINS SDC	21 755	Accord d'entreprise du 17 octobre 2018. Une prime de maintenance de 6,09€ brut par jour est attribuée aux marins "machine" affectés sur la drague Samuel de Champlain.
Terrestre	PRIME DE FONCTION SUPPLEANT ASIP	21 125	Prime attribuée aux personnels exerçant la fonction d'Agent de Sécurité des Installations portuaires. Attribuée par avenant au contrat de travail
Terrestre	PANIER NUIT	19 078	Déclinaison d'une prime définie dans le CCNU.
Marin	HYDRO 3EME CLASSE	18 991	Accord du 28/03/1990
Marin	DEPLACEMENTS MARIN NON LOGE	18 253	Convention particulière 1971
Terrestre	PART VARIABLE 2021	18 219	Décision ministérielle du 4 novembre 2022 pour la part variable du Président du Directoire
Terrestre	INDEMNITE COMPENSATRICE DE CSG	17 881	Décret n° 2017-1889 du 30 décembre 2017 - Indemnité versée aux fonctionnaires (régime légal)
Marin	PRIME MILOUIN OFFICIERS	17 466	Accord du 25/06/2004
Marin	PRIME RESP. SITE PAIMBOEUF	17 125	
Terrestre	INDEMN. FORFAITAIRE D'ASTREINTE	17 115	
Terrestre	MAJORATION SUPPL FAMILIAL AOUT	16 252	Prime définie par la CCNU.
Terrestre	ABONDEMENT PENIBILITE	15 850	Accord 27/04/2012, 23/03/2016, 20/06/2018 et 12/01/2023
Terrestre	PRIME POLYVALENTE 2	15 404	
Terrestre	INDEMNITE DE TENUE NON EXO	15 156	
Marin	BLANCHISSAGE	15 011	Convention particulière 1971
Marin	ALARME CAP. SEC. MEC. CHEF MEC. SDC	14 991	Allouée aux officiers pour compenser les contraintes liées aux alarmes. Accord de juin 1990 et

Personnel	Rubrique	2023	Description et fondement juridique
			Accord du 18 juin 2003
<i>Terrestre</i>	GARANTIE INDIVIDUELLE DU POUVOIR D'ACHAT	14 491	Décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 - Indemnité versée aux fonctionnaires selon les dispositions légales
<i>Marin</i>	PRIME DE FEU	14 487	Convention collective nationale marins
<i>Terrestre</i>	COMPLEMENT DE DETACHEMENT	14 328	
<i>Terrestre</i>	PRIME SPECIFIQUE STM	14 053	Protocole d'accord du 14/11/2011 applicable aux officiers de port
<i>Terrestre</i>	DEPLACEMENT ECLUSES ET PONTS 1	13 782	Prime mise en place en 1994 et revalorisée dans le cadre de la NAO locale de 2018 suite à un contrôle URSSAF de 2016 qui a conduit à conclure que certaines indemnités versées par le GPM étaient soumises aux cotisations et impôts. Pour les agents de la cellule Ecluses et formes, l'accord d'entreprise du 18 mars 2005 définit les modalités d'octroi de la prime.
<i>Marin</i>	HYDRO ET 1ER MECA HYDRO	13 674	Accord du 28/02/1990
<i>Terrestre</i>	INDEMNITE COMPENSATRICE PENIBILITE	11 217	Accord du 27/04/2012, 23/03/2016, 20/06/2018 et 12/01/2023
<i>Terrestre</i>	PRIME DE FIDELISATION OTCM	10 560	Accord du 24/06/2015
<i>Terrestre</i>	DEPLACEMENT ECLUSES ET PONTS 2	10 414	Prime mise en place en 1994 et revalorisée dans le cadre de la NAO locale de 2018 suite à un contrôle URSSAF de 2016 qui a conduit à conclure que certaines indemnités versées par le GPM étaient soumises aux cotisations et impôts. Pour les agents de la cellule Ecluses et formes, l'accord d'entreprise du 18 mars 2005 définit les modalités d'octroi de la prime.
<i>Terrestre</i>	ABONDEMENT PENIBILITE EXONERE	9 590	Accord 27/04/2012, 23/03/2016, 20/06/2018 et 12/01/2023
<i>Marin</i>	DEPLACEMENTS OFFICIER NON LOGE	9 091	Annexe convention collective du 20/01/1970
<i>Marin</i>	PRIME OCTANT MARINS	8 933	Accord 13/02/2004
<i>Terrestre</i>	FORF. COMPENSATION W-E PEP AVAL	8 694	
<i>Marin</i>	AUT. COMMANDANT/CHEF MECANICIEN SDC	8 317	Accord du 20/03/1990
<i>Marin</i>	PRIME MILOUIN MARINS	7 957	
<i>Terrestre</i>	PRIME INSERTION	7 395	Accord NAO du 20/05/2021
<i>Marin</i>	AUT. SECOND PONT/SECOND MECANICIEN SDC	7 098	Accord du 18/06/2003

Personnel	Rubrique	2023	Description et fondement juridique
Terrestre	PRIME EXCEPTIONNELLE	7 000	Accord d'entreprise du 21 mars 2019 spécifique à l'année 2019, pour le versement d'une prime exceptionnelle de 350€ bruts par salarié éligible. Pas d'accord signé pour 2020, 2021, 2022 et 2023.
Terrestre	S66 - SAMEDI OU DIMANCHE NUIT	6 693	Accords du 17/07/1995, 14/06/1995, 3/01/1996, 17/01/1996, 01/07/1996
Terrestre	INDEMNITE DE TELETRAVAIL	6 448	Accord télétravail du 04/04/2022
Terrestre	PRIME SERVICE CAPTAINERIE	6 220	Protocole d'accord du 14/11/2011 applicable aux officiers de port
Terrestre	TRAVAUX DE GREEMENT	5 520	
Terrestre	INDEMNITE DE FONCTION	4 758	
Marin	PANIER UN TIERS	4 705	
Terrestre	FORFAIT HEURES SUPPLEMENTAIRES	4 379	
Terrestre	INDEMNITE COMPLEMENTAIRE	4 155	
Terrestre	PRIME MENS. DE CONTRAINTE HORAIRE	4 031	
Terrestre	FORFAIT HS MENSUEL	3 937	
Terrestre	PRIME POLYVALENTE 5	3 750	
Terrestre	PRIME POLYVALENTE 4	3 706	
Marin	CUISINIER HYDRO	3 613	Accord d'entreprise du 11 juillet 2019. Une prime est versée au cuisinier du pôle hydrographique, revalorisée pour atteindre 206,69€ bruts mensuels au 1e janvier 2019.
Terrestre	SHIFT S01	3 542	Accords du 17/07/1995, 14/06/1995, 3/01/1996, 17/01/1996, 01/07/1996
Marin	INDEMNITE COMPLEMENTAIRE	3 439	
Marin	PRIME DE VIVRES	3 017	
Marin	INDEMNITE COMPENSATRICE	3 012	
Marin	AUT. LIEUTENANT SDC	2 756	Accord du 18/06/2003
Terrestre	PANIER NUIT DIMANCHE	2 429	Déclinaison d'une prime définie dans le CCNU.
Terrestre	PRIME MENSUELLE	2 007	
Terrestre	INDEMNITE VESTIMENTAIRE	1 820	Prime définie par la CCNU.
Marin	INDEMNITE DE REMplacement	1 668	
Terrestre	PANIER NUIT/DIMANCHE	1 527	Déclinaison d'une prime définie dans le CCNU.
Terrestre	SUPPLEMENT PRIME TRANSPORT	1 526	

Personnel	Rubrique	2023	Description et fondement juridique
<i>Marin</i>	PRIME OCTANT OFFICIERS	1 009	Accord du 13/02/2004
<i>Terrestre</i>	PRIME DE REPROGRAPHIE	1 006	
<i>Terrestre</i>	SHIFT S02	904	Accords du 17/07/1995, 14/06/1995, 3/01/1996, 17/01/1996, 01/07/1996
<i>Terrestre</i>	SUPPLEMENT FAMILIAL DIFFERENTIEL	897	Prime définie par la CCNU.
<i>Terrestre</i>	PRIME CPM REGUL.	521	Paie de régularisation
<i>Marin</i>	INDEMNITE DE RENFORT LAMANAGE	484	Accord d'entreprise du 31 décembre 2018. Les marins affectés à Paimboeuf peuvent venir renforcer les équipes de lamanage dans certaines conditions. Ils percevront en complément de leur rémunération habituelle une indemnité compensant l'écart entre les primes.
<i>Terrestre</i>	A66 - DECOMM. DOMICILE SAM. OU DIM. NUIT	400	
<i>Marin</i>	PRIME DE TECHNICITE ET MAINTENANCE SDC	228	Accord d'entreprise du 17 octobre 2018. Une prime de technicité et de maintenance de 11,79€ bruts par jour est attribuée aux officiers affectés sur la drague.
<i>Terrestre</i>	D10 - DECOMM. S/SITE SAMEDI MATIN	105	
<i>Terrestre</i>	A50 - DECOMM. DOMICILE SAMEDI MATIN	50	
<i>Terrestre</i>	IND.FORF.DECOMMANDE SUR SITE	50	
<i>Marin</i>	PRIME MILOUIN OFFICIERS	39	Accord du 25/06/2004
<i>Marin</i>	PRIME OFFICIERS GENDRE MILOUIN PAIMBOEUF HYDRO	25	Suite au préavis de grève du 26 octobre 2021, un accord d'entreprise est signé le 17 novembre. Une prime mensuelle de 138€ bruts est versée aux officiers marins intervenant sur les navires et services Gendre, Milouin, Paimboeuf et hydrographie.
<i>Terrestre</i>	IND.FORF.DECOMM. SUR SITE ECL./FORMES	21	

Annexe n° 4. Régimes de travail des personnels du GPMNSN

Les régimes de travail des employés du port, différenciés selon trois familles professionnelles - personnel marin d'exécution, personnel marin officiers et personnel terrestre sont régis, par des conventions collectives nationales auxquelles s'ajoutent des accords d'entreprises spécifiques au GPMNSN.

Pour le personnel terrestre

Les dispositions de l'accord d'entreprise du 18 janvier 2000 régissant la durée du travail du personnel terrestre sont plus favorables que celles de l'article 7 de la convention collective nationale unifiée « ports et manutention » (CCNU). Si la durée hebdomadaire légale du travail est fixée à 35h et la durée maximale de travail au cours d'une semaine à 48h, comme dans la CCNU, la durée moyenne hebdomadaire de travail calculée sur une période de 12 semaines consécutives est de 43h contre 44h prévues par la CCNU.

A l'instar de la CCNU, la durée minimale du repos quotidien est fixée à 11h consécutives mais peut être réduite à 9h consécutives en raison des contraintes imposées par l'activité portuaire et la nécessité d'assurer la continuité de service. Dans ce cas, un repos compensateur est attribué égal à l'écart entre le repos réel et 11h.

Trois catégories de personnels terrestres dérogent à ces dispositions générales par des accords d'entreprises spécifiques. Les ouvriers et maîtrise pour le service d'exploitation des infrastructures, cellule « écluses et formes », peuvent être assujettis à un service permanent ou à un service d'astreinte, qui couvre les jours ouvrables et fériés, comme le détaille l'accord d'entreprise du 4 février 2005. Ensuite, les cadres S et F dont le régime de travail est défini dans l'accord d'entreprise du 24 février 2003. En particulier les cadres F2 relèvent d'un forfait de rémunération annuel correspondant à 1600h. Sans que la nature de leur travail se différencie des autres services du siège du GPMNSN, le personnel affecté au magasin est soumis à un accord d'entreprise particulier, daté du 9 mars 2021, qui précise que les horaires de travail du personnel du magasin s'étendent de 7h54 à 16h.

Pour le personnel marin d'exécution

Le régime de travail du personnel marin d'exécution est encadré par l'accord d'entreprise du 31 octobre 2014¹²⁴, aux termes duquel la durée effective annuelle de travail est fixée à 1696 h sur une année civile. Les heures effectuées au-delà de 1696h par des marins d'exécution sont comptabilisées comme heures supplémentaires au taux majoré de 25 % pour les 8 premières heures et 50 % au-delà. Inversement, la convention collective prévoit que la durée annuelle contractuelle de travail soit de 1936h, soit 243 heures de plus par an.

Le protocole d'accord du 1^{er} janvier 1982 adossé à la convention collective du personnel marin d'exécution, fixe la durée quotidienne de travail effectif légale à 10h et la durée maximale à 12h. Les lamaneurs et les marins affectés sur la drague Samuel de Champlain font exception. Par un accord du 17 octobre 2017, la durée de travail journalière pour les marins affectés au lamavage est fixée à 12h en service au poste, 12h en service à domicile par période de 24h, 8h

¹²⁵ A destination de pays européens ou d'Afrique du nord et de l'ouest (« grand export ») ou de la façade atlantique (« cabotage »). Une partie des produits raffinés est également transportée par l'oléoduc Donges-Melun-Metz (DMM), seuls 55% des produits raffinés sont exportés. Au total, 7,5 Mt de vracs liquides en moyenne annuelle sur la période ont été acheminés par oléoduc ou gazoduc.

consécutives ou non pour le rappel en astreinte par période de 24h. De plus, un accord d'entreprise en date du 17 octobre 2018, fixe par exception l'amplitude journalière de travail à 14h pour les marins affectés sur la drague Samuel de Champlain. Dans ce cas, la récupération est identique au temps travaillé en dehors de la plage horaire 7h-19h. L'exploitation de la drague se poursuit tous les jours, à l'exception de trois jours fériés.

L'accord d'entreprise du 27 septembre 2021 a instauré une minoration de la durée annuelle du temps de travail pour motif de grève de 12,5h pour les marins du dragage, 11,75h pour les marins de l'hydrographie, 8,57h aux Côteaux et 8,60h au lamanage. Les jours d'absence pour autres motifs que congés payés, RTT, repos compensateur, maladie, accident du travail, chômage partiel, congé sans solde, absence pour garde enfant, congés spéciaux entraînent les minorations de 4,646h pour les lamaneurs, 4,711h pour les autres marins.

Pour les officiers marins

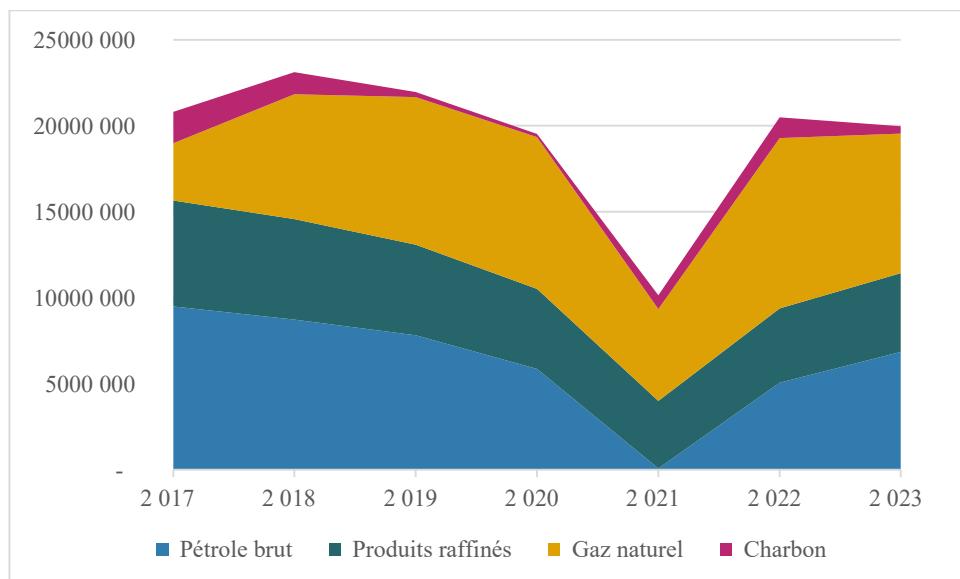
La convention collective du personnel marin officiers prévoit que le travail du marin est organisé sur une base annuelle contractuelle. La durée quotidienne de travail effectif est de 10h et peut être portée à 12h au maximum. La durée annuelle contractuelle du travail est de 1936h. Les officiers marins affectés sur la drague Samuel de Champlain dérogent de ce cadre, leur amplitude horaire de travail horaire journalière pouvant atteindre par exception 14h, aux termes de l'accord d'entreprise du 17 octobre 2018.

L'accord d'entreprise du 20 janvier 2022 a instauré une minoration de la durée annuelle du temps de travail pour motif de grève de 12,5h pour les officiers du dragage, 11,75h pour les officiers de l'hydrographie, 9,40h ou 8,57h pour le régime 5x2. Les jours d'absence pour autres motifs que congés payés, RTT, repos compensateur, maladie, accident du travail, chômage partiel, congé sans solde, absence pour garde enfant, congés spéciaux entraînent les minorations de 4,711h par jour d'absence et 4,646 pour le régime 5x2 sur une base de 9,40h journalière.

Annexe n° 5. La variation du trafic énergétique du port : un facteur de vulnérabilité exogène

Le trafic du port est composé à 70 % d'énergies fossiles, comme observé sur le graphique suivant :

Graphique n° 11 : Trafic de produits fossiles par types (tonnes), 2017-2023



Source : Cour des comptes, à partir des données GPM

La raffinerie pétrolière TotalEnergies de Donges, qui représente environ 20% des capacités de raffinage nationales, génère un trafic d'importations du pétrole brut et d'exportations de produits raffinés¹²⁵. Le port importe également directement des produits raffinés, a fortiori les années de moindre activité de la raffinerie, afin de répondre aux besoins nationaux¹²⁶. Au total, le trafic pétrolier, de loin le premier du port, représentait 52% du trafic en 2017 et 40% en 2023.

Alors que l'avenir de la raffinerie était en suspens au début des années 2010, générant une forte incertitude sur l'avenir du trafic pétrolier pour le port, un investissement, « horizon 2022 » de 400 M€ a finalement été décidé par Total en 2015 avec l'objectif d'installer une unité de désulfuration des carburants qui pérenniserait l'activité de raffinage. Cet investissement, de nature à rassurer les acteurs portuaires, n'a cependant pas empêché la question de l'avenir de la centrale d'être de nouveau posée en 2020, lorsque le site a été arrêté à compter du 1^{er} décembre

¹²⁵ A destination de pays européens ou d'Afrique du nord et de l'ouest (« grand export ») ou de la façade atlantique (« cabotage »). Une partie des produits raffinés est également transportée par l'oléoduc Donges-Melun-Metz (DMM), seuls 55% des produits raffinés sont exportés. Au total, 7,5 Mt de vracs liquides en moyenne annuelle sur la période ont été acheminés par oléoduc ou gazoduc.

¹²⁶ L'activité de raffinage conduit à la production, à partir de pétrole brut, d'essence et de gasoil. La demande française étant structurellement déséquilibrée en faveur du diesel, la raffinerie exporte historiquement de l'essence.

pour cause de manque de rentabilité. Cet arrêt, initialement programmé pour 4 mois, s'est finalement étendu jusqu'à mars 2022 et a conduit à l'arrêt total de l'import de pétrole brut en 2021, trafic qui représentait un cinquième du trafic du port en 2020. Au-delà des épisodes d'arrêt de la centrale, le port a connu une diminution tendancielle de la part du trafic pétrolier sur la période de contrôle, avec une baisse tant des imports de pétrole brut que d'export de produits raffinés, partiellement compensée par une hausse tendancielle de l'import de produits raffinés.

Le trafic gazier est généré par Elengy, filiale d'Engie, qui exploite le terminal méthanier de Montoir-de-Bretagne, deuxième terminal méthanier français en volume. Ce trafic est le plus dynamique sur la période, passant de 11% à 28% du trafic du port sur la période. Le GNL connaît en effet une hausse de 50% dès 2017 puis fait plus que doubler entre 2017 et 2018 pour atteindre 7,3Mt grâce à la mise en place du transbordement GNL au dernier trimestre 2017 (projet Yamal de transport de GNL depuis la Sibérie), dans un contexte d'essor européen du GNL. Cependant, 2021 a vu le trafic de GNL du port diminuer de 40%, dans le contexte de réorientation des flux mondiaux de gaz vers l'Asie à la suite de la guerre en Ukraine. Alors que le GNL avait partiellement compensé la baisse de l'activité pétrolière en 2020, les deux facteurs se sont au contraire cumulés en 2021. Malgré la sécurisation d'une partie des volumes gaziers par des contrats de long terme entre Engie et les producteurs gaziers, l'épisode de crise énergétique a mis en évidence la vulnérabilité du trafic gazier aux événements géopolitiques internationaux et conforté le port dans sa transition vers un modèle économique moins dépendant des énergies fossiles.

Enfin, la centrale à charbon de Cordemais, qui générait un trafic de 1,3Mt par an en moyenne entre 2013 et 2018, a également connu des aléas sur la période de contrôle, avec un trafic charbonnier à son minimum en 2019 en raison des stocks de charbon déjà constitués et de la faible sollicitation de la centrale, puis une reprise momentanée du fait de l'usage renforcé des centrales à charbon au cours de la crise énergétique de 2021-2022. La fin de l'usage des centrales à charbon ayant été acté par la loi « Energie climat » de 2019¹²⁷, le trafic a dans tous les cas vocation à s'éteindre. En effet, si la reconversion du site en centrale biomasse avait été envisagée, EDF a confirmé l'abandon de ce projet et l'arrêt définitif de la centrale en 2027.

¹²⁷ LOI n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat

Annexe n° 6. L'impact de la réévaluation des immobilisations corporelles sur les comptes du GPMNSN

En application de la possibilité offerte par l'article 205 de la loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, le GPMNSN a réévalué librement ses immobilisations corporelles à leur valeur actuelle à la date de clôture des comptes de l'exercice 2017, en écrivant la contrepartie au sein de ses fonds propres. Cette disposition permettait notamment d'optimiser le montant de l'impôt sur les sociétés en révisant à la hausse la dotation aux amortissements et à la baisse le résultat net avant impôt.

Les éléments de comptes établis suite à la réévaluation ont été certifiés sans réserve par les cabinets KPMG et Mazars.

Plusieurs méthodes de réévaluation ont été utilisées pour déterminer la valeur de réévaluation. Une valorisation lot par lot a été effectuée en utilisant la méthode par comparaison, la méthode du coût de reconstruction et la méthode par capitalisation. Les résultats de cette première valorisation lot par lot, ont été croisés avec ceux de la méthode des flux de trésorerie actualisés pour évaluer la valeur de l'actif économique du port. Cette deuxième méthode repose sur une estimation des flux de trésorerie disponibles, qui a reposé sur la trajectoire financière du port, et sur l'actualisation de ces flux à l'aide d'un coût moyen pondéré du capital, fixé par le port à 5 % et une croissance nominale fixée à 2 %. L'utilisation d'un coût moyen pondéré du capital plus élevé aurait diminué la valeur actualisée de l'actif économique du port et ainsi abouti à un montant de réévaluation moindre.

Le montant de la réévaluation des immobilisations corporelles est de 189,7 M€ au 31 décembre 2017, celui des annuités d'amortissement est dégressif partant de 9,8 M€ en 2018 à 6,2 M€ en 2025 jusqu'à 4,4 M€ en 2030. La Cour a procédé à une estimation de cet effet en supposant que les annuités d'amortissement se réduisent de façon linéaire entre 2018 et 2025. Sans cette réévaluation, la progression des dotations aux amortissements et aux provisions aurait été plus rapide entre 2018 et 2024 (cf. *Tableau n°13*).

Tableau n° 21 : Effet de la réévaluation sur les dotations aux amortissements et aux provisions du GPMNSN

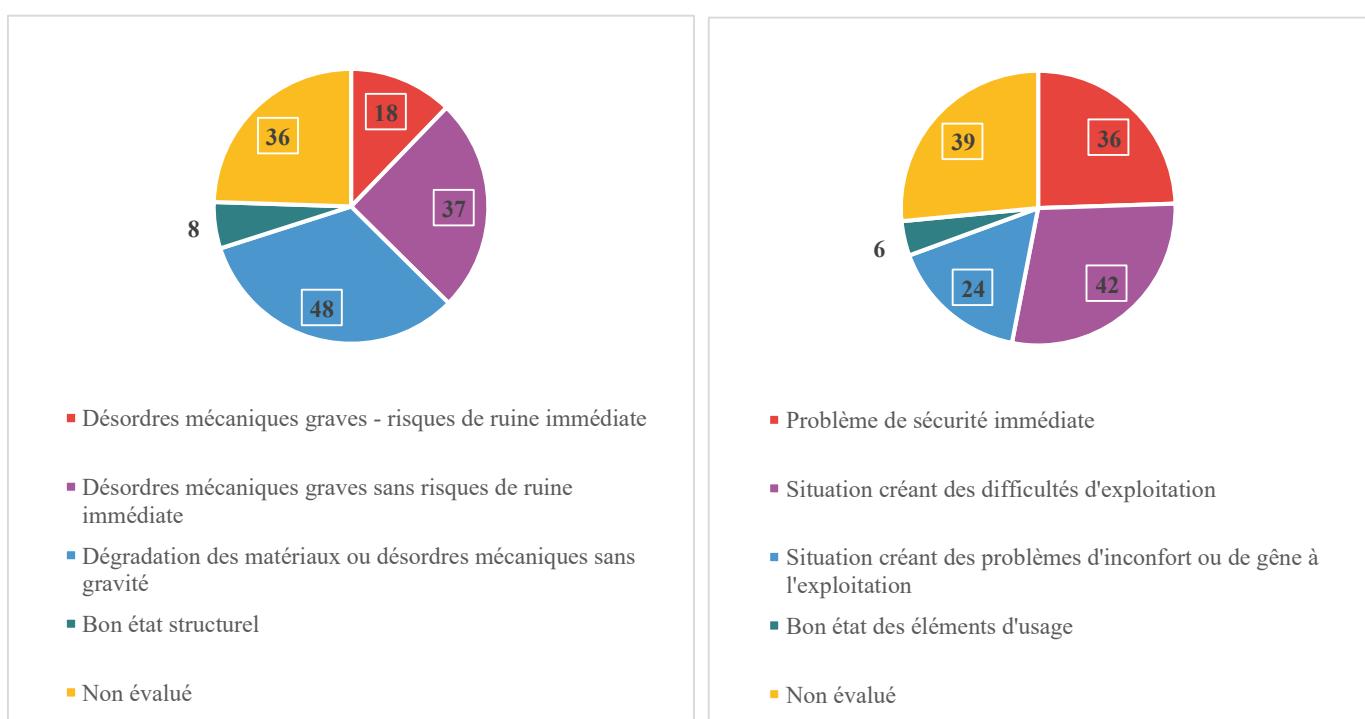
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2017/2024	Evol 2018/2024
Dotation aux amortissements et aux provisions	17,84	28,90	31,05	32,20	32,25	32,30	31,25	33,91	90,1%	17,3%
Dotation aux amortissements et aux provisions retraités	17,84	19,10	21,76	23,43	23,99	24,55	24,02	27,19	52,5%	42,3%

Source : Cour des comptes d'après le GPMNSN

En miroir, cette réévaluation s'est traduite par une augmentation des fonds propres du port qui a sensiblement amélioré sa santé financière. Le taux d'endettement a été divisé par deux sous l'effet de la réévaluation passant de 41,5 % avant réévaluation à 21,3 % après réévaluation.

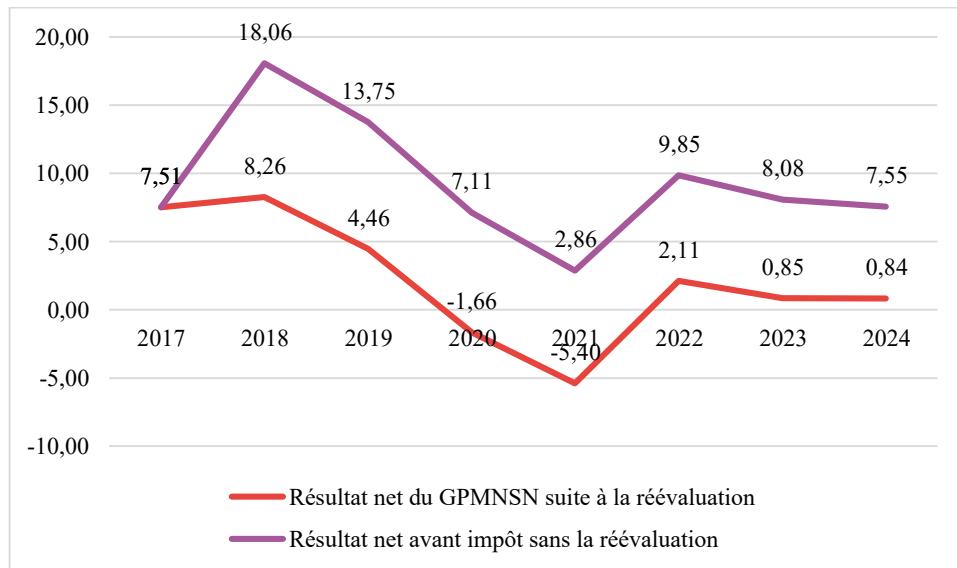
Toutefois, l'augmentation de la valeur nette comptable des actifs immobilisés au bilan a également pour conséquence de rendre comptablement plus coûteux le remplacement de ces actifs, malgré leur dégradation réelle. La Cour note ainsi qu'en 2022, plus de la moitié (53 %) des ouvrages maritimes posaient un problème de sécurité immédiate ou étaient dans une situation créant des difficultés d'exploitation. 37 % d'entre eux présentaient des désordres mécaniques graves, comme le montre le graphique ci-dessous qui présente l'état d'usage et l'état mécanique des ouvrages maritimes du GPMNSN en 2022.

Graphique n° 12 : Etat d'usage (à droite) et état mécanique des ouvrages maritimes (à gauche) du GPMNSN en 2022



Source : Cour des comptes d'après le GPMNSN

Enfin, la révision à la hausse de la dotation aux amortissements se traduit par une réévaluation à la baisse du résultat net de l'entreprise. La Cour a procédé à une estimation de cet effet en supposant que les annuités d'amortissement se réduisent de façon linéaire entre 2018 et 2025. Sans cette réévaluation, le résultat net avant impôt aurait été positif sur toute la période, sans que sa tendance n'en soit affectée (cf. *Graphique n°15*).

Graphique n° 13 : Effet de la réévaluation sur le résultat net avant impôt du GPMNSN (en M€)

Source : Cour des comptes d'après les rapports des commissaires aux comptes du GPMNSN

Annexe n° 7. La flotte de dragues du GPMNSN

Comme le port est situé dans un estuaire, d'importants volumes de sédiments se déposent sur ses voies maritimes d'accès et à l'aplomb de ses quais. S'y accumulent des sédiments issus du milieu maritime, des apports solides provenant du bassin fluvial versant, et des particules arrachées aux rives de l'estuaire. Pour assurer la navigabilité dans l'estuaire, le GPMNSN doit maintenir une profondeur suffisante et a recours au dragage. Le volume de dragage d'entretien était en moyenne de 5,2 Mm³/an¹²⁸ entre 2014 et 2024, faisant du GPMNSN le deuxième port national en termes de volumes dragués.

Le GPMNSN emploie principalement trois dragues fonctionnant selon des modes opératoires distincts.

- La drague aspiratrice stationnaire André Gendre, transfère les sédiments par des conduites de refoulement vers le chenal de navigation, qui sont ensuite récupérés par une drague aspiratrice en marche.
- Le port utilise également la drague Samuel de Champlain (SdC) qui est une drague aspiratrice en marche, dotée d'un volume de puits de 8500 m³, particulièrement adaptée pour draguer des sédiments déposés sur des zones très étendues qu'elle rejette en zone de clapage. Elle opère principalement dans le chenal de navigation entre Saint-Nazaire et Donges. Toutefois, Sa longueur de 117 m et son tirant d'eau de 8 m ne lui permettent pas de draguer au pied des quais, dans les bassins de Saint-Nazaire, dans la zone nantaise et dans la zone d'évitage¹²⁹ de Trentemoult.
- Enfin, le port utilise la drague à injection d'eau Milouin qui est complémentaire de la drague SdC. Elle intervient sur des points localisés (au niveau des postes à quais et en haut de monticules de sédiments fraîchement déposés) pour repousser les sédiments. Elle n'est pas adaptée au dragage des bassins de Saint-Nazaire qui n'ont pas le courant suffisant pour transférer les sédiments.

Toutefois, ces trois dragues ne peuvent pas toutes être utilisées de façon conjointe. En effet, la technologie de dragage de la drague André Gendre rend l'accès du chenal compliqué pour la drague Samuel de Champlain.

L'analyse des coûts complets du dragage montre la part prépondérante des charges de personnel, dont la progression n'est pas corrélée avec les périodes d'activité des dragues, ainsi que l'importance des coûts de maintenance de la drague Samuel de Champlain qui connaît de nombreuses avaries.

Le tableau ci-dessous présente une décomposition des principaux postes de charges du dragage.

¹²⁸ Notice adressée au conseil de surveillance du 18 juin 2024 concernant l'adéquation de la flotte de dragage aux besoins en accès nautiques et proposition de plan de renouvellement.

¹²⁹ Une zone d'évitage correspond à un élargissement du lit du fleuve qui permet aux navires de faire des manœuvres et notamment de faire demi-tour.

Tableau n° 22 : Principaux postes de charges de l'activité de dragage au GPMNSN, milliers €

	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	Evol 17/23
<i>Location des dragues</i>	4181	4197	2217	3704	2253	5038	3184	-24%
<i>Entretien et réparation externes, achat pièces détachées</i>	276	286	200	205	131	126	1824	561%
<i>Carburant</i>	1222	1238	772	813	1052	1291	1629	33%
<i>Charges de personnel</i>	6775	7171	5444	6888	6225	7852	10433	54%
<i>Frais généraux de services</i>	1221	1556	1441	899	900	1006	1901	56%
<i>Total</i>	14955	15763	11285	13587	11625	17430	20114	35%

Source/note : Cour des comptes d'après GPMNSN

Le coût du dragage a augmenté d'un tiers sur la période passant de 15,0 M€ en 2017 à 17,4 M€ en 2022 et 20,1 M€ en 2023, pour atteindre plus de 20 % du chiffre d'affaires du port. Cette hausse s'explique d'une part par les avaries répétées de la drague Samuel de Champlain et d'autre part par la hausse des charges de personnel.

Les charges de personnel représentent, en moyenne près de la moitié des coûts. Elles sont en forte augmentation sur la période (+54 %), ce qui s'explique en partie par les revalorisations salariales de l'ensemble des personnels du port mais également à la prise en compte à partir de 2023 des rémunérations des personnels des ateliers affectés à la réparation de la drague. Leur évolution est faiblement corrélée avec l'activité effective des dragues Ainsi, en 2021, au pic d'utilisation de la drague Samuel de Champlain (4899 heures soit 90 % du temps prévu), les charges de personnel chutent à 6,2 M€. Inversement, en 2022, alors que la drague Samuel de Champlain n'est utilisée que 3340 heures, les charges de personnel augmentent pour atteindre 7,9 M€.

Le loyer¹³⁰ de la drague Samuel de Champlain représente près de 30 % des postes de dépenses liées à l'activité de dragage. Il a fluctué sur la période au gré de ses avaries¹³¹. Sur la

¹³⁰ Entre 2017 et 2022, le GPMNSN loue la drague Samuel de Champlain coque maintenue (il en est uniquement armateur et n'assume pas la responsabilité de la maintenance des opérations de niveau 3 à 5 qui incombaient à son propriétaire le GIE). Les loyers sont constitués des loyers coque nue auxquels sont ajoutés les coûts de maintenance, représentant la moyenne des coûts de maintenance des années N-2 à N-5. En 2022, le mode de calcul du loyer coque maintenue change et le coût de maintenance pour l'année N n'est plus calculé sur la moyenne des coûts annuels de maintenance des années N-2 à N-5 mais équivaut au montant des charges courantes inscrites au budget prévisionnel pour l'année N. Depuis 2023, le GPMNSN loue la drague Samuel de Champlain coque nue, assumant la responsabilité de l'armement et de la maintenance, ce qui réduit son loyer.

¹³¹ Les procès-verbaux de conseil de surveillance font état d'importantes difficultés d'exploitation et de travaux d'ampleur entraînant une immobilisation prolongée de la drague. En particulier, entre décembre 2016 à février 2017, la drague est à l'arrêt suite à l'incendie d'un moteur. Entre fin juin à mi-septembre 2018, la drague est également arrêtée. Entre octobre 2018 et juin 2019, les travaux de remotorisation au gaz naturel liquéfié de la drague prennent du retard. Au dernier trimestre 2020, la drague connaît de multiples avaries. Enfin entre décembre 2022 – avril 2023, un incident au niveau de la pompe qui aspire les déblais et un moteur endommagé entraîne une nouvelle fois une immobilisation.

période 2017-2023, la drague Samuel de Champlain a connu des périodes d'indisponibilités prolongées tous les ans à l'exception de 2021 qui se sont traduites par des hausses de loyer, lissées jusqu'en 2021 et immédiates à partir de 2022.

Depuis 2023, le port assume la responsabilité de la maintenance de la drague Samuel de Champlain dont les coûts sont élevés (portées à 6 M€ en 2023). La maintenance de la drague est en grande partie internalisée dans les ateliers du port pour un coût de 3,7 M€ en 2023. Ces dépenses de maintenance sont amplifiées par la mauvaise réalisation de la conversion des groupes électrogènes au GNL en 2018, en témoignent les nombreux problèmes d'exploitation survenus sur la période récente. A l'avenir, pour maintenir en condition opérationnelle le navire, le port anticipe des besoins de maintenance pour remplacer 240 m³ de tôles de puits et de nombreux équipements électriques obsolètes. Toutefois, les investissements nécessaires au maintien en conditions opérationnelles de la drague ne sont pas quantifiés et n'apparaissent pas dans la PPI 2021-2030 adossée au projet stratégique. Le pilotage de la maintenance de la drague reste un point à parfaire, pour améliorer notamment sa fiabilité.

Le port a récemment réfléchi à des scénarios d'évolution de l'utilisation de la drague Samuel de Champlain. Dans l'ensemble des cas, il envisage de réduire son utilisation de la drague (faisant passer son taux d'utilisation de 3 640 000 m³ en moyenne aujourd'hui à 2 240 000 m³ dans le meilleur des cas). Dans l'un des scénarios, le port envisage de ne pas recourir à une grande drague aspiratrice en marche interportuaire et d'être propriétaire de l'ensemble de ses dragues. Toutefois, avant de se prononcer sur l'opportunité d'utiliser la drague Samuel de Champlain à l'avenir, il conviendrait d'établir un plan pluriannuel des besoins en maintenance et d'estimer le coût des opérations de maintenance et la disponibilité des pièces pour réaliser ces opérations.

Au-delà du manque de fiabilité de la drague Samuel de Champlain, le port souffre de l'inadéquation de sa flotte de drague à ses besoins. A ce titre, la drague André Gendre, vieillissante et complexe d'utilisation, nuit à la productivité du dragage au GPMMSN.

Construite en 1982, la drague André Gendre est la plus vieille des dragues utilisées par le port. Sa technologie de dragage rend son utilisation « inadaptée » ou « restreinte » sur de larges tronçons de l'estuaire, à l'exception de quelques zones (les bassins de Saint-Nazaire, la zone d'évitage de Trentemoult et les postes à quai de Nantes)¹³². Les contraintes de mobilisation et de démobilisation de la drague sont souvent incompatibles avec les disponibilités des postes à quai et le travail simultané d'autres dragues. En effet, une fois remorquée jusqu'à sa zone de dragage, elle est immobilisée pendant au moins 7 jours consécutifs¹³³, ce qui peut rendre les

¹³² Le port a mis au point une matrice d'adéquation des techniques et moyens de dragage par rapport aux besoins en regard des enjeux de volumes, de possibilité d'intervention et de consolidation des sédiments. La drague André Gendre est classée en catégorie 4 « utilisation inadaptée » pour les sections 1 à 4 du chenal (entrée jusqu'à Saint-Nazaire) et les sections 7 à 12 du chenal (de Paimboeuf à Nantes) et en catégorie 3 « utilisation avec restrictions » pour les sections 5 et 6 du chenal (Montoir de Bretagne et Donges) et les postes à quai de Montoir et de Donges.

¹³³ La drague n'est pas motorisée et a besoin d'être déplacée par un autre navire. Ainsi, dans les zones où elle opère, la drague est déplacée de quelques dizaines de mètres pour permettre le passage des navires de commerce.

accès au chenal compliqués, pour les navires de commerce comme pour la drague Samuel de Champlain¹³⁴.

La drague André Gendre est dès lors majoritairement utilisée pour le dragage de la zone d'évitage de Trentemoult¹³⁵, qui est essentiellement empruntée par les navires faisant escale sur les sites nantais. Toutefois, la Cour remarque que le port fait appel à des dragues aspiratrices en marche de petite capacité¹³⁶, notamment les dragues Jean Ango et Cap d'Aunis, propriétés du GIE Dragages Ports afin de draguer cette même zone¹³⁷. Le port estime de surcroît l'utilisation de ces dernières « privilégiée » dans cette zone, alors que l'utilisation de la drague André Gendre est jugée « secondaire »¹³⁸.

Au-delà des contraintes de mobilisations et de démobilisations parfois incompatibles avec les aléas du trafic maritime, la drague André Gendre a été arrêtée près de la moitié du temps¹³⁹ (48 %, plus de 2200 h) entre 2017 et 2024. Ces arrêts sont majoritairement du fait d'arrêts techniques (48 % du temps total d'arrêt en moyenne) et des d'arrêts d'exploitation liés aux périodes de congés de l'équipage (37 % du temps d'arrêt). Dans 82 % des cas, les arrêts entraînent le désarmement de la drague, à laquelle 20 personnels marins sont affectés.

La drague André Gendre est également la moins productive des trois dragues principalement utilisées par le GPMNSN. Sur la période 2013-2022, son temps de dragage était en moyenne de 1200h par an, et son volume dragué de 300 000 m³, soit une productivité de 250 m³/h. Sa méthode de dragage est la plus coûteuse rapportée aux volumes dragués en une heure, avec un coût par volume horaire de 16 000 €, trois à quatre fois supérieur au coût des autres dragues.

¹³⁴ Le plan de gestion opérationnel des dragages, établi en 2023, fait également état de la complexité d'une utilisation de la drague Samuel de Champlain dans le chenal lorsque drague André Gendre se trouve aux postes pétroliers de Donges.

¹³⁵ La zone d'évitage de Trentemoult représente 50 % des volumes de sédiments dragués sur la période 2013-2022 par la drague André Gendre.

¹³⁶ La capacité de ces deux dragues est comprise entre 1000 m³ et 2000 m³.

¹³⁷ Le plan de gestion opérationnel des dragages précise ainsi que « Le port de Nantes Saint-Nazaire est susceptible de faire appel à des dragues du GIE Dragages Ports de petite capacité afin de draguer la zone d'évitage de Trentemoult lorsque des apports de sable sont constatés. ».

¹³⁸ La matrice d'adéquation des techniques et moyens de dragage par rapport aux besoins en regard des enjeux de volumes, de possibilité d'intervention et de consolidation des sédiments, classe les dragues mutualisées en catégorie 1 « utilisation privilégiée » pour la zone d'évitage de Trentemoult et en catégorie 2 « utilisation secondaire » pour la drague André Gendre.

¹³⁹ En moyenne sur la période, son temps d'exploitation était de 2396 heures et son temps d'arrêt de 2218 heures

Tableau n° 23 : Productivité moyenne des dragues utilisées par le GPMNSN, 2017-2023

<i>Drague</i>	Temps de dragage (h)	Volume dragué (m ³)	Productivité horaire (m ³ /h)	Coût théorique (M€)	Coût par volume dragué par heure(€)
<i>Samuel de Champlain.</i>	2 500	3 640 000	1 456	8,05	5 528,85
<i>Milouin</i>	2 200	1 500 000	682	3,00	4 398,83
<i>André Gendre</i>	1 200	300 000	250	4,00	16 000

Source : Cour des comptes d'après la notice du GPMNSN sur l'adéquation de la flotte de dragage aux besoins en accès nautiques et proposition de plan de renouvellement présentée en conseil de surveillance du 18 juin 2024

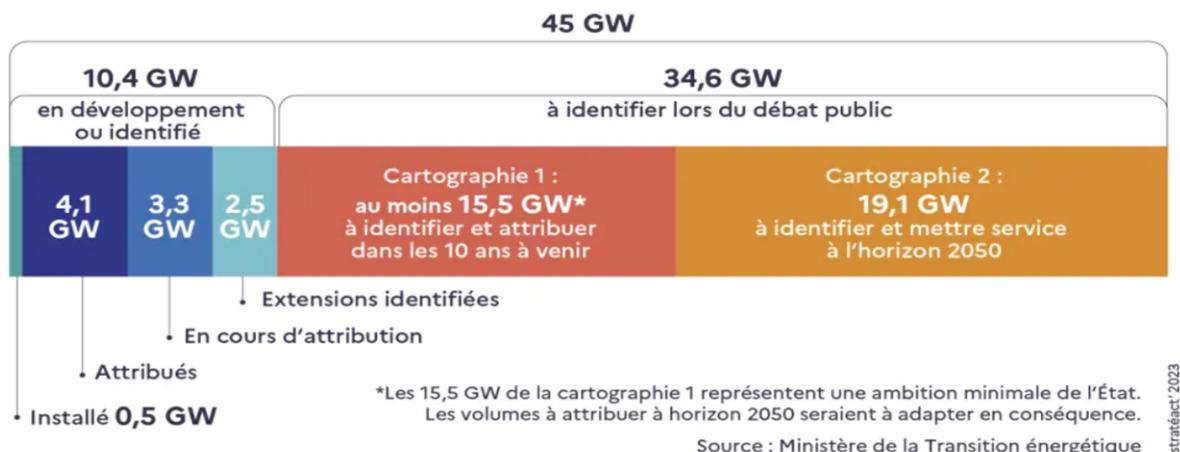
Bien que conscient des fortes contraintes d'exploitation de la drague André Gendre, de sa faible productivité, et de son ancienneté, le port a continué d'investir dans des réaménagements sur la drague dont il a la propriété depuis 2009. En 2021, le port a investi dans l'aménagement d'un vestiaire, de douches et de sanitaires pour le personnel féminin, alors qu'en 2024, une seule femme était affectée sur la drague, au poste de cuisinière. Au conseil de surveillance du 15 mars 2024, un membre du directoire soulignait qu'il « *ne lui [la drague André Gendre] reste que quelques années à vivre* » avant de soumettre au vote une opération de réhabilitation du bloc emménagements de la drague pour un montant estimé à 1,4 M€, qui a été approuvée à l'unanimité.

Le GPMNSN a récemment¹⁴⁰ travaillé à l'élaboration de scénarios de renouvellement et d'adaptation de la flotte, dans lequel il identifie que le dragage stationnaire n'est plus adapté, ce qui est à saluer mais apparaît tardif au regard de l'âge avancé et des contraintes d'utilisation de la drague André Gendre. La PPI 2021-2030 adossée au projet stratégique du port mentionne aussi le remplacement de la drague André Gendre à horizon 2030/2032 mais ne prévoit pas d'enveloppe budgétaire pour cet investissement.

¹⁴⁰ Notice sur l'adéquation de la flotte de dragage aux besoins en accès nautiques et proposition de plan de renouvellement, présentée en conseil de surveillance du 18 juin 2024.

Annexe n° 8. Planification nationale du déploiement de l'éolien en mer

En cohérence avec les cibles européennes de 300 GW d'éolien en mer déployés en 2050, le gouvernement français a présenté des objectifs ambitieux, au regard du rythme actuel et de la maturité de la filière flottante, de déploiement d'éolien en mer. La trajectoire de déploiement de l'éolien en mer, publiée par le gouvernement le 12 juin 2023, fixe les cibles de 18 GW d'éolien en mer déployés en France métropolitaine à horizon 2035 et de 45 GW d'éolien en mer à horizon 2050, à répartir sur le territoire et dans le temps.



Source : ministère de la transition écologique

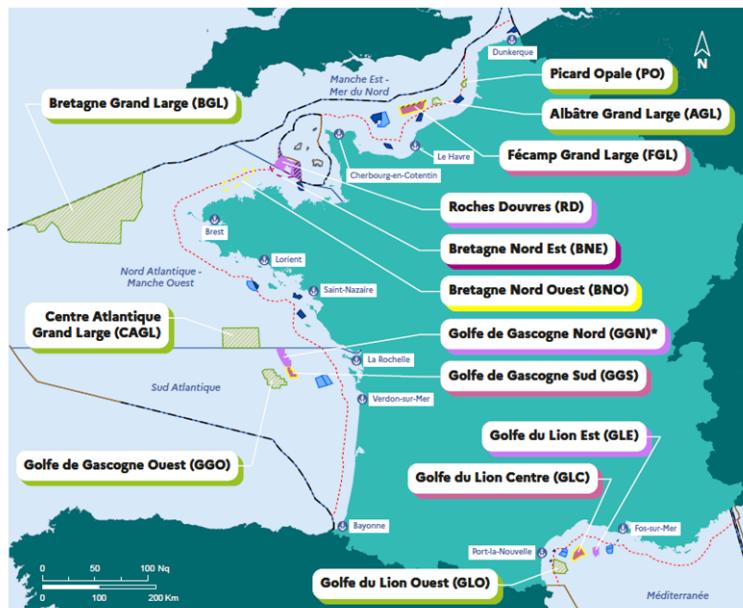
Le Pacte pour l'éolien en mer, publié en novembre 2024, précise les zones d'attribution des appels d'offre à horizon 2030 et 2050. Si le volume précis installé sur la façade atlantique n'est pas connu à ce stade, la DGEC estime qu'une vingtaine de gigawatts a vocation à terme à être installée sur cette façade¹⁴¹. Ce volume correspond, en ordre de grandeur, à l'équivalent d'environ 1 GW par an entre 2030 et 2050, soit entre 60 et 120 éoliennes pour des puissances unitaires comprises entre 8 et 16 MW.

Façade	Objectifs à horizon 10 ans de nouvelles capacités à attribuer (dont extensions déjà identifiées)	Objectifs à 2050 (comprenant tous les parcs déjà attribués, en cours d'attribution et extensions identifiées)	Capacités en développement ou attribuées (hors extensions)
MEMN	Entre 7 et 11 GW	Entre 12 et 15,5 GW	4,5 GW
NAMO	Entre 6 et 9,5 GW (dont 0,5 GW d'extensions)	Entre 17 et 25 GW	1,7 GW
SA	Entre 2,5 et 5,5 GW (dont 1 GW d'extensions)	Entre 7 et 11 GW	1 GW
MED	Entre 3 et 4,5 GW (dont 2x0,5 GW d'extensions)	Entre 4 et 7,5	0,6 GW
TOTAL	Entre 18,5 GW et 30,5 GW (dont 2,5 GW d'extensions)	Entre 40 et 59 GW	7,8 GW

Source : ministère de la transition écologique

¹⁴¹ Document de présentation « DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES PORTUAIRES ET ÉOLIEN FLOTTANT », Réunion de travail façade Atlantique/Manche, 05 Novembre 2024, coordonné par le SGPI.

La carte publiée par la DGEC indique les zones qui seront ouvertes à appels d'offre d'ici 2030 et d'ici 2050.



Parcs éoliens en mer en service ou en développement

- Zones déjà attribuées
- Zones en cours d'appels d'offres
- Principaux ports

Développement de l'éolien en mer à l'horizon 10 ans

- Zones prioritaires retenues pour la procédure de mise en concurrence - AO10
- Zone indicative de poursuite de la concertation, retenue pour la procédure de mise en concurrence - AO10
- Zones nécessitant des études complémentaires
- Autres zones prioritaires pour le développement de l'éolien en mer à l'horizon 10 ans
- Autre zone indicative de poursuite de la concertation, qui pourra intégrer des zones complémentaires limitrophes

Développement de l'éolien en mer à l'horizon 2050

- Zones prioritaires pour le développement de l'éolien en mer à l'horizon 2050 (ces zones pourront être précisées et revues ultérieurement lors de la révision de la cartographie, à l'issue de nouvelles concertations et au regard de l'évolution des enjeux et des technologies)

Délimitations maritimes

- Limite extérieure de la mer territoriale (12 Nm)
- - - Délimitation maritime avec accord entre États
- Limites des eaux sous souveraineté ou juridiction revendiquée par la France sans avoir fait l'objet d'un accord de délimitation avec un autre État

- * Cette zone fera l'objet de concertations spécifiques complémentaires de façon à réduire son périmètre de moitié

Sources : RTE, IGN, SHOM, EMODnet, Gouvernement

Projection : WGS84 pseudo Mercator (EPSG : 3857)

Réalisation : Cerema Normandie - Centre, Dicom MTECPR, Octobre 2024

Source : *Dossier de présentation des principales orientations de la planification maritime, Ministère de la transition écologique, de l'Energie, du Climat et de la Prévention des risques, octobre 2024.*

Annexe n° 9. Eole : présentation, financement, analyse des risques

Présentation du projet Eole

Le projet Eole vise à répondre aux spécificités techniques de l'éolien flottant par rapport à l'éolien posé. Selon l'étude commandée par le port, ces spécificités sont nombreuses : le bord de quai doit être suffisamment profond ; le rythme attendu de déploiement des parcs, à raison d'une éolienne par semaine, entraîne une contrainte de stockage minimal de l'ordre de quatre éoliennes à quai – ce qui suppose une longueur de quai d'au moins 780 m et un hub logistique en arrière-quai d'une vingtaine d'hectares, permettant l'assemblage des flotteurs susceptibles d'atteindre 100 m de côté ; la portance des quais doit être au moins trois fois égale à la portance standard (entre 15 et 30t/m² contre 5t/m²), du fait de fondations pouvant atteindre 20 000t pour les fondations flottantes en béton et 6 500t pour celles en acier.

Ces caractéristiques impliquent pour le GPMNSN, au-delà de l'aménagement général de la zone, de doubler la portance du quai par rapport à celle obtenue lors des précédents travaux et de mettre en place un nouveau bord à quai, les navires *jack up* des prochains parcs étant trop volumineux pour être accueillis dans la forme Joubert. Pour manipuler les « colis XXL », les outillages doivent également être adaptés, en particulier via l'acquisition d'une grue spécifique de 300 m.

3. Le schéma de référence



Source : dossier de concertation

Les potentiels financements du projet Eole

Afin de financer les 235 M€ estimés à date pour la réalisation du projet EOLE, le port envisage de recourir à d'importants cofinancements.

Pour la phase d'études (7,5 M€¹⁴²), le GPM a su mobiliser des cofinancements à hauteur de plus de 90% : 1,3 M€ au titre de France 2030 (annoncé en juin 2023), 1,9 M€ au titre du Contrat de plan Etat-région (CPER) 2015-2022 et 3,75 M€ de financements européens (Mécanisme pour l'interconnexion en Europe – MIE). Le faible montant assumé par le port dans cette phase d'études interroge néanmoins quant à l'implication financière du port dans cette première phase.

Pour la réalisation des travaux, plusieurs sources de financement sont envisagées par le port :

- Le CPER 2023-2027, dont le protocole mobilité a été signé le 27 juin 2024, consacre 35M€ au projet Eole, dont 15 M€ par la Région, 15 M€ par l'Etat et 5 M€ par d'autres financeurs.
- L'appel à projets « infrastructures portuaires » de l'ADEME de soutien aux investissements portuaires en faveur des énergies marines (cf. ci-après) est doté de 190 M€ à répartir entre l'ensemble des ports réalisant des investissements pour l'éolien flottant¹⁴³. Le port fait l'hypothèse de recevoir 70 M€ via cet AAP.
- Au niveau européen, le projet serait éligible au Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)¹⁴⁴. Le rattachement du port au réseau de transport européen (RTE-T, extensions CEF2 du corridor¹⁴⁵) le rend notamment éligible aux financements européens du mécanisme pour l'interconnexion en Europe au titre des transports.
- Le port envisage d'avoir recours à l'emprunt à hauteur de 25 M€ et à l'autofinancement à hauteur de 10 M€.
- Le port n'envisage pas de recourir aux financements privés, qui imposeraient une mise à disposition du quai pour les financeurs, ce que le port indique ne pas souhaiter à ce stade de la réflexion¹⁴⁶.

¹⁴² Contre 4 M€ planifiés et engagés lors du dernier Conseil de surveillance de 2021. Montant additionnel par rapport aux 235 M€.

¹⁴³ A noter que les soutiens nationaux sont bien conformes à la réglementation européenne sur les aides d'Etat, puisque dans le cadre de l'encadrement temporaire de crise et de transition, l'Union européenne a par ailleurs autorisé les mécanismes de soutien français à la filière, à hauteur de plusieurs milliards d'euros par projets : 2,08 Md€ en février 2023 (https://france.representation.ec.europa.eu/informations/aides-detat-la-commission-autorise-une-mesure-francaise-dun-montant-de-208-milliards-deuros-destinee-2023-02-14_fr), 4,12 Md€ en décembre 2023 (https://france.representation.ec.europa.eu/informations/aides-detat-la-commission-autorise-une-mesure-francaise-dun-montant-de-412-milliards-deuros-visant-2023-12-07_fr), 10,82 Md€ en juillet 2024 (<https://windinsider.com/2024/07/15/european-commission-approves-e10-82-billion-french-scheme-for-offshore-wind-energy-deployment/>).

¹⁴⁴ Le volet « énergie » est doté de 5,8 Md€ pour la période 2021-2027 et le volet transport de 25,8 Md€. Cependant, le MIE – énergie est prioritairement destiné aux projets énergétiques transfrontaliers, tandis que le MIE – Transport vise à développer des infrastructures de transport notamment sur les liaisons manquantes ou les projets transfrontaliers.

¹⁴⁵ Plan de la Commission européenne, 2022, Atlantic TEN-T Core Network Corridor, 5th Work Plan, [9238efef-8032-414a-ade0-01e3256a1eec_en](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-07/atlantic_ten-t_core_network_corridor_5th_work_plan_en.pdf)

¹⁴⁶ Dossier de concertation p.61

L'appel à projet « infrastructures portuaires » de l'ADEME

Dans la continuité du plan France 2030 et en cohérence avec les ambitions nationales en matière d'éolien en mer, l'appel à projets « infrastructures portuaires métropolitaines pour l'industrie de l'éolien flottant » de l'Ademe¹⁴⁷, ouvert du 8 mars 2024 au 31 janvier 2025, vise à soutenir les ports dans l'adaptation de leurs infrastructures en faveur de l'éolien flottant. En effet, les ports étant un maillon essentiel du déploiement de l'éolien en mer, l'adaptation des ports atlantiques à l'installation de parcs flottants apparaît une condition nécessaire à l'atteinte des objectifs quantitatifs de la stratégie.

L'AAP, doté de 190 M€, finance l'aménagement de terrains, de quais, et d'accès pour l'assemblage des flotteurs, incluant des zones de stockage, d'intégration des éoliennes et d'accueil des industriels de la chaîne de valeur de l'éolien (fabricants de composants), conditions *a priori* requises par le projet Eole. D'un montant supérieur à 165 M€, celui-ci devra être notifié à la Commission européenne s'il bénéficie de soutien public.

Le document des conditions d'éligibilité de l'AAP insiste sur l'importance d'une concertation de façade afin de renforcer la cohérence et l'adéquation des projets au sein d'un écosystème portuaire. Il précise ainsi qu'« une attention particulière sera accordée aux projets portés par des organisations optimisées des ports et qui s'inscrivent dans une véritable synergie des capacités à l'échelle d'une façade (Méditerranée ou Atlantique-Manche) ».

Un risque technique : des formats d'éoliennes dans les prochaines décennies à ce stade incertains

Le calibrage du quai en fonction d'un certain type de flotteurs présente un risque du fait de la multiplicité des technologies existantes, dont aucune ne fait l'unanimité actuellement, et alors que l'investissement doit être amorti sur plusieurs décennies. Les caractéristiques des flotteurs sont ainsi susceptibles d'évoluer avec les évènements météo extrêmes auxquelles seront soumises les éoliennes dans un contexte de changements climatiques, ou en fonction de la taille retenue pour les éoliennes en fonction du modèle économique le plus pertinent pour les industriels. Les caractéristiques du quai devront pouvoir intégrer les flotteurs qui seront choisis par les développeurs dans les prochaines décennies. La photo ci-après illustre la diversité des flotteurs existants.

¹⁴⁷ <https://agirpourlatransition.ademe.fr/collectivites/aides-financieres/20231128/infrastructures-portuaires-metropolitaines-lindustrie-leolien-flottant>

Photo n° 1 : Diversité des modèles de flotteurs

Source : GPMNSN, concertation pour le projet Eole

L'augmentation de la puissance des éoliennes dans le futur pourrait également générer des charges plus lourdes que la portance du quai ne pourrait le permettre. L'augmentation de la puissance des machines limiterait par ailleurs le nombre d'éoliennes intégrées par le port, diminuant d'autant ses revenus.

Des incertitudes sur les volumes d'éoliennes qui seront intégrées par le port

L'amortissement du quai dépendra directement du nombre d'éoliennes assemblées, nombre soumis à plusieurs facteurs de risque. D'abord, la part des éoliennes flottantes prévues par la stratégie pour l'éolien en mer pourrait être moindre qu'escompté si le pari de l'éolien flottant n'est pas gagnant. Le format de quai retenu par le port est en effet fortement dépendant du type d'éoliennes (flottantes ou posées). Si la stratégie française mise sur un déploiement rapide de l'éolien flottant (environ 60% du parc éolien en mer de type flottant à horizon 2050 dans la stratégie de 2024, soit 28 à 30 GW) pour limiter les contraintes d'acceptabilité¹⁴⁸, cette filière est à ce stade moins mature que le posé. Certains pays européens comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, pourtant ambitieux en valeur¹⁴⁹, fixent des cibles uniquement en termes d'éolien posé, et à part l'Irlande (26 GW d'éolien flottant en 2050), aucun Etat européen ne vise un volume aussi important d'éolien flottant en 2050. En cas de difficulté de la filière de l'éolien flottant et d'un transfert vers l'éolien posé, les investissements réalisés par le port seraient surdimensionnés.

La part d'éoliennes installées via le GPMNSN dépend également de la répartition des marchés entre les ports de la façade atlantique. Plusieurs ports français se positionnent sur la chaîne de valeur de l'éolien sur la façade Atlantique, en particulier Brest, Lorient, La Rochelle. L'hypothèse ambitieuse retenue par le port de 80% des éoliennes de la façade atlantique assemblées par Nantes-Saint-Nazaire ne pourra être confirmée qu'en cas de coordination au

¹⁴⁸ L'éolien flottant peut être installé à plus grande distance des côtes.

¹⁴⁹ 70 GW en 2045 pour l'Allemagne, 70 GW en 2050 pour les Pays-Bas.

niveau de la façade atlantique, particulièrement essentielle pour éviter que des investissements de même nature se fassent concurrence dans les ports français.

Enfin, les ports étrangers pourraient faire concurrence à Nantes-Saint-Nazaire pour l'intégration de certains parcs français. En mer celtique, 4,5 GW sont en phase d'attribution par le gouvernement britannique. En Espagne, la feuille de route de l'éolien en mer et des énergies marines¹⁵⁰ de décembre 2021 donne pour ambition le développement de 1 à 3 GW d'éolien en mer installés à horizon 2030 (absence de cibles à horizon 2050). Au Portugal, la mise à jour du Plan national pour l'énergie et le climat (NECP) 2021-2030¹⁵¹ a augmenté la cible d'appels d'offre attribués en 2030 de 8 à 10 GW, avec l'ambition de 2 GW installés à cette date, sans cible non plus à horizon 2050. Certains ports internationaux pourraient également prétendre à l'installation de parcs en Atlantique nord (ports britanniques) ou sud (Espagne et Portugal). Ainsi, au Royaume-Uni, les ports de la mer celtique ne sont aujourd'hui pas équipés pour un développement industriel de parcs en mer¹⁵², mais de nombreux clusters sont en formation. En Espagne, plusieurs zones industrialo-portuaires du nord sont positionnées sur l'éolien en mer, en particulier, d'est en ouest, Bilbao, Gijon et Ferrol, le développement actuel des éoliennes se concentrant, en Atlantique, en Galice. Le port de Bilbao dispose d'un foncier important, tandis que celui de Ferrol a construit un nouveau site d'assemblage pour l'éolien fixe et flottant. Le port de Gijon prévoit de construire des infrastructures permanentes pour la production en série de fondations pour des éoliennes posées. Au Portugal, les zones industrialo-portuaires positionnées sur l'éolien en mer se situent au nord (Viana do Castelo, Aveiro) comme au sud (Setubal, Sines). Le port de Viana do Castelo a mis en service et réalise la maintenance du projet Windfloat Atlantique et ambitionne de devenir un *hub* de l'éolien flottant. Si le projet Eole pourrait faire figure de « géant » parmi les ports de la façade atlantique, la Cour se montre néanmoins réservée quant à l'usage de ports très éloignés des parcs pour leur intégration, dans la mesure où le coût de transport des éoliennes représente plusieurs centaines de milliers d'euros sur 100 km

¹⁵⁰ miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/planes-estrategias/desarrollo-eolica-marina-energias/eshreolicamarina-pdfaccesiblev5_tcm30-534163.pdf

¹⁵¹ https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-06/pt_final_necp_main_en_0.pdf

¹⁵² Renewable UK, Floating Offshore Wind Taskforce – Industry Roadmap 2040 : Building UK Port Infrastructure to Unlock the Floating Wind Opportunity, mars 2023. Sl.30 : « Il n'y a pas d'installation portuaire au Royaume-Uni qui réponde aux exigences des ports d'intégration (...) 3 ports ont été identifiés qui, avec différents degrés d'investissement, pourraient être développés pour fournir des installations d'intégration à l'échelle industrielle afin de soutenir le déploiement [d'éoliennes flottantes] dans la mer Celtique (...) Les principales limites de l'infrastructure portuaire existante (les bords à quai et les zones terrestres) doivent encore être développées. »