

Cour des comptes



SEPTIEME CHAMBRE

71117

RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 143-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

Grand port maritime de Rouen (GPMR)

Exercices 2008 à 2012

Octobre 2014

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	8
PARTIE I : LE PORT DE ROUEN EN 2008-2012 : RÉFORME PORTUAIRE ET PROJET STRATÉGIQUE	9
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PORT	9
II. LA RÉFORME PORTUAIRE AU PORT DE ROUEN	9
A. LES ÉTAPES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME, SUR FOND DE CONFLIT SOCIAL	9
B. LA NOUVELLE ORGANISATION DES TERMINAUX ÉQUIPÉS D'OUTILLAGES PUBLICS	10
III. DES RÉALISATIONS CONTRASTÉES DANS LE CADRE DU PROJET STRATÉGIQUE 2009-2013	14
PARTIE II : GOUVERNANCE ET ORGANISATION	15
I. GOUVERNANCE	15
A. LES INSTANCES DE GOUVERNANCE.....	15
B. LA DIRECTION GÉNÉRALE ET LE DIRECTOIRE	16
II. UNE COOPÉRATION INTERPORTUAIRE TRÈS DÉVELOPPÉE	18
A. DU CONSEIL DE COORDINATION INTERPORTUAIRE DE LA SEINE AU GIE HAROPA : UNE RÉPONSE AUX TRANSFORMATIONS DE L'ÉCONOMIE PORTUAIRE	18
B. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DU GIE HAROPA À COMPTER DE 2012.....	19
C. UN PREMIER BILAN DU GIE HAROPA, VU DE ROUEN	21
PARTIE III : ACTIVITÉS DU PORT	23
I. LES INVESTISSEMENTS DU GPMR	23
A. DES INVESTISSEMENTS INTÉGRÉS AU PROJET STRATÉGIQUE ET ÉTROITEMENT SUIVIS	23
B. DES INVESTISSEMENTS EN FORTE HAUSSE, MARQUÉS PAR UN PROJET PRIORITAIRE.....	23
C. DES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT ONT OCCASIONNÉ LA RÉVISION À LA BAISSÉ DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS	25
II. LES ACTIVITÉS DE DRAGAGE	27
A. UN ENJEU ÉCONOMIQUE IMPORTANT POUR LE GPMR	27
B. UNE PARTICIPATION AU GIE DRAGAGES-PORTS.....	31
C. UNE MUTUALISATION DIFFICILE ET DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ LIMITÉS.....	31
III. LES TRAFICS	34
A. LE PORT DE ROUEN DANS LE PAYSAGE PORTUAIRE	34
B. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU TRAFIC PORTUAIRE	34
C. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC PORTUAIRE PAR CATÉGORIE	35
D. DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE TRAFIC INCERTAINES	36
E. UN PROCESSUS QUALITÉ STATISTIQUE A METTRE EN PLACE	36
IV. LA DESSERTE	38
A. UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT ET DE MISE EN RÉSEAU CRUCIAL	38
B. LA DESSERTE ROUTIÈRE	38
C. LA DESSERTE FERROVIAIRE	38
D. LA DESSERTE FLUVIALE.....	41
V. GESTION DU DOMAINE FONCIER	42
A. LE DOMAINE FONCIER PORTUAIRE : ÉVOLUTIONS DEPUIS 2008.....	42
B. LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC ARTIFICIEL	42
VI. POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	45

PARTIE IV : BUDGET, COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE	47
I. LA PROCÉDURE ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES.....	47
II. ORGANISATION ET ACTIVITÉ DE L'AGENCE COMPTABLE DU GPMR	47
III. L'ÉVOLUTION DES PRODUITS ET DES CHARGES : L'ANALYSE DU COMPTE DE RESULTAT.....	48
A. LES PRODUITS : UNE ÉVOLUTION À LA BAISSÉ À COMPTER DE 2011 AVEC UNE PART CROISSANTE DES PRODUITS NON PÉRENNES.....	48
B. DES CHARGES D'EXPLOITATION QUI RESTENT À MAÎTRISER.....	48
IV. L'ÉVOLUTION DE L'ACTIF ET DU PASSIF : ANALYSE DU BILAN	49
A. DES ACTIFS MARQUÉS PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME PORTUAIRE	49
B. LES MODES DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ : ANALYSE DU PASSIF.....	49
V. LA SITUATION FINANCIÈRE	50
A. LE RÉSULTAT NET COMPTABLE ET LES SOLDES INTERMÉDIAIRES DE GESTION	50
B. LA SITUATION FINANCIÈRE	51
VI. LA QUALITÉ DES COMPTES.....	52
A. LES PROBLÉMATIQUES LIÉES À L'ACTIF	52
B. LES PROBLÉMATIQUES LIÉES AU PASSIF	53
C. L'INTÉGRATION DES VOIES FERRÉES PORTUAIRES EN PRODUITS EXCEPTIONNELS : UNE COMPTABILISATION ERRONÉE .	54
VII. LES CONTRÔLES ET LES OUTILS DE GESTION	55
A. LE CONTRÔLE DE GESTION ET LES TABLEAUX DE BORD : DES OUTILS QUI PEUVENT ÊTRE ENCORE AMÉLIORÉS	55
B. UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE PERFORMANTE	56
C. UN CONTRÔLE INTERNE GÉNÉRAL ET UN CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE ET FINANCIER À METTRE EN PLACE.....	56
PARTIE V : GESTION.....	59
I. RESSOURCES HUMAINES	59
A. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PAR LES SERVICES DU PORT	59
B. LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET RH DE LA RÉFORME PORTUAIRE AU GPMR.....	60
C. LES EFFECTIFS DU PORT	62
D. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	64
II. ACHATS ET MARCHÉS	67
A. LE GPMR, POUVOIR ADJUDICATEUR ET ENTITÉ ADJUDICATRICE	67
B. ORGANISATION ET ÉTAPES DU PROCESSUS D'ACHAT AU GPMR	68
C. CARACTÉRISTIQUES DES MARCHÉS DU GPMR.....	70
D. EXAMEN D'UN ÉCHANTILLON DE MARCHÉS.....	71
E. UNE CLARIFICATION DE L'ORGANISATION ET LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DES ACHATS SONT SOUHAITABLES	72
III. SÛRETÉ	73
A. UNE RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE (CODE ISPS) ET EUROPÉENNE, TRANSPOSÉE EN FRANCE.....	73
B. L'APPLICATION DU CODE ISPS AU GPMR AVANT 2009.....	73
C. LES ACTIONS DU GPMR ET LES DÉPENSES EN MATIÈRE DE SÛRETÉ EN 2009-2012.....	74
CONCLUSION.....	77
ANNEXES.....	79

SYNTHÈSE

Une période marquée par la réforme portuaire

La réforme portuaire, dont la principale mesure concernait une part limitée des terminaux et du trafic (15 %), a été menée à bien au port de Rouen sur fond de conflit social. Conduite en respectant les délais requis, elle aura largement mobilisé les cadres dirigeants du grand port maritime de Rouen (GPMR) pendant la période 2008-2013. Le sort de certains terminaux, non concernés ou qui n'ont pas trouvé preneurs lors des négociations de gré à gré, reste aujourd'hui encore en suspens, tout comme celui d'une partie de l'outillage public obsolète. La filiale de maintenance créée en 2011, la Société de maintenance portuaire et industrielle (SMPI), a permis d'absorber transitoirement une partie des personnels de l'outillage et de produire quelques recettes, couvrant en partie la masse salariale, mais ne s'est pas révélée viable. La réforme portuaire se solde par des départs et des reclassements internes plutôt que par des transferts de personnels. Les départs anticipés en retraite au titre de la pénibilité ou de la compensation des préjudices causés par l'amiante ont permis au port de reclasser un nombre important de personnels dans le cadre de l'exercice du droit de retour de ces derniers.

Les nouvelles instances de gouvernance du GPMR ont été mises en place rapidement, conformément aux dispositions réglementaires et fonctionnent de façon satisfaisante. L'exception la plus notable est la vacance de poste du troisième membre du directoire pendant quatre ans, régularisée tardivement, lors du renouvellement des instances en mars 2014.

Le groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA, forme poussée de coordination interportuaire, occasionne des dépenses supplémentaires - de communication et d'études - modérées pour le GPMR, mises au service du déploiement d'une offre maritime, douanière, foncière et multimodale commune aux trois ports. L'articulation entre les instances de gouvernance des ports et du GIE et l'animation du GIE lui-même doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part de ses membres. Le GIE doit enfin répondre à des exigences élevées en termes de résultats. La mise en place d'un dispositif de suivi de la performance d'HAROPA serait souhaitable, pour objectiver son apport.

Le projet stratégique 2009-2013 : des réalisations contrastées

Le projet stratégique 2009-2013 mis en place en application de la réforme portuaire a constitué la feuille de route du GPMR pendant la période examinée. Le volet financier du projet a dû être largement revu à la baisse, ce qui montre une certaine vulnérabilité du port dans un contexte économique défavorable et face à des trafics volatils. Le programme d'investissements comporte à titre principal un projet d'approfondissement du chenal, vital pour le maintien des trafics de vrac du GPMR, dont la réalisation a pris du retard.

La dimension environnementale du projet stratégique a en revanche bien été développée. On observe à ce titre une montée en puissance des moyens et des projets consacrés à l'environnement au sein du port. Le GPMR se positionne désormais autant en acteur économique, soucieux du développement portuaire et industriel, qu'en gestionnaire d'espaces naturels.

Dans un contexte de capacité foncière limitée, l'activité de gestion du domaine gagnerait enfin à être plus dynamique, afin de préserver la deuxième source de recettes du port.

Une dynamique de trafic difficile à établir en l'absence de desserte suffisante

La croissance du trafic du port a été stoppée en 2011 en raison de l'arrêt inopiné de la raffinerie Petroplus. Un trafic élevé de céréales en 2013 (Rouen est le premier exportateur européen de céréales) a permis de stabiliser le trafic global au niveau de 2008, mais ce trafic n'est ni prévisible ni reproductible, et de nouvelles perspectives peinent à être définies en l'absence de desserte suffisante.

Le port est en effet isolé et fortement dépendant de la route. Malgré les améliorations apportées, la part du fer reste modeste, la desserte ferroviaire est peu adaptée et la voie d'entrée unique du port est peu sécurisée. La localisation du port, proche du bassin parisien, lui permet d'envisager un développement important de son trafic, mais sécuriser ses voies d'accès et développer sa mise en réseau sont, pour cela, nécessaires. Certains grands projets de desserte se révèlent stratégiques pour le GPMR, mais leur concrétisation dépend d'autres acteurs que lui.

Pour l'accès des navires par l'Atlantique et la Seine, le dragage est par ailleurs essentiel, mais son coût est élevé et devrait croître encore avec l'éloignement du site d'immersion des sédiments. Les remboursements par l'État sont, eux, fluctuants et limités. La mutualisation des engins avec les autres ports, à travers le GIE Dragages-Ports, n'est pas optimale et reste à renforcer. Enfin, compte tenu du poids des effectifs de l'atelier de maintenance, la mise en concurrence devrait être développée, ainsi qu'un suivi des coûts pour inciter aux gains de productivité.

Une bonne situation financière, mais qui est fragilisée par la perte de trafics

La situation financière du port est globalement saine. En effet, entre 2008 et 2012, le résultat net est toujours bénéficiaire, la trésorerie confortable, le besoin en fonds de roulement négatif et le ratio d'endettement excellent. Dans ce contexte, le port se trouve en mesure de recourir à l'emprunt de façon importante (23,5 M€ en 2014) afin de financer son programme d'investissement ambitieux. Toutefois, si la productivité du travail s'est améliorée, les charges salariales pèsent trop dans la création de valeur ajoutée. De plus, le GPMR dispose d'une faible marge de manœuvre sur la diminution de ses charges, certains postes comme la location des engins de dragage et l'entretien des digues et perrés étant structurellement lourds et peu maîtrisables.

La gestion du port

L'activité de gestion et de paye des personnels est effectuée par plusieurs services. Si la proximité peut se justifier pour la gestion, notamment pour les marins, l'activité de paye pourrait utilement être centralisée. Des procédures devraient également être définies et rédigées pour sécuriser et homogénéiser les pratiques, notamment en matière de contrôle, ce d'autant plus que le système de primes est étoffé et complexe à gérer. Le coût du versement de primes d'intéressement au titre de 2010 a été élevé en raison de l'absence de renouvellement de l'accord d'intéressement en 2011.

L'organisation et le processus des achats sont à formaliser et à améliorer sur plusieurs points, de façon à assurer notamment une meilleure sécurité juridique des achats. La centralisation, la mise en place d'une animation de l'activité marchés ou encore la définition des points de contrôle du pôle marchés de la direction financière, pour la passation comme l'exécution, s'imposent. Une politique des achats doit aussi être définie.

En matière de sûreté enfin, le GPMR a procédé à une mise à niveau des installations portuaires qui s'est révélée plus coûteuse que prévu (5,2 M€), ainsi qu'à l'élaboration d'un plan de sûreté à l'échelle du port. La prise en charge des dépenses de sûreté doit désormais être conforme au partage des responsabilités entre le GPMR et les exploitants établi lors de la réforme portuaire, d'autant plus que le GPMR a fait le choix de ne pas répercuter les coûts de la sûreté sur les utilisateurs du port.

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N°1 : Mettre en place un dispositif permettant au GPMR d'évaluer la performance du GIE HAROPA.

RECOMMANDATION N°2 : Compléter le suivi économique comparé des ateliers en matière de maintenance (comparaison des coûts entre atelier du GPMR et entreprises privées) dans tous les domaines.

RECOMMANDATION N° 3 : Mettre en place un processus qualité concernant les données statistiques.

RECOMMANDATION N°4 : Produire un document de politique domaniale et tarifaire à soumettre au conseil de surveillance

RECOMMANDATION N°5 : Réaliser un état de l'actif conforme à la réglementation, un inventaire physique exhaustif suivi d'un récolement physico-comptable et réévaluer les actifs immobilisés.

RECOMMANDATION N°6 : Compléter les tableaux de bord du contrôle de gestion par des objectifs cibles à atteindre et d'éventuels indicateurs d'alerte.

RECOMMANDATION N° 7 : Développer une carte des risques de l'établissement et renforcer le contrôle interne, général et comptable et financier.

RECOMMANDATION N°8 : Mettre en place des procédures de suivi des ressources humaines et de paye et centraliser la paye, de façon à sécuriser et homogénéiser les pratiques.

RECOMMANDATION N°9 : Préciser les modalités de contrôle interne de la passation et de l'exécution des marchés par le pôle marchés de la direction financière.

RECOMMANDATION N° 10 : Centraliser et mettre en place une animation de l'activité marchés, en redefinissant et en formalisant le rôle des différents services du GPMR, en élaborant des instructions internes relatives à la passation et à l'exécution des marchés, en modernisant les pratiques et en adaptant l'outil informatique de suivi des marchés.

INTRODUCTION

En application de la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et du décret n°2008-1146 du 6 novembre 2008 instituant le grand port maritime de Rouen, le port autonome de Rouen est devenu, le 8 novembre 2008, le grand port maritime de Rouen. L'article R. 103-4 du code des ports maritimes précise que « les grands ports maritimes se conforment, en matière de gestion financière et comptable, aux règles en usage pour les établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable ».

La Cour des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du port autonome de Rouen, puis du grand port maritime de Rouen (GPMR), pour les exercices 2008 à 2012 (actualisation à 2013 pour la gestion), en application des articles L. 111-3 et L. 133-1 du code des juridictions financières.

En application des dispositions de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, le présent rapport, dès lors qu'il est rendu public, ne contient pas d'information relevant d'un secret protégé par la loi.

PARTIE I : LE PORT DE ROUEN EN 2008-2012 : RÉFORME PORTUAIRE ET PROJET STRATÉGIQUE

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PORT

Le GPMR assure les missions d'un grand port maritime, prévues aux articles L. 5312-2 et L. 5312-3 du code des transports. Il s'agit d'un port de fond d'estuaire, relié à la mer sans écluse, ce qui lui permet de déplacer l'interface entre la terre et la mer à l'intérieur du continent et de rayonner sur un large bassin de production et de consommation. À l'import, le port de Rouen se trouve ainsi au centre d'un hinterland de 22 millions de consommateurs, situés dans un rayon de 200 kilomètres et à l'export, le port offre aux bassins de production la possibilité d'un transport maritime proche. Les terminaux du GPMR sont répartis sur cinq sites avec des accès multimodaux comportant trente-trois terminaux spécialisés, le long des 120 kilomètres de l'estuaire de la Seine jusqu'à Rouen.

Avec son trafic maritime dépassant 21 millions de tonnes (Mt) par an depuis dix ans, Rouen s'est maintenu en 2008-2012 à la cinquième place des grands ports maritimes et à la sixième place nationale de l'ensemble des ports maritimes métropolitains après Marseille, Le Havre, Dunkerque, Calais et Nantes Saint-Nazaire. Le trafic fluvial se développe en parallèle et atteignait 5,7 Mt en 2012. Plus de 90 % du trafic traité par le GPMR (en 2012) sont des vracs solides ou des vracs liquides. Le GPMR est le premier port céréalier d'exportation d'Europe

Selon les chiffres fournis par le port, sur la période 2008-2012, les investissements privés sur le port de Rouen se sont élevés à plus de 1 Md€. Le complexe formé par le port et les activités industrielles et logistiques qui y sont implantées assure 18 100 emplois (dont 4 158 pour l'ensemble maritime et portuaire et 13 962 pour l'activité industrielle et de services) et 6,5 % de la richesse créée dans la région haut-normande, pour 2,1 Md€.

II. LA RÉFORME PORTUAIRE AU PORT DE ROUEN

A. LES ÉTAPES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME, SUR FOND DE CONFLIT SOCIAL

La période 2008-2012 coïncide avec celle de la mise en œuvre de la réforme portuaire au port de Rouen.

Après la création du grand port maritime de Rouen par décret du 6 novembre 2008 précité, la mise en œuvre de cette réforme a comporté, dans l'ordre chronologique de démarrage des différentes opérations :

- l'élaboration du projet stratégique, puis son approbation le 17 avril 2009 ;
- la constitution des nouvelles instances de gouvernance du GPMR : le conseil de surveillance, installé le 6 février 2009, le conseil de développement installé le 5 mars 2009 et le directoire dont le président est désigné le 13 mars 2009 ; le conseil scientifique ;
- une refonte de l'organigramme du GPMR pour tenir compte du recentrage des missions du port et moderniser le fonctionnement de ce dernier ;
- la cession des engins, entreprise en mai 2010, et le détachement plus tardif des agents qui les dirigent dans les entreprises de manutention, afin de mettre un terme à l'exploitation des terminaux par le port ;
- s'agissant de la maintenance de ces outillages, la préfiguration à la mi-2009, la mise en place le 1^{er} mai 2011, puis la dissolution, au 31 décembre 2013, de la filiale du GPMR dénommée Société de maintenance portuaire et industrielle (SMPI) ;
- la participation aux négociations relatives à la convention collective nationale unifiée ;
- la mise en place du Comité de coordination interportuaire entre les ports de Rouen, du Havre et de Paris, la production d'un document de coordination en décembre 2011, puis la création du GIE HAROPA en janvier 2012.

La réforme est intervenue dans un contexte de crise économique qui a cependant, jusqu'en 2011, relativement épargné le port de Rouen par rapport aux plus grands ports français (Le Havre, Marseille, Dunkerque). Par ailleurs, la partie la plus opérationnelle de la réforme, c'est-à-dire le transfert des outillages et des personnels aux opérateurs privés, ne concernait, pour le port de Rouen, qu'une part limitée des terminaux. De nombreux terminaux ne nécessitaient en effet pas de manutention ou cette dernière n'était pas effectuée grâce à l'outillage et aux agents du port. Selon le projet stratégique, l'outillage public ne traitait, avant la réforme, que 15 % du trafic portuaire.

La réforme n'en a pas moins été mal acceptée par le syndicat majoritaire et a donné lieu à des périodes de forte tension sociale au sein du port. La période a été très intense pour la direction du port, qui était chargée de mettre en œuvre les différentes étapes de la réforme en respectant le calendrier fixé par la loi, ce qui supposait de mener de front des négociations externes avec les opérateurs de la place portuaire - entreprises de manutention - et internes - avec les représentants syndicaux de ses personnels notamment. Les différents chantiers de la réforme se sont déroulés dans un climat social parfois délétère, mais ont tous été menés à bien, selon le calendrier imposé.

La réforme portuaire a profondément modifié la gestion du GPMR, dans plusieurs de ses composantes (cf. *infra*). Le changement du mode d'exploitation des terminaux équipés d'outillages publics constituait le cœur de la réforme portuaire et fait l'objet de développements spécifiques ci-après.

B. LA NOUVELLE ORGANISATION DES TERMINAUX ÉQUIPÉS D'OUTILLAGES PUBLICS

1. La signature des conventions de terminal

Les terminaux équipés d'outillages publics employés par des opérateurs de manutention ont été classés par le port en deux catégories, conformément à l'article 9-I de la loi du 4 juillet 2008 précitée : ceux pour lesquels des investissements avaient été faits et au sein desquels un trafic important s'était développé, qu'il convenait de maintenir, et ceux pour lesquels le trafic n'était pas suffisamment important pour qu'il soit envisagé de pérenniser les conditions d'exploitation à long terme.

La liste des opérateurs historiques ayant une activité notoire et appelés de ce fait à négocier avec le GPMR n'a pas donné lieu à contestation. Les opérateurs ont manifesté leur intérêt pour la procédure de gré à gré pour l'ensemble des quais sur lesquels ils étaient implantés, à l'exception de celui de Saint-Wandrille (l'outillage public, obsolète, n'y était plus adapté au trafic).

Tableau n° 1 : Terminaux, outillages et opérateurs historiques potentiellement concernés par les procédures de gré à gré et la conclusion de conventions de terminal

Terminaux ou quais	Outillage public	Opérateurs historiques
Terminal ou quai de l'ouest (QW)	4 grues sur rail	URA
Terminal ou quai du bassin aux bois (QBB)	2 grues mobiles	SURVEYFERT Sénalia
Terminal forestier ou quai de Rouen-Quevilly (QRQ)	3 grues mobiles 3 passerelles Ro-Ro	Westerlund Terminal France (->EUROPORTS TERMINAUX)
Terminal à conteneurs et marchandises diverses (TCMD)	6 portiques 1 grue mobile	SOMAP BLP Normande de Manutention
Terminal de Honfleur ou quais en Seine à Honfleur (QSH)	3 grues sur rail 1 grue mobile 1 grue mobile de la CCI du Pays d'Auge	Agence Maritime de Bretagne - AMB (Agence Maritime Malouine - AMM) SURVEYFERT SEA-invest Honfleur
Terminal vrac solides ou quai Carue (TVS)	3 grues sur rail	SEA-invest Normande de Manutention
Quai de Saint-Wandrille (QSTW)	2 grues sur rail	SEA-invest Rouen

Source : Cour des comptes, d'après projet stratégique du GPMR

Des négociations ont donc été entamées pour tous les terminaux, excepté celui de Saint-Wandrille. Les négociations menées par le port avec les opérateurs ont porté notamment sur la valeur de cession des engins, sur les modalités de paiement de ces engins, sur la durée et les modalités de la convention, sur les modalités de l'acte de cession, sur le nombre de personnels du GPMR transférés à l'opérateur et sur la tarification domaniale des conventions de terminal.

Les points les plus discutés ont été, selon les membres du directoire, les conditions de transfert des salariés, d'une part, et les surfaces concernées par les conventions d'occupation de terminal, d'autre part. Conformément au projet stratégique, le GPMR a en effet été attentif à permettre l'implantation éventuelle d'autres opérateurs. Il s'agissait de ménager un espace de développement complémentaire aux opérateurs en place pour le traitement de trafics futurs, tout en permettant à d'autres opérateurs d'avoir accès aux quais pour des opérations de plus court terme. À titre d'illustration, le GPMR a établi dans quatre conventions un système de pénalités en cas de non-respect des prévisions de trafic par les opérateurs, non pas de nature financière (en euros par tonne manquante par rapport à l'objectif de trafic), mais sous la forme d'une réduction des surfaces et des linéaires d'accès à la voie d'eau. Une telle réduction a été appliquée en septembre 2013 à l'un des opérateurs, portant sur 340 mètres linéaires de quai. Ce type de clause est de nature à limiter le risque de fermeture à de nouveaux arrivants qui s'est matérialisé dans d'autres ports.

Les conventions ont été conclues pour une durée allant de 10 à 25 ans. Pour la tarification, le barème domanial y est affecté d'un coefficient 0,5. Un objectif de trafic annuel a été fixé pour chaque opérateur, la convention d'occupation de terminal mentionnant dans certains cas également une « ambition de trafic » de l'opérateur, qui ne constitue pas un engagement. La comparaison des objectifs de trafics et des ambitions affichées montre que les premiers ne présentent pas un caractère très contraignant pour les opérateurs.

La négociation de gré à gré n'a pas abouti pour deux terminaux, faute d'adéquation entre la valeur des outillages et les projets envisagés (moitié amont du quai Carue et quai n°3 de Honfleur). Pour l'un de ces terminaux, l'évolution des opérateurs en place a conduit au lancement d'un appel à projets et à la signature d'une convention de terminal en 2012, dans des conditions similaires à celles ayant prévalu pour les autres terminaux. L'avenir de l'autre terminal reste à déterminer en fonction des négociations avec l'opérateur en place, qui a racheté les engins du quai, mais n'a pas atteint son objectif de trafic.

Deux appels à projets ont été lancés en décembre 2011 et en juin 2012 sur des terminaux ne faisant pas l'objet d'un trafic suffisant pour que leur exploitation soit pérennisée (terminal de la papeterie - QPAP, terminal de Petit-Couronne - QPC). Ces appels à projets ont débouché sur une convention d'occupation temporaire pour l'un et sur des négociations, encore en cours, pour l'autre. Le quai Maprochim (MPC), sans outillage public, doit faire l'objet d'un appel à projet ultérieur.

Ainsi, le sort de certains terminaux, non concernés ou qui n'ont pas trouvé preneurs lors des négociations de gré à gré, reste aujourd'hui encore en suspens.

2. Les conditions de cession des engins

La commission nationale d'évaluation des outillages, réunie le 13 octobre 2009, a rendu un avis favorable sur chacune des cessions d'outillages portuaires concernant le GPMR. Le GPMR disposait alors de six mois, c'est-à-dire jusqu'au 15 avril 2010, pour finaliser les actes de cession des outillages. Ce délai a été respecté, excepté pour la cession d'un engin, du fait du retrait de l'offre d'acquisition d'une des sociétés de manutention. Quatre autres engins présents sur les terminaux transférés n'ont pas été acquis par les opérateurs. Vingt engins ont *in fine* été vendus de manière effective, le 17 mai 2010.

On observe ainsi un gain de productivité dans l'utilisation des portiques et des grues, ce qui était l'un des objectifs de la réforme : les manutentionnaires réalisent désormais leur travail avec 20 engins, contre 25 auparavant, signe d'un certain suréquipement antérieur du port¹. Les engins qui n'ont pas trouvé preneurs et qui ne peuvent plus être exploités par le port ont été ferrillés, revendus ultérieurement, ou sont encore en cours de vente. Les engins publics des terminaux qui n'entraient pas dans le champ de la négociation de gré à gré sont aussi destinés à être vendus dans le cadre d'appels à projets.

La valeur totale des cessions (20,53 M€) est inférieure de 3 % à la valeur nette comptable des outillages (21,21 M€), ce qui a contraint le port à effectuer des dépréciations dans son bilan. Elle est inférieure de 9,7 % à la valeur basse issue de l'expertise technique diligentée par le GPMR. Cette dernière établissait une fourchette de 22,74 M€ à 28,78 M€, chaque engin faisant l'objet d'une estimation basse et d'une estimation haute, toutes deux fondées sur les transactions existantes et le degré d'usure des engins. Le bilan financier pour le port doit intégrer le fait que ce dernier a été tenu par ailleurs de rembourser les aides perçues pour l'acquisition de certains engins, sous la forme d'une diminution de la participation de la région Haute-Normandie aux projets d'investissements du GPMR (abordée *infra*). La direction du GPMR considère, à ce sujet, que les conditions de cession ont été plus favorables que dans certains ports, dans lesquels le montant des subventions a été d'emblée défalqué du prix de cession des engins.

Ces écarts reflètent les difficultés d'une négociation dans laquelle le GPMR, tenu par les délais fixés par la loi et ne souhaitant pas l'échec du transfert de l'exploitation des terminaux, disposait de peu de marge de manœuvre. La revente des engins pour d'autres sites que celui sur lesquels ils fonctionnaient n'était guère envisageable, le coût de déplacement d'un engin grevant lourdement son prix de cession. La comparaison avec le marché de l'outillage neuf, notamment chinois, a aussi contribué à tirer les prix vers le bas. La situation rencontrée à Rouen est semblable à celle rencontrée dans les autres grands ports maritimes, déjà décrite par la Cour.

Au-delà des problématiques liées à l'outillage lui-même, la commission nationale d'évaluation des cessions d'outillages portuaires invite à considérer ces cessions d'engins dans le cadre plus général de l'équilibre économique de chaque terminal. Elle a en effet mené une analyse économique intégrant les éléments comptables et techniques relatifs aux outillages, mais aussi l'équilibre économique du terminal et les perspectives de développement de ce dernier, notamment grâce aux investissements envisagés par l'opérateur concerné. Elle a tenu compte des éléments de comptabilité analytique disponibles sur chacun des terminaux, montrant dans le cas de Rouen que l'exploitation de l'outillage était déficitaire (excepté pour un terminal).

¹ Phénomène général observé par la Cour dans le cadre de son suivi de la réforme portuaire.

3. La création d'une filiale de maintenance : la SMPI

Le GPMR a choisi de créer une filiale afin d'abriter l'activité de maintenance des outillages, assurée auparavant par le service de l'outillage. Le projet était que cette filiale, dont le port serait actionnaire majoritaire, en partenariat avec une entreprise de maintenance industrielle, soit dimensionnée pour répondre au moins aux besoins des manutentionnaires auxquels les outillages avaient été cédés et développer de nouveaux marchés. La décision de création de la filiale SMPI a été une réponse à une situation délicate, les opérateurs ne souhaitant pas intégrer les agents du grand port maritime chargés de la maintenance et les agents n'ayant pas non plus confiance dans les entreprises. Les manutentionnaires ne souhaitaient pas développer eux-mêmes une activité de maintenance en sus de celle d'exploitation des outillages, en récupérant pour ce faire les agents du port.

Le GPMR est entré en négociation avec des entreprises du secteur de la maintenance industrielle. La création d'une filiale entre le GPMR et une de ces entreprises a été approuvée par le conseil de surveillance du 12 mai 2010, au moment de la cession des engins de manutention.

Deux difficultés majeures ont finalement conduit à l'échec de ce projet : l'entreprise pressentie s'est retirée du projet et l'activité de maintenance s'est ensuite révélée très insuffisante pour assurer la viabilité financière de la SMPI.

Pour permettre la signature des conventions de détachement des agents, le conseil de surveillance a approuvé, lors de sa séance du 22 avril 2011, la modification du projet, c'est-à-dire la création d'une filiale au capital de 450 000 €, détenue à 99,99 % par le GPMR. 26 salariés du GPMR, 7 agents techniques et 19 ouvriers y ont été détachés et la filiale a démarré son activité le 3 mai 2011.

L'activité de la filiale dépendait des contrats de maintenance que le port parviendrait à obtenir. La filiale a assuré, dans un premier temps, des prestations de maintenance auprès du GPMR (pour les engins de manutention en attente de cession, quelques passerelles et les réseaux électriques), mais uniquement des prestations d'assistance à exploitation auprès de quatre des cinq opérateurs ayant acquis des engins de manutention. Le GPMR a tenté, sans succès, de négocier des contrats de maintenance avec ces derniers. Deux entreprises ont en 2012 cessé de faire appel à la filiale pour les prestations d'assistance et de réparation ponctuelle. Les deux autres, restées principales clientes de la SMPI, ont annoncé à la mi-mars 2013 qu'ils souhaitaient faire appel à une autre entreprise pour assurer leurs besoins en maintenance, rendant impossible la poursuite des activités de la filiale.

Le GPMR aura passé 14 conventions avec sa filiale de maintenance, personne morale distincte du GPMR, afin :

- de prévoir les conditions des prestations de maintenance et de travaux au profit du port (sur les engins du GPMR en attente de cession, certaines passerelles et les installations électriques portuaires) ;
- d'établir les conditions d'occupation du domaine, de paiement des charges afférentes aux locaux, d'utilisation de véhicules, de gestion des stocks, de prestations diverses du GPMR au profit de la SMPI, de mise à disposition de personnels ;
- d'établir les conditions de financement des dispositions sociales de l'accord cadre ;
- d'établir des avances de trésorerie.

La filiale a été dissoute le 28 novembre 2014, à la suite de la décision de l'assemblée générale du 13 mai 2013. Le port aura procédé en 2012 et 2013 à deux avances en compte courant, d'un montant total de 1 350 000 € (520 000 € en 2012 et 830 000 € en 2013), pour éponger la situation largement déficitaire de sa filiale, faute d'activité. 450 000 € de titres, qui composent le capital de la SMPI, ont aussi été totalement dépréciés à la fin de 2012. 1,8 M€ de dépréciations sur les titres et le compte courant ont donc été enregistrés par le GPMR.

Les personnels ont été reclassés au sein du GPMR dans le cadre des accords existants, liés à la réforme portuaire.

La filiale de maintenance créée en 2011 a donc permis d'absorber transitoirement une partie des personnels de l'outillage et de produire quelques recettes, couvrant en partie la masse salariale, mais ne s'est pas révélée viable.

III. DES RÉALISATIONS CONTRASTÉES DANS LE CADRE DU PROJET STRATÉGIQUE 2009-2013

L'activité et le développement du port se sont inscrits, au cours de la période examinée, dans deux démarches stratégiques successives : « Cap développement » en 2004, puis le projet stratégique 2009-2013, approuvé environ cinq mois après la création du GPMR.

Le port de Rouen ayant bénéficié de la démarche stratégique précédente, ce court délai n'a pas conduit à traiter certains points de façon trop superficielle, ce qui avait été un risque soulevé par la Cour. La Cour a au contraire constaté que le projet abordait bien, de façon détaillée, les différents points prévus par le code des transports.

Il n'existe pas à proprement parler de bilan synthétique du projet. Il embrasse en effet de nombreux sujets, ayant fait l'objet d'évaluations internes spécifiques. Le suivi du projet stratégique a cependant fait l'objet de séances du conseil de surveillance, et une actualisation du volet financier du projet a été effectuée en juin 2012, portant sur les produits et charges de fonctionnement, sur les trafics projetés et sur le programme d'investissement.

De façon globale, si le port a bien mis en œuvre les mesures prévues en termes d'organisation et de gouvernance, la réforme portuaire dans toutes ses dimensions ayant constitué le chantier majeur du GPMR lors de la période examinée, l'activité portuaire rouennaise n'a pas connu la dynamique attendue en termes de trafic ou encore de développement de la multimodalité. Le volet financier du projet a dû être largement revu, ce qui montre la vulnérabilité du port dans un contexte économique défavorable et face à des trafics volatils. Le programme d'investissements du port a également été revu à la baisse du fait, selon le port, « d'une part de l'allongement des procédures administratives préalables à l'autorisation des travaux d'approfondissement du chenal et d'autre part du désengagement du département de la Seine-Maritime ». La dimension environnementale du projet stratégique a en revanche bien été développée.

Le GPMR élabore actuellement son deuxième projet stratégique, qui porte sur la période 2014-2020. Ces travaux doivent prendre en compte la stratégie nationale de relance portuaire arrêtée en mai 2013 par le ministère chargé des transports, et le projet doit être compatible avec le document de coordination interportuaire de l'Axe Seine de décembre 2011.

PARTIE II : GOUVERNANCE ET ORGANISATION

I. GOUVERNANCE

A. LES INSTANCES DE GOUVERNANCE

1. Le changement du mode de gouvernance dans le cadre de la réforme portuaire

a. Le conseil d'administration en 2008

Conformément aux dispositions du code des ports maritimes, en 2008, l'administration du port autonome de Rouen (PAR) était assurée par un conseil d'administration, assisté d'un directeur et comptant 26 membres.

Lors de trois séances sur huit, le nombre de membres présents ou excusés a été de 25 en raison de l'absence d'une personnalité choisie parmi les principaux usagers du port pendant les trois premières séances (remplacée par la suite) et de l'absence d'une personnalité qualifiée à partir de mars 2008 (jamais remplacée).

b. L'installation des nouvelles instances de gouvernance à compter de 2009

Les nouvelles instances de gouvernance ont été rapidement installées au début de 2009, conformément aux dispositions des articles L. 5312-6 à L. 5312-11 du code des transports et des articles R. 102-1 à R. 102-27 du code des ports maritimes.

Le conseil de surveillance, comportant 17 membres, a été installé le 23 janvier 2009, et sa première réunion a été tenue le 6 février 2009. Le GPMR dispose de lettres des membres représentant la communauté d'agglomération de Rouen et la ville de Rouen se désignant, mais pas de leur désignation formelle par le conseil de ces collectivités. Il serait souhaitable de s'assurer que cette désignation a eu lieu et d'en conserver une trace archivée.

Au sein du conseil de surveillance, le comité d'audit a été constitué le 6 février 2009 et a tenu sa première réunion le 16 juin 2009.

Le conseil de développement, composé de 30 membres, a été installé le 5 mars 2009.

Enfin, le directoire, dont la composition a été fixée à trois membres par décret du 6 novembre 2008, a tenu sa première réunion le 12 décembre 2008, présidée par le directeur en place. Son président a été proposé par le conseil de surveillance du 6 février 2009 et a été nommé par décret du Président de la République en date du 13 mars 2009.

2. Le fonctionnement des instances de gouvernance

a. Les règlements intérieurs et les délégations de signature

En 2008, le règlement intérieur du port autonome de Rouen contient un règlement intérieur fixant le fonctionnement du conseil d'administration, un règlement intérieur du comité de direction et un règlement intérieur du comité de gestion des ristournes et indemnités à caractère commercial.

À partir de 2009, de nouveaux règlements sont institués. Un règlement intérieur du conseil de surveillance (adopté le 6 février 2009, en même temps que les règles de passation des marchés) fixe les seuils de compétence du directoire et les délégations de signature de son président. Il a fait l'objet d'une mise à jour le 21 juin 2013, introduisant une simplification relative aux seuils des marchés et une modification du nombre de membres du comité d'audit (« trois à cinq » au lieu de trois). Un règlement intérieur du conseil de développement daté du 1^{er} avril 2009 a également été adopté, ainsi qu'un règlement intérieur du directoire daté du 9 décembre 2009. Les versions de ces différents règlements qui ont été fournies à la Cour ne sont pas signées.

Les délégations données par le directoire à son président sont listées en annexe du règlement intérieur du directoire. Elles portent sur les questions financières, la gestion du domaine

et les investissements. Ces délégations sont formalisées par des décisions de délégation archivées par la direction des ressources humaines. Très nombreuses et détaillées, elles gagneraient à être synthétisées sur un document unique mis à la disposition de tous.

b. Des instances globalement impliquées

L'examen des procès-verbaux des différents conseils et comités fait ressortir plusieurs éléments : les séances sont tenues de manière régulière ; les échanges y sont nombreux et certains points donnent lieu à des analyses particulières, y compris dans des sous-commissions du conseil de surveillance créées pour l'occasion (par exemple : desserte ferroviaire) ; les nouveaux organes que constituent le comité d'audit et le conseil de développement sont fonctionnels, et les directions du port établissent des notes détaillées et argumentées à l'appui des dossiers présentés aux conseils.

Le conseil de surveillance se réunit fréquemment. Les règles de vote sont respectées : au cours de la période analysée, une seule séance, où aucun vote n'a eu lieu, a vu un nombre de membres présents inférieur à 50 % des membres nommés. Cependant, entre un et cinq membres selon les séances (entre le 22 avril 2011 et le 19 avril 2013) se sont fait représenter par un autre membre, alors que seul le préfet de région disposait de cette possibilité. Le 23 novembre 2011, deux membres ont, de plus, été représentés par le même autre membre. Les représentants des collectivités territoriales sont par ailleurs souvent absents : le membre du conseil général a été présent à cinq séances seulement en 2008-2013 (sur vingt-quatre séances) et le président de l'agglomération rouennaise a été présent aux deux premières séances, représenté six fois, absent sinon. À la suite de la démission du président le 9 juin 2011, la vice-présidente l'a remplacé du 24 juin 2011 au 3 février 2012 et un nouveau président a ensuite été nommé. Le nombre de membres présents, représentés ou excusés a été inférieur à dix-sept lors de dix séances (quinze ou seize membres selon les cas, en raison soit d'une absence soit d'une absence de nomination en remplacement d'un membre).

Les compétences du conseil de développement, définies dans son règlement intérieur (article 5), sont conformes aux dispositions réglementaires. Il a été consulté, pendant toute la période, sur la politique tarifaire et les sujets stratégiques tels que le projet stratégique en 2009, puis les points d'étape et analyses sur des sujets comme la desserte ferroviaire, l'accès pour les poids lourds, le canal Seine-Nord Europe ou encore la coopération interportuaire. Le nombre de séances a cependant été en baisse en 2010 (une seule réunion) et le nombre de membres a été inférieur à trente lors de quatre séances. Ceci provient en partie d'un déficit de nominations pour les membres représentant le personnel, la place portuaire et les personnalités qualifiées. L'assiduité des membres est assez variable, notamment pour ce qui concerne les représentants des collectivités territoriales. Le seuil de délibération défini par le règlement intérieur (50 % des membres présents) est toutefois toujours respecté.

B. LA DIRECTION GÉNÉRALE ET LE DIRECTOIRE

1. Les dirigeants du port en 2008-2013

En 2008, le port a connu deux directeurs. Depuis la réforme portuaire, conformément aux dispositions de l'article L. 5312-10 du code des transports, le directoire assure la direction et la gestion de l'établissement et le poste de président du directoire est occupé par le directeur général. Pour le GPMR, il est composé de trois membres.

2. La suppléance du directeur

Le premier directeur du port autonome de Rouen présent en 2008 a été nommé par décret du 26 février 2004 (à compter du 1^{er} mai 2004). Conformément à l'article R. 113-11 du code des ports maritimes, son suppléant a été nommé par arrêté du 11 juillet 2005, puis un autre suppléant a été nommé par arrêté du 1^{er} août 2008.

Le second directeur présent en 2008 a été nommé directeur du port autonome de Rouen le 11 septembre 2008, puis directeur général du GPMR par décret du 13 mars 2009. Le suppléant précédemment nommé par arrêté du 1^{er} août 2008 a quitté ses fonctions le 1^{er} février 2010. À cette date, postérieure à la mise en place de la réforme portuaire, l'article R. 113-11 avait été remplacé

par l'article R. 102-22 qui prévoit que « le président du directoire désigne parmi les membres du directoire celui qui exercera sa suppléance en cas d'absence ou d'empêchement. Il communique cette décision au président du conseil de surveillance et au commissaire du Gouvernement. Cette désignation est faite par le commissaire du Gouvernement en cas de vacance de l'emploi de président du directoire. ». Le directeur a signé, le 4 février 2010, une décision de la direction des ressources humaines (DRH) n°2010-51 désignant un autre suppléant. Il n'a pu être trouvé dans les procès-verbaux du conseil de surveillance de mention de cette information sur la suppléance.

3. Un directoire incomplet depuis février 2010

Le décret n°2008-1146 du 6 novembre 2008 instituant le grand port maritime de Rouen indique que le nombre de membres est fixé à trois.

Le conseil de surveillance du 10 mars 2009 a nommé deux membres du directoire. Le deuxième de ces membres a quitté ses fonctions le 1^{er} février 2010. À compter de cette date, le troisième poste de membre du directoire est resté non pourvu. Dans le procès-verbal du conseil de surveillance du 17 septembre 2010, ce non-respect des textes est évoqué, tout comme le souhait de définir un profil de poste. Aucun profil de poste n'a cependant été fourni par le GPMR.

Le président du directoire a souhaité attendre le renouvellement des instances en mars 2014 pour la désignation du troisième membre du directoire. Aucune prise de position de la tutelle n'apparaît dans les procès-verbaux du conseil de surveillance du GPMR sur ce point.

Pour pallier le nombre réduit de membres du directoire et le risque qui en découle², le président du directoire a fait voter, le 24 février 2010, la mention suivante : « La démission de M. X au 31 janvier 2010 limite de fait le directoire à deux personnes. Le remplacement de M. X par le conseil de surveillance est prévu, à ce jour, pour la séance du mois de juin 2010. Le président indique qu'il recherchera au cours de cette période l'unanimité sur les délibérations ». Selon le directeur, cette mention assurait qu'il n'utiliserait pas la possibilité offerte par l'article R. 102-19. Elle semblait néanmoins valoir pour une période limitée à quelques mois et non de quatre ans.

De plus, d'après les comptes rendus de réunion du directoire de 2011, un des deux membres du directoire nommés le 10 mars 2009 a continué à participer aux réunions du directoire pendant la période où il exercé les fonctions d'agent comptable par intérim (entre le 11 mars 2011 et le 14 juin 2011). Quatre réunions se sont tenues pendant cette période. Les règles de séparation entre ordonnateur et agent comptable n'ont pas été respectées.

Lors du renouvellement des instances, le directeur a été de nouveau nommé président du directoire du GPMR par décret du Président de la République du 13 mars 2014. Lors du conseil de surveillance suivant (le 28 mars 2014), deux autres membres du directoire ont été nommés, régularisant ainsi la situation.

Compte tenu du bon fonctionnement des instances de gouvernance du port et du travail collaboratif des deux membres du directoire, la situation n'a pas eu d'incidence. Il convient néanmoins de souligner que le décret n°2008-1146 du 6 novembre 2008 n'a pas été appliqué pendant quatre ans, alors même que le nombre de membres prévu dans ce décret était réduit (trois) par rapport à ce qui est prévu pour d'autres grands ports maritimes (quatre). La situation aurait dû être régularisée plus tôt.

4. Le fonctionnement du directoire

a. Les rapports du directoire

L'article R. 102-18 du code des ports maritimes prévoit que le directoire présente chaque année un rapport sur la situation du grand port maritime et l'avancement du projet stratégique. Celui-ci doit faire l'objet d'observations du conseil de surveillance et le rapport, accompagné

² L'article R. 102-19 précise que « les décisions du directoire sont prises à la majorité des membres présents, le directoire ne délibérant valablement que si la moitié de ses membres sont présents, dont le président » et « en cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante ».

des observations du conseil de surveillance, doit être envoyé avant le 30 juin à chacun des ministres chargés des ports maritimes, de l'économie et du budget.

Un rapport du directoire a bien été produit chaque année. Il comprend un état détaillé de la situation du port et de la mise en œuvre de la réforme portuaire, ainsi que les comptes financiers et les principales avancées réalisées par le port. La mention explicite d'un examen du rapport du directoire par le conseil de surveillance ne figure néanmoins que très rarement dans les procès-verbaux des séances de cette instance, qui ne comprennent pas non plus de mention d'un avis du conseil de surveillance. Il conviendrait de noter plus formellement ce point d'examen et l'avis qui en découle dans les procès-verbaux et de vérifier que les extraits concernés sont joints à l'envoi effectué aux tutelles.

b. Les réunions du directoire

L'article R. 102-9 du code des ports maritimes prévoit que les décisions du directoire sont constatées par des procès-verbaux conservés dans un registre spécial et que ces procès-verbaux sont signés par le président. Le GPMR tient à jour les procès-verbaux dans un registre. Les feuilles d'émargement des réunions du directoire sont signées. Néanmoins, le procès-verbal n'est pas formellement signé par le président du directoire. Il conviendrait de veiller à cette signature formelle.

II. UNE COOPÉRATION INTERPORTUAIRE TRÈS DÉVELOPPÉE

A. DU CONSEIL DE COORDINATION INTERPORTUAIRE DE LA SEINE AU GIE HAROPA : UNE RÉPONSE AUX TRANSFORMATIONS DE L'ÉCONOMIE PORTUAIRE

Les orientations de la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, allant dans le sens d'une coopération interportuaire accrue, ont fourni aux trois ports de Paris, Rouen et Le Havre une occasion d'aller plus loin que les actions communes à deux ou trois ports déjà mises en œuvre (ainsi sur le dragage, la politique environnementale et l'aménagement de la vallée de la Seine). En application de l'article L. 5312-2 du code des transports (introduit par la loi de juillet 2008), le conseil de coordination interportuaire de la Seine a été créé par décret n°2009-556 du 19 mai 2009 entre les grands ports maritimes du Havre et de Rouen et le port autonome de Paris et a produit en décembre 2011 un « document de coordination relatif aux grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion des ports ».

Les trois ports ont appliqué sur ce point la réforme portuaire de la façon la plus poussée qui soit : l'objet de la coopération interportuaire sur l'Axe Seine est non seulement la coordination des actions des ports³, mais aussi et surtout la mise en commun d'orientations stratégiques et de moyens. Ils entendent ainsi répondre aux enjeux posés par la transformation de l'économie portuaire : l'explosion du commerce mondial s'accompagne d'une augmentation de la taille des navires, d'une massification et d'une concentration des trafics sur quelques grandes routes maritimes, d'une diminution du nombre d'escales, pour lesquelles sont privilégiés les ports disposant de capacités de manutention suffisantes et efficaces. La qualité de l'offre terrestre permettant de connecter le port à son hinterland est aussi devenue un facteur d'efficacité majeur. Une concurrence forte entre ports européens s'est ainsi développée et des investissements importants sont entrepris, de capacité (extension des capacités portuaires, approfondissement des chenaux, etc.) comme de modernisation (optimisation de l'efficacité portuaire). Les ports de l'Axe Seine voient globalement leurs parts de marché s'éroder dans le contexte concurrentiel du *Range* nord-européen, avec des performances différenciées selon les trafics concernés. Ils attribuent ces résultats à une valorisation insuffisante de leurs atouts, à l'échelle de l'Axe Seine et à l'échelle de chaque port. Ils ont pour ambition de constituer un complexe portuaire à taille critique, présentant une meilleure compétitivité coût-qualité au service d'activités diverses,

³ Notamment à travers l'animation de « clubs métiers » regroupant les agents des trois ports.

les trois ports étant positionnés sur des activités qui sont plus complémentaires qu'en concurrence entre elles (exemples : conteneurs au Havre, céréales à Rouen).

Sur la base des conclusions du document de coordination, les trois ports de la vallée de la Seine ont choisi de constituer entre eux, en janvier 2012, le groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA, pour une durée de vingt ans. Le choix de l'outil GIE repose sur la volonté des trois ports d'institutionnaliser la coopération entre eux pour la renforcer, sans pour autant la rigidifier par une réponse institutionnelle lourde et complexe.

Les objectifs retenus dans le document de coordination sont d'« accroître la part de marché de l'Axe Seine en Europe », de « favoriser le développement d'une logistique propre » (accroissement de la part modale du fluvial et du ferroviaire), de « contribuer au développement durable des territoires » et d'« asseoir l'identité portuaire de l'Axe Seine ». Pour atteindre ces objectifs généraux, les ports entendent concrètement développer une offre commune, à la fois maritime, douanière, foncière, multimodale. HAROPÀ se fixe pour objectif de parvenir à matérialiser cette offre et à en proposer l'accès par un guichet unique, qui existe déjà pour chaque filiale. La marque unique (HAROPA), également déjà créée, porte l'offre commune.

Par les objectifs qu'il se fixe, le GIE adopte un positionnement dual par rapport aux ports : il a en effet vocation à la fois à en être complémentaire et à s'y substituer sur certaines missions ou sur des aspects stratégiques. L'objectif affiché dans les statuts du GIE, de « renforcer l'efficacité des missions portuaires stratégiques, pour devenir stratège, animateur, ensemblier d'un système logistique performant », témoigne d'une forte intégration, allant au-delà de la conduite d'actions en commun à l'échelle de l'Axe Seine. Le GIE a indiqué qu'il assure les fonctions « qui sont mieux assumées collectivement qu'isolément : la politique commerciale, la politique industrielle, la communication, la stratégie et les réseaux ». La promotion générale du port et la promotion de son offre de desserte (alinéas 6° et 8° de l'article L. 5312-2 du code des transports) relèvent donc désormais du GIE. Le développement d'une offre complète commune suppose aussi que le GIE s'intéresse à la valorisation de l'ensemble du domaine artificiel de ses ports. Cette transition importante est effectuée dans un cadre institutionnel stable : les missions de chaque port sont régies par le code des ports maritimes et leur rôle décisionnel demeure entier, dans le cadre d'une gouvernance inchangée.

B. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DU GIE HAROPA À COMPTER DE 2012

1. Un pilotage assuré par les trois directeurs de ports et une organisation intégrée aux trois ports

Le GIE présente une assemblée générale ainsi qu'un conseil d'administration, tous deux constitués des trois directeurs des ports. Une présidence tournante a été instaurée.

Le GIE en soi ne dispose d'aucune structure, mais une direction GIE HAROPA a été créée dans l'organigramme de chaque port, composée de différentes directions (développement, commercial, communication et relations institutionnelles, réseaux) et d'un secrétariat général. La fonction de directeur général délégué du GIE a par ailleurs été créée pour répondre au besoin d'animation et de coordination quotidienne des équipes du GIE. Un comité exécutif, qui se réunit toutes les deux semaines, regroupe les directeurs, le directeur général délégué, les directeurs sectoriels et le secrétaire général. Le GIE a enfin nommé en octobre 2013 une responsable des affaires européennes et internationales, afin d'acquiescer une meilleure assise internationale.

Certains services des ports chargés de questions désormais traitées collectivement ont été affectés au GIE pour en constituer les effectifs. Pour le GPMR, il s'agit de la direction des trafics et de l'activité portuaire (DTAP) qui était chargée du développement économique, du commercial, des statistiques et de la communication, ainsi que d'un agent chargé de la multimodalité. Un agent de l'ancienne DTAP, traitant de sujets essentiellement locaux, a refusé son rattachement au GIE et est désormais rattaché au directeur général adjoint. Les activités historiques des trois ports et le souhait d'une certaine continuité par rapport à l'existant ont été pris en compte dans l'organisation des différentes directions d'HAROPA.

L'avènement du GIE a posé des problèmes de frontière avec l'existant. À titre d'exemple, la direction de l'aménagement territorial et de l'environnement (DATE) poursuit « des missions d'implantation pour le GPMR, en lien avec la direction territoriale et les équipes de la branche industrie ». Or « pérenniser et développer les implantations industrielles sur l'axe » fait partie des missions de la direction du développement du GIE. Une clarification a dû être apportée sur le rôle de chacun dans ce domaine⁴. D'autres zones de recouvrement possibles entre ce que font les ports hors HAROPA et ce que fait HAROPA au sein de chaque port peuvent être identifiées, en examinant le rôle de chacune des directions d'HAROPA tel qu'il ressort des documents du port : communication interne et locale des ports et gestion des sites internet institutionnels, tarification, échanges sur des projets avec les industriels déjà implantés sur le domaine du port, réseaux ferrés portuaires. Un effort d'explicitation des rôles de chacun peut se révéler utile dans ces domaines.

2. Les ressources humaines du GIE : un processus difficilement réversible

Les salariés des trois ports qui travaillent dans le cadre d'HAROPA sont tous mis à la disposition du GIE (articles L. 8241-1 et L. 8241-2 du code du travail), qui ne procède donc à aucun recrutement direct. Le GIE est réellement opérationnel depuis le premier trimestre 2013. Ses effectifs du GIE sont limités à 112 équivalents temps plein (ETP), qui correspondent à l'addition des effectifs des services concernés de chacun des ports, avant toute mise à disposition (décision du conseil d'administration du GIE du 16 septembre 2013). Le bilan le plus récent des effectifs mis à la disposition du GIE est de 106 agents, représentant 98,65 ETP.

Les ports indiquent que la création du GIE s'est faite « à moyens constants pour l'ensemble des trois ports ». Cependant, des recrutements externes ont été effectués pour les besoins du GIE (directeur du développement et représentante du GIE à Bruxelles, rattachés au GPMR ; recrutements par Ports de Paris sur des postes « montage de projets », « communication sur transport et logistique »). En pratique, ces agents recrutés ont rejoint un des trois ports et ont été mis à la disposition du GIE, comme pour les autres agents. Les trois ports sont attentifs à l'équilibre des recrutements entre eux, pour ne pas s'écarter de plus de 2 ETP d'effectifs pivots pour chacun, correspondant à la clef de répartition budgétaire (59 ETP pour le grand port maritime du Havre (GPMH), 29 ETP pour le GPMR et 24 ETP pour Ports de Paris).

Tous les agents des services susceptibles de basculer dans le GIE se sont vu proposer une mise à disposition. Au GPMR, un seul refus a été opposé. La question plus générale du rattachement possible d'agents qui ne souhaiteraient plus être dans le GIE constitue un point délicat dans la mesure où les anciens services de rattachement de ces agents ont disparu dans l'organigramme des ports. L'arrêt du GIE s'accompagnerait sans doute d'un retour vers les organisations l'ayant précédé dans chaque port, mais est un scénario qui poserait aussi problème, dans la mesure où des recrutements ont été effectués dans les ports pour les besoins du GIE. La création du GIE apparaît par conséquent peu réversible du point de vue des ressources humaines, ce qui rend d'autant plus importante sa bonne acceptabilité par les agents des trois ports.

3. Le budget du GIE, abondé par les ports selon une clef de répartition unique

Un premier budget avait été voté en 2012 par le GIE pour un montant total de 2,25 M€, dont une participation de 0,56 M€ pour le GPMR (25 %), de 1,1 M€ pour le Havre (45 %) et de 0,68 M€ pour Paris (30 %). Toutefois, ce budget n'a été exécuté qu'à hauteur de 42 % (0,94 M€), en recettes comme en dépenses. La participation effective de chaque port a en effet été limitée au montant des dépenses réalisées sur l'exercice.

En 2013, le budget traduit la montée en puissance du GIE : 7,45 M€ de charges de personnel et 3,76 M€ d'autres dépenses (études, salons, communication) sont programmées.

HAROPA dispose depuis 2013 d'un budget alimenté par les contributions des trois ports, selon une clé de répartition unique pour l'ensemble des dépenses du GIE (fonctionnement et personnel), dont il s'avère qu'elle reflète à la fois les coûts de fonctionnement, les coûts

⁴ Note validée par le directeur général décrivant les processus d'implantation sur le domaine public artificiel, applicable à compter du 1^{er} octobre 2013.

de mise à disposition des salariés, le chiffre d'affaires des membres et leur budget de promotion : Le Havre 50 %, Rouen 25 % et Paris 25 %.

C. UN PREMIER BILAN DU GIE HAROPA, VU DE ROUEN

La Cour ne dispose que d'une année de recul sur le fonctionnement et les résultats du GIE HAROPA (2013, hors période de contrôle), l'année 2012 ayant été celle de sa mise en place, sans équipe encore spécialisée. S'il est possible de dresser un bilan de son fonctionnement et de ses réalisations (vus du port de Rouen, seul objet du contrôle de la Cour), il est donc prématuré de juger des résultats obtenus.

1. Des dépenses supplémentaires modérées pour le GPMR

Le GIE a fourni ses premiers budgets prévisionnels (2012, 2013, 2014) et les dépenses réalisées. Le total des charges atteint 0,94 M€ en 2012 et 9,84 M€ en 2013. Il s'établit à 13,03 M€ dans le budget prévisionnel de 2014. Les charges sont comptabilisées quasiment exclusivement sur les comptes 61 et 62, de services extérieurs. Elles se composent d'honoraires d'intermédiaires pour la conception de la stratégie de communication (0,1 M€), de la démarche « HAROPA 2030 », de l'accompagnement au changement, d'études de marchés et de trafics, de frais de séminaires.

Les éléments de comptabilité analytique disponibles permettent d'isoler le coût de l'action commerciale, de la promotion et de la communication à la charge respective du GPMR et du GIE HAROPA en 2009-2011, en 2012 et en 2013. Ces éléments montrent que la création du GIE représente pour le GPMR une augmentation modérée de ses dépenses, à hauteur de + 0,15 M€ en 2012, puis de + 0,22 M€ en 2013 (par rapport à la période de référence 2009-2011), qui traduit une montée en puissance des actions de promotion et de communication dans le cadre du GIE.

2. De la communication, au service du déploiement de l'offre commune des trois ports

Des outils de communication commerciale ont été développés, une tournée de promotion auprès des armateurs a été effectuée et une campagne publicitaire a été menée pour accompagner la montée en puissance d'HAROPA. Le GIE s'est aussi doté en 2013 d'une stratégie à long terme : « HAROPA 2030 ». Il s'agit à la fois d'un outil de communication et de cohésion interne, qui donne une vision de l'ensemble portuaire à l'horizon 2030.

Les dépenses de communication ainsi mises en œuvre contribuent au déploiement de la nouvelle marque HAROPA mais ont aussi servi le déploiement de l'offre commune des trois ports, qui s'est matérialisée dans un ensemble d'outils promotionnels communs et dans la désignation de points d'entrée uniques par filière pour la vallée de la Seine.

La direction d'HAROPA indique que ce déploiement a permis, ce faisant, d'infléchir sur certains points la stratégie de chacun des trois ports, pour mieux prendre en compte les intérêts de l'ensemble portuaire, de bénéficier d'apports croisés de compétences et d'enrichir l'offre de chacun des ports.

3. Des points de fragilité et de vigilance

a. La gouvernance ports-GIE

Le pilotage du GIE est actuellement centré sur les trois directeurs des ports, qui en réfèrent à leur conseil de surveillance. La bonne articulation de la gouvernance du GIE avec celle des trois ports constitue un point discuté. Les directeurs indiquent qu'il s'agit d'une préoccupation constante, qui se traduit en effet par divers constats relatifs au port de Rouen :

- le conseil de surveillance est très régulièrement informé de l'avancée d'HAROPA ; le projet « HAROPA 2030 » lui a notamment été soumis ;
- le conseil de surveillance reste seul compétent sur les sujets stratégiques qui le concernent (décisions d'investissement, tarification, budget, etc.) ;
- le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses du GIE est annexé à celui du GPMR ;

- les présidents des conseils de surveillance et de développement, ainsi que celui de l'Union portuaire⁵ sont régulièrement réunis pour des points d'information et d'échange ;
- les ports rendent compte régulièrement de leur activité devant le Comité de coordination interportuaire de la Seine, qui a été maintenu.

Des voix se sont cependant élevées pour que la gouvernance du GIE associe davantage et directement les représentants de la place portuaire présents dans les conseils de surveillance et de développement. La vigilance des trois directeurs sur ces points de gouvernance doit donc être maintenue.

b. Une animation complexe

Le choix du GIE a le mérite de ne pas créer d'organisme supplémentaire et le GIE constitue une forme souple de coordination. Ce choix a une lourde contrepartie en termes d'animation. Les directeurs soulignent « la complexité de l'animation du GIE, constitué d'équipes dispersées sur trois sites, et de son fonctionnement dans le cadre inusité d'une direction commune à trois établissements publics : le secrétariat général du GIE veille, en lien avec la direction générale déléguée du GIE, à améliorer, fluidifier et sécuriser en permanence les processus de travail ».

La bonne articulation du rôle du GIE avec celui de chacun des ports le constituant (c'est-à-dire des directions qui n'ont pas été basculées au sein du GIE) constitue en particulier un point de vigilance nécessaire, pour éviter des doublons voire des contradictions.

4. **Des attentes fortes vis-à-vis du GIE ; un apport à objectiver**

L'effet sur le développement des trafics de la présentation d'une offre commune, qui est pour beaucoup le regroupement des trois offres très complémentaires des ports, reste difficile à isoler, mais constitue une attente forte des trois places portuaires.

Les résultats 2013 sont encourageants, car HAROPA est l'un des rares ensembles portuaires du *Range* nord-européen qui affiche un résultat favorable, mais il convient de raisonner sur une plus longue période compte tenu de la volatilité des trafics. L'absence d'un scénario de référence « sans HAROPA » incite à la prudence quant aux facteurs explicatifs de ces succès.

D'autres indicateurs de résultat (ou d'action) que ceux relatifs aux trafics pourraient être utilisés à l'échelle de l'Axe Seine pour mesurer les nouvelles implantations logistiques ou industrielles, l'évolution des parts modales, les nouveaux trafics développés, les nouveaux services aux clients, etc. et les mettre en regard des actions menées par le GIE et de ses dépenses. La mise en place d'un dispositif de suivi de la performance d'HAROPA serait à ce titre souhaitable, pour objectiver son apport.

Recommandation n°1 : Mettre en place un dispositif permettant au GPMR d'évaluer la performance du GIE HAROPA.
--

⁵ Union des entreprises privées implantées sur le port de Rouen (120 entreprises : armateurs, organisateurs de transport, manutentionnaires, prestataires portuaires divers, industriels implantés sur le port).

PARTIE III : ACTIVITÉS DU PORT

I. LES INVESTISSEMENTS DU GPMR

A. DES INVESTISSEMENTS INTÉGRÉS AU PROJET STRATÉGIQUE ET ETROITEMENT SUIVIS

Une annexe du projet stratégique du GPMR pour 2009-2013 présente une chronique des dépenses d'investissement de 2007 à 2015 (situation au 7 avril 2009). Il prévoit que les investissements réalisés entre 2009 et 2015 s'élèvent à 352 M€, avec un recours à l'emprunt limité à 42 M€.

Le programme, tel qu'il est présenté, s'articule autour de différents axes prioritaires, qui correspondent aux supports de financement existants au moment de l'élaboration du projet et à des investissements complémentaires sous la forme de partenariat avec le département de Seine-Maritime, des prises de participation dans des sociétés concourant au développement du port et à la captation des trafics.

Les investissements font l'objet d'un suivi étroit par le directeur général délégué du GPMR. Chaque opération fait l'objet d'un référencement, rappelé dans tous les documents financiers ou techniques internes au port. Les chroniques de dépenses présentées dans le projet stratégique sont réactualisées au fur et à mesure du déroulement des opérations. Une vision des financements par financeur est également disponible.

B. DES INVESTISSEMENTS EN FORTE HAUSSE, MARQUÉS PAR UN PROJET PRIORITAIRE

1. L'accélération des investissements au cours de la période

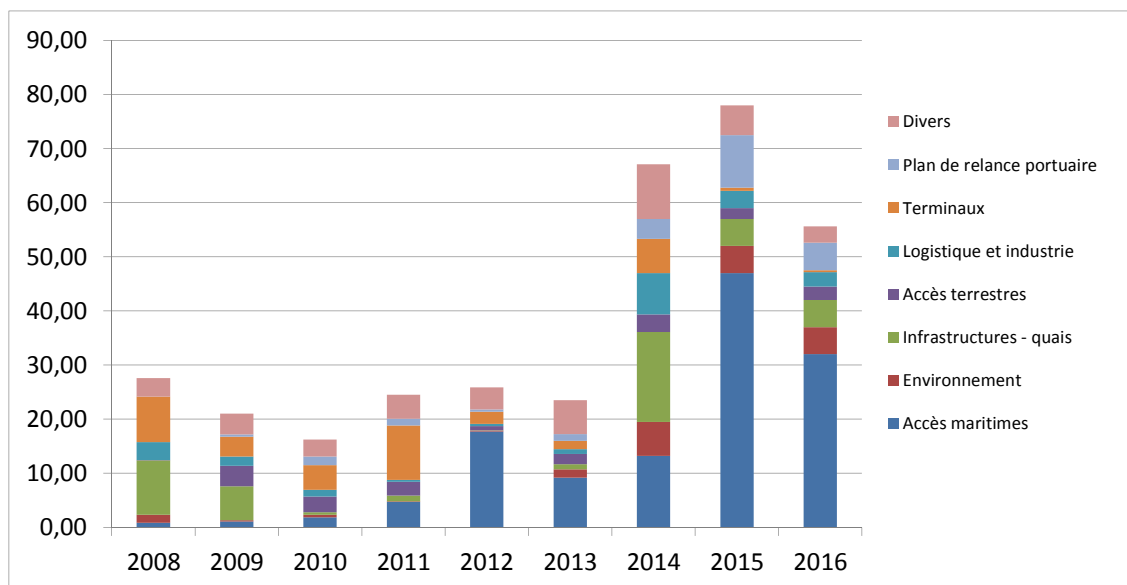
Le projet stratégique 2009-2013 rappelle les investissements portuaires passés : durant la décennie 1999-2008, ils représentent 195,7 M€, soit 19,6 M€ en moyenne annuelle, les financements externes s'établissant à 45 % de ces investissements.

Le montant total des investissements réalisés par le GPMR pour la période 2008-2012 s'élève à 117,5 M€⁶. Le port a actualisé les dépenses prévisionnelles de 2013 (budget rectificatif 2013) ainsi que ses prévisions de 2014 à 2016.

L'analyse fonctionnelle des investissements pour la période 2008-2016 est illustrée par le graphique n°1.

⁶ Auxquels on peut ajouter 2,2 M€ pour la concession du port fluvial.

Graphique n°1 : **Dépenses d'investissements réalisées et prévisionnelles du GPMR pour la période 2008-2016 (situation au 23 septembre 2013)**



En millions d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Investissements									
Total GPMR	27,62	21,04	16,21	24,50	25,87	23,49	67,11	77,99	55,62

Source : Cour des comptes, à partir de données GPMR

Ces données appellent trois commentaires :

- l'amélioration des accès maritimes par l'arasement des points hauts du chenal représente à elle seule près d'un quart des dépenses réalisées en 2008-2012 et 45 % des dépenses prévisionnelles pour la période 2013-2016 ;
- la moyenne annuelle des investissements réalisés en 2008-2012 s'élève à 23 M€ tandis que les dépenses prévisionnelles atteindraient une moyenne annuelle de près de 67 M€ les trois prochaines années 2014-2016, ce qui représente un quasi-triplement des investissements ; ces investissements ne pourront se faire sans emprunt et sont rendus possibles par la limitation des emprunts en 2008-2012 ;
- les dépenses d'environnement, qui restent modestes au regard des investissements principaux du port, occupent une place croissante dans les investissements du GPMR.

2. Un investissement prioritaire : l'amélioration des capacités du chenal

Les vracs solides et liquides (céréales, gazole, granulats, etc.) représentent l'essentiel du trafic du GPMR. Or l'évolution de la flotte des navires vraquiers induit une augmentation des tirants d'eau des navires susceptibles de faire escale au départ ou à destination de Rouen. La capacité des navires « Handymax » sera ainsi, à l'horizon de 2015, quasiment le double de celle des navires « Handysize » de taille plus réduite, compte tenu du renouvellement des flottes par des navires de nouvelle génération. Le GPMR s'appuie également sur des données reflétant la progression des tonnages transportés par des navires à fort tirant d'eau (plus de 10 mètres), filière par filière.

Dans l'optique de rester un grand port de vracs solides et liquides, le GPMR a donc entrepris un programme d'arasement des points hauts du chenal de navigation de 40 centimètres en moyenne, qui porte sur 17 % de la surface du fleuve entre Rouen et Tancarville et 11 % de la surface comprise entre les digues, après Tancarville. L'objectif de ce projet est d'augmenter d'un mètre les tirants d'eau maximaux admissibles, ce qui permettra d'accueillir à pleine charge les navires « Handymax » à Rouen. Six millions de m³ de sédiments doivent ainsi être dragués. Les infrastructures portuaires doivent aussi être adaptées au gabarit des nouveaux navires de transport de vrac.

Le projet était initialement composé de deux tranches de 90 M€ et 64 M€ (estimation décembre 2011). Les mesures environnementales d'accompagnement étaient estimées en 2011 à 38,24 M€, dont 30 M€ sous maîtrise d'ouvrage du GPMR et le reste sous maîtrise d'ouvrage du département de Seine-Maritime.

Le GPMR a élaboré une notice socio-économique succincte portant sur les avantages du projet au regard de l'activité (trafics de vracs), de l'emploi, de l'environnement (report modal) et enfin de la rentabilité globale, sur la base des gains et des coûts année après année. Cette notice, datant de mai 2008, a été actualisée en mai 2010 par le GPMR à la suite de la concertation publique, avec l'ajout de l'étude d'une variante. Le taux de rentabilité interne socio-économique de l'investissement ressort à 9,1 %, valeur revue à hauteur de 9,16 % en 2010, sans prendre en compte les externalités et gains environnementaux ou encore en matière de sécurité et de sûreté, ce qui a permis de conclure à l'opportunité du projet. Les trafics portuaires à l'horizon 2020, par rapport à une situation de référence de 2009, seraient de + 9,8 Mt avec le projet et de – 1,6 Mt sans le projet (respectivement + 5,4 Mt et – 4,3 Mt hors granulats). Le taux de rentabilité est cependant très sensible aux hypothèses et calculs de trafic, or ces trafics sont relativement volatils.

Les dispositions relatives à l'évaluation *ex ante* des investissements publics sont trop récentes⁷ pour avoir été appliquées à ce projet. Il devrait aujourd'hui s'y conformer, ce qui supposerait notamment de présenter des « variantes et alternatives au projet », « des indicateurs de performance au regard des politiques publiques », une « cartographie » des risques, d'être soumis à l'avis du commissaire général à l'investissement et de faire l'objet d'une contre-expertise indépendante dans la mesure où son montant excède 100 M€ hors taxe, exclusivement couverts par des financements publics.

Le projet apparaît crucial pour le port moins pour le développement de ses trafics que pour permettre le maintien de ses parts de marché pour les trafics de vracs concernés. Or il a pris un an de retard et son financement a dû être revu à la baisse (cf. *infra*).

C. DES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT ONT OCCASIONNÉ LA RÉVISION À LA BAISSÉ DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS

1. Le contrat de projet État-région 2007-2013 Haute-Normandie, principal support de financement : une révision à la baisse et un report d'opérations

Une très large part du programme d'investissements du GPMR est inscrite au contrat de projet État-région (CPER) 2007-2013 de Haute-Normandie. Le tableau suivant présente les financements inscrits initialement au CPER 2007-2013 concernant le GPMR, financements revus à la baisse en décembre 2011, avec une évolution des clefs de répartition entre financeurs.

⁷ Décret n°2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Tableau n°2 : Financement des investissements à travers le CPER Haute-Normandie 2007-2013

Montants contrat de plan initial <i>Montant avenant décembre 2011</i> (en M€)	Coût total	État	Région Haute- Normandie	Département de Seine- Maritime	Autres (y compris FEDER)	Maître d'ouvrage
Améliorer la compétitivité du complexe portuaire haut-normand						
Accès nautiques (dragages et reprise des quais)	185 154	51 51	35 29,14*	Ensemble :	15 12**	53 61,86
Mesures environnementales : réhabilitation et renaturation des berges	90 38,24	0 0	14 5	85 7,9***	20 15	2 10,34
Terminal conteneurs et marchandises diverses (TCMD) - Rouen	40 25	0 0	0 0	5 0	4 3	31 22
Total GPMR	315 217,24	51 51	49 34,14	90 7,9	39 30	86 94,2
Développer les dessertes ferroviaires portuaires						
Réseaux portuaires ferroviaires - Rouen	15 10	1 0,67	6 4	0 0	4 2	4 3,33

*De ce montant est déduit le montant non amorti des subventions régionales liées à l'acquisition d'engins de manutention qui s'élève à 4,48 M€, avec un lissage sur la durée du contrat.

**De ce montant accordé par la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA) sont déduites les acquisitions foncières réalisées par la CREA sur le domaine du GPMR, s'élevant à environ 2,3 M€.

*** Financement apporté sur les seules mesures environnementales par le conseil général de Seine-Maritime.

Sources : contrat de projet État-région 2007-2013 et avenant de décembre 2011 au contrat ; GMPR

Le programme d'investissement du GPMR a été révisé à la baisse essentiellement à la suite de la révision du CPER en décembre 2011, dont les termes financiers sont décrits dans le tableau n°2. L'opération d'amélioration des accès nautiques a ainsi été ramenée de 185 à 154 M€, avec un financement plus important par le GPMR maître d'ouvrage, le terminal conteneurs et marchandises diverses (TCMD) de Rouen de 40 à 25 M€ et le réseau ferroviaire portuaire de 15 à 10 M€. Au total, le programme d'investissements a été ramené de 352 à 290 M€.

La clef de répartition entre financeurs du CPER 2007-2013 révisé a été *in fine* modifiée, sous l'effet conjugué de la reprise d'autres dépenses par deux financeurs (région et CREA), du fléchage du financement de la CREA sur la première tranche de l'opération et d'une participation de l'État inférieure à celle attendue sur cette première tranche. À la fin de 2013, le GPMR a proposé :

- de clore la réalisation et le financement de la première tranche de l'opération d'amélioration des accès dans le cadre du CPER 2007-2013, pour un montant total de 82,82 M€ de travaux réalisés ou en cours, dont le financement est assuré ;
- de clore une partie des mesures d'accompagnement environnementales dans le cadre du CPER 2007-2013, pour un montant de 3,16 M€ ;
- d'inscrire au CPER 2014-2020 l'achèvement du projet d'amélioration des accès nautiques et de ses mesures d'accompagnement.

2. Les autres supports de financement des investissements du GPMR : des engagements et des paiements plus limités

Le plan de relance de l'économie a apporté un montant total de 6 M€ au GPMR en 2009-2010 et a permis le financement de travaux sur le Boulevard maritime et le terminal conteneurs et marchandises diverses.

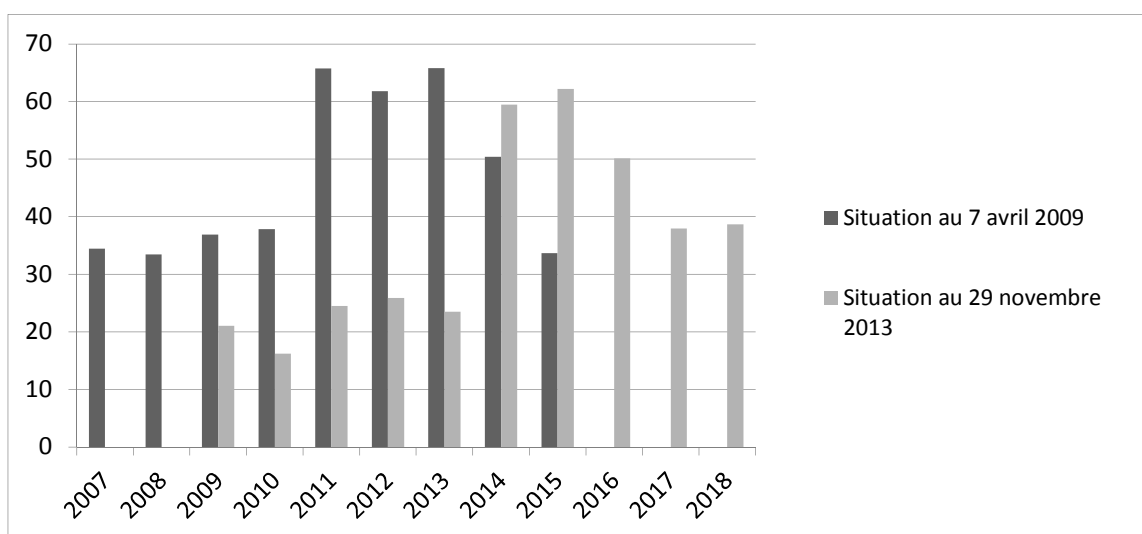
Le plan de relance portuaire a donné lieu au versement de 700 000 € au GPMR, en 2011. Ce montant est très inférieur aux autorisations d'engagement déléguées au port, d'un montant de 6,75 M€, correspondant à 25 % d'un ensemble d'opérations s'élevant à 27 M€, favorisant notamment le report modal. Le plan a permis le financement de quelques-unes de ces opérations : la remise à niveau de certains appontements (pour 159 000 €) et de postes à quai

(pour 227 000 €), la rénovation de terminaux (pour 294 000 €). La plupart des travaux envisagés restent à faire. Le plan doit notamment financer une troisième tranche de travaux de 10 M€ sur le Boulevard maritime. Compte tenu d'un taux de financement externe jugé insuffisant par le GPMR, le projet n'a pas été poursuivi et ne figure plus dans les prévisions de dépenses jusqu'en 2018. Seuls 210 000 € de travaux, ayant donné lieu à un versement de l'État de 20 000 €, ont été effectués en 2011.

Le GPMR a enfin bénéficié en 2011-2012 de 1,3 M€ de l'État et de 2,2 M€ du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour l'aménagement d'une plate-forme quadrimodale à Honfleur dans le cadre du CPER Basse-Normandie.

3. Des investissements *in fine* très en deçà des prévisions du projet stratégique

Tableau n° 3 : Comparaison des dépenses d'investissement prévues dans le projet stratégique pour 2007-2015 et des dépenses réalisées à fin 2013 et projetées jusqu'en 2018 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après chroniques de dépenses d'investissements GPMR

Une très large part des investissements prévus dans le projet stratégique n'a ainsi pas été réalisée, les reports après 2014 étant importants.

Le report du financement du projet d'amélioration des accès nautiques du GPMR vers la période 2014-2020 fait peser une lourde hypothèque sur les crédits que le port parviendra à obtenir de la part de l'État, financeur majeur du port. Le calibrage du volet infrastructures de transport des CPER s'annonce en effet très incertain, compte tenu de l'abandon de l'écotaxe qui finançait l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF). En revanche, les perspectives de financement européen sont meilleures : le projet est en effet éligible au titre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), ce qui pourrait permettre, si le dossier à déposer par le port est accepté et sous certaines conditions, de bénéficier d'un cofinancement de futures tranches d'investissements au taux de 40 %.

II. LES ACTIVITÉS DE DRAGAGE

A. UN ENJEU ÉCONOMIQUE IMPORTANT POUR LE GPMR

1. Un accès au port et un trafic dépendants du dragage

a. Des volumes dragués importants

La profondeur des voies d'accès doit être entretenue quotidiennement à Rouen pour permettre l'accès aux navires. Le GPMR fait partie des ports ayant la plus forte activité de dragage, comme les deux autres ports d'estuaire. Les volumes totaux dragués du GPMR ont augmenté de 41 % entre 2008 et 2012, en raison des travaux d'investissement réalisés en 2012.

Les volumes de dragages d'entretien du GPMR, qui représentent 12 % des volumes dragués par les GPM, sont, eux, en diminution (- 35 %).

b. Un maintien des tirants d'eau nécessaire à l'économie du port

Du fait du dépôt permanent de sédiments dans les lits des fleuves et de l'augmentation de la taille des navires et donc de leur tirant d'eau, l'enjeu économique du dragage est essentiel pour les ports d'estuaire, dont le GPMR. Son trafic en dépend pour partie. Ses trafics de céréales, de produits agro-alimentaires, de produits pétroliers raffinés, d'engrais liquides, de charbon, de granulats et les lignes régulières de conteneurs représentent en effet 90 % du trafic total et sont effectués par des navires de tirant d'eau supérieur à 10 mètres. En 2006, 30 % du trafic du GPMR se faisait avec un tirant d'eau supérieur à 10 m, soit environ 7 Mt. Avec un tarif moyen de 1,60 € par tonne, les montants des droits de ports apportés par ces trafics sont estimés par le GPMR à 11-12 M€, auxquels s'ajoutent les redevances domaniales associées (environ 2,5 M€ pour les céréaliers et l'agro-alimentaire). Repasser sous un tirant d'eau de 10 m se traduirait, selon les études effectuées par le GPMR, par la perte d'un tiers du trafic actuel. Cette proportion devrait être renforcée par l'augmentation progressive de la part des navires à fort tirant d'eau.

c. Une augmentation des tirants d'eau nécessaire pour conserver certains trafics

Le retard du projet d'approfondissement du chenal aurait empêché le GPMR d'accéder à certains marchés :

- marché céréalier : sur le marché de la Chine, et alors que la France a remporté un contrat de 200 000 tonnes, un seul bateau de 36 000 tonnes a été chargé à Rouen, en complément d'un chargement à Dunkerque (le reste des bateaux a été chargé à Dunkerque) ; sur le marché de l'Egypte, et alors que la France a remporté un premier contrat de 180 000 tonnes, aucun bateau n'a été traité à Rouen, tous l'ont été à Dunkerque ;
- marché du gazole : un client russe a décidé d'arrêter de faire descendre ses bateaux jusqu'à Rouen pour desservir le stockiste Rubis Terminal, privilégiant une solution de déchargement au Havre et d'alimentation de Rubis Terminal par pipelines (plusieurs centaines de milliers de tonnes par an).

Une analyse des chargements par port pour deux marchés (ceux de l'Egypte et du Yémen), effectuée par le GPMR, illustre le retard sur les marchés céréaliers. En faisant l'hypothèse d'une part théorique de 40 % à laquelle pourrait prétendre le GPMR, celui-ci a estimé à 630 254 tonnes les trafics qui lui échappent du fait du recours à des navires de type « Handymax » ou « Supramax ».

2. Des coûts de dragage en augmentation

a. Des dépenses et des moyens humains importants

Les dépenses d'entretien⁸ des accès des ports sont en augmentation depuis 2008 (et plus globalement depuis 2005). En volume de dépenses, le GPMR est situé, en 2012, au premier rang (24,36 M€) devant le grand port maritime du Havre (24 M€) et le grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire (22,94 M€). L'augmentation des dépenses du GPMR sur la période est forte (19 %).

Les effectifs du GPMR consacrés au dragage représentent une part importante (38,6 %) de l'ensemble des effectifs des grands ports maritimes (GPM) consacrés à cette même activité. Ces effectifs sont de plus légèrement à la hausse (+ 5 %) contrairement à ceux des autres ports (port de Nantes Saint-Nazaire excepté). Les équipages des dragues représentent la part la plus

⁸ Les dépenses d'entretien des accès sont exprimées ici au sens de l'article L. 111-4 du code des ports maritimes. Ces dépenses comprennent l'entretien des écluses, des bassins, des plans d'eau, etc. Leur périmètre est plus large que celui des dépenses d'entretien de dragage. Ces dernières n'ont pu être isolées avec précision.

importante (48,6 %) de ces mêmes effectifs. Les effectifs des ateliers de maintenance du GPMR représentent 30,9 % des effectifs du port consacrés au dragage, soit plus que la moyenne des GPM (20 %).

Le GPMR explique cette légère hausse des effectifs par les transferts de personnels à la suite de la réforme et l'importance de la gestion administrative du fait de nouvelles réglementations environnementales.

Un protocole d'accord sur l'activité de réparation navale a été signé le 1^{er} septembre 2013. Il pose comme principe la « stabilisation des effectifs » et comprend un engagement de pourvoir au remplacement de tous les postes vacants, ce qui ne s'inscrit pas dans le sens d'une résorption des sureffectifs.

Les analyses effectuées sont présentées en annexe 1.

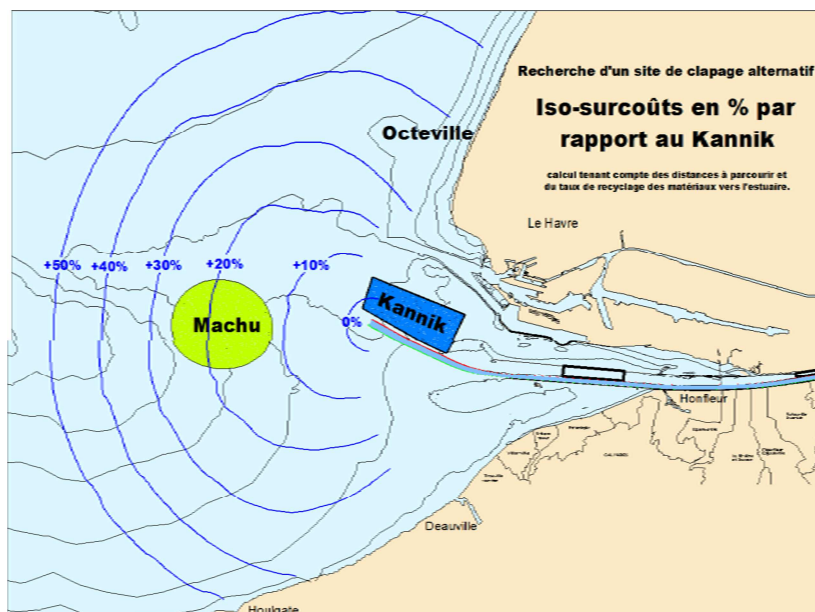
b. Des contraintes à venir occasionnant une nouvelle augmentation des coûts

Un éloignement du site d'immersion (ou clapage) est prévu en 2014. Les sédiments de dragage de la partie aval du chenal de navigation du GPMR sont en effet actuellement clapés sur le site du Kannik mais l'autorisation de clapage pour ce site prenait fin en octobre 2009. À la suite d'un avis du conseil scientifique de l'estuaire de 2008, le GPMR s'est engagé à rechercher un site alternatif pérenne. L'autorisation de clapage sur le site du Kannik a en parallèle été prolongée d'un an et un nouvel arrêté interpréfectoral autorisant le dragage d'entretien du chenal dans l'estuaire aval et l'immersion des sédiments de dragage a ensuite été obtenu pour quatre ans (jusqu'en octobre 2014).

Deux sites ont été retenus à l'issue de la concertation : les sites dits de « Machu » et d'« Octeville ». Un périmètre de moindre contrainte a été défini pour le site de « Machu » prenant en compte les zones d'intérêt biologique, d'utilité nautique et Natura 2000.

L'utilisation du site d'« Octeville », plus éloigné, se révélerait coûteuse. Le GPMR a évalué à 30-35 % le surcoût lié à la distance par rapport à un surcoût de 20 % pour atteindre celui de « Machu ». L'utilisation conjointe par le GPMR et le GPMH du site d'« Octeville » serait par ailleurs peu pérenne et poserait des difficultés d'ordre environnemental, car il se remplirait trop vite. Le site de « Machu » est l'option privilégiée à ce stade.

Carte n°1 : Sites de clapage actuel et à venir du GPMR et surcoût en résultant



Source : GPMR

3. Des remboursements par l'État fluctuants et limités

a. Des textes non appliqués et non modifiés

Selon les termes du code des ports maritimes (article L. 111-4), l'ensemble des coûts d'entretien des accès est pris en charge par l'État (à 100 % par conséquent).

Cette disposition, critiquée par la Cour dans ses rapports sur le groupement d'intérêt économique Dragages-Ports (GIE DP) et sur le port autonome de Nantes Saint-Nazaire, ainsi que dans son référé de 2007 sur le GIE DP, est toujours en vigueur. L'ordonnance n°2010-1307 publiée le 28 octobre 2010 (articles 7 et 9) prévoit qu'elle demeure dans la partie législative du code des ports maritimes jusqu'à la publication de la partie réglementaire du code des transports, au sein de laquelle elle sera intégralement reprise à droit constant. Selon le ministère, cette publication devait intervenir au premier semestre 2014, un projet de texte ayant été rédigé et transmis au secrétaire général du Gouvernement pour saisine du Conseil d'État au début de l'année 2014. La publication n'a toujours pas eu lieu à la date où le présent rapport est établi. De plus, le contenu des articles de ce projet, transmis par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), demeure inchangé. Le dispositif n'a donc pas été modifié pour inciter les ports à des gains de productivité.

b. Des remboursements limités et hétérogènes

Le GPMR a bénéficié sur la période d'un taux de remboursement variant entre 42 % et 64 % des coûts d'entretien, plus faible que les deux autres ports d'estuaire, sauf en 2010. Le remboursement est donc bien en-deçà de 100 % et l'article L. 111-4 du code des ports maritimes n'est pas appliqué. Ce taux de remboursement est par ailleurs très variable d'un port à l'autre et selon les années (cf.annexe 1).

Si le système de financement par l'État était conservé, le dispositif devrait être adapté de façon à créer une réelle incitation aux gains de productivité par les ports. La Cour prend acte de l'engagement du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie d'intégrer la recommandation dans la démarche de remise à plat des critères actuels de répartition présentée aux présidents de directoire des grands ports maritimes en mars 2014.

B. UNE PARTICIPATION AU GIE DRAGAGES-PORTS

1. Un contexte de changement et un fonctionnement complexe

Le GPMR est membre du GIE Dragages-Ports dont la mission est de répondre au meilleur coût aux besoins de dragage des ports en optimisant l'exploitation des dragues.

Depuis 2001, le contexte dans lequel le GIE DP et ses membres évoluent a changé : la propriété des ports d'intérêt national a été transférée en 2006 aux collectivités territoriales et la réforme portuaire a transféré en 2008 la propriété des grands ports maritimes à des établissements publics, en leur confiant la réalisation, l'exploitation et l'entretien de leurs accès maritimes.

L'organisation du GIE DP est fondée sur la répartition des locations entre trois types de conventions : de gérance (cas de la drague Daniel Laval pour le GPMR), de location armée et de location coque nue (Booster, Ronceray, jusqu'à sa vente en 2013, puis drague Jean Ango, livrée en 2013 pour le GPMR). Une nouvelle gouvernance du GIE DP est en cours de mise en place au début de 2014, qui modifie assez largement cette organisation, en la réorientant vers la location coque nue et en renforçant la responsabilité des ports dans le processus de location.

2. Les fondements juridiques de la coopération interportuaire

Les marchés passés entre les GPM sont, par principe, soumis aux règles de la mise en concurrence (code des marchés publics ou ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005).

Les contrats de « quasi-régie », qualifiés également de contrats *in house*, sont toutefois exclus du champ d'application de ces règles si deux conditions cumulatives sont respectées : le contrôle exercé par le pouvoir adjudicateur sur son cocontractant doit être comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services et l'activité du cocontractant doit être principalement consacrée à ce pouvoir adjudicateur. Ces deux conditions sont reprises dans le code des marchés publics et l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005.

D'une jurisprudence récente de la Cour de justice des Communautés européennes - CJCE (CJCE, 9 juin 2009, *Commission c/ Allemagne, C-480/06, cons. 34 et suivants*), il ressort que les contrats selon lesquels plusieurs collectivités publiques coopèrent pour organiser le service public doivent être distingués des contrats de quasi-régie dès lors qu'aucune collectivité n'exerce sur une autre un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Un tel contrat n'est pas soumis aux règles de la commande publique.

Le dragage étant une mission de service public, cette jurisprudence semble pouvoir être appliquée au cas de la coopération entre ports pour la mutualisation des dragues. Aucune forme juridique particulière ne serait alors obligatoire. Un simple contrat passé entre les coopérants suffirait. Au vu des éléments soulignés par la CJCE, il conviendrait néanmoins de prendre certaines précautions. Il doit s'agir d'une véritable coopération : toute mutualisation déséquilibrée entre les coopérants signataires du contrat devrait donc être écartée. Il conviendrait d'éviter que les dragues soient utilisées par l'un des coopérants pour une activité lucrative auprès d'un tiers. Enfin, les seuls transferts financiers entre les coopérants devraient concerner la compensation des charges.

Dans le cadre de cette nouvelle jurisprudence, il conviendrait de veiller tout particulièrement au respect de ces règles et d'éviter par conséquent tout contrat ou convention mutualisé déséquilibré ou ne respectant pas les règles mentionnées *supra*.

C. UNE MUTUALISATION DIFFICILE ET DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ LIMITÉS

1. Une mutualisation difficile dans le cadre des nouvelles constructions

Dans le cadre de ses contrôles du GIE DP, la Cour a souligné les inconvénients de l'absence de validation écrite, par les ports, des spécifications techniques des dragues construites par le GIE.

Le GPMR est concerné, en tant que membre du GIE DP, par la construction de la drague Jean Ango livrée en 2013. Le processus de définition des caractéristiques techniques et de construction de cette drague, destinée à remplacer la Hève et la Ronceray, montre de nouveau l'importance d'améliorer et de mieux formaliser le processus de définition des caractéristiques techniques des dragues. Elle montre également que le GPMR n'a pas fourni tous les éléments nécessaires à la négociation. Enfin, elle montre que le coût de la construction a augmenté. Le coût de cette drague n'a pas été optimisé, puisque la drague ne correspond plus aux attentes des deux ports qui l'utilisent et que ces derniers envisagent désormais de modifier la Daniel Laval ou de construire une autre drague pour leur activité de dragage.

Les caractéristiques de la Jean Ango ont été approuvées lors de l'assemblée générale de novembre 2007 du GIE DP. L'enveloppe provisoire était fixée à 20 M€. À la suite d'une procédure d'appel d'offre dont les résultats ont été jugés peu satisfaisants et d'un réexamen des caractéristiques des dragues, un rapport de présentation a été fourni en assemblée générale. L'avis du GPMR sur ces nouvelles modifications n'a pas été reçu par le GIE DP, alors qu'il était explicitement prévu par le règlement intérieur du GIE DP. L'approbation par l'assemblée générale fait en outre état de réserves relatives à une vérification des économies à attendre de ces modifications en investissement et en fonctionnement. Aucun document d'analyse des économies n'a été fourni. Les échanges se sont poursuivis et la commande effective a été approuvée par l'assemblée générale en décembre 2009, deux ans après le début des échanges et avec une réévaluation des coûts d'investissement de 38,5 % par rapport à novembre 2007.

2. Une mutualisation délicate des dragues entre le GPMH et le GPMR

La flotte de dragage du GPMR est à ce jour constituée de deux dragues aspiratrices en marche (Daniel Laval et Jean Ango), louées au GIE DP, un booster et une bigue équipée d'une barre niveleuse (Bigue Brotonne), propriété du GPMR. La flotte de dragage du GPMH est, elle, constituée d'une drague à bennes (Gambe d'Amfard), louée au GIE DP. Il utilise la drague aspiratrice en marche (Samuel de Champlain) mise à disposition par le GIE DP en convention de gérance auprès du grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire.

Le GPMR indique avoir besoin d'une drague de plus forte capacité que la Daniel Laval, présentant un tirant d'eau et un clair sous quille en dragage plus réduit que ceux de la drague Samuel de Champlain afin de prendre en compte les caractéristiques du chenal et, dès 2016, l'éloignement du site d'immersion (quel que soit le lieu d'implantation définitif de ce dernier). Une augmentation du volume de sédiment transporté afin de diminuer les surcoûts est rendue possible par l'approfondissement du chenal qui permet d'exploiter une drague présentant un tirant d'eau maximal de 7 m à 7,5 m.

Le GPMH indique, de son côté, avoir besoin :

- d'une drague permettant d'intervenir en période de pointe à temps et dimensionnée pour draguer dans des zones exigües (ce que fait actuellement la drague Gambe d'Amfard) ;
- d'une drague pouvant effectuer quatre campagnes ponctuelles réparties dans l'année (espacées de huit à dix semaines) pour les chenaux d'accès intérieurs et extérieurs et dimensionnée pour être la plus économique avec un volume de chargement suffisant pour limiter les trajets (ce qu'assurent actuellement la drague Samuel de Champlain ainsi que la drague Daniel Laval pour des chantiers particuliers).

En réponse à ces différents besoins, plusieurs scénarios sont à l'étude.

Le premier consiste en une mutualisation de la drague Samuel de Champlain entre les deux ports. Il nécessite une utilisation concertée de la drague en fonction des marées. Cette drague présente en effet un tirant d'eau trop important (8,50 m) pour pouvoir être exploitée à basse mer dans le chenal de Rouen, ce qui impose que le GPMH l'utilise à basse mer dans l'estuaire de Seine et que le GPMR l'utilise à haute mer dans le chenal de la Seine. Le GPMR ayant besoin d'une drague toutes les six heures en raison de l'évolution constante des fonds dans le chenal, des allers-retours journaliers de la drague seraient à prévoir. Enfin, les caractéristiques techniques de la drague peuvent rendre les manœuvres difficiles et nécessiteraient quelques

adaptations techniques, notamment pour le dragage des pentes latérales du chenal. La mutualisation de la Samuel de Champlain, qui offre l'avantage d'un volume de puits important, et pour laquelle des investissements importants ont été faits par le passé, ne serait pas impossible techniquement, mais nécessiterait une organisation sans faille entre les deux ports. Elle ne permettrait plus une intervention dans d'autres ports.

Un deuxième scénario serait la modification des caractéristiques techniques de la drague Daniel Laval pour lui donner une plus grande capacité de puits et la remotoriser (en raison de la distance plus grande à parcourir). Selon le GPMR, ces modifications seraient coûteuses et la solution resterait provisoire.

Enfin, un autre scénario consisterait en la construction d'une nouvelle drague. Cet investissement est difficilement envisageable compte tenu du taux d'endettement du GIE.

3. Une absence d'analyse des données pour orienter les gains de productivité

Les audits de Tecnicas effectués en 2006, regroupant les audits effectués sur les ports autonomes de Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux et Rouen, concluent à un surcoût des ateliers des grands ports maritimes de l'ordre de + 10 % à + 30 % par rapport aux ateliers privés.

Le GIE DP ne dispose d'aucune analyse comparative plus récente.

Le suivi comparé de ces coûts n'a pas non plus été effectué en interne par le GPMR, dans une période où le contexte social était sensible et où plusieurs lettres, adressées aux syndicats par les ministres chargés des transports (en 2011) puis par le directeur des services de transport (en mai 2013), donnaient des orientations allant dans le sens d'un recours aux services des ateliers des ports.

Le GPMR a précisé qu'une cellule interne à l'atelier de réparation navale du port émet les commandes, mais qu'il n'y a en principe pas de mise en concurrence entre les ateliers du GPMR et des entreprises privées pour les prestations pour lesquelles les ateliers du GPMR disposent des compétences et de la disponibilité nécessaires. La raison avancée est double :

- l'aspect stratégique de la décision même de disposer d'un atelier de réparation navale, décision entraînant des coûts fixes ;
- la difficulté de demander des devis aux sociétés prestataires locales, peu nombreuses, sans décrédibiliser la consultation, alors que les chances de remporter le marché face à l'atelier sont faibles.

La cellule fait donc appel à des prestataires extérieurs pour les seules prestations ne rentrant pas dans les compétences de l'atelier de réparation navale. Les exemples cités concernent des domaines restreints (échafaudage, chaudronnerie).

Dans le cadre de la démarche qualité, un tableau de bord composé d'indicateurs, notamment de performance économique, est suivi annuellement et mensuellement.

Néanmoins, compte tenu du poids des effectifs de l'atelier de maintenance du GPMR (au-dessus de la moyenne des autres GPM), il apparaît désormais nécessaire, dans l'objectif d'inciter aux gains de productivité, de développer la mise en concurrence de l'atelier avec des entreprises privées et de compléter le suivi économique de façon à permettre de comparer les coûts dans tous les domaines d'activité des ateliers.

<p>Recommandation n°2 : Compléter le suivi économique comparé des ateliers en matière de maintenance (comparaison des coûts entre atelier du GPMR et entreprises privées) dans tous les domaines.</p>
--

III. LES TRAFICS

A. LE PORT DE ROUEN DANS LE PAYSAGE PORTUAIRE

D'après les données publiées par le ministère chargé des transports au titre de l'année 2012⁹, le grand port maritime de Rouen se situe :

- pour le trafic de marchandises, au sixième rang des ports français (21,16 Mt) derrière Marseille, Le Havre, Dunkerque, Calais et Nantes Saint-Nazaire ;
- pour le trafic de conteneurs, au sixième rang des ports français (0,22 MEVP¹⁰) derrière les mêmes ports ;
- pour le trafic de passagers, au vingtième rang des ports français (39 000 passagers) et au cinquième rang des grands ports maritimes derrière Marseille, Dunkerque, La Havre et La Rochelle.

En 2012 et 2013, la part de marché du GPMR dans l'Axe Seine est d'environ 23 % pour le trafic global et 7 % pour le trafic de conteneurs. Les trois ports ont des caractéristiques différentes et ne se font que très faiblement concurrence.

La concurrence provient des autres ports du *Range* nord. La part du GPMR dans le trafic du *Range* nord en 2011 était de 2,61 % en volume de trafic et de 0,51 % en MEVP de conteneurs. À titre d'exemple, les trafics de Rotterdam et d'Anvers sont de 434,5 Mt et 187 Mt, celui de Rouen de 25,4 Mt.

Les parts de marché détenues par le GPMR dans l'approvisionnement du bassin parisien semblent également réduites alors que sa situation géographique, proche de Paris, est actuellement le principal atout du port et que certains projets, tels que la construction du canal Seine-Nord, pourraient remettre en cause cet atout.

D'après le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *La compétitivité des villes portuaires : le cas de l'Axe Seine*, paru en 2011, le port de Rouen a, en 2011, « selon les bases de données douanières, des parts de marché de 41 % en Haute-Normandie et de 20 % en Basse-Normandie, mais n'a que des parts marginales ailleurs en France ».

Le GPMR ne dispose pas de données plus précises permettant de déterminer les parts de marché du GPMR pour les marchandises provenant de et destinées à (en faisant la distinction) l'Île-de-France et plus globalement au bassin parisien pour les années 2008 à 2013, comparées à celles des autres ports français et des ports étrangers, notamment ceux du *Range* nord. De telles informations, mêmes si elles sont malaisées à obtenir, seraient nécessaires au GPMR pour mieux asseoir sa stratégie. Cette réflexion pourrait être menée dans le cadre du GIE HAROPA dont le GPMR est membre.

B. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU TRAFIC PORTUAIRE

1. Une dynamique de croissance stoppée

La croissance du trafic maritime du port entre 2008 et 2010 (+ 17 %) a été stoppée en 2011. Après 2010 et 2011, années de records historiques de trafic pour le port, la chute du trafic a été forte en 2012 (- 6 % par rapport à 2008) mais a repris légèrement en 2013, revenant ainsi au niveau du trafic observé en 2008.

La raison principale de cette évolution du trafic est l'arrêt de la raffinerie Petroplus, effectué en deux temps : arrêt temporaire de la fin de 2011 à juin 2012 puis arrêt définitif à la fin de 2012. Cet arrêt a eu un impact direct sur le volume du trafic des vracs liquides en 2012 et 2013

⁹ Les données 2013 ne sont pas encore disponibles.

¹⁰ EVP : équivalent vingt pieds, unité de mesure de conteneurs.

(pertes respectives estimées à 1,5 et 2,5 Mt par le port), ainsi qu'un effet indirect sur ces mêmes volumes, en raison de la baisse consécutive des volumes d'essence exportés.

Une bonne année en matière de trafic de céréales (2013) a permis à ce jour de stabiliser le volume de trafic global par rapport au niveau de 2008. Le trafic de céréales est néanmoins aléatoire dans la mesure où il dépend fortement des aléas climatiques et des récoltes effectuées dans les autres pays producteurs (Russie, par exemple).

Comparé à son voisin du Havre, le GPMR ne se caractérise pas par un trafic important de conteneurs. Le nombre de ceux-ci a également fortement diminué (de 26 % entre 2008 et 2013).

Le nombre de passagers a, lui, augmenté (+ 17 %) mais reste d'un volume modeste.

2. Un trafic orienté vers l'exportation, principalement vers l'Afrique du Nord et l'Europe

L'activité du GPMR est majoritairement tournée vers le trafic d'exportation. Ce dernier représente plus de 60 % du trafic - sauf en 2012 (57 %) - et est surtout composé de vracs solides. Les importations concernent, elles, surtout des vracs liquides.

Le GPMR importe essentiellement depuis les pays de l'Union européenne (plus de 65 %). Il exporte vers deux principales destinations : les pays de l'Union européenne (entre 30 et 43 % selon les années) et l'Afrique du Nord (plus de 30 %).

C. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC PORTUAIRE PAR CATÉGORIE

1. Les vracs liquides

Le trafic de vracs liquides du GPMR, première source de trafic du port, a particulièrement souffert de l'arrêt de la raffinerie Petroplus (9,72 Mt en 2010, 9,21 Mt en 2011 et 7,5 Mt en 2012), présentant une baisse de 9 % entre 2008 et 2012 et de 36 % entre 2008 et 2013. Il s'agit du principal facteur d'évolution du trafic de vracs liquides (à l'origine d'une diminution de 12 % de ce trafic entre 2008 et 2013).

Le trafic d'engrais liquides a progressé (+ 48 % entre 2008 et 2013) mais représente un volume trop restreint (1,25 Mt en 2012) pour pouvoir pallier la chute du trafic de produits pétroliers. La progression de ce trafic a été freinée par la fermeture de l'unité de production de solution azotée rouennaise (capacité 300 000 t) et par le report d'un projet.

2. Les vracs solides

a. Les céréales : un trafic prédominant mais variable

Le trafic de vracs solides du GPMR est la deuxième source de trafic du port.

Les produits agricoles représentent 61,44 % du trafic de vracs solides en 2013. Parmi ces produits agricoles, les céréales dominent. Le GPMR est en effet le premier port céréalier de France et le premier port exportateur de céréales européen. Le trafic de céréales représente, selon les années, entre 53 et 67 % du trafic de vracs solides total.

Ce trafic se caractérise cependant par une grande variabilité dans le temps. Les aléas climatiques dans les régions productrices de céréales en France et le volume de céréales présent sur le marché européen expliquent les variations observées entre 2008 et 2013.

Il s'agit d'un trafic essentiel pour le port en raison des volumes concernés et de la place de leader français et européen du port, mais ce trafic est peu prévisible et reproductible.

Ainsi, en 2012, le trafic céréalier n'a pas été suffisant pour pallier la chute des vracs liquides, ce qui explique la chute générale du trafic cette année-là. En 2013, en revanche, les exportations de céréales, au même niveau qu'en 2011, autre bonne année en la matière, ont permis au port de revenir à un trafic global au niveau de celui de 2008.

b. Les autres vracs solides

Les principaux trafics de vracs solides, derrière les produits agricoles, sont les denrées alimentaires et fourrages (12,34 % en 2013) et les minéraux (10,3 % en 2013).

Le trafic de minéraux a progressé de 7 à 9 % au cours de la période et pourrait connaître une augmentation en 2014 du fait des investissements en cours sur les granulats marins. En effet, plusieurs titres miniers et autorisations d'exploiter en Manche ont été accordés aux acteurs normands du granulat implantés sur l'Axe Seine (cinq décrets accordés entre 2010 et 2013, pour un tonnage d'extraction maximum de 12,75 Mt par an pendant 30 ans) et un autre titre pourrait être accordé en 2014. Plusieurs projets d'implantation ont été réalisés ou sont étudiés par le GPMR.

La part des combustibles a augmenté en 2012 et 2013 du fait de l'arrêt, en 2011, de l'activité de réception et de traitement de charbon industriel au Havre et du développement d'une implantation similaire à Rouen. Ce niveau devrait se maintenir.

3. **Les marchandises diverses et les conteneurs**

Le trafic de marchandises diverses représente une part minime du trafic à Rouen (moins de 2 Mt) en diminution (- 12 % entre 2008 et 2013). Il s'agit essentiellement du trafic de conteneurs, même si celui-ci a diminué au cours de la période. Le trafic roulier a fortement décliné, de même que le trafic de farine et sucre ensachés. Le trafic de colis lourds se maintient.

D. **DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE TRAFIC INCERTAINES**

Le port a indiqué que l'élaboration, en cours, du projet stratégique 2014-2020 permettrait d'affiner les perspectives de trafic.

Ces perspectives sont cependant incertaines dans la mesure où le trafic de céréales est peu prévisible et reproductible et où la chute de celui lié aux produits pétroliers semble difficile à inverser¹¹.

Il paraît essentiel, pour l'avenir du port, de maintenir certaines parts de marchés (comme celle des céréales, en cherchant à sécuriser les trafics autant que faire se peut), voire d'en développer d'autres, même si les volumes correspondants sont plus réduits (engrais, granulats, etc.).

Une desserte adaptée est essentielle pour insérer le port dans un réseau et lui permettre d'être ainsi plus accessible et attractif. Les différents projets de desserte en cours (approfondissement du chenal pour permettre l'accès aux navires de tirant d'eau plus élevé, transportant notamment les céréales, accès ferroviaire rapide aux zones céréalières) sont essentiels de ce point de vue même s'il convient, à l'échelle de l'hexagone, de les cibler pour ne pas multiplier de façon dispersée les dépenses d'investissement.

E. **UN PROCESSUS QUALITÉ STATISTIQUE A METTRE EN PLACE**

1. **Une interrogation sur l'articulation des données statistiques**

Les tableaux relatifs aux trafics¹² transmis par le port comportaient des incohérences. Les volumes totaux issus de la somme des volumes par catégorie de marchandises et les volumes totaux issus de la somme des volumes maritimes et fluviaux transportés par les navires transitant au GPMR n'étaient par exemple pas identiques. Certaines incohérences touchaient des données simples (ne résultant pas de la somme d'autres données),

¹¹ Même si le port a indiqué que Rubis Terminal, un stockiste en place, s'intéresserait au développement de l'activité pétrolière et poursuivrait des investissements en capacités de stockage et d'adaptation aux réglementations.

¹² En partie préremplis par la Cour à partir des données statistiques disponibles dans les brochures statistiques du GPMR.

comme le nombre de passagers (quelques dizaines de passagers d'écart). Elles étaient cependant en nombre limité et les écarts étaient faibles.

D'autres données partielles, directement extraites de l'outil statistique du port, étaient correctes.

Le GPMR a indiqué la façon dont l'outil statistique utilisé par le port était renseigné et utilisé en rédigeant une note et en fournissant des documents à l'appui, mais aucune procédure formalisée n'a été fournie.

2. Des transmissions des données statistiques à améliorer

Les courriels de transmission des relevés statistiques mensuels (pour les mois de juillet à décembre 2013) et trimestriel (dernier trimestre de 2013), établis en application de l'article R. 154-1 du code des ports maritimes, ont été demandés au port.

Le courriel de transmission du relevé trimestriel a été envoyé par le service informatique du GPMR et non par la division statistiques et est adressé à des messageries personnelles au lieu de la messagerie institutionnelle indiquée dans l'arrêté du 24 octobre 2012, pris en application de l'article R. 154-1 du code des ports maritimes. Le fichier transmis au début de janvier 2014 était celui du troisième trimestre 2012 au lieu de celui de 2013. Le service informatique mentionne un nombre d'erreurs important et la nécessité de corriger les données du premier trimestre 2013 avant d'envoyer celles du troisième trimestre.

Le GPMR a indiqué avoir modifié la procédure depuis le contrôle de la Cour, en liaison avec la DGITM.

3. Un processus qualité à mettre en place au GPMR et à homogénéiser

a. Un processus à mettre en place au GPMR

Au sein du GPMR, plusieurs services sont impliqués dans le traitement, l'envoi et l'utilisation des données. Les données sont extraites de l'AS400¹³ selon un modèle type, mais des données, selon un format différent (présenté dans les brochures statistiques), sont fournies à la direction de la communication. Le GPMR n'a pas expliqué comment étaient extraites ces données destinées à la communication. Par ailleurs, les transmissions au ministère des relevés statistiques (en application de l'article R. 154-1) sont, dans la pratique, effectuées par la division statistique du GIE HAROPA (pour les relevés mensuels) et par le service informatique du GPMR (pour les relevés trimestriels). Des raisons techniques seraient à l'origine de ces envois distincts, mais elles n'ont pas été explicitées.

Enfin, aucune procédure (cartographie, contrôle interne des données) n'a été fournie par le GPMR. La démarche qualité n'a pas été déployée. Il apparaît nécessaire de clarifier les tâches de chacun dans l'analyse et la transmission des données.

b. Une homogénéisation des processus statistiques des ports de l'Axe Seine récemment lancée

Une réflexion sur la sensibilisation et l'homogénéisation des processus a été lancée en février 2014 par le GIE HAROPA. Une présentation au comité exécutif d'HAROPA a été effectuée par la responsable de la division statistique du GIE le 3 février 2014, de façon à expliquer les raisons de la démarche qualité, la cartographie à mettre en œuvre et l'uniformisation des principes qualité entre les trois ports de l'Axe Seine. Les propositions incluent : « réactiver au GPMH la démarche qualité statistiques » ; « déployer la qualité à l'unité statistiques du GPMR en incluant Paris ». Un calendrier est défini, reposant sur la validation de l'avancement de la démarche en comité exécutif du GIE HAROPA entre juin et décembre 2014 : « mettre à niveau Le Havre » avant juin 2014, « déployer la démarche à Rouen » avant octobre 2014 « en incluant

¹³ Outil informatique utilisé pour la production de statistiques au GPMR. Le GPMH utilise un outil différent.

Paris » avant décembre 2014, « harmoniser le processus » avant mars 2015 et « former l'équipe statistiques du GPMR » à la qualité (sans date définie).

La Cour prend note du lancement de cette démarche. Ces travaux devraient être poursuivis de façon à disposer d'un processus déployé.

Recommandation n°3 : **Mettre en place un processus qualité concernant les données statistiques.**

IV. LA DESSERTE

A. UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT ET DE MISE EN RÉSEAU CRUCIAL

Par sa proximité avec Paris et l'Île de France, le GPMR peut prétendre développer un trafic important destiné à alimenter la capitale.

Il présente néanmoins des handicaps. Les ports néerlandais, belges ou le port de Dunkerque lui sont préférés pour desservir la capitale française par la route et il ne dispose pas, dans l'attente de l'approfondissement du chenal, d'un accès pour tous les navires depuis l'Atlantique. De plus, alors que la part modale de la route est de 60 à 70 %, l'accès au port engendre des tensions, les poids lourds devant passer par l'agglomération de Rouen. Enfin, le point d'entrée ferroviaire du port est unique, l'état de vétusté de son réseau ferré est méconnu et ce réseau est inadapté.

Sécuriser les voies d'accès ferroviaire et routières actuelles du port et développer plus globalement sa mise en réseau constituent des enjeux essentiels pour le port. Son trafic, déjà mis à mal par l'arrêt inopiné de la raffinerie Petroplus, en dépend, de même que la légitimité de Rouen comme place portuaire « propre ».

Plusieurs mesures ont été prises par le port, notamment le développement d'un pôle ferroviaire commun au GPMH et au GPMR et une participation active aux négociations relatives aux grands projets de desserte dans lesquels il pourrait s'inscrire.

B. LA DESSERTE ROUTIÈRE

Même s'il est envisagé par le port de diminuer cette part, 60 à 70 % du pré- et post-acheminement des marchandises se font actuellement par la route.

L'accès au port a été amélioré en 2008 par la mise en service du pont Flaubert, mais les poids lourds doivent cependant passer par la ville, créant une gêne tant du point de vue environnemental que pour la circulation. Une étude, réalisée par un prestataire extérieur, a déterminé les incidences socio-économiques de différents scénarios d'accès et a permis de définir les reports de poids lourds sur les différentes voies.

Le choix du scénario reste à effectuer. Le trajet des poids lourds sera plus ou moins rallongé, induisant un handicap plus ou moins fort pour les clients du port. Compte tenu de la prédominance de la desserte routière, ce choix influera à court terme sur la gêne occasionnée aux clients (temps d'accès allongé et coût supplémentaire) et pourra entraîner une éventuelle baisse de trafic.

C. LA DESSERTE FERROVIAIRE

1. Une implication du port dans le processus d'évolution de la desserte

L'ordonnance n°2005-898 du 2 août 2005 confère au GPMR la responsabilité de gestion (entretien et exploitation) du réseau ferré portuaire (RFP). Dans le cadre de ce transfert, le GPMR a fait réaliser, en 2010 puis 2011, une analyse de l'état physique du réseau et un schéma directeur d'évolution des infrastructures ferroviaires. Le GPMH, le GPMR et Réseau ferré de France (RFF) ont par ailleurs mené des études exploratoires pour l'amélioration de la desserte ferroviaire des deux ports en 2012. Plusieurs scénarios ont été définis et examinés.

En outre, dans le cadre du projet de ligne nouvelle Paris-Normandie, le GPMR a déposé une contribution lors du débat public. Il est représenté dans les différentes enceintes de discussion des projets.

Enfin, le GPMH et le GPMR ont mutualisé leurs moyens dès 2007. Une première convention a été signée le 12 septembre 2007 dans laquelle le port autonome de Rouen demandait au port autonome du Havre de réaliser une mission d'expertise ferroviaire pour la gestion des voies ferrées portuaires du PAR. Une deuxième convention de coopération relative à la gestion des voies ferrées portuaires des deux ports a été signée le 4 janvier 2011. Elle définit les modalités de coopération et crée notamment un pôle ferroviaire commun basé au Havre, gérant les deux réseaux.

2. Un transfert incomplet dans le cadre de la réforme portuaire : une obligation de formalisation du raccordement non remplie à ce jour

Selon les termes de l'article L. 411-3 du code des ports maritimes et l'article R. 411-4 du code des ports maritimes, une convention de raccordement doit être conclue entre RFF et le GPMR et approuvée par le ministre chargé des transports. Une telle convention n'a pas été signée. Le GPMR a indiqué que cette convention faisait l'objet d'échanges depuis 2008. Ce point a été évoqué lors de la visite du président de RFF sur le site du GPMR à la fin de février 2014. Le GPMR a envoyé le 21 mars 2014 un courrier à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer pour demander la signature de la convention. La convention reste à ce jour non signée, alors qu'elle avait déjà été transmise à la tutelle pour approbation en novembre 2008 sans retour.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie indique en réponse que « l'ensemble des conventions de raccordement devrait pouvoir être signé d'ici la fin de l'année 2014 ». La Cour en prend acte.

3. Une desserte qui reste peu adaptée aux besoins malgré les améliorations

a. Un réseau étendu mais un trafic concentré sur Rouen et Port-Jérôme

Trois des quatre sites composant le GPMR sont reliés par voie ferrée : Rouen, Honfleur et Port-Jérôme et Radicatel. Le site de Rouen, implanté sur deux rives de la Seine est le plus étendu. Le réseau ferré portuaire se composait en 2010 de 134 km de voies, dont 26 km de voies de circulation et 96 km de voies de service. Il recensait 61 passages à niveau et 286 appareils de voie. Le trafic sur le site de Honfleur est limité (30 000 tonnes) et réalisé en amont du RFP, sur le réseau ferré national (RFN). Les sites de Rouen et de Port-Jérôme englobent la quasi-totalité des trafics du GPMR, soit environ 3 Mt.

b. Des améliorations

Plusieurs projets de développement du réseau ferré ont été élaborés (pour 2013) et, pour la plupart, ont été intégralement mis en œuvre.

L'abandon du système de gestion des circulations par blocs, mis en place dans le cadre de la réforme (ensembles indépendants de plusieurs voies pour chaque chantier) a par ailleurs permis une amélioration de la fluidité des échanges au sein du RFP. En 2011, des horaires et des attributions de sillons ont été proposés. Le pôle ferroviaire commun aux deux ports comprend un service de coordination de manœuvre et en dehors des horaires d'ouverture de ce service (5 h 30 à 19 h 30 tous les jours), la gestion de la circulation ferroviaire est assurée par SNCF-DCF¹⁴, titulaire du marché ayant cet objet. Le pôle ferroviaire comprend également une branche de maintenance. La maintenance a été assurée par la SNCF jusqu'en 2012. La société Socorail l'assure désormais. Le coût annuel de la maintenance approche 1 M€.

¹⁴ DCF : Direction de la circulation ferroviaire.

c. Un réseau malgré tout peu adapté aux besoins des clients

Les faisceaux d'échange entre le RFP et le RFN, situés sur le RFN, appartiennent à RFF mais ont pour finalité principale l'accès aux voies du port. Deux postes d'aiguillage situés sur le RFN gèrent les interfaces entre le RFN et le RFP. Aucune des voies n'est électrifiée. Tous les aiguillages sont manuels. Le régime de la manœuvre est appliqué sur la totalité du RFP (vitesse limitée à 30 m/h et marche à vue), ce qui implique des temps d'acheminement importants (environ 20 à 30 minutes). Aucun poste d'aiguillage ne se trouve sur le RFP.

Le RFP est divisé en quatre chantiers. La majorité des trains ne desservent qu'un seul chantier. Les trains ne font quasiment pas de trajet à l'intérieur du port, pour se rendre d'un chantier à l'autre. Plusieurs voies sont en cul de sac. Le RFP est donc totalement dépendant du RFN.

Les voies du RFN desservant le RFP transportent également des voyageurs, concurrençant ainsi le fret. Selon le GPMR, le nombre et la répartition (la nuit) des sillons n'est pas suffisante. Une sous-exploitation de certaines voies et des problèmes d'accès à certains sites du port existent.

Enfin, l'entrée sur le RFP depuis la rive gauche du port, qui dessert l'essentiel des installations, se fait par un ouvrage unique ancien (il daterait de la fin de la guerre). L'inspection, réalisée en 2011, ainsi que les nombreuses pathologies de l'ouvrage ont conduit la SNCF à indiquer qu'en absence d'étude sur la capacité portante de l'ouvrage, elle se retrouverait dans l'impossibilité, lors de la prochaine inspection prévue en 2017, de garantir la tenue de l'ouvrage, ce qui impliquerait sa fermeture pour des raisons de sécurité publique. Selon le GPMR, une étude relative à cet ouvrage permettant d'établir le niveau de risque réel est en cours, dont les premiers résultats étaient attendus pour l'été 2014. Il convient d'achever cette étude rapidement. L'enjeu est en effet majeur : sans cet ouvrage, la plus grande partie du port ne serait plus desservie par voie ferrée. Il apparaît, en conséquence, également souhaitable d'envisager une deuxième voie d'entrée sur le RFP, de façon à éviter toute dépendance. Une réflexion a déjà été engagée par le GPMR dans ce sens.

4. Une part modale ferroviaire en diminution

La part modale du fer ne cesse de diminuer depuis 1999 (26 % en 1999, 12 % en 2005, 9,4 % en 2007 et 8,2 % en 2008). Cette évolution s'explique pour la période antérieure à 2009 par une restructuration de Fret SNCF et de son offre de service, qui a plus profité au mode routier qu'au développement d'opérateurs ferroviaires concurrents de la SNCF, par l'évolution de la structure des trafics du port (notamment, la baisse des trafics de charbons) et par les difficultés d'accès au port par voie ferrée expliqués *supra*.

Dans son projet stratégique 2009-2013, le GPMR avait pour objectif d'augmenter la part modale du fer à 12 %. Ce niveau n'a pas été atteint.

5. Des projets ferroviaires à l'étude

a. La ligne nouvelle Paris-Le Havre

Le projet de ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) s'inscrit dans la suite de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Il s'agissait de relier Paris à Rouen en 45 min, ainsi qu'au Havre et à Caen en 1 h 15, en passant par Mantes et Rouen. Le projet a été porté au débat public entre le 3 octobre 2011 et le 3 février 2012. Le GPMR a déposé une contribution au débat public, dont le bilan a été présenté en mars 2012.

Les acteurs impliqués sont nombreux (réunis dans un comité de pilotage associant les élus des principales collectivités et les milieux économiques des trois régions concernées), les objectifs de la ligne sont divers (même si le fret ferroviaire est explicitement mentionné parmi eux, puisqu'il s'agit de « servir les ambitions de développement des territoires concernés en améliorant leur accessibilité, tant pour les voyageurs que pour le fret portuaire ») et son coût est élevé (le coût des scénarios proposés au débat public variait, entre Paris et Mantes de 4,4 à 5,4 Md€ et à l'ouest de Mantes de 6 à 9,5 Md€).

Le projet a été retardé et modifié. Un rapport « d'optimisation » du projet a été remis par RFF à la fin d'avril 2013 et les conclusions de la commission « Mobilité 21 » ont été remises à la fin de juin 2013. Sur ces bases, l'État a retenu un scénario qui prend en « premières priorités », donc avant 2030, la ligne nouvelle Paris-Mantes et la création d'une gare à Rouen Saint-Sever, assortie d'une section nouvelle jusqu'à Yvetot. Le reste du projet est retenu dans les « secondes priorités », à réaliser après 2030. Les études préalables à l'enquête d'utilité publique ont été lancées en novembre 2013.

Le choix de la gare de Rouen Saint-Sever correspond à la demande du GPMR faite dans sa contribution au débat public : elle permettra de desservir plus facilement le port. Mais le séquençage du projet conduit à un report de la desserte ferroviaire du port et privilégie l'amélioration des services rendus aux usagers.

b. L'itinéraire Rouen-La Beauce : le développement de « la route du blé »

La création de la LNPN devrait libérer des sillons pour le fret sur la ligne classique Paris-Rouen, les voyageurs ne passant plus sur celle-ci. Toutefois, compte tenu de la décision de séquencer le projet, la question de l'accès sud reste posée. Ce nouvel accès permettrait également un accès plus direct aux régions de production des céréales.

Le GPMR a étudié plusieurs itinéraires. Les ouvrages désaffectés à remettre en service ou à créer sont nombreux. Le coût a été estimé entre 320 et 715 M€. La question reste non tranchée à ce jour.

D. LA DESSERTE FLUVIALE

L'offre fluviale présente des réserves de capacité. Le trafic fluvial a gagné 962 059 t, soit une évolution de 21 %, et la part fluviale est passée de 20 % en 2008 à 29 % en 2012.

Le GPMR est concerné par un projet de mise en réseau avec le *Range* nord via le canal Seine Nord-Europe. La réalisation de ce canal à grand gabarit est inscrite dans la loi du 3 août 2009 précitée. Il était prévu que le programme soit cofinancé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé (PPP) et qu'il intègre la création de quatre plates-formes multimodales en bordure de canal destinées à élargir l'hinterland des ports maritimes français et à augmenter l'intermodalité.

Après une période de suspens à la suite de l'abandon du principe d'une réalisation en partenariat public-privé et à l'indemnisation des candidats au titre de l'arrêt de la procédure de passation du contrat de partenariat au stade du dialogue compétitif, le projet semble aujourd'hui relancé.

La question de l'impact de ce projet sur le dynamisme du GPMR se pose : ce canal relierait la Seine à la Mer du Nord, donnant ainsi aux navires du *Range* nord un accès direct au bassin parisien. Les analyses effectuées, aboutissant à des gains de trafic pour le GPMR, reposent sur un modèle de 2004 qui n'a jamais été remis à jour, et plusieurs études¹⁵ récentes indiquent au contraire que la concurrence des ports du *Range* nord pourrait ainsi être accrue, alors que, jusqu'à présent, le GPMR disposait d'un accès privilégié au bassin parisien.

Le port répond qu'« au-delà de ces chiffres, le GPMR et les acteurs de la filière Céréalière sont persuadés que le canal serait de nature, si les conditions économiques sont raisonnables, à permettre d'élargir l'hinterland de collecte » et que « les opérateurs ont ainsi engagé des études de réalisation d'une plateforme multimodale à Nesles, pour massifier la collecte, acheminer les céréales jusqu'aux terminaux rouennais, et réexpédier ensuite dans les barges des engrais ou du sel de déneigement ».

¹⁵ Rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la compétitivité des villes portuaires, 2011 ; Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale des finances sur le projet de canal Seine-Nord Europe, janvier 2013.

Aucune analyse d'impact socio-économique ne vient cependant étayer cette affirmation.

V. GESTION DU DOMAINE FONCIER

A. LE DOMAINE FONCIER PORTUAIRE : ÉVOLUTIONS DEPUIS 2008

1. Le transfert des biens de l'État est effectif mais n'a pas été formalisé

Les biens de l'État affectés au GPMR existant à la date de publication de la loi du 4 juillet 2008 lui ont été remis en pleine propriété, à l'exception de ceux relevant du domaine public (maritime ou fluvial) naturel, qui sont demeurés propriété de l'État et dont le GPMR a conservé la gestion. Le transfert des biens de l'État, qui ont été inventoriés en 2010 et dont la valeur a été expertisée par le GPMR avec un avis favorable de France Domaine en février 2012, n'a cependant pas été formalisé. En l'absence d'un cadre national, le préfet de la région Haute-Normandie n'a pas pu répondre favorablement à la demande de transfert global du foncier au GPMR par un acte formel (lettre du 15 mai 2012). La gestion des terrains au cas par cas reste possible et les cessions ne s'en trouvent par exemple pas empêchées. Elles sont en tout état de cause considérées comme nécessairement marginales par la DGITM, le port n'ayant pas vocation à céder les terrains qui lui ont été remis en propriété.

2. Les capacités foncières du GPMR sont limitées

Le domaine foncier portuaire est d'une surface totale de 4 096 hectares, répartis sur 3 départements et 70 communes. On relève que :

- le domaine public artificiel du GPMR (1 739 ha), affecté à l'accueil de l'activité portuaire ou économique, représente 42 % des emprises du GPMR, la majorité des terrains (2 357 ha) étant constituée de zones naturelles ;

- sur les 1 739 ha que compte le domaine public artificiel, seuls 10 % sont encore à aménager, la situation étant comparable à celle rencontrée à la fin du dernier contrôle de la Cour (165 ha restaient à aménager, 180 ha aujourd'hui) ; la dispersion géographique de ces surfaces aménageables constitue de plus un handicap à leur commercialisation ;

- l'activité portuaire est prépondérante (manutention, silos, cuves, logistique, etc.), mais l'activité commerciale non portuaire représente 40 % des surfaces occupées.

L'enjeu foncier pour le GPMR consiste avant tout, dans un contexte où les espaces naturels occupent une large place, à préserver des capacités foncières qui lui permettent de répondre aux évolutions du trafic, en accueillant des opérateurs nouveaux, pourvoyeurs d'emplois et de valeur ajoutée. La configuration des terrains, qui ne sont pas tous situés en bordure de Seine, justifie également que l'implantation d'activités non portuaires soit encouragée.

Par ailleurs, le GPMR ne dispose que de peu de bâti. Actuellement, 29 conventions d'occupation concernent des locaux ou bâtiments du GPMR, situés pour l'essentiel à Rouen mais aussi à Petit-Couronne, Grand-Couronne et Moulineaux.

B. LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC ARTIFICIEL

1. Organisation du GPMR

La gestion des emprises portuaires est assurée par le service aménagement et gestion des espaces (SAGE), au sein de la DATE. Le pôle domanial et foncier négocie ainsi les conditions générales des implantations avec les investisseurs intéressés et élabore les documents contractuels (conventions d'occupation temporaire). Les conventions concernent aussi bien le bâti que le foncier non bâti, ce dernier étant largement prépondérant pour le GPMR.

L'identification des terrains disponibles pour des appels à projets et surtout la prospection commerciale relèvent, elles, du pilotage de la direction du développement du GIE HAROPA. Une clarification des rôles entre la DATE et la direction du développement a été apportée par une note interne sur le processus d'implantation sur le domaine public artificiel, applicable à compter du 1^{er}

octobre 2013. Elle illustre les ajustements rendus nécessaires par la création du GIE et la remise à plat de certains processus qui en a résulté.

2. Politique de développement foncier

La direction de l'aménagement territorial et de l'environnement considère que les surfaces disponibles en vue d'aménagements, réparties sur les différents sites du GPMR, sont suffisantes pour l'implantation de futures activités logistiques, mais sont trop limitées pour pouvoir accueillir de futures plates-formes industrielles. Le GPMR doit donc chercher à développer ces surfaces libres pour assurer son développement.

Le SAGE recherche par conséquent des opportunités foncières en prenant en compte les éléments d'aménagement du secteur (suivi des projets des collectivités, de l'État, etc.), tout en suivant les besoins fonciers internes. Deux illustrations ont été données de cette politique foncière à la fois active et en réaction aux occasions qui se présentent :

- le GPMR recherche des terrains en bordure de Seine pour l'installation de plates-formes à l'amont de Rouen, avec pour objectif de développer l'activité fluviale ;
- l'abandon du site de Petroplus (220 ha) constitue une opportunité foncière ; le GPMR porte ainsi le projet d'une plate-forme multimodale dans le cadre du contrat de projet interrégional État-région-Vallée de la Seine ; 60 ha d'un seul tenant seraient acquis par le GPMR pour la réalisation de ce projet.

Un bilan des cessions et acquisitions réalisées pendant la période 2008-2012 a été demandé au GPMR. Le GPMR a cédé 7,5 ha de terrains, bâtiments ou hangars en huit cessions d'un montant total de 3,2 M€, dont la moitié a été négociée avec la CREA. Il s'agissait de terrains situés en zone urbaine. Quatre acquisitions d'un total de 18,41 ha de terrains ont été réalisées, pour 2,8 M€. Malgré une politique de développement foncier affirmée, l'activité d'acquisition foncière est donc restée limitée en 2008-2012. L'opération la plus importante, menée en 2008, a pour origine la cessation d'activité de Grande Paroisse, appartenant au groupe TOTAL. Un entrepôt de stockage à dimension européenne de TOTAL Lubrifiants, destiné au marché français et à l'export, a été implanté grâce à cette acquisition. Les autres acquisitions concernaient des besoins précis : pour une installation de transit à Saint-Wandrille, pour l'élargissement du cercle d'évitage de Hautot-sur-Seine et pour un poste de sécurité et d'attente à Vatteville.

En complément de cette politique foncière, le GPMR vise également l'utilisation à des fins portuaires de surfaces qu'il ne possède pas, grâce à des partenariats avec les collectivités. Des projets de nature portuaire, produisant des droits de port, à défaut de droits domaniaux, se développent ainsi sur des terrains de collectivités. Les exemples de la communauté de communes de Port-Jérôme ou encore du syndicat mixte études et d'aménagements du port de Honfleur ont été donnés.

3. Les enjeux financiers de la gestion du domaine

a. Une recette qui ne progresse pas depuis 2009

La perception d'une redevance en contrepartie d'une autorisation d'occupation privative du domaine public est un principe de rang législatif (article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques). Seconds produits du GPMR après les droits de port, les produits domaniaux représentent en moyenne 23,5 % du chiffre d'affaires du GPMR en 2008-2012 et s'élèvent en 2012 à 16,9 M€.

En neutralisant l'effet du changement de comptabilisation des « hangars et terre-pleins », on constate que les recettes domaniales totales n'ont pas progressé depuis 2009, en dépit des règles d'indexation annuelle des redevances domaniales sur l'indice de référence des loyers (IRL).

Une liste des plus gros contributeurs a été demandée au GPMR (pour 2012). Les opérateurs historiques du port avec lesquels des conventions de terminal ont été conclues y figurent en bonne place, ainsi que des industriels de différents secteurs comme le raffinage, les céréales, l'automobile ou encore des acteurs de la logistique.

La croissance de la recette domaniale représente un enjeu financier important pour le port. La conclusion de nouvelles conventions et la fixation d'une politique tarifaire maximisant les recettes constituent les deux voies naturelles pour soutenir et faire croître de ce produit.

b. L'évolution du nombre de conventions

La mise à disposition de terrains ou bâtiments appartenant au port fait l'objet de conventions d'occupation temporaire, de durée variable, qui couvrent environ 2 600 hectares (pour un domaine total du GPMR de 4 096 hectares).

Entre 5 et 14 % des conventions ont été renouvelées chaque année, entre 2008 et 2012 (sans compter les 85 conventions relatives à des terrains à usage agricole, qui sont renouvelées chaque année), tandis que 2 à 7 % de nouvelles conventions ont été signées par le GPMR. Très peu de conventions sont résiliées chaque année. Ainsi, le nombre total de conventions en cours a augmenté entre le 31 décembre 2007 et le 31 décembre 2012 de 20 %, passant de 708 à 849.

Malgré cette activité conventionnelle, on relève des facteurs d'inertie. Le port passe des conventions mais n'a pas de politique commerciale en vue de démarcher d'éventuels occupants. Par ailleurs, les conditions tarifaires des conventions ne sont que rarement renégociées en cours de validité¹⁶, alors que certaines conventions sont de longue durée.

c. La politique tarifaire du port

Les recettes domaniales résultant des contrats domaniaux sont perçues sur la base d'un barème dont les grands principes ont été fixés par le conseil d'administration du port autonome devenu conseil de surveillance du grand port maritime, en 1988, 1991 et 2006 (changement des modalités d'indexation). Le barème se décline en fonction de la catégorie de terrain et de la zone géographique concernées. Des modulations du barème, par application de « coefficients réducteurs susceptibles de varier entre 0,5 et 1 », sont applicables en fonction de l'intérêt portuaire de l'occupation (trafic résultant) et du niveau d'investissement réalisé par l'occupant. Il peut être tenu compte également de la qualité du terrain (pollution, existence de servitudes) et de sa dimension.

Pour chaque convention, le directoire fixe la proposition de redevance domaniale par délégation du conseil de surveillance¹⁷. Un coefficient minorateur de 0,5, qui représente la réduction maximale, a été appliqué dans les conventions passées avec les manutentionnaires. Il n'est pas possible d'avoir une vision d'ensemble des tarifs pratiqués par le port du fait de modulations au cas par cas, sur la base de principes généraux.

Les redevances sont automatiquement révisées chaque année selon l'évolution de l'IRL. Du fait de cette automaticité, les redevances domaniales, à la différence des droits de port, ne font pas l'objet d'un débat annuel en conseil de surveillance. La tarification domaniale du port n'y est par conséquent pas abordée.

4. Conclusion : une politique domaniale plus dynamique est souhaitable

Il est difficile d'évaluer clairement le positionnement concurrentiel du port pour son offre de foncier non bâti et bâti, faute d'éléments objectifs suffisamment nombreux. Le port a mis en avant un décalage entre le niveau de tarification et l'état du marché (« ordre de grandeur » de prix de cession des terrains hors emprise du GPMR). Ce handicap tarifaire est renforcé par une récente évolution de la fiscalité locale. Les grands ports maritimes bénéficiaient en effet auparavant d'une

¹⁶ En 2012, 25 avenants aux conventions seulement ont été passés et seuls 3 concernent une modification de tarif, d'après le bilan domanial de l'année 2012 présenté au directoire le 14 janvier 2013.

¹⁷ En dessous d'un seuil de 200 000 € HT de redevance annuelle pour les conventions d'une durée supérieure ou égale à 20 ans, selon la dernière délégation du conseil de surveillance au directoire en date du 15 novembre 2013 ; toutes les opérations relèvent du directoire, à l'exception des conventions de terminal qui doivent toutes être validées par le conseil de surveillance.

exonération de taxe locale d'équipement ; ils sont désormais imposés - de façon hétérogène qui plus est - au titre de la taxe d'aménagement qui l'a remplacée. Ces éléments doivent cependant être nuancés : la disponibilité foncière dans la région doit de façon générale être prise en compte et le GPMR bénéficie d'une absence de concurrence concernant les terrains en bordure de Seine (si ce n'est avec le grand port maritime du Havre, auquel il est associé à travers HAROPA). Or, selon le GPMR, en ce qui concerne les projets industriels « seules les emprises portuaires répondent à l'enjeu de la multimodalité et de l'acceptabilité sociétale ». Cela vaut aussi pour l'implantation d'entrepôts logistiques qui ne seraient pas uniquement dépendants du mode routier.

Dans ce contexte, le GPMR est conscient de la nécessité de rendre sa politique domaniale plus dynamique. Il a indiqué que « plusieurs outils ser[ai]ent développés » : « les appels à projets » ; « la recherche d'investisseurs », qui « passe par une promotion permanente des installations portuaires, sur le territoire hexagonal mais aussi à l'étranger » ; « la gestion directe des terrains situés dans la concession de port fluvial du Jonquay et plus généralement des terminaux à l'amont de Rouen », qui « apportera plus de visibilité aux investisseurs potentiels » ; « la recherche de valorisation sur les terrains en interface ville-port », qui ne peuvent accueillir des activités industrialo-portuaires.

Dans le cadre de l'intensification de la coopération interportuaire dans le cadre d'HAROPA, le GPMR peut mettre à profit sur ces sujets l'expertise de Ports de Paris, dont les redevances domaniales constituent la principale recette.

Recommandation n°4 : Produire un document de politique domaniale et tarifaire à soumettre au conseil de surveillance.
--

Le ministère chargé des transports a indiqué que le port avait intégré dans son avant-projet stratégique pour la période 2014-2020 des éléments relatifs à sa politique domaniale et tarifaire.

VI. POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable et les questions environnementales constituent un des volets des missions et de l'activité du port, qui a acquis une dimension législative en 2008. L'article L. 101-3 de la loi du 4 juillet 2008 dispose en effet que « le grand port maritime veille à l'intégration des enjeux de développement durable » et est notamment chargé de « la gestion et la préservation du domaine public et des espaces naturels ». Les enjeux de desserte participent aussi de cette problématique.

Le GPMR et le port du Havre ont établi une stratégie environnementale commune visant à maîtriser l'impact des activités portuaires, développer la concertation, gérer les espaces naturels et réussir l'intégration des terminaux dans la ville, qui se décline à travers de nombreux projets.

En 2012, 6,6 M€ en fonctionnement et 5,8 M€ en investissement étaient consacrés à l'environnement au sein du GPMR. Les projets et les moyens consacrés à l'environnement ont fortement augmenté au cours de la période examinée, avec la création et le développement d'un service environnement à part entière à compter de 2009 et une hausse de 30 % des investissements liés à l'environnement entre 2008 et 2012, largement corrélée à la mise en œuvre des études relatives au projet d'approfondissement du chenal.

Si le port prend lui-même des initiatives permettant d'affirmer sa responsabilité en matière d'environnement et sa fonction de gestionnaire d'espaces naturels, il doit aussi intégrer de nouvelles procédures d'ordre réglementaire. Le renforcement des réglementations environnementales laisse penser que la montée en puissance constatée est une tendance durable. À titre d'exemple, si le classement de l'estuaire en zone Natura 2000 n'a pas freiné le développement portuaire en 2008-2012, il a occasionné des études complémentaires et le port devra mettre en œuvre les évolutions du dispositif d'évaluation des incidences prévu à ce titre. Ces évaluations pourront concerner des activités du port qui aujourd'hui ne sont pas encadrées administrativement.

Une bonne illustration des enjeux environnementaux pour le GPMR est donnée par le projet d'approfondissement du chenal. La prise en compte de la dimension environnementale du projet a en effet été décisive dans l'activité du port, comme dans le déroulement et le coût du projet, à travers, notamment, une démarche de concertation publique approfondie (bien que non obligatoire), des mesures environnementales d'accompagnement du projet proposées par le GPMR, ou encore l'application difficile de la réglementation des installations classées pour les installations de transit de sédiments.

De façon plus générale, le port de Rouen tient largement compte des problématiques environnementales, qu'il s'agisse de l'impact de ses activités portuaires et d'aménageur ou de la gestion des espaces naturels de sa circonscription, allant parfois au-delà des exigences qui lui sont imposées par la réglementation.

Ces démarches valent au port de bénéficier d'un climat qualifié de constructif et d'apaisé avec les associations environnementales locales.

PARTIE IV : BUDGET, COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE

I. LA PROCÉDURE ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Au cours de la période considérée, les délais d'approbation des budgets ont été respectés dans l'ensemble. Le rapprochement entre la prévision et l'exécution montre que les prévisions budgétaires de la section de fonctionnement du GPMR sont systématiquement sous-évaluées, à l'exception de l'exercice 2012 dont le taux d'exécution est de 97,5 %. Toutefois, hors charges exceptionnelles et dotations aux amortissements et provisions, les dépenses de fonctionnement se révèlent toujours inférieures aux prévisions. Après une analyse détaillée des postes budgétaires, il apparaît que les principaux écarts constatés concernent les consommations externes. Pour leur part, les charges de personnel sont en règle générale surévaluées, sauf en 2011, où la prévision budgétaire, pour ces dépenses, a été dépassée de + 2,6 %.

S'agissant de la section des opérations en capital, on relève une sous-exécution systématique, plus ou moins importante selon les exercices. Le plus bas niveau d'exécution est atteint en 2010 avec 58,1 %, le meilleur étant de 79,3 % en 2008. Les écarts constatés s'expliquent par des difficultés dans l'attribution de marchés ou des retards de travaux dus aux intempéries ou des procédures administratives longues et complexes.

II. ORGANISATION ET ACTIVITÉ DE L'AGENCE COMPTABLE DU GPMR

L'organisation de l'agence comptable ainsi que son activité n'appellent pas d'observations particulières. La Cour prend acte que, à la suite de son contrôle, la répartition des fonctions entre les services ordonnateurs et l'agent comptable, chef des services financiers, a été formalisée par une convention signée le 30 juin 2014 par le président du directoire, directeur général du port, et l'agent comptable, directeur financier.

Par ailleurs, le port a recouru à la procédure des avances pour menues dépenses. Selon l'instruction M 02-039-M95 du 30 avril 2002, le montant de ces avances ne peut excéder 200 €. Des avances ont été consenties tout au long de la période 2008-2012, pour des montants compris entre 35 et 600 €, et qui pouvaient donc être supérieurs au seuil prévu par l'instruction. Selon les décisions d'octroi d'avance transmises à la Cour, il apparaît que le chef du service des ateliers et des dragages était le seul agent habilité à percevoir l'avance. Or les états de développement de soldes font apparaître d'autres bénéficiaires de l'avance que ceux mentionnés dans les deux décisions précitées et pour d'autres montants. Le dispositif mis en place par le port est donc irrégulier et constitutif d'une gestion de fait dans la mesure où des fonds publics ont été confiés à des agents non habilités. Toutefois, il y a été mis fin en 2013 et les montants en jeu sont faibles.

S'agissant des documents comptables, la Cour relève l'absence d'état de l'actif et d'état de développement de soldes pour le compte 274 « Prêts » qui enregistre notamment les crédits-vendeurs accordés aux concessionnaires d'outillage et dont le solde débiteur au 31 décembre 2012 était de 16,6 M€. De plus, les états de développement de soldes produits ne sont pas issus de l'outil comptable mais établis manuellement. Dans ce contexte, la Cour recommande au port d'automatiser la production des états de développement de soldes, afin d'éviter la double saisie et les erreurs éventuelles de report, garantissant ainsi l'exhaustivité et la qualité de l'information.

III. L'ÉVOLUTION DES PRODUITS ET DES CHARGES : L'ANALYSE DU COMPTE DE RÉSULTAT¹⁸

A. LES PRODUITS : UNE ÉVOLUTION À LA BAISSÉ À COMPTER DE 2011 AVEC UNE PART CROISSANTE DES PRODUITS NON PÉRENNES

Les produits du GPMR ont diminué de 3,5 % durant la période examinée. Cette baisse s'explique principalement par celle du chiffre d'affaires qui diminue de 6,6 %, notamment en raison de l'arrêt des prestations d'outillage à la suite de la cession des engins de manutention. Après une hausse très marquée entre 2008 et 2011 (+ 19,9 %), les droits de port baissent de 16,6 % entre 2011 et 2012, principalement du fait de l'évolution des trafics, ce qui conduit à une stagnation globale des droits entre le début et la fin de la période contrôlée. Par ailleurs, malgré une politique tarifaire modérée, le GPMR se situe parmi les ports ayant le plus augmenté leurs tarifs au cours de la période considérée.

Les produits exceptionnels atteignent des montants particulièrement élevés en 2008 avec 16,8 M€ et en 2010 avec 37,9 M€ par l'effet d'une reprise sur provisions exceptionnelles et des cessions des outillages publics. En 2012, ils atteignent encore 12,5 M€ grâce à la comptabilisation de la contrepartie de l'intégration au bilan du GPMR des voies ferrées portuaires.

La mise en œuvre de la réforme portuaire a assuré au GPMR des ressources supplémentaires, notamment grâce à la soulte provenant de RFF et aux cessions d'outillages. Il en est de même des reprises de provisions liées à des charges de personnel particulières. Ces produits n'ont toutefois pas vocation à être pérennes. Le port doit donc s'attacher, sinon à capter de nouveaux trafics, du moins à maintenir les trafics actuels afin de s'assurer des produits stables (droits de port), ce que les travaux d'approfondissement du chenal devraient lui permettre.

B. DES CHARGES D'EXPLOITATION QUI RESTENT À MAÎTRISER

Globalement, les charges du GPMR ont diminué de 5,9 M€, soit 6,5 %, entre 2008 et 2012. Toutefois, cette tendance générale doit être nuancée. Elle s'explique en effet par la diminution des charges exceptionnelles (- 13,6 M€), alors que les charges d'exploitation ont augmenté de 7,5 M€, notamment sous l'effet de l'accroissement des consommations en provenance de tiers (+ 4 M€) qui n'est que partiellement compensée par la baisse des dépenses de personnel (- 2 M€), étant précisé que ces dernières diminuent de façon moins marquée que le nombre d'agents.

Les principaux postes en hausse sont ceux relatifs aux locations des engins de dragage et ceux concernant l'entretien des infrastructures, sur lesquels le port n'a pas une entière maîtrise. Ces postes devraient se maintenir à un niveau élevé dans les années à venir en raison des travaux d'approfondissement du chenal et de l'entretien des voies ferrées portuaires, même si ce dernier doit être en partie compensé par la soulte de RFF (comptabilisée en produits constatés d'avance et extournée chaque année à hauteur d'un vingtième). Dans ce contexte, le port dispose de peu de marge de manœuvre pour poursuivre la diminution des charges amorcée entre 2007 et 2012.

¹⁸ Les comptes du GPMR comprennent également ceux de la concession du port fluvial, service à comptabilité distincte, non doté d'un agent comptable et dont les opérations sont rattachées à la comptabilité du port via un compte de liaison. Le port établit pour chacun une balance, un compte de résultat et un bilan, ainsi qu'un compte de résultat et un bilan agrégeant les deux comptabilités. N'ont été produites à la Cour que les balances non agrégées. En 2012, la partie fluviale représente à peine 2 % des produits du port et 1 % de ses charges. L'ordre de grandeur est le même pour les immobilisations. Dans ce contexte, l'analyse comptable et financière porte sur les comptes « maritimes », présentés en annexe 2.

IV. L'ÉVOLUTION DE L'ACTIF ET DU PASSIF : ANALYSE DU BILAN

A. DES ACTIFS MARQUÉS PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME PORTUAIRE

1. L'actif immobilisé

Le GPMR présente un haut de bilan solide, qui s'élève à 88,9 % du total du bilan en 2008-2012. Toutefois, le port n'a pas réévalué ses actifs depuis 1976.

Les immobilisations incorporelles connaissent une augmentation particulièrement significative au cours de la période examinée (+ 223,5 %), amorcée en 2010, sous l'effet de l'accroissement des dépenses en matière de recherche et de développement (+ 2,3 M€ en valeur nette entre 2009 et 2012), constituées par les études préalables à l'adaptation des accès nautiques (assistance maîtrise d'ouvrage, communication, concertation, prélèvements d'échantillons dans le chenal, études hydro sédimentaires). La question se pose toutefois de la correcte imputation de l'ensemble de ces études au compte 203 « Frais de recherche et de développement » (cf. partie relative à la qualité comptable *infra*).

Représentant entre 91,4% et 99 % de l'actif immobilisé, les immobilisations corporelles ont progressé dans leur ensemble de 4,5 % au cours de la période, en passant de 247,2 M€ à 258,4 M€. Deux mouvements inverses sont cependant observés : à la suite de la mise en œuvre de la réforme portuaire, le poste des installations techniques diminue de 72,8 %, alors que tous les autres postes restent stables ou connaissent une augmentation qui peut être significative (+ 53,3 % pour les immobilisations en cours). Par ailleurs, 2,3 M€ ont été comptabilisés à l'actif au titre de l'intégration des voies ferrées portuaires en 2012.

2. L'actif circulant

La gestion de la trésorerie est assurée par le comptable dans le cadre d'une convention de mandat conclue avec l'ordonnateur, qui privilégie des placements liquides, à court ou moyen terme et sans risque, qui réalisent des produits toujours supérieurs aux charges supportées au cours de la période contrôlée. La gestion des créances n'appelle pas d'observation particulière, mais le port pourrait utilement mettre en place une charte de recouvrement.

B. LES MODES DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ : ANALYSE DU PASSIF

La structure du passif a largement été modifiée en 2008 en raison de la réforme portuaire et du transfert en pleine propriété des biens autrefois remis en dotation (disparition du compte 102, remplacé par le compte 103). En revanche, cette structure reste stable au cours de la période. Ainsi, le passif se compose principalement de capitaux propres : 82,7 % en moyenne pour la période, la part des dettes étant de 12,6 % en moyenne.

1. Les capitaux propres, ressources stables

Les capitaux propres se composent principalement de biens remis en pleine propriété et des subventions d'investissement, les moyennes respectives au cours de la période analysée étant de 50,7 % et 26 %.

Dans leur ensemble, ils ont progressé de 31,9 M€ (+14 %). À cet égard, la Cour relève que l'intégration des voies ferrées portuaires en 2012 pour 2,3 M€ aurait dû entraîner une augmentation du même montant du compte 103 comme le prévoit la réglementation. Tel n'a pas été le cas puisque la contrepartie de l'intégration de ces immobilisations a été comptabilisée en produits exceptionnels. Cependant, cette comptabilisation erronée n'a pas d'impact sur le montant total du passif, ce produit venant abonder le compte de résultat positif et le compte de report à nouveau. En effet, l'instruction de l'Agence des participations de l'État (APE) citée *infra* précise notamment que « [est] exclu de l'assiette du résultat distribuable le produit exceptionnel constaté en contrepartie de l'incorporation des voies ferrées portuaires dans les comptes des entités portuaires ».

2. Une baisse des dettes financières compensée par une hausse des dettes fournisseurs

Les dettes du GPMR se composent de dettes auprès d'établissements de crédits, de dettes financières diverses, de dettes auprès de fournisseurs, de dettes fiscales et sociales et de dettes sur immobilisations et d'autres dettes.

Entre 2008 et 2012, les dettes sont passées de 36,5 M€ à 36 M€, soit une diminution de 0,45 M€ (- 1,2 %) et donc une relative stabilité au cours de la période. Toutefois, cette quasi-stagnation recouvre des évolutions contradictoires et contrastées.

En effet, les dettes financières évoluent fortement à la baisse, principalement en raison d'une diminution de 48,4 % des emprunts auprès des établissements de crédit. Le port est passé de sept lignes d'emprunts en 2007 à deux lignes à la fin de 2012. À cette date, reste dû un montant cumulé de 3,9 M€.

En revanche, les dettes d'exploitation augmentent de 19,5 % sous l'effet de la croissance des dettes fournisseurs (+ 34,4 %) due à la comptabilisation de charges à payer à compter de 2009, à une plus grande concentration de l'activité en fin d'année, ainsi que de celle des dettes fiscales et sociales (+ 4 %). Les dettes sur immobilisations progressent de 29,8 %, en liaison avec l'évolution des immobilisations en cours.

Tous comptes fournisseurs confondus, les délais de paiement moyens annuels sont passés de 12,7 à 5,9 jours entre 2008 et 2012, soit une nette amélioration. Toutefois, en fin d'exercice, ce délai s'établit à 39 jours en 2012 (35 jours en 2008), ce qui est supérieur au délai global de paiement de 30 jours.

V. LA SITUATION FINANCIÈRE

A. LE RÉSULTAT NET COMPTABLE ET LES SOLDES INTERMÉDIAIRES DE GESTION

1. Le résultat net

Bien que toujours positif, le résultat d'exploitation connaît une importante chute en 2012, puisqu'il passe de 5,9 M€ en 2011 à 0,1 M€, notamment en raison d'un chiffre d'affaires en baisse et de consommations en provenance de tiers en hausse. Dès lors, le résultat global positif de 2012 n'est dû qu'au résultat exceptionnel de 9 M€ (pour 95,1 %). À cet égard, la part du résultat exceptionnel dans la constitution du résultat global est importante à compter de 2009 (entre 20,4 % et 95,1 %), ce qui montre que les bons résultats du port s'appuient, pour les quatre derniers exercices, et en particulier pour 2012, sur des produits non pérennes (notamment, la cession des outillages à la suite de la réforme portuaire).

Il convient, par ailleurs, de retraiter le résultat exceptionnel de 2012 afin de neutraliser l'impact des 2,3 M€ comptabilisés à tort au titre de la contrepartie de l'intégration des voies ferrées portuaires. Après retraitement, le résultat net global corrigé 2012 est de 7,2 M€ contre 9,5 M€ initialement. Même si ce chiffre reste supérieur au résultat de début de période, la situation du port est peu satisfaisante compte tenu de la part prépondérante des produits exceptionnels dans sa composition.

Enfin, entre 2008 et 2012, les charges d'exploitation ont progressé de 10,1 % et les produits d'exploitation affichent une quasi-stagnation avec une augmentation de seulement 1,4 %. En effet, les charges sont en constante augmentation (sauf entre 2009 et 2010), alors que les produits connaissent une évolution plus erratique : une progression pendant la période 2008-2010 (+ 9,6 M€), suivie d'une baisse importante (- 8,5 M€). Cependant, du fait d'un résultat net comptable toujours positif, le GPMR a calculé, comptabilisé et versé des dividendes à l'État, dont le montant calculé est compris entre 35 et 45 % du résultat net et s'établit en moyenne à 3,7 M€.

2. Les soldes intermédiaires de gestion et les ratios de performance

Tous les soldes intermédiaires de gestion connaissent la même évolution au cours de la période considérée : une croissance nette de 2008 à 2010, suivie d'une diminution qui, de tempérée entre 2010 et 2011, devient brutale entre 2011 et 2012.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) suit une évolution contrastée puisqu'il passe de 16,6 M€ en 2008 à 25,1 M€ en 2010 qui fut une année exceptionnelle, pour revenir à 15,6 M€ en 2012, soit - 5,8 % de diminution entre 2008 et 2012.

Le chiffre d'affaires produit par les actifs est relativement stable entre 2008 et 2011 mais il diminue de 4,1 % en 2012. Toutefois, sa moyenne est de 25,3 % sur l'ensemble de la période. Le résultat de 2012 s'explique notamment par la conjugaison du plus haut niveau de l'actif (notamment par l'intégration des voies ferrées portuaires) et du chiffre d'affaires le plus bas de la période. Il est donc encore trop tôt pour savoir s'il s'agit d'une tendance ou bien d'une évolution ponctuelle.

La valeur ajoutée diminue de 12,2 % au cours de la période, avec une moyenne qui s'établit à 42 M€, le résultat de 2012 étant très inférieur à cette moyenne (36 M€).

La productivité du travail a augmenté de 4,2 % entre 2008 et 2012 avec d'importantes variations à la hausse et à la baisse, alors que le ratio charges de personnel/valeur ajoutée, très élevé sur l'ensemble de la période, est passé de 80,1 % à 85,5 %, ce qui signifie que les charges salariales pèsent beaucoup trop dans la création de la valeur ajoutée. Ainsi, en début de période, 1 € de charges de personnel permettait de créer 1,25 € de valeur ajoutée, contre 1,17 € en 2012 et 1,43 € en 2010. Enfin, la productivité du capital a également diminué de 20 % au cours de la période.

B. LA SITUATION FINANCIÈRE

1. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

Le fonds de roulement connaît une évolution très contrastée au cours de la période puisqu'il croît de 6,63 M€ entre 2008 et 2010, où il atteint un pic de 9,33 M€, puis s'effondre avec une diminution de 10,56 M€ entre 2010 et 2012, pour s'établir à - 1,23 M€. Cette situation s'explique par une progression plus rapide (+ 5,5 %) de l'actif brut immobilisé que celle des ressources stables (+ 5 %). Cependant, la situation peut s'équilibrer grâce à un besoin en fonds de roulement toujours négatif et à une trésorerie confortable (quoique en diminution).

2. Capacité d'autofinancement (CAF) et taux d'endettement

Le rapprochement entre la capacité d'autofinancement du port, ses autres ressources stables et ses emplois montre que, les emplois du GPMR étant supérieurs aux ressources, l'équilibre a été établi en creusant le fonds de roulement, qui a fortement diminué. Cependant, la trésorerie n'a pas été affectée en raison du niveau élevé des ressources en fonds de roulement.

Par ailleurs, les ratios d'endettement et d'autonomie financière présentés par le port sont excellents par rapport aux normes financières. Ainsi, le ratio d'autonomie financière s'établit à 0,83 en moyenne au cours de la période examinée, ce qui montre que les capacités d'emprunt ne sont pas saturées (ce ratio doit être supérieur à 0,5). Par ailleurs, la dette financière nette rapportée à la CAF fait ressortir un très bon niveau d'endettement maximal qui s'améliore entre 2008 et 2012 en passant de 1,49 à 0,27.

À la fin de 2012, le programme d'investissements du GPMR a été revu à la baisse dans le projet stratégique pour la période 2009-2015. Le port envisageait un financement à hauteur de 55,7 M€ par l'État, 57,9 M€ par ses autres partenaires institutionnels, soit une part restant à sa charge de 166,4 M€, dont 65 M€ devraient être assués par l'emprunt. Le port doit donc dégager des ressources supplémentaires pour améliorer son autofinancement et éviter de creuser à nouveau son fonds de roulement.

En conclusion, la situation reste bonne dans l'ensemble avec des besoins en fonds de roulement toujours négatifs, une trésorerie confortable et d'excellents ratios d'endettement. Dans ce contexte, le port se trouve en mesure de recourir à l'emprunt de façon importante (23,5 M€ en 2014) afin de financer son programme d'investissement ambitieux. Les résultats d'exploitation doivent être néanmoins surveillés, compte tenu de la contre-performance enregistrée en 2012.

VI. LA QUALITÉ DES COMPTES

A. LES PROBLÉMATIQUES LIÉES À L'ACTIF

1. Recensement des biens immobiliers et inventaire des actifs

a. Un inventaire de l'actif à réaliser

Le GPMR ne dispose pas d'un état de l'actif immobilisé mais seulement d'un tableau des immobilisations qui n'est pas systématiquement édité à la clôture de l'exercice.

De plus, ce tableau est incomplet à deux titres. En premier lieu, il ne retrace que la valeur immobilisée (sans préciser s'il s'agit d'une valeur hors taxes ou non), la valeur amortie, la valeur nette comptable et la durée des amortissements. Or un état de l'actif doit faire apparaître : la valeur d'achat, le montant des amortissements déjà constatés, le montant des amortissements de l'année considérée, ainsi que la date de mise en service du bien et la date d'acquisition de l'immobilisation. En second lieu, il retrace les seuls comptes 20 et 21 et ne fait pas apparaître les immobilisations financières enregistrées aux comptes 26 et 27.

Par ailleurs, le dernier inventaire, réalisé par un cabinet extérieur, date de 2004 et ne portait que sur le mobilier et le matériel informatique. Il avait conduit à une écriture de régularisation sur les amortissements de 33 414 €. De plus, les seules vérifications de l'inventaire physique réalisées par l'ordonnateur sont effectuées dans le cadre de l'inventaire permanent des stocks.

Enfin, le port immobilise les biens dont la valeur unitaire hors taxes est supérieure à 500 €, ainsi que le prévoient les instructions M9. Or il ressort de l'examen du tableau des immobilisations que des biens de valeur unitaire très inférieure à ce montant (30,60 €, par exemple) et qui ne répondent pas aux critères d'immobilisation (plantes, logiciels, outils, téléphones, mobilier, etc.) sont comptabilisés à l'actif.

Il appartient donc au port de procéder à un inventaire général en appliquant correctement les règles d'immobilisations, d'établir un état de l'actif, de rapprocher ce dernier avec la comptabilité et de procéder aux régularisations comptables qui s'imposent. Sur ce point, une attention particulière devra être portée aux frais de recherche et de développement.

b. Des frais de recherche et de développement immobilisés dont l'imputation doit être revue

Il ressort de l'examen du tableau des immobilisations que toutes les dépenses enregistrées au compte 203 « Frais de recherche et de développement » ne sont pas correctement imputées. En effet, ainsi que le prévoit l'instruction n° 06- 007-M9 du 23 janvier 2006 de la direction générale des finances publiques (DGFIP), les frais de recherche et de développement comptabilisés au compte 203 concernent les dépenses de cette nature rattachables à des immobilisations incorporelles et répondant à certaines conditions.

Dans le cas de frais d'études se rapportant à des immobilisations corporelles, ces frais doivent être comptabilisés comme tels et donc à la subdivision intéressée du compte 21 et non du compte 20, pour autant qu'ils répondent aux critères de comptabilisation en immobilisation. À cet égard, s'il s'agit de frais d'études et de recherche engagés pendant la phase préliminaire de l'immobilisation, ces derniers sont exclus du coût d'entrée de celle-ci et doivent donc être comptabilisés en charges. En effet, ne peuvent être immobilisés que les frais d'étude et de recherche engagés pendant la phase d'acquisition.

Or le tableau des immobilisations du port fait apparaître au compte 203 des frais d'études et de développement qui, s'ils semblent bien pour la plupart se rapporter à une immobilisation, paraissent avoir été engagés lors de la phase préliminaire, puisque, comme l'indique le port, le choix et l'ampleur des travaux réalisés a découlé de ces études. Dès lors, ces frais revêtent un caractère préliminaire qui aurait dû conduire à leur comptabilisation en charges et non en immobilisations. Les montants identifiés par la Cour s'élèvent à 1 168 681,98 € en valeur brute, soit 612 381,62 € en valeur nette fin 2012 (cf. annexe 3).

Il appartient donc au port de faire un état des lieux précis de l'ensemble des sommes enregistrées au débit du compte 203 puis de procéder aux régularisations nécessaires.

c. Un actif qui n'a pas été réévalué depuis 1976

La norme IPSAS 17 prévoit notamment que : « Après sa comptabilisation en tant qu'actif, une immobilisation corporelle dont la juste valeur peut être évaluée de manière fiable doit être comptabilisée à son montant réévalué, à savoir sa juste valeur à la date de la réévaluation, diminuée du cumul des amortissements ultérieurs et du cumul de pertes de valeur ultérieures. Les réévaluations doivent être effectuées avec une régularité suffisante pour que la valeur comptable ne diffère pas de façon significative de celle qui aurait été déterminée en utilisant la juste valeur à la date de reporting. ».

Or le port n'a pas réévalué ses actifs depuis 1976. Compte tenu de l'ancienneté de cette opération, une réévaluation pourrait être opérée à l'issue du processus de fiabilisation de l'actif engagé.

Recommandation n°5 : **Réaliser un état de l'actif conforme à la réglementation, un inventaire physique exhaustif suivi d'un récolement physico-comptable et réévaluer les actifs immobilisés.**

B. LES PROBLÉMATIQUES LIÉES AU PASSIF

1. L'absence de provisions pour les intérêts moratoires

Le GPMR paye les intérêts moratoires dus seulement quand ces derniers sont réclamés par les entreprises. Pour les intérêts moratoires dus mais non réclamés, le port ne provisionne pas de montants équivalents aux sommes à verser. Or il est rappelé qu'en vertu de l'article 5 du décret n°2002-232 du 21 février 2002, « le défaut de paiement dans les délais prévus par l'article 98 du code des marchés publics fait courir de plein droit, et sans autre formalité, des intérêts moratoires au bénéfice du titulaire ou du sous-traitant payé directement » et que « le défaut d'ordonnancement ou de mandatement de tout ou partie des intérêts moratoires dans un délai de 30 jours à compter du jour suivant la date de mise en paiement du principal entraîne le versement d'intérêts moratoires complémentaires ».

Ces principes ont été réaffirmés et renforcés par différentes dispositions législatives et réglementaires reprises dans la note de service de la DGFIP n° 13-0021 du 19 novembre 2013 relative à l'application aux établissements publics nationaux et établissements publics locaux d'enseignement des dispositions relatives à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique et du code de commerce. Cette circulaire rappelle notamment les dispositions de l'article 40 de la loi du 28 janvier 2013 qui prévoit le versement d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, dont le montant est fixé à 40 € par retard constaté et qui est due de plein droit et sans autre formalité.

Dès lors, le port doit mettre en place les conditions de paiement systématique des intérêts moratoires dus ainsi que celui de l'indemnité forfaitaire de 40 € et, le cas échéant, constituer les provisions correspondantes.

2. L'absence de provisions pour risque environnemental

L'examen des comptes montre que le GPMR n'a constitué aucune provision pour les risques environnementaux mentionnés dans la recommandation du Conseil national de la comptabilité (CNC) n°2003-r02 du 21 octobre 2003. Or le port est susceptible d'être confronté à des problèmes de pollution s'agissant, par exemple, du choix d'un nouveau site d'immersion pour les sédiments de dragage.

Dans ce contexte, le GPMR doit procéder à un recensement général de ses éventuels risques environnementaux afin d'étudier les conditions de constitution d'une éventuelle provision pour risque environnemental, étant précisé qu'en l'espèce, l'estimation du risque financier est particulièrement délicate. Une première démarche en ce sens avait été initiée lors de l'élaboration d'une première typologie des risques en 2010 dans le cadre du contrôle interne.

C. L'INTÉGRATION DES VOIES FERRÉES PORTUAIRES EN PRODUITS EXCEPTIONNELS : UNE COMPTABILISATION ERRONÉE

L'article 4 de l'ordonnance n°2005-898 du 2 août 2005 et l'article 31 du décret n°2012-669 du 4 mai 2012 relatif au Port autonome de Paris et portant diverses dispositions en matière portuaire prévoient notamment le transfert aux grands ports maritimes des voies ferrées portuaires.

Toutefois, aucun de ces deux textes ne prévoit explicitement le traitement comptable de ce transfert. C'est donc sur la base d'une Instruction relative aux modalités de transfert des voies ferrées portuaires et de leurs accessoires entre RFF et les entités portuaires, qui ne porte aucune en-tête, aucun numéro d'enregistrement, aucune signature, ni élément permettant d'en identifier l'origine, mais qui a été adressé aux différents grands ports maritimes en pièce jointe d'un courriel émanant de l'Agence des participations de l'État, en date du 20 juillet 2012, que l'intégration comptable a été réalisée.

Ce document dispose que « pour l'application de la disposition mentionnée au précédent point, RFF et les entités portuaires s'en remettent à l'évaluation réalisée par le cabinet Advolis en mars 2008, actualisée le cas échéant pour tenir compte des travaux réalisés depuis lors sur les voies ferrées portuaires ». Selon les fichiers transmis au GPMR, la valeur nette comptable des actifs transférés s'élevait à 2 320 000,45 €, dont il convenait de déduire la subvention nette correspondante, à savoir 22 161,63 €, soit un montant total net de 2 297 738,82 €.

Les voies ferrées transférées par RFF au GPMR (environ 122 km) ont été intégrées comptablement dans l'actif immobilisé du port au 31 décembre 2012 dans des conditions non conformes à la réglementation fixée par les instructions M 9. En effet, « l'instruction APE » susvisée indique : « Il est convenu que, sans préjudice des dispositions de l'art. 79 de la loi de finances rectificative pour 2001, sont exclus de l'assiette du résultat distribuable utilisée pour le calcul du dividende à verser par les entités portuaires : le produit exceptionnel constaté en contrepartie de l'incorporation des voies ferrées portuaires dans les comptes des entités portuaires (...) ».

Par ailleurs, selon les termes d'un courriel de l'APE en date du 19 décembre 2013, dont copie a été transmise à la Cour, la position de l'Agence se justifie par le souci de « [refléter] aussi, au niveau de l'État, un parallélisme des méthodes comptables, car RFF a effectivement dû comptabiliser une charge de 18 M€ (correspondant à la VNC¹⁹) dans ses comptes au moment de la sortie en 2008, car aucune compensation financière n'a été versée. (...) Vu que l'impact sera in fine dans les capitaux propres (même si ce n'est pas dans le même compte), que tous les GPM ont appliqué cette même méthode, y compris le GPMH pour l'enregistrement en 2012 d'une partie des actifs transférés, nous privilégions la permanence des méthodes comptables et l'homogénéité dans tous les ports. ».

Ces modalités de comptabilisation soulèvent plusieurs questions. En effet, conformément à l'article R. 103-4 du code des ports maritimes, les grands ports maritimes se conforment, en matière de gestion financière et comptable, aux règles en usage pour les établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial (ÉPIC) dotés d'un agent comptable et sont soumis aux articles 190 à 225 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié, portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP), remplacé par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Dès lors, ils sont soumis aux dispositions des instructions M 9-5 de la DGFIP, et l'APE n'a pas compétence pour réglementer les opérations comptables de ces établissements.

L'instruction n° 02-039-M95 du 30 avril 2008 dispose que, compte tenu de la situation juridique particulière de ces établissements, la nomenclature comptable des ÉPIC comprend des comptes de capitaux qui leur sont propres, destinés à retracer l'origine des biens remis à

¹⁹ VNC : valeur nette comptable.

l'établissement. Ainsi, la même instruction précise que les moyens généraux remis aux établissements en pleine propriété pour assurer leurs missions, soit sous la forme de subventions en espèces, sous la forme de dons et legs, sont enregistrés au crédit du compte 103²⁰ « Biens remis en pleine propriété aux établissements », ce dernier comportant une subdivision pour les biens remis par les organismes autres que l'État.

Dès lors, le transfert des voies ferrées portuaires aurait dû être comptabilisé au crédit d'une subdivision du compte 103 en contrepartie de l'imputation au débit du compte d'immobilisations et non au crédit d'un compte de produits exceptionnels. Interrogée sur ce sujet, l'APE a indiqué que « le traitement comptable des VFP²¹ a été discuté avec la DGFIP depuis début 2012. Nous avons ainsi rédigé et partagé, avec le bureau en charge à la DGFIP, la note d'instruction que l'APE a envoyée aux Grands Ports Maritimes en Juillet 2012. Nous avons également présenté ce traitement comptable à l'occasion d'une journée des agents comptables des Grands Ports Maritimes à Bercy. Le traitement indiqué n'avait d'ailleurs pas fait débat. ». Ce point n'a pas été confirmé par la DGFIP qui, en revanche, a souscrit aux remarques de la Cour sur le sujet.

Par ailleurs, l'instruction du 18 décembre 2012 de cette dernière direction, relative à la comptabilisation des financements externes de l'actif dans les établissements publics nationaux (EPN) et les groupements d'intérêt public nationaux, applicable à compter du 1^{er} janvier 2013, vient renforcer les conditions de présentation des financements d'actif des EPN en prévoyant notamment l'identification du rattachement ou non des financements externes à un actif déterminé. Ainsi, pour chaque source de financement, les financements rattachables à un actif déterminé doivent être distingués de ceux non rattachables. Comme l'indique l'instruction précitée, cette distinction doit permettre que « les financements rattachés à des actifs clairement identifiés évoluent symétriquement aux amortissements et dépréciations de l'actif financé, de manière à lier le produit (financement reçu) à la charge (consommation des avantages économiques ou perte de valeur de l'actif). ». Qu'il s'agisse de financements rattachables ou non à un actif identifié, ces financements doivent être comptabilisés à un compte de passif. La même instruction prévoit par ailleurs de nouveaux comptes d'imputation des financements externes selon qu'ils proviennent ou non de l'État.

Dans ce contexte, la comptabilisation préconisée par l'APE a deux effets : d'une part, elle fait disparaître l'origine du financement des voies ferrées, ce qui fausse donc l'image du bilan puisque le montant des capitaux propres ne comprend pas les 2,297 M€ qui auraient dû être enregistrés au titre de l'intégration des voies ferrées portuaires et, d'autre part, elle gonfle d'autant le résultat exceptionnel de 2012. En tout état de cause, la solution retenue contrevient aux règles comptables applicables au port en matière de patrimoine.

VII. LES CONTRÔLES ET LES OUTILS DE GESTION

A. LE CONTRÔLE DE GESTION ET LES TABLEAUX DE BORD : DES OUTILS QUI PEUVENT ÊTRE ENCORE AMÉLIORÉS

Le contrôle de gestion est assuré par le directeur délégué qui a mis en place de nombreux indicateurs, produits selon une périodicité mensuelle et annuelle. Les tableaux de bord sont construits en faisant apparaître la variation prévisionnelle des indicateurs entre le réalisé de N-1 et la prévision de l'année N, la variation entre le réalisé N-1 et le réalisé N, la variation entre la prévision N et le réalisé N.

²⁰ Devenu, selon le cas, le compte 104 ou le compte 13, à la suite de l'instruction n°2012/11/6584 du 18 décembre 2012 de la DGFIP,

²¹ VFP : voies ferrées portuaires.

Cependant, cette présentation n'affiche pas clairement les objectifs à atteindre. La précision de ces derniers est importante car, s'il s'agit de la prévision de l'année N, celle-ci doit être interprétée différemment selon son objet. Ainsi, par exemple, une réalisation de trafic inférieure à la prévision n'a pas la même signification qu'une sous-exécution de la prévision de consommations en provenance de tiers. Par ailleurs, certains indicateurs gagneraient du sens s'ils étaient mis en perspective avec d'autres éléments. Ainsi, les indicateurs relatifs au chiffre d'affaires pourraient être mis en relation avec les conventions signées ou le trafic accueilli, comme cela est fait pour la masse salariale et les effectifs.

Une voie d'amélioration consisterait donc à accompagner les indicateurs d'un objectif cible à atteindre et défini comme tel, ainsi que d'un éventuel niveau d'alerte.

B. UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE PERFORMANTE

La comptabilité analytique du port, qui intègre les prestations internes, donne lieu à l'établissement d'un rapport annuel, qui était présenté au conseil d'administration jusqu'à la réforme portuaire, et qui est désormais transmis pour information au directoire. Les résultats de ce rapport sont notamment utilisés pour l'évaluation (et la dépréciation éventuelle) des unités génératrices de trésorerie, la fixation des tarifs (ateliers, dock, prestations accessoires : eau, électricité, parc auto, etc.), la détermination du coût des dragages et l'établissement des barèmes de facturation des engins de dragage. Les différents comptes de résultat figurant dans ce rapport sont très détaillés, clairs et précis et présentent une information de bonne qualité. La comptabilité analytique n'est en revanche pas suffisamment opérationnelle pour aider à la prise de décision, selon le directeur général.

C. UN CONTRÔLE INTERNE GÉNÉRAL ET UN CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE ET FINANCIER À METTRE EN PLACE

Le port indique avoir souhaité, dès 2010, s'engager dans une démarche de contrôle interne. À cet effet, un projet de typologie des risques a été établi, identifiant sept catégories de risques, et une première approche de cartographie des risques a été réalisée. Toutefois, ces travaux n'ont pas encore abouti à la mise en place d'un contrôle interne général.

Le contrôle interne comptable et financier (CICF) n'est pas non plus mis en place. Néanmoins, au début de 2014, un organigramme fonctionnel était en cours d'élaboration en collaboration avec les personnels et les premières fiches de procédure ont été établies. Ces dernières portent sur le règlement des fournisseurs, les opérations de caisse, la gestion de la trésorerie et l'état de rapprochement bancaire. Par ailleurs, un mode opératoire a été établi pour le règlement à bonne date des organismes sociaux.

L'examen des fiches de procédure appelle les observations suivantes :

- fiche « caisse » : prévoir le contreseing du caissier sur la situation de caisse, prévoir des contrôles inopinés hors du contrôle systématique de fin de mois, prévoir les modalités de régularisation des écarts éventuellement constatés, indiquer les conditions d'approvisionnement et de dégagement de la caisse (seuil d'encaisse maximal) ;
- fiche « état de rapprochement bancaire » : indiquer la périodicité, prévoir des contrôles de supervision inopinés si leur périodicité n'est pas quotidienne ;
- fiche « visa des dépenses » : prévoir la formalisation de la suspension de paiement ;
- d'une façon générale, prévoir les conditions d'archivage des justificatifs des contrôles réalisés, à produire en cas de vérification extérieure.

Il reste donc au port à poursuivre et finaliser les travaux déjà engagés en matière de CICF en prévoyant les personnels responsables de ces contrôles. L'élaboration d'une nouvelle carte des risques pourrait aussi permettre de redéfinir l'articulation des compétences entre les services, notamment en matière d'achats et de marchés.

Recommandation n°6 : **Compléter les tableaux de bord du contrôle de gestion par des objectifs cibles à atteindre et d'éventuels indicateurs d'alerte.**

Recommandation n°7 : **Développer une carte des risques de l'établissement et renforcer le contrôle interne, général et comptable et financier.**

Le GPMR indique s'être engagé en 2014 dans une démarche de formalisation de son contrôle interne.

PARTIE V : GESTION

I. RESSOURCES HUMAINES

A. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PAR LES SERVICES DU PORT

1. Une gestion de proximité mais une paye et des procédures à homogénéiser et centraliser

a. Trois catégories de personnels très différentes

Au sein du port, trois catégories de personnels sont à distinguer : les cadres et les personnels administratifs, dont la rémunération mensuelle est fixe, hors circonstances exceptionnelles ; les agents de maîtrise et les ouvriers (ou personnels « horaires ») dont la rémunération peut varier chaque mois (au-delà du salaire de base) en fonction des travaux effectués et les marins dont la rémunération est fonction d'un pointage (120 marins sont embarqués en contrat à durée indéterminée (CDI) sur les navires et bateaux du GPMP, qui lui appartiennent ou sont des dragues louées au GIE DP).

b. Des activités sans procédure écrite, peu homogènes et disséminées

L'activité de gestion et de paye de ces personnels est répartie entre plusieurs services au sein du GPMP dont certains délocalisés géographiquement (atelier et dragages - ADR, services territoriaux de Rouen – STR et de Honfleur Port-Jérôme – HPJ) :

- pour les salariés (cadres et personnels administratifs et agents de maîtrise et ouvriers), la gestion est effectuée par la direction des ressources humaines (DRH) ; toutes les décisions ayant un impact sur la rémunération font l'objet de décisions signées par la DRH, voire le directeur général (promotions) avant d'être transmises au service comptable et financier (SCF) pour la paye ; une seconde distinction peut être effectuée selon les catégories de salariés, impliquant d'autres services du port : pour les agents de maîtrise et les ouvriers, les feuilles de pointage sont préparées par la maîtrise et vérifiées par l'encadrement des services concernés (STR, HPJ et ADR principalement) ;
- pour les marins, la gestion est effectuée par le centre d'armement de l'atelier de réparation navale, les contrats de travail sont signés par le directeur général (CDI) ou le DRH contrat à durée déterminée (CDD) et ces éléments font l'objet de feuilles de pointage vérifiées par le centre d'armement d'ADR avant transmission au pôle comptabilité d'ADR pour la paye.

Cette répartition des activités n'est pas décrite dans une procédure. Il n'y a ni homogénéisation des méthodes de contrôles entre le service paye d'ADR et SCF ni échange particulier entre ces deux services concernant la paye des marins.

SCF ne semble, en effet, pas vérifier réellement la paye des marins avant de la mettre en paiement : est simplement mentionnée la vérification d'« éléments de cohérence ». Le service paye d'ADR n'effectue pas de contrôle particulier et aucune consigne ne lui a été transmise en la matière. Pour le reste des fiches de paye (hors marins), des vérifications sont effectuées par SCF, même si elles ne sont pas formalisées dans une procédure, et des échanges ont lieu mensuellement entre la DRH et SCF de façon à corriger les erreurs détectées dans les fiches de paye par SCF.

L'archivage des dossiers est effectué par ADR pour les marins et par la DRH pour les autres personnels (pour partie informatisée, pour les dossiers plus récents). Pour ces derniers, le lieu de stockage est variable, notamment pour ce qui concerne les dossiers ayant fait l'objet de ruptures conventionnelles ou de licenciements.

c. Une gestion de proximité et une paye non centralisée pour les marins

La logique de proximité de gestion des marins sur le site d'ADR trouve son explication dans la nécessité :

- de garantir l'armement des navires avec l'effectif minimal prévu par la réglementation (recrutement rapide grâce à la connaissance d'un « vivier » et rédaction par ADR d'un contrat de CDD, sur la base d'un contrat-type validé par la DRH, avant signature par le directeur général) ;
- de mener les négociations (décisions d'effectifs et négociations annuelles obligatoires sur le terrain menées par ADR, y compris rédaction du protocole d'accord, transmis à la DRH pour signature par le directeur général). Dans ce cadre, un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) spécifique aux gens de mer qui se réunit une fois par trimestre à Rouen (la fréquence fixée par la réglementation étant une fois par semestre) est présidé par le responsable d'ADR.

La situation est différente pour ce qui concerne la paye qui serait, elle, à centraliser. Un éventuel rapprochement d'ADR et de la DRH ou du service comptable financier (paye, relations avec l'agent comptable) n'a pas été envisagé car, selon le port « la gestion des marins a toujours été faite par ADR ».

2. Un risque lié à l'existence de plusieurs matricules

Quelques agents disposent, dans le fichier RH du port, de plusieurs matricules (présence de doublons et, pour l'un des agents, de quatre matricules).

La DRH a expliqué leur existence par la chaîne de traitement informatique des rémunérations dans l'outil. L'absence de souplesse de l'AS400 utilisé à l'époque semble en être à l'origine. La situation a été améliorée lors du changement d'outil. Dans le volet ressources humaines du nouvel outil développé et installé par le service informatique du port, les matricules multiples existants ont été conservés, mais aucun autre n'a été créé.

Recommandation n°8 : **Mettre en place des procédures de suivi des ressources humaines et de paye et centraliser la paye, de façon à sécuriser et homogénéiser les pratiques.**

B. LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET RH DE LA RÉFORME PORTUAIRE AU GPMR

1. Le déroulement des négociations sur les conventions collectives

Au niveau national, la convention collective nationale unifiée (CCNU) a été signée le 15 avril 2011²². Elle concerne l'ensemble des salariés du port et de la SMPI, y compris les fonctionnaires détachés (hors marins, officiers de port, directeur général et agent comptable). Elle devait permettre une meilleure maîtrise de l'évolution de la masse salariale. Une clause de garantie des accords collectifs antérieurs a cependant été incluse dans la convention à l'issue des négociations nationales, limitant la marge de manœuvre du port. La CCNU a institué un cadre d'emploi de référence et une grille de classement sur la base de laquelle une évolution automatique des carrières est organisée. Des salaires de base minimaux hiérarchiques (SBMH) sont fixés selon un barème négocié au niveau national. Les rémunérations ne peuvent y être inférieures. Des gratifications sont prévues et les avantages ne peuvent être réduits (ils évoluent comme le SBMH). Un avenant a été signé le 13 septembre 2012 prévoyant, pour les cadres, un plafonnement individuel d'accroissement de rémunération

²² Les personnels autres que marins étaient jusqu'à la réforme portuaire soumis à la convention collective « verte » de l'Union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritime (UPACIM) : convention collective des ports autonomes maritimes et des chambres de commerce et d'industrie concessionnaires dans les ports maritimes de commerce et de pêche.

de 10 % de la rémunération mensuelle brute perçue avant classement (somme du salaire de base, de l'indemnité d'ancienneté et de celle d'assiduité).

Au niveau local, un accord cadre portant sur les modalités d'application locales de la CCNU et sur l'élaboration d'une grille de classification a été signé le 6 juillet 2012.

Cet accord prévoit la mise en place d'un protocole spécifique pour le cas des auxiliaires de surveillance. Celui-ci n'a pas été élaboré à ce jour.

La classification appliquée aux cadres est celle issue de l'accord cadre national mais celle appliquée aux non-cadres a fait l'objet d'une grille locale, définie en parallèle de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) menée au sein du port. Différents niveaux de compétence ont été définis : « appliqué », « maîtrise » et « expertise ». L'accord instaure deux catégories de salaire de base (salaire comparé ensuite au SBMH) pour les cadres et les non-cadres. L'enjeu de la négociation, selon le port, était de conserver le niveau de la prime de rendement (16 %) et surtout de l'intégrer dans le salaire de base : selon le port, sans cette intégration dans le salaire de base, de nombreux salariés auraient eu un salaire de base très inférieur à celui du SBMH, ce qui aurait impliqué un réalignement des salaires coûteux. Dans le même esprit, l'accord local prévoit l'application d'un coefficient de 0,72 aux taux des rubriques de majoration d'heures existantes.

L'accord local prévoit également dans le cadre des négociations annuelles obligatoires (NAO) locales, une promotion « métier » (changement de niveau ou d'échelon) et une promotion individuelle (mérite) qui font l'objet d'une décision du directeur général. Dans le deuxième cas, la promotion est automatique (1 % tous les trois ans jusqu'à 39 ans d'ancienneté pour les salariés dont le salaire est supérieur au SBMH, ce qui, selon le port, concerne 80 % des salaires) ou non automatique (4 % du salaire de base pour les non-cadres et 6 % pour les cadres).

Les mesures automatiques limitent assez largement la marge de manœuvre du port même si celui-ci a pu figer certains paramètres dans la négociation.

2. De longues négociations relatives au transfert des personnels de l'outillage

Le climat social a été marqué par les négociations relatives au transfert des personnels de l'outillage prévu par la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. Celle-ci prévoyait en effet que les ports devaient cesser l'exploitation des outillages dans un délai de deux ans soit, pour le GPMR, le 17 avril 2011. La même loi prévoyait la constitution d'une liste des salariés transférés aux exploitants, par accord avec les organisations syndicales ou à défaut par le président du directoire.

L'information et la consultation du personnel ont été menées par le port avec l'objectif de permettre les transferts au moment de la cession des engins, mais les négociations ont été longues, ce qui n'a pas permis d'atteindre cet objectif. Les transferts ont eu finalement lieu le 2 mai 2011, soit un an après la cession des engins. En effet, en l'absence de signature de la CCNU, et faute d'accord sur le volet « pénibilité », la date prévue pour le détachement (1^{er} octobre 2010) n'a pas pu être respectée : à la suite de nombreux mouvements de grèves nationaux sur le thème des retraites, de la CCNU et de la pénibilité (jusqu'à la fin du mois de février 2011), les accords nationaux ont finalement été conclus en mars et signés en avril 2011 et l'accord cadre local a été signé le 14 avril 2011.

Une séance collective de signature des conventions tripartites individuelles de détachement (CTID) a été organisée le 15 avril 2011. Les détachements ont pris effet le 3 mai 2011 et le 21 mai 2011 pour les détachements vers la filiale de maintenance (SMPI).

Dans l'attente de la fin des négociations, il n'y a pas eu de comité d'entreprise au GPMR jusqu'au 11 décembre 2012, date de la première séance du comité.

C. LES EFFECTIFS DU PORT

1. L'évolution des effectifs, sous l'effet de la réforme portuaire et de l'amélioration de l'organisation

Entre 2008 et 2012, les effectifs²³ du port ont connu une baisse de 16 % passant de 543,9 équivalents temps plein travaillé (ETPT) à 456,6 ETPT (annexe 4). Les effectifs du port sont répartis en trois catégories comme expliqué *supra*. Le port dispose également de 4 ETPT expatriés (contrats d'assistance technique au Gabon). Les effectifs des personnels horaires ont diminué de 56 % sur la période (- 113,9 ETPT) tandis que les personnels mensuels ont augmenté de 13 % (28,9 ETPT). Les effectifs des marins sont, eux, assez stables (- 2 ETPT).

Les effectifs sont répartis sur plusieurs sites. À la fin de 2012, 33 % étaient au siège, 32 % à bord des navires (marins), 15 % au Croisnet, 9 % à la tour radar de Port-Jérôme, 7 % au service territorial de Rouen, 3 % à Honfleur et 2 % à l'outillage.

L'évolution des effectifs est surtout liée à l'optimisation de l'organisation du port et à la réforme portuaire. Ces mesures se sont traduites, entre 2008 et 2012, par une baisse du nombre d'ouvriers et un renforcement de l'encadrement des services (+ 20 % pour les cadres et officiers de ports), via deux mesures : recrutements de cadres (+ 11,7 ETPT, soit + 22 %) et requalifications, avec des changements de catégorie proposées à certains agents dans le cadre de l'accompagnement des réorganisations et des réformes.

2. La réforme portuaire : transferts et mesures d'accompagnement

a. Répartition prévue dans le projet stratégique

À l'occasion de l'élaboration de son projet stratégique, le GPMR avait identifié les possibilités suivantes pour les 125 agents concernés par la réforme portuaire : 31 départs à la retraite entre la fin de 2009 et 2013 (essentiellement des départs en pré-retraite amiante), 43 agents (grutiers et portiqueurs) susceptibles d'être détachés chez des opérateurs, 20 à 25 agents susceptibles d'être détachés dans la filiale de maintenance du GPMR et 20 à 25 reclassements au sein des services du GPMR (accueil des navires, voies ferrées portuaires).

Les opérateurs de manutention n'envisageaient pas d'accueillir dans leurs entreprises les agents chargés de la maintenance.

b. Des négociations longues et difficiles : un contexte social délicat de 2009 à 2011

La mise au point de l'accord cadre local a été le principal sujet des quelque 150 réunions paritaires tenues par le GPMR avec la Confédération générale du travail (CGT). Il a été signé le 14 avril 2011, à la limite des délais imposés par la loi (le 17 avril 2011 pour le GPMR).

Le GPMR a mis en avant l'organisation du travail dans chaque entreprise de manutention. Les revendications syndicales portaient, elles, sur la mise en place d'un « accord de place », unifiant l'organisation du travail sur le port. Les négociations ont donc été longues et difficiles (absence d'accord, liste prise par le président du directoire, non-réponse des agents, boycott des entretiens, etc.). L'essentiel des négociations a porté sur les garanties, notamment financières, des détachements de personnel et des reclassements. L'accord a été trouvé sur la définition d'un salaire de référence, garanti pour 35 heures et couvrant l'ensemble des personnels non-cadres du service de l'outillage. Aucune « prime de détachement » n'a été octroyée dans cet accord cadre.

²³ Dans son décompte d'effectifs, le port intègre également les personnels dits « payés non actifs », bénéficiaires soit d'une préretraite progressive (PRP), soit d'un congé de fin de carrière (CFC) dans le cadre de la gestion de fin de carrière, soit d'un dispositif d'accompagnement de la réforme portuaire.

À l'issue de la réunion de signature des CTID du 15 avril 2011, la situation était la suivante : deux entreprises acceptaient d'accueillir chacune huit agents et deux autres en accueilleraient chacune un. La prise de poste de ces agents est intervenue le 3 mai 2011. Les discussions se sont poursuivies pour affecter quatre autres grutiers dans deux entreprises mais n'ont pu aboutir. Les salariés dont le détachement était prévu dans la filiale de maintenance n'ont pas accepté de signer leur CTID le 15 avril, au motif que les négociations sur les conditions de travail n'étaient pas achevées. Cette situation a été régularisée le 21 avril 2011, pour 26 agents.

Conformément à l'accord cadre interbranches du 30 octobre 2008, des négociations ont été entamées pour arrêter les dispositifs d'accompagnement social à la mise en œuvre de la réforme. Un accord paritaire local spécifique, complétant l'accord cadre local, a été signé. Il précise les conditions d'accès aux dispositifs de pénibilité et de préretraite amiante et prévoit la possibilité de proposer un congé de fin de carrière (CFC) pour les personnels du service de l'outillage, d'une durée maximale d'un an. Ce dispositif a été étendu aux agents d'autres services libérant un poste permettant le reclassement d'un agent de l'outillage.

c. Un bilan contrasté : de nombreux départs anticipés et peu de détachements finalement consolidés

À l'issue de la réforme, la répartition a été la suivante (cf. tableau *infra*).

Tableau n° 4 : Répartition des affectations (pour les agents concernés par la réforme en juin 2011)

	Entreprise ou service d'accueil	Nombre	%	Retours	Départs**	Reclassés après retour
CFC ou départ**		25	24 %			
Détachement	SMPI*	26	25 %	26	9	17
	Entreprise 1	8		6	1	5
	Entreprise 2	8		0	1	
	Entreprise 3	1		0	0	0
	Entreprise 4	1		1	1	0
	Sous-total entreprises manutention	18	17 %	7	3	4
Total	44	42 %	33	12	21	
Reclassement	Services GPMR	37	35 %		15	43
		106				

Source : Cour des comptes

* : filiale du GPMR

** : retraite, amiante, pénibilité

Le GPMR a connu des sureffectifs même si les départs ont été facilités par plusieurs mesures accordées dans le cadre de la réforme portuaire, notamment la possibilité de départs anticipés (départs amiante, pénibilité, etc.) qui ont largement contribué à l'intégration des personnels à reclasser (cf. le détail des reclassements à la suite de départs et autres reclassements internes et à la suite de l'exercice des droits de retour en annexe 4). En effet, les 31 départs naturels (cf. annexe 4) ne permettaient pas, à eux seuls, de satisfaire les objectifs de diminution et de reclasser les personnels provenant de l'outillage.

La réforme portuaire se solde cependant plutôt par des départs et des reclassements internes que par un véritable transfert, seule une dizaine d'agents ayant réellement été transférée à des entreprises de manutention.

Les agents qui restent détachés disposent d'un droit de retour de quatre ans au lieu des trois ans prévus dans l'accord national et d'une garantie de réintégration en cas de licenciement économique de 21 ans (au lieu des 14 ans prévus dans l'accord national).

3. L'absentéisme

Une analyse de l'absentéisme montre une augmentation significative du nombre de jours d'absence entre 2008 et 2010, surtout corrélée à un nombre de jours de grève, de petite maladie, d'accident du travail ou de maladie professionnelle, voire de nombre de jours de récupération ou de réduction du temps de travail (RTT) pris. Cette augmentation a été suivie d'une diminution en 2011 et surtout en 2012. Ces augmentations coïncident avec la période de mise en œuvre de la réforme.

Une évolution est également intervenue s'agissant des congés maladie d'une durée courte (inférieure à sept voire trois jours). Le port verse une prime d'assiduité censée limiter l'absence de courte durée mais dans les faits, sauf absence injustifiée, cette prime est un élément fixe de rémunération. Lors de la mise en œuvre du salaire de base minimal hiérarchique, la prime d'assiduité a été d'ailleurs intégrée au montant du salaire comparé au SBMH. Cette prime ne remplit donc plus sa fonction incitative et ne permet plus de lutter efficacement contre l'absentéisme de courte durée.

D. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. L'évolution générale des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel ont diminué de près de 8 % entre 2008 et 2012 (cf. annexe 4). Cette baisse est à comparer avec l'évolution de l'effectif moyen sur la même période (- 15 %). Au premier abord, les charges pour rémunération et les charges sociales semblent contenues, avec une diminution de plus de 7 %. Les autres charges sociales diminuent plus fortement (- 28 %). Le coût par agent, passant de 60 320 € en 2008 à 66 046 € en 2012, avec une hausse à 80 823 € en 2010, reste néanmoins en augmentation (+ 9,5 %). Ceci est principalement dû à l'augmentation de la part des salaires dans cette même rémunération (+ 10,1 %).

2. Les principaux facteurs d'évolution des dépenses de personnel

a. L'évolution des salaires et traitements de base

Les dépenses relatives aux salaires de base ont augmenté de 10 % entre 2008 et 2012, alors que les effectifs du port ont diminué de 15 %. À la suite de la réforme salariale mise en œuvre, certaines primes, notamment la prime d'assiduité et la prime d'ancienneté, sont comprises dans le salaire de base. Une analyse plus détaillée, à partir des éléments de rémunération transmis par le port (en intégrant ces primes dans un traitement de base théorique pour effectuer une comparaison à périmètre constant), montre que les dépenses diminuent de 14 %, ce qui semble plus en rapport avec la diminution des effectifs.

Outre les facteurs généralement rencontrés (glissement vieillesse-technicité), cette évolution est expliquée par les augmentations de salaires faisant suite aux accords de branche, par le renforcement de l'encadrement, par les promotions internes intervenues après les nombreux départs d'agents relativement anciens et par les requalifications qui ont accompagné les réorganisations et réformes.

La limitation des augmentations de salaire de base prévue à l'avenant de la CCNU (application d'un plafond individuel de 10 % pour les cadres) a, elle, bien été appliquée par le port. Elle a concerné un nombre réduit de cadres (18) et l'économie a été de 116 901 € bruts annuels.

b. Les indemnités de licenciement et pour rupture conventionnelle : des montants importants et très variables

Le récapitulatif, fourni par le port, des montants versés pour licenciement, rupture conventionnelle ou fin de contrat est de 983 957 € sur la période (cf. tableau en annexe 4).

Les montants versés dans le cadre de ruptures conventionnelles sont très variables et s'échelonnent de 805 € à 80 628 €. Le montant versé pour ruptures conventionnelles a augmenté entre 2010 et 2013, de même que celui pour licenciements en 2011 (cf. annexe 4). Certains versements de ces indemnités ont fait l'objet de réimputations, ayant été débités à tort sur le compte 6784 au lieu du compte 64141.

Enfin, il existe, dans certains cas, un défaut de suivi des comptes d'avances et acomptes au personnel pouvant conduire à un risque de non-recouvrement. Par exemple, dans le cas d'un licenciement effectué le 13 janvier 2011 pour inaptitude physique, une somme de 2 000 € a été versée le 23 décembre 2010 à titre d'acompte (au débit du compte 42523). Cette somme n'a pas été retenue sur l'indemnité de 33 422,89 € qui a été versée en janvier 2011 et, par lettres du 22 juillet 2011 et du 26 août 2011, le chef du service comptable et financier a demandé le remboursement de la somme de 1 919,88 € restant due sur cet acompte. Cette somme a été finalement recouvrée par versements étalés compris entre août et décembre 2011 inclus.

c. Les personnels mis à disposition

Le GPMR met à disposition du GIE DP deux agents dont l'administrateur. Le GIE DP rembourse au port les salaires de ces agents. Les autres mises à disposition concernent plus récemment les personnels du GIE HAROPA (30 ETP au 31 décembre 2013) pour un remboursement au port par le GIE de 1,803 M€.

La Cour relève à cet égard que la mise à disposition auprès du GIE DP ne fait l'objet d'aucune convention signée entre le GPMR et le GIE DP²⁴, alors que ceci est obligatoire d'après la circulaire n°2167 du 5 août 2008 relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État.

d. Des dépenses pour primes multiples, mais en diminution

Les dépenses de primes et indemnités ont augmenté jusqu'en 2010 mais diminué de 20 % entre 2008 et 2012 (15 % pour l'effectif moyen du port). Cette diminution est dans les faits beaucoup moins forte pour la raison déjà évoquée *supra* concernant le salaire de base (les primes d'assiduité et d'ancienneté n'apparaissent plus en tant que telles).

Un système indemnitaire étoffé et complexe

Le système indemnitaire se révèle assez complexe, tant en raison du nombre d'indemnités et de primes que de leurs modalités de calcul.

Les primes sont répertoriées sur différents supports : la CCNU, l'accord local du 6 juillet 2012, l'ancienne convention collective pour les primes maintenues, mais également plusieurs accords locaux²⁵.

Plusieurs primes font l'objet de calculs croisés dans le cadre de la convention collective « verte ». L'augmentation de certaines indemnités a un effet mécanique sur les autres, expliquant l'augmentation du montant de primes entre 2008 et 2010 alors que les effectifs diminuent. Enfin, la majeure partie des indemnités et primes étant indexée sur le traitement de base, chaque hausse salariale (notamment, les augmentations générales) se traduit par un accroissement des charges. Mais ce constat vaut pour l'ensemble des GPM et n'est pas propre au GPMR.

Le système indemnitaire a été revu dans le cadre de l'adhésion à la convention collective unifiée « Ports & Manutention » signée au niveau national le 15 avril 2011. Dans ce cadre, des gratifications ont été ajoutées (médailles, gratification annuelle), peu de primes ont été supprimées. Les avantages sociaux ont été conservés (primes de panier, etc.). Mais ce constat n'est pas propre au GPMR. Un protocole local a été signé le 6 juillet 2012 et plusieurs protocoles d'accord locaux ont été signés en 2013 concernant certains services du port,

²⁴ Il a été détaché au port autonome de Rouen, dans le poste d'administrateur du GIE DP, par arrêté n°3010344 du 10 février 2004 pour la période allant du 15 octobre 2003 au 14 octobre 2008 (cinq ans), puis par arrêté n°9004180 du 15 avril 2009 pour la période suivante allant du 15 octobre 2008 au 14 octobre 2013 (cinq ans).

²⁵ Par exemple, les protocoles d'accord sur l'organisation du service des ateliers et des dragages, sur l'organisation du travail des salariés affectés à la gestion de circulation des voies ferrées portuaires et à l'exploitation multimodale ou encore à la gestion des réseaux électriques.

créant des primes spécifiques pour certains personnels et participant à la multiplication des primes et à la difficulté de gestion²⁶.

La régularité de certains versements de primes

Certaines décisions de la DRH conduisant à des versements de primes ne sont pas en accord avec les conditions de versement de ces primes : par exemple, le versement automatique pour un agent, chaque mois, d'une prime correspondant à 25 heures de récupération (décision prise « à titre exceptionnel » et « compte tenu de la situation personnelle »), prolongée jusqu'au 31 mai 2012 (au lieu du 31 mars) toujours en raison de « la situation personnelle ».

Le versement coûteux et sans base juridique de primes « d'intéressement » en 2011

L'accord d'intéressement en vigueur au moment de la mise en œuvre de la réforme portuaire était valable pour les années 2007, 2008 et 2009. Il y est précisé (article 2) qu'il « ne saurait être renouvelé par tacite reconduction ». Le calcul était fondé sur trois critères et une formule détaillée. Le GPMR a expliqué que le renouvellement de cet accord n'avait pas pu être effectué à temps pour l'année 2010 en raison du contexte social de la réforme portuaire, très tendu (menaces physiques, locaux envahis et saccagés, sécurisation du quartier par les forces de l'ordre, alors que des centaines d'agents portuaires havrais venaient se joindre aux manifestants rouennais), et de la difficulté à faire avancer les négociations (impossibilité de signature d'un quelconque protocole avant la résolution nationale du conflit). Un nouvel accord (2011-2013) a été signé le 30 mai 2011.

Le port a également expliqué que le non-versement d'une prime en 2010 aurait été mal compris car le bénéfice pour le port était historique cette année-là : « Mi 2011, alors que l'on sortait d'une période de pratiquement trois années de violences et de conflits, alors qu'il était impératif de ramener de la sérénité sur le port, alors que le mot d'ordre était à la réconciliation, et alors que jamais les résultats du port n'avaient été aussi bons, il n'était pas envisageable de ne pas verser un intéressement au titre de 2010. Une telle démarche aurait été vécue comme une sanction, et un *casus belli*, par les salariés, voire pour certains d'entre eux une injustice, qu'ils aient été ou non directement concernés par la réforme. ».

Pour l'année 2010 (versement 2011), à défaut d'accord d'intéressement, deux primes ont donc été versées à l'ensemble des salariés du GPMR sur la base d'une décision du directeur général du GPMR du 23 mai 2011 (1 000 € bruts - prime équivalente d'intéressement - et 250 € bruts - prime de bon trafic). Cette décision ne peut cependant pas constituer une base juridique solide. L'« absence de cadre juridique sur l'intéressement en 2010 » est soulignée dans les visas et elle vise l'article 102-20 du code des ports maritimes fixant les attributions du président du directoire. Celui-ci ne mentionne cependant pas la possibilité de décider de tels versements. « Le président du directoire (...) fixe la rémunération du personnel sous réserve de l'observation des règles de tutelle », ce qui ne permet pas de créer des primes supplémentaires par rapport à celles prévues dans le cadre juridique existant.

Ce versement a donc été effectué en dehors de toute base légale justifiant le montant choisi pour ces deux primes. Le montant correspondant versé en 2011 (au titre de l'année 2010), était, selon les données du GPMR (bilan social 2011), de 650 980 € (281 676 € et 216 985 € versés en 2009 et 2010 pour comparaison). Ce versement s'est de plus révélé coûteux

²⁶ Dans le protocole d'accord lié à l'organisation du travail des salariés affectés à la gestion de circulation des voies ferrées portuaires et à l'exploitation multimodale, la demi-heure de travail de nuit effectuée par les équipes entre 5 h 30 et 6 h est arrondie à 1 h et bénéficie d'une majoration de 35 % et les 20 minutes par jour de travail, correspondant au temps de pause, sont ajoutées en fin de mois au compteur RTT. Le protocole d'accord sur l'organisation du travail des salariés affectés à la gestion des réseaux électriques du GPMR prévoit les rémunérations complémentaires suivantes réévaluées annuellement sur la base de l'évolution du SBMH : 10 € bruts par jour de service en semaine du lundi au jeudi, 25 € bruts par jour de service du vendredi, samedi, dimanche et jours fériés, 15 € d'indemnisation forfaitaire pour des interventions à domicile, 1 heure de rémunération minimale pour toute intervention extérieure en période d'astreinte.

en l'absence d'accord, le port devant payer intégralement les charges sociales et fiscales en vigueur (soit près du double).

3. L'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)

Comme l'indiquent les tableaux en annexe 4, l'augmentation de la RMPP du port oscille autour du cadrage fixé par les tutelles et la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP). Elle le dépasse une année sur deux.

Les écarts s'expliquent essentiellement, en 2012 et 2013, par les mesures salariales accordées dans le cadre de la nouvelle CCNU et, en particulier, par l'effet des négociations tardives dans l'année 2011 (accord national), puis 2012 (accord local). La marge de manœuvre du GPMR est faible puisque la plupart des composantes résultent de l'application des accords nationaux. À la suite des départs de personnels effectués les années précédentes (CFC, amiante, etc.), il reste désormais peu de départs à la retraite susceptibles d'alléger la masse salariale. Ceux-ci sont de plus difficiles à prévoir. Les mesures automatiques s'appliquent et la marge de manœuvre réside donc dans la seule négociation annuelle locale de la NAO. La CIASSP a d'ailleurs recommandé au GPMR de veiller à l'impact des effets reports liés à la NAO locale pour l'année 2014.

Il est par ailleurs difficile d'apprécier l'évolution réelle de la RMPP compte tenu des changements de méthodologie effectués. L'effet de la réforme salariale est important et la CIASSP a dû, pour homogénéiser les données et pouvoir lire le suivi par rapport aux années précédentes et entre 2011 et 2012, effectuer des retraitements et utiliser des méthodologies légèrement différentes des années précédentes²⁷.

Enfin, ces constats sont à relativiser au vu du panorama des données RMPP des GPM consolidées par la direction du budget de 2008 à 2012 (cf. tableau en annexe 4). Le GPMR n'est en effet pas le GPM pour lequel l'évolution de la RMPP est la plus importante.

II. ACHATS ET MARCHÉS

A. LE GPMR, POUVOIR ADJUDICATEUR ET ENTITÉ ADJUDICATRICE

Le GPMR est soumis au code des marchés publics (CMP) à la fois en tant que pouvoir adjudicateur (article 2-1° du CMP) et, en tant qu'entité adjudicatrice, en sa qualité d'opérateur de réseaux (article 135-4° du CMP). Il est utile de délimiter le champ des achats pour lesquels le port agit en tant qu'opérateur de réseau, puisqu'il s'agit d'une source potentielle de simplification des achats, du fait de seuils de procédure plus élevés, ainsi que d'économie, du fait des négociations possibles avec les prestataires.

Le port ne distingue pas au sein de son outil informatique de suivi des marchés ceux passés en tant qu'entité adjudicatrice et ceux passés en tant que pouvoir adjudicateur. Cependant, il a publié, lors de la séance du 29 janvier 2008 du conseil de surveillance, en suivant les principes directeurs définis par la commission consultative des marchés le 23 janvier 2007, une liste de marchés entrant dans le champ des opérateurs de réseaux : l'annexe III du procès-verbal contient une « liste indicative » de trente prestations de fournitures, travaux et services, définies par référence aux codes CPV (*Common Procurement Vocabulary* - vocabulaire commun pour les marchés publics de l'Union européenne) de la nomenclature européenne. En pratique, les services du port ont rarement distingué les deux régimes avant 2011 et le champ des prestations relevant

²⁷ Ainsi, pour les personnels de l'Union des ports français (catégorie UPF de la CIASSP par opposition aux marins), l'augmentation en 2012 est inférieure au cadrage mais dans un contexte de méthodologie spécifique (appliquée à 2011 et 2012) : pour homogénéiser les données RMPP, les effets des primes versées en 2011 à la suite de l'absence de prime d'intéressement ont été neutralisés et des retraitements ont été effectués (notamment l'intégration des primes d'assiduité, d'ancienneté et de rendement dans le salaire de base).

de l'entité adjudicatrice fait encore parfois débat ou donne lieu à des erreurs (cf. examen d'un échantillon de marchés). Compte tenu de la similarité des missions de tous les grands ports maritimes, un rapprochement avec les ports ayant également mené cet exercice (grands ports maritimes du Havre et de Nantes Saint-Nazaire notamment, depuis 2007) pourrait être utile.

Le GPMR a procédé à l'occasion du contrôle de la Cour à la reconstitution, entre 2008 et 2012, de la répartition des marchés passés à un titre ou à un autre. Alors que la part des marchés passés en tant qu'entité adjudicatrice n'est que de 6 % environ en 2008 et en 2009, elle atteint quasiment 50 % en 2012, pour des besoins d'achats n'ayant pas évolué, signe que le recours à ces procédures n'est effectivement entré que progressivement dans les pratiques des services passant des marchés en 2008-2012.

B. ORGANISATION ET ÉTAPES DU PROCESSUS D'ACHAT AU GPMR

a. Une forte déconcentration : deux pôles ayant un rôle majeur

Une annexe au règlement intérieur du conseil de surveillance du GPMR, dont la version la plus récente date du 21 juin 2013, comporte bien les éléments prévus par le code des ports maritimes et décrit les principales étapes et les acteurs concernés en matière de marchés publics au sein du port.

L'organisation des achats est largement déconcentrée au sein du GPMR, mais un suivi de tous les marchés est assuré par le pôle marchés publics de la direction financière, qui s'appuie notamment pour ce faire sur un outil informatique développé en interne (AS400). Le pôle est constitué d'une responsable et de deux agents polyvalents.

Le service des achats du service ateliers et dragage occupe une place particulière au sein du GPMR sur les marchés. Il compte trois acheteurs au sein de son pôle administratif et une cellule marchés constituée de deux personnes. Il assure selon ses indications l'achat de l'ensemble des fournitures pour le GPMR. Ce rôle n'est pas formalisé, mais relève de la « tradition orale », selon les termes utilisés par le service. Il tient une liste qui lui est propre de ses marchés annuels ou pluriannuels qui sont encore actifs, à l'exception des marchés ponctuels ou correspondant à une seule commande. Il a été amené à conseiller d'autres services du GPMR en matière de marchés, pour deux marchés - d'un autre service et de la capitainerie - au moins. Il assure un suivi des seuils réglementaires, grâce aux notes du service juridique du GPMR.

b. Expression et estimation des besoins

Le règlement intérieur indique que « la définition et l'estimation chiffrée du besoin sont effectuées par le service responsable de l'opération », mais ces responsabilités selon le type d'achats à effectuer (répartis selon les thématiques techniques ou administratives du port, en distinguant si nécessaire fournitures, travaux et services) ne sont pas définies au sein du GPMR. Elles ne peuvent être que reconstituées *a posteriori* à partir de la liste des achats passés et des services qui en ont été responsables.

c. Choix et mise en œuvre de la procédure de publicité et de mise en concurrence

La procédure est déterminée par le service responsable de l'opération, en fonction des seuils réglementaires. Le choix de la procédure est donc à nouveau déconcentré. Le règlement intérieur du conseil de surveillance précise les seuils applicables en 2009 et indique : « Ces seuils peuvent évoluer en fonction des modifications ultérieures qui seront apportées dans la réglementation des marchés publics et qui se substitueront alors à ceux du présent règlement ». Des changements de seuils sont intervenus depuis lors.

Au-delà de l'annexe au règlement intérieur du conseil de surveillance, succincte et peu opérationnelle, il n'existe pas d'instruction centrale précisant les seuils réglementaires à jour aux services et, de façon plus générale, les dispositions à appliquer pour que les principes de la commande publique soient respectés, y compris dans le cadre des procédures adaptées (procédures à adopter pour la passation, modèles-type, circuits de visa, etc.). Les services peu habitués à passer des marchés se rapprochent ainsi d'emblée du pôle marchés de la direction financière ou du service ADR. Ce dernier assure une veille juridique pour ses propres besoins, en

s'appuyant sur les informations de la direction des affaires juridiques du ministère chargé des finances. Une mise en commun des pratiques des services passant des marchés au sein du port serait souhaitable, ce qui permettrait une harmonisation, une amélioration et une formalisation de ces pratiques par la direction financière.

Le service responsable de l'opération rédige en théorie l'ensemble des documents en vue de la passation du marché. Le pôle marchés de la direction financière peut cependant être conduit à rédiger directement des marchés, y compris non formalisés, pour des services passant peu de marchés.

Les documents sont ensuite transmis, pour les marchés de plus de 90 000 €, au pôle marchés de la direction financière, qui les vérifie, propose s'il y a lieu des modifications, puis procède aux formalités de publicité. Les points de contrôle du pôle marchés ne sont pas précisés et l'examen d'un échantillon de marchés montre des faiblesses dans l'examen qui est effectué.

Pour les marchés de moins de 90 000 €, le règlement intérieur prévoit que le service responsable gère l'ensemble de la procédure, mais cela se fait en collaboration étroite avec la direction financière pour certains services. Seule la direction financière a par exemple accès à la plate-forme dématérialisée relative aux marchés (procédure de publicité applicable pour des marchés entre 50 000 € et 90 000 €).

Pour la mise en œuvre de la procédure de passation, le GPMR indique qu'il utilise les guides et modèles élaborés par la direction des affaires juridiques du ministère chargé des finances (<http://www.economie.gouv.fr/daj>, : Marchés publics , Conseil aux acheteurs), qui sont annexés au règlement intérieur depuis juin 2013. Les services ne se réfèrent cependant pas toujours à ces pièces et les pratiques ne sont pas homogènes.

d. Examen des offres et choix du titulaire

Il n'existe pas à proprement parler de commission d'appel d'offres, mais une commission d'examen des offres, l'ouverture des plis étant réalisée par la direction financière pour les marchés (formalisés ou non) de plus de 90 000 € HT et par le service responsable de l'opération pour les marchés de moins de 90 000 € HT. Là encore, ce schéma est théorique puisque la direction financière est amenée à procéder à l'ouverture des plis pour certains services pour des achats de moins de 90 000 €.

e. Suivi de l'exécution du marché

Le suivi de l'exécution est effectué par le service responsable, qui procède, par exemple, aux réceptions éventuelles des marchés de travaux.

Les pièces de marchés sont contrôlées par le pôle marchés de la direction financière avant d'être présentées pour paiement par le service ordonnateur au comptable (au sein de la même direction). À nouveau, les points de contrôle interne ne sont pas précisés et des défaillances importantes dans le suivi de l'exécution des marchés, telles que des paiements sur des marchés qui n'étaient plus valides, ont été constatées. Le pôle marchés procède à la saisie manuscrite de chacun des montants payés sur marchés, se privant ainsi de calculs ou de contrôles automatiques au sein de son outil informatique, qui limiteraient les risques d'erreur.

La direction financière a mis en place au sein de l'outil de suivi des marchés une procédure d'alerte mensuelle automatisée applicable aux marchés arrivant à échéance dans les trois mois et devant être renouvelés. Il s'agit d'un progrès notable, mais le paramétrage de cette alerte n'a cependant pas permis d'empêcher certains oublis.

L'ordonnateur, comme le comptable, conserve un dossier par marché. Les modalités d'archivage et de constitution de ces dossiers n'ont pas été définies au sein de la direction financière ou des services du port.

f. Commission consultative des marchés

Une commission consultative des marchés a été constituée en application de l'article R. 103-10 du code des ports maritimes. Elle examine les projets de marchés dont les montants sont les plus élevés²⁸ et se réunit de ce fait assez peu (une fois en 2010, trois fois en 2011 dont une consacrée au seul programme d'amélioration des accès maritimes, deux fois en 2012). Le directeur général peut soumettre à l'examen de cette commission tout sujet relatif à la préparation, à la passation ou à l'exécution des marchés, possibilité qui n'est pas aujourd'hui exploitée. Cette commission pourrait venir en appui *ex ante* ou valider *a posteriori* une politique des achats mise en place par le GPMR.

g. Conclusion

L'organisation et la mise en œuvre du processus d'achat, largement déconcentrées, comportent des lacunes comme : l'absence d'une définition claire des responsabilités respectives des services concernés par les marchés (y compris en matière d'archivage des dossiers de marché), l'absence d'instructions internes relatives aux pratiques et aux procédures à appliquer par les services, l'absence de définition des points de contrôle interne mis en œuvre par le pôle marchés de la direction financière, la persistance de pratiques obsolètes compte tenu de l'outil informatique dont dispose le GPMR. On relève des écarts entre les pratiques des services et ce que prévoit le règlement intérieur.

C. CARACTÉRISTIQUES DES MARCHÉS DU GPMR

Il n'existe pas de typologie (générale ou partielle) des achats du GPMR, bien que des tris des achats effectués soient possibles et soient réalisés ponctuellement, en fonction des comptes, des fournisseurs ou de la nature des dépenses sur marchés. Il est cependant possible de dégager quelques caractéristiques des marchés passés par le port. L'analyse détaillée est présentée en annexe 6.

Le port a passé en moyenne 105 marchés par an pendant la période 2008-2012, qui ont représenté un montant annuel moyen²⁹ de 27,7 M€. Ils sont attribués à des fournisseurs variés (86 titulaires différents se sont vus attribuer les marchés passés en 2011, comme en 2012, 14 % d'entre eux étant communs aux deux exercices).

Dix-huit services ont été conduits à passer des marchés au cours de la période considérée, ce qui atteste la grande déconcentration des achats du GPMR. Six services passent en moyenne moins d'un marché par an, tandis que deux services (service territorial de Rouen Port-Jérôme et service ateliers et dragage) passent à eux seuls 56,4 % des marchés du GPMR, soit environ 30 marchés par an.

86 % des marchés passés par le GPMR sont des marchés à procédure adaptée. Ils représentent en moyenne 63 % du montant annuel des achats. Les marchés de plus de 90 000 €, c'est-à-dire qui exigent une publication au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), effectuée systématiquement par la direction financière, ne représentent que 42 % des marchés passés en 2011 et 2012, mais 93 % du montant de ces marchés.

Excepté en 2012, les achats de travaux sont prépondérants et très variables d'une année sur l'autre, en fonction de la réalisation de différents projets d'investissement. Les marchés du GPMR concernent majoritairement la mise en œuvre de ces derniers. Les dépenses de fonctionnement sur marchés ne représentent qu'un quart des dépenses sur marchés en moyenne en 2008-2012. Cette répartition constitue une difficulté objective dans l'application de l'objectif de 10 % de réduction des achats imposé dans le cadre de la circulaire du 12 février 2012 relative

²⁸ Seuil de 1 M€ HT pour les fournitures et services, de 4,5 M€ HT pour les travaux et de 300 000 € HT pour les prestations intellectuelles (études et maîtrise d'œuvre).

²⁹ Basé sur les montants initiaux des marchés, montants maximaux pour les marchés à bons de commande avec maximum.

à la professionnalisation des achats dans les établissements publics de l'État, ce dernier ne pouvant guère porter que sur les marchés liés au fonctionnement du port.

D. EXAMEN D'UN ÉCHANTILLON DE MARCHÉS

1. Méthodologie

Un échantillon de 27 marchés a été examiné par la Cour. L'échantillon a été constitué de façon à examiner des marchés de montants variables, passés selon des procédures formalisées ou adaptées, par des services différents et diversement actifs en matière de marchés, et relevant des trois grands types d'achats (travaux, fournitures et services). Compte tenu du nombre important de marchés passés par le GPMR chaque année, l'échantillon porte essentiellement sur les deux années les plus récentes. Il a par ailleurs été tenu compte de l'existence de titulaires ayant été choisis à plusieurs reprises par le GPMR (des marchés attribués à quatre d'entre eux ont été inclus dans l'échantillon) ou encore de montants de marché très proches de seuils relatifs à la publicité ou à la passation de procédures formalisées.

Les dossiers de marché conservés par le GPMR (dossier de l'ordonnateur et dossier du comptable) ont été consultés, afin de juger de la régularité et de la qualité de la passation et de l'exécution des marchés.

2. Conclusion

L'examen de l'échantillon de 27 marchés a mis en lumière des problèmes *in fine* nombreux dans :

- la mise au point des pièces de marché (clause relative à l'avance inappropriée, montant maximal d'un marché à bons de commande inapproprié, absence de déclaration de sous-traitance) ;
- la procédure de passation des marchés (hésitations ou erreur de procédure ; erreur relative aux supports de publicité ; pas de publication d'un avis d'attribution pour les marchés européens à deux exceptions près) ;
- l'exécution des marchés (actes de reconduction oubliés et ordres de service rétroactifs, modifications d'actes d'engagement par le GPMR sans passer d'avenant avec le prestataire) ;
- la tenue des dossiers de marchés (hétérogénéité dans la nature des pièces conservées).

Les méthodes et modèles de pièces utilisés par les services aux différentes étapes de la publicité (supports choisis, notamment) et de la passation (notamment forme et circuit de signature des actes d'engagement, modalités de notification) ne sont pas harmonisés.

La forte déconcentration des achats augmente le risque que des achats hors marchés soient effectués, alors que l'on atteint les seuils de procédure formalisée pour une même famille d'achats à l'échelle du GPMR. La direction financière indique qu'elle procède à des sondages *a posteriori* pour vérifier le respect des seuils sur des prestations homogènes. Les rapporteurs ont constaté l'existence de dépenses hors marchés auprès d'agences de voyage ou encore pour des achats informatiques.

Ces défauts renvoient à l'organisation des marchés au sein du GPMR et au défaut d'animation de l'activité marchés au sein du port. Les modalités de contrôle interne de la passation et de l'exécution de chacun des marchés issus des différents services du port par la cellule marchés actuelle de la direction financière doivent par ailleurs être revues, afin d'assurer une meilleure sécurité juridique des marchés.

Le GPMR a précisé que des circonstances défavorables en 2011 et en 2012 avaient « constitué des facteurs de perturbation ne permettant pas au nouvel agent comptable de s'assurer rapidement du bon suivi et du contrôle rigoureux de l'ensemble des procédures de marchés publics ».

E. UNE CLARIFICATION DE L'ORGANISATION ET LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DES ACHATS SONT SOUHAITABLES

a. Une organisation à formaliser et à améliorer

La gestion des marchés, de l'expression des besoins au suivi de l'exécution des marchés, est largement déconcentrée au sein du GPMR. Une organisation des achats est en place, qui mérite d'être mieux formalisée et revue sur certains points.

Le champ de compétences des différents services en matière d'achats devrait être défini formellement, de même que devraient être clairement identifiés au sein de l'organigramme du GPMR la ou les entités chargées d'un rôle particulier en matière d'achats (direction financière, service ateliers et dragages de la direction du chenal et des travaux maritimes, directeur général délégué).

L'option d'une plus grande centralisation des achats des services du GPMR passant très peu de marchés devrait être étudiée, afin de concentrer d'emblée les achats dans les services maîtrisant les procédures et d'améliorer ainsi la professionnalisation et l'efficacité du GPMR en la matière. Les services resteraient cependant maîtres de l'expression du besoin et des aspects techniques éventuels liés à la nature de leurs achats. Le degré de centralisation des achats est à déterminer, pour veiller à conserver dans les services qui en disposent³⁰ l'expérience et le savoir-faire accumulés, comme au sein du service ateliers et dragages.

Dans tous les cas de figure, une harmonisation des méthodes s'impose et le pôle marchés publics de la direction financière devrait être à même de jouer un rôle de coordination et de mise en commun des méthodes beaucoup plus affirmé qu'aujourd'hui. Les points de contrôle interne que ce pôle met en œuvre doivent par ailleurs être explicités.

Enfin, l'évolution et l'adaptation de l'outil de suivi des marchés développé en interne au GPMR devraient être poursuivies, de façon à informatiser ce qui peut l'être et s'adapter aux besoins du GPMR. Le suivi des dépenses exécutées sur marché aujourd'hui réalisé manuellement pourrait ainsi donner lieu à une saisie dans l'outil de suivi des marchés ; ou encore, les mentions du statut du GPMR acheteur (entité adjudicatrice ou pouvoir adjudicateur) et des services chargés des marchés pourraient être ajoutées.

Recommandation n°9 : Préciser les modalités de contrôle interne de la passation et de l'exécution des marchés par le pôle marchés de la direction financière.

Recommandation n°10 : Centraliser et mettre en place une animation de l'activité marchés, en redéfinissant et en formalisant le rôle des différents services du GPMR, en élaborant des instructions internes relatives à la passation et à l'exécution des marchés, en modernisant les pratiques et en adaptant l'outil informatique de suivi des marchés.

b. Une politique des achats à mettre en place

Si la direction financière entend assurer, par l'examen de l'ensemble des marchés nécessitant une publicité, la sécurité juridique des achats passés par le GPMR et si des actions visant à professionnaliser les achats ont été menées par le port, il reste à ce dernier à mettre en place une politique des achats à proprement parler.

Le GPMR a un volume d'achats supérieur à 10 M€ et est concerné à ce titre par la circulaire du Premier ministre du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État. Par une note du 22 mars 2012, le directeur général a confié, dans ce cadre, au directeur général délégué une responsabilité fonctionnelle pour l'ensemble des achats et l'a chargé de construire un plan d'action achats. À travers ce plan d'action, censé être établi annuellement à partir d'une cartographie des achats et des fournisseurs, chaque entité

³⁰ Au-delà du pôle marchés de la direction financière.

doit viser des objectifs d'économie, de développement durable et social, avec un objectif de 10 % d'économie en matière d'achat public d'ici à 2014 et un minimum de 10 % des marchés comportant une clause environnementale et 5 % une clause sociale dès 2012.

Ce schéma d'organisation place à un niveau stratégique la responsabilité des achats, mais s'éloigne de celui imaginé dans le cadre de la circulaire, où le directeur des achats possède la responsabilité hiérarchique d'un service des achats (cf. annexes 1 et 2 de la circulaire) et dispose ainsi de moyens afin de construire une politique. Au GPMR, le suivi des achats pâtit vraisemblablement des responsabilités déjà nombreuses assumées par le directeur général délégué au sein de l'établissement et du tandem devant, de fait, être mis en place entre ce dernier et la direction financière, qui dispose d'un pôle marchés publics.

En tout état de cause, aucun plan d'action n'a été élaboré pour l'instant ni soumis au conseil de surveillance, comme le prévoit la circulaire. La politique d'achats du GPMR devait être abordée lors du comité d'audit du 7 novembre 2013, mais le point n'a pu être abordé faute de temps. Le GPMR a indiqué « réfléchir à l'évolution de son organisation achats et marchés », notamment « en optimisant les ressources d'ores et déjà disponibles, en définissant des cadres-types et des référentiels et en redéfinissant les rôles des uns et des autres. Cette démarche, inscrite au plan d'actions prioritaires CGEFI / GPMR, sera menée en étroite concertation avec le comité d'audit » .

III. SÛRETÉ

A. UNE RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE (CODE ISPS) ET EUROPÉENNE, TRANSPOSÉE EN FRANCE

Les ports maritimes, situés à la frontière d'environnements terrestres et maritimes, sont des zones particulièrement sensibles du point de vue de la sûreté. Dans le domaine portuaire, on entend par sûreté l'ensemble des mesures de protection prises contre les actes de malveillance³¹. Le port de Rouen applique dans ce domaine la réglementation internationale (code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires : *International Ship and Port Facility Security - ISPS*), adaptée au niveau de l'Union européenne puis transposée en France.

Les ports et les installations portuaires sont en particulier soumis à la réalisation d'une évaluation de sûreté, transmise ensuite pour approbation à l'autorité préfectorale, après avis du comité local de sûreté portuaire (CLSP). Il s'ensuit l'établissement d'un plan de sûreté du port ou de l'installation portuaire.

Les plans de sûreté portuaire ou de l'installation portuaire sont réalisés par l'agent de sûreté portuaire (ASP) dans le premier cas et par l'agent de sûreté de l'installation portuaire (ASIP) dans le second cas. Le plan de sûreté doit être approuvé par arrêté du préfet du département, après avoir été soumis à l'avis du CLSP. Après la mise en application du plan, le préfet délivre une déclaration de conformité. Les évaluations et les plans de sûreté ont une durée de cinq ans.

B. L'APPLICATION DU CODE ISPS AU GPMR AVANT 2009

Les premiers plans de sûreté des installations portuaires, approuvés en 2004 et 2005, se sont révélés insuffisants. Les responsables de la sûreté du port ont constaté que les systèmes de protection et de contrôle d'accès de bon nombre de terminaux publics (alors au nombre de onze) devaient être sérieusement améliorés. Il devenait urgent pour le port de renforcer les dispositifs de contrôle des accès aux terminaux publics, en posant des clôtures sur les sites qui en étaient dépourvus, en installant des barrières à fermeture automatique actionnées par des badges, en adaptant les systèmes d'éclairage et en étudiant l'installation de caméras. Des travaux ont donc été effectués par le port de Rouen, dès 2004, pour améliorer les dispositifs de protection et de contrôle de certaines installations, en s'occupant en priorité

³¹ Alors que la sécurité regroupe les mesures de prévention et les secours contre les accidents.

les terminaux à passagers et les terminaux à conteneurs, traitant du trafic international, comme le demandait une circulaire ministérielle de 2004.

Le port a également entrepris la conception d'un système de vidéosurveillance centralisée des terminaux, projet abandonné en octobre 2008, dans la mesure où il n'était pas compatible avec les dispositions de la réforme portuaire³².

Dans la perspective de la révision des plans de sûreté, arrivant à échéance en 2009, les autorités portuaires ont présenté en septembre 2008 de nouvelles orientations pour l'amélioration de la sûreté des installations portuaires, cohérentes avec les dispositions de la réforme portuaire : la redéfinition de la délimitation des installations portuaires et la réalisation d'un programme de travaux. Un programme d'investissements de 2,36 M€, à réaliser sur quelques mois, a ainsi été défini, une priorité étant donnée à l'équipement du terminal à conteneurs³³ et à l'achèvement de la mise en place d'un contrôle d'accès au terminal forestier, déjà bien avancée.

C. LES ACTIONS DU GPMR ET LES DÉPENSES EN MATIÈRE DE SÛRETÉ EN 2009-2012

1. L'établissement des plans de sûreté

Le premier plan de sûreté du port de Rouen a été approuvé le 8 janvier 2008. L'évaluation de sûreté du port en avril 2012 a eu pour conséquence une refonte de ce plan. Le second plan a été approuvé par arrêté préfectoral du 22 novembre 2012.

Vingt-huit installations portuaires sont aujourd'hui recensées et font par ailleurs l'objet d'un plan de sûreté. Des regroupements d'installations portuaires ont été effectués depuis la première génération de plans et le site de Petroplus a été récemment déclassé, compte tenu de l'arrêt de son activité industrielle. Ces plans ont un objet similaire au plan de sûreté portuaire, mais les menaces les plus pertinentes et les mesures retenues en réponse à ces menaces sont adaptées à chaque terminal. Chaque exploitant d'installation doit élaborer son plan.

2. Des dépenses d'investissement et de fonctionnement en forte augmentation

Les dépenses de sûreté ont fortement augmenté puisqu'elles sont passées de 2 M€ en 2003-2007 à 7,2 M€ 2008-2012.

Les investissements au cours de la période 2008-2012 s'élèvent à 5,2 M€, soit environ 1 M€ par an en moyenne. Le programme de travaux de septembre 2008 n'a pas été exécuté selon le calendrier et pour les montants envisagés initialement, la mise à niveau des installations portuaires en matière de sûreté s'étant révélée beaucoup plus coûteuse (+ 84 %).

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 2 M€ au cours de la période 2008-2012, le gardiennage de l'ensemble des sites du port représentant à lui seul 1,6 M€. Les rondes ainsi mises en œuvre quotidiennement par une société privée pour le compte du GPMR bénéficient en partie à l'ensemble des exploitants du port.

Les dépenses liées à la sûreté ont donc connu une forte augmentation au cours de la période analysée, contrepartie d'une mise en œuvre plus complète des prescriptions du code ISPS au sein du port.

³² Un système de sûreté centralisé n'est pas envisageable puisque la loi sur la réforme portuaire confie aux exploitants des terminaux la responsabilité de la mise en œuvre des mesures de sûreté sur leurs terminaux respectifs.

³³ Mise en place de zones d'accès restreint pour ce type de terminaux, comme pour les terminaux traitant des passagers ou des matières dangereuses.

3. Une prise en charge des dépenses qui doit être conforme au partage des responsabilités entre port et exploitants

L'État n'a pas souhaité mettre en place un financement de la sûreté portuaire à travers une taxe affectée. Chaque administration compétente met en place sur son budget les effectifs et les moyens nécessaires à son action. De même, le port et les installations portuaires (ainsi que les navires, bénéficiaires finaux) financent, sur leurs ressources, les dépenses qui contribuent à la sûreté maritime et portuaire.

Les responsabilités respectives des exploitants d'installations portuaires et des ports en matière de sûreté ont été bien établies dans le cadre de la réforme portuaire. Le port est responsable en matière de sûreté des « parties communes » telles que la capitainerie, les écluses ou les voiries terrestres, et assure un rôle de coordination des installations portuaires, sans se substituer à ces dernières dans leur responsabilité de sûreté de l'interface avec les navires accueillis sur chaque terminal.

Le port avait pour projet à la fin de 2008 que les terminaux soient équipés, avant que leur exploitation et que la responsabilité de la sûreté ne soient transférées, à travers les conventions d'occupation de terminal, aux opérateurs. Il n'y a pas eu, dans le contexte de la réforme portuaire, de négociation préalable avec les opérateurs sur la répartition du coût de fonctionnement et des investissements corrélatifs à la sécurisation des terminaux, avant le démarrage des travaux. En pratique, les investissements relatifs à la sûreté ont été parfois poursuivis par le GPMR après le transfert effectif des terminaux aux opérateurs.

Il conviendrait de s'assurer que la prise en charge de dépenses futures au titre de la sûreté échoie bien aux exploitants concernés, conformément au partage des responsabilités établi lors de la réforme portuaire.

Ceci est d'autant plus nécessaire que le GPMR ne répercute pas les coûts de la sûreté sur les utilisateurs du port qui en bénéficie. La Cour évoquait, lors de son précédent contrôle, une possible prise en compte des dépenses de fonctionnement liées à la sûreté (gardiennage) dans les droits des navires. Ce principe a été rejeté par la place portuaire, lors de débats en conseil d'administration antérieurs à la période de contrôle. La mise en place d'un gardiennage plus important lors des escales des paquebots dans les terminaux de passagers, pour des impératifs liés à la sûreté, a cependant donné lieu à une augmentation ciblée des droits de port.

CONCLUSION

La période 2006-2013 a été marquée, pour le grand port maritime de Rouen comme pour tous les grands ports français, par la mise en œuvre de la réforme portuaire. Menée à bien sur fond de conflit social, cette dernière aura largement mobilisé les instances de gouvernance et la direction du port. Elle se solde par des départs et des reclassements internes plutôt que par des transferts de personnels vers les entreprises exploitant les terminaux. La filiale de maintenance créée en 2011 a par ailleurs permis d'absorber transitoirement une partie des personnels de l'outillage et de produire quelques recettes, couvrant en partie la masse salariale, mais ne s'est pas révélée viable.

Le projet stratégique 2009-2013 mis en place en application de cette réforme portuaire a constitué la feuille de route du GPMR. L'examen de son application révèle des réalisations contrastées selon les domaines d'activité. La réalisation du projet d'investissement majeur, celui de l'approfondissement du chenal, vital pour le maintien des trafics du GPMR, a notamment pris du retard. Une politique domaniale plus dynamique est aussi souhaitable.

Le GPMR s'est également engagé dans une coordination interportuaire poussée avec les ports du Havre et de Paris à travers le GIE HAROPA, dont les apports sur le développement du trafic et de l'activité économique portuaire mériteraient d'être suivis.

La croissance du trafic du port a été stoppée en 2011 en raison de l'arrêt inopiné d'une raffinerie. Un trafic élevé de céréales en 2013 a permis de stabiliser le trafic global au niveau de 2008, mais ce trafic n'est pas prévisible et les perspectives sont incertaines en l'absence de desserte suffisante. Le port est en effet isolé et fortement dépendant de la route, la part du fer reste modeste et la desserte ferroviaire est peu adaptée.

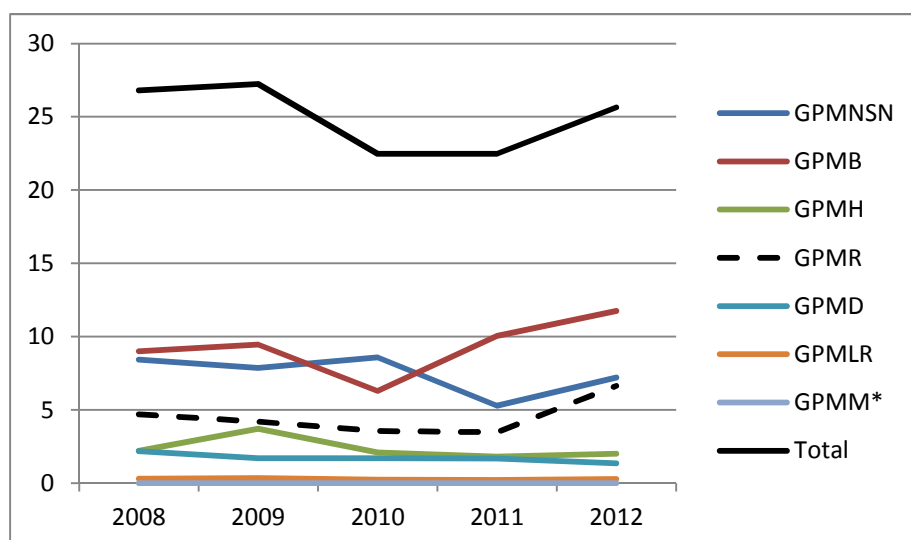
La situation financière du port est bonne, mais elle a été fragilisée par ces pertes de trafics. Or le GPMR dispose d'une faible marge de manœuvre sur la diminution de ses charges, certains postes comme le dragage occasionnant des dépenses incontournables, élevées et peu maîtrisables. Les constats et recommandations de la Cour en matière financière sont centrés sur le renforcement du contrôle interne, ainsi que l'amélioration du contrôle de gestion et de la qualité des comptes.

Pour ce qui concerne la gestion du port, le domaine des achats est celui qui nécessite le plus d'attention. L'organisation et le processus des achats sont en effet à formaliser et à améliorer sur plusieurs points, de façon notamment à assurer une meilleure sécurité juridique des achats. Une politique des achats reste à définir. L'activité de gestion et de paye des personnels est par ailleurs dispersée. Elle devrait être homogénéisée, notamment en matière de contrôle, et formalisée, ce d'autant plus que le système de primes est étoffé et complexe à gérer.

ANNEXES

ANNEXE N°1 : DRAGAGE

Évolution des volumes dragués en totalité de 2008 à 2012 (en Mm³)



Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les GPM

Moyens humains consacrés au dragage dans les GPM (2008-2012)

ETP	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2008-2012
GPMNSN	143	136	141	140	158	10%
GPMR³⁴	189	194	184	204	199	5%
GPMB	96	95	92	94	94	-2%
GPMH	48	49	39	41	41	-15%
GPMD	8	8	9	7	7	-13%
GPMLR	20	18	17	17	17	-15%
GPMM	NF	NF	NF	NF	NF	NF
Total GPM	505	500	482	503	516	2%

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les GPM

Répartition des moyens humains consacrés au dragage dans les GPM (2008-2012)

ETP	Équipage des dragues	Hydrographie	Gestion administrative	Maintenance (ateliers)	Total
2008	289,2	54	66,6	95	504,8
2009	288,7	54	70,1	87	499,8
2010	282,8	52	70	77,5	482,3
2011	279	52,7	73,3	98	503
2012	281,8	51	73,9	109,7	516,4

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les GPM

³⁴ Le GPMR a précisé qu'il avait transmis les effectifs totaux des ateliers et non ceux affectés au dragage.

Répartition des moyens humains consacrés au dragage dans le GPMR (2005-2012)

<i>ETP</i>	Equipage des dragues	Hydrographie	Gestion administrative	Maintenance (ateliers)	Total
2008	92,16	15	20,26	62	189,4
2009	93,65	15	25,1	60	193,8
2010	93,81	15	25	50,5	184,3
2011	94,01	15,66	28,26	66	203,9
2012	96,8	15	25,86	61,7	199,4

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le GPMR

Évolution du taux de couverture des coûts d'entretien listés à l'article L.111-4 du code des ports maritimes de 2005 à 2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GPMSN	47%	48%	44%	36%	45%	50%	58%	51%
GPMR	58%	51%	42%	45%	49%	64%	56%	47%
GPMB	85%	80%	72%	63%	70%	71%	78%	79%
GPMH	40%	41%	40%	37%	40%	35%	36%	33%
GPMD	71%	74%	69%	59%	64%	82%	73%	62%
GPMLR		54%	43%	39%	43%	60%	55%	47%
GPMM	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les GPM

ANNEXE N°2 : COMPTES DU GPMR

Compte de résultat du GPMR 2008-2012 – Produits

<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Travaux	1 011 259	908 974	1 202 091	1 728 401	928 461
Droits de port	33 936 534	36 756 407	40 330 310	40 727 267	33 946 225
Prestations outillage	8 444 033	8 677 593	4 921 889	925 933	0
Produits du domaine et des concessions	12 842 829	14 083 910	15 862 537	17 161 016	17 331 601
Autres prestations de services	7 807 110	7 668 719	7 261 781	7 852 292	7 585 223
Chiffre d'affaires	64 041 765	68 095 603	69 578 608	68 394 909	59 791 510
Production stockée	-737 973	-16 536	7 618	73 385	-87 802
Production immobilisée	1 659 595	1 743 351	1 471 861	1 535 343	4 299 573
Remboursements de l'État, coll. pub, orgs. int.	9 773 591	11 210 800	12 475 098	12 456 963	12 047 060
Reprises prov. pour risques et charges	3 795 537	1 785 151	3 964 743	2 674 914	3 601 308
Reprises prov. pour depr. des actifs circulants	744 902	824 146	913 589	490 285	1 292 275
Sous-Total Reprises sur provisions	4 540 439	2 609 297	4 878 332	3 165 199	4 893 583
Transferts de charges d'exploitation	880 668	170 013	240 293	154 096	231 482
Autres produits	13 766	705 375	1 123 165	81 927	128 944
Total I Produits d'exploitation	80 171 851	84 517 904	89 774 975	85 861 822	81 304 350
Produits des participations	60 000	120 000	167 792	183 942	140 400
Autres intérêts et produits assimilés	17 985	13 906	361 258	601 265	581 195
Produits nets sur cessions de VMP	488 102	253 256	148 905	324 418	258 945
Autres produits financiers	731 467	31 561	13	47 741	87 528
Total II Produits financiers	1 297 554	418 723	677 968	1 157 367	1 068 069
Produits exceptionnels sur opérations de gestion	73 191	6 912	131 026	67 490	362 158
Produits cessions éléments d'actif	541 462	42 626	19 774 251	840 402	3 128 114
Produits issus de la neutr. des amortissements	834 064	0	0	0	0
Subventions d'investissement virées au résultat	4 533 044	5 440 877	6 228 104	3 968 675	4 180 609
Autres produits exceptionnels	1 058 898	0	518 690	0	2 670 465
Reprises sur prov. régl. et exceptionnelles	9 803 490	2 570 564	11 292 602	3 678 864	2 184 369
Total III Produits exceptionnels	16 844 149	8 060 978	37 944 673	8 555 432	12 525 715
Total des produits I+II+III	98 313 553	92 997 606	128 397 616	95 574 620	94 898 134
TOTAL GENERAL	98 313 553	92 997 606	128 397 616	95 574 620	94 898 134

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers

Compte de résultat du GPMR 2008-2012 – Charges

<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Achats de mats. premières et autres approv.	3 091 161	3 214 567	2 663 396	3 263 833	2 906 851
Variation stocks de mats. 1ères et autres approv.	3 287	-110 963	-29 063	-205 035	98 200
Achats non stockés de matières et fournitures	1 093 489	1 203 055	1 423 740	1 460 442	1 532 516
Sous-traitance générale	961 964	893 055	1 279 992	1 010 056	493 640
Locations	11 040 316	10 904 454	8 889 467	10 468 628	13 110 793
Entretien et réparations	3 465 844	5 310 048	5 614 773	6 825 052	5 241 390
Autres charges externes	4 258 190	4 593 858	4 229 742	4 865 832	4 566 932
S/T Conso. exercice en provenance de tiers	23 914 252	26 008 074	24 072 047	27 688 807	27 950 322
Impôts, taxes et versements assimilés	1 324 886	1 472 625	1 432 946	1 689 477	1 656 533
Salaires et traitements	22 444 642	22 433 853	22 638 383	21 943 701	21 120 306
Charges sociales	10 453 640	10 442 955	10 258 372	10 099 227	9 693 281
S/T Charges de personnel	32 898 282	32 876 808	32 896 755	32 042 928	30 813 587
Dotations aux amortissements sur immos.	12 643 096	12 117 940	12 409 389	13 041 110	14 332 445
Dotations aux provisions sur actif circulant	922 059	950 956	618 464	1 596 597	2 561 784
Dotations aux prov. pour risques et charges	1 609 397	4 000 947	3 189 183	3 098 003	2 978 026
S/T Dotations aux amorts. et provisions	15 174 551	17 069 843	16 217 036	17 735 710	19 872 255
Autres charges d'exploitation	435 521	684 601	1 842 929	765 240	900 057
Total I Charges d'exploitation	73 747 493	78 111 952	76 461 713	79 922 162	81 192 753
Charges d'intérêts	194 740	310 345	289 719	228 264	205 756
Autres charges financières	4 808	998	12	0	5
Dotations aux amorts et prov. fin.	0	0	0	0	449 940
Total II Charges financières	199 548	311 343	289 731	228 264	655 702
Charges excep. / opérations de gestion	739 551	760 941	2 651 425	936 740	792 565
Valeur comptable des éléments d'actif cédés	23 776	19 054	18 120 515	819 608	551 533
Autres charges exceptionnelles	12 061 079	356 449	4 362 380	348 482	1 142 103
Dotations aux amorts et prov. exceptionnelles	4 257 936	4 897 059	9 597 012	2 899 263	1 013 480
Total III Charges exceptionnelles	17 082 342	6 033 504	34 731 331	5 004 094	3 499 680
Participation des salariés aux résultats	286 807	206 754	1 127 431	628 875	21 590
Impôts sur les bénéfices	27 379	28 282	29 221	27 633	36 744
Total IV	314 186	235 036	1 156 652	656 508	58 334
Total des charges I+II+III+IV	91 343 569	84 691 835	112 639 427	85 811 028	85 406 469
Résultat(solde créditeur = bénéfice)	6 969 984	8 305 771	15 758 189	9 763 587	9 491 664
TOTAL GENERAL	98 313 553	92 997 605	128 397 616	95 574 616	94 898 134

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers

Bilan - Actif net du GPMR – 2008-2012

<i>En €</i>	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012
Frais de recherche et de développement	1 194 314	1 318 061	3 397 802	3 549 214	3 699 987
Logiciels	0	0	0	145 297	164 037
S/T Immobilisations incorporelles.	1 194 314	1 318 061	3 397 802	3 694 511	3 864 023
Terrains	73 081 973	73 081 973	73 055 665	73 779 900	73 275 948
Agencements, aménagements terrains	2 314 002	2 479 425	2 743 756	2 645 361	2 400 187
Constructions	125 058 322	123 409 030	124 692 561	157 407 665	153 534 305
Install. techniques, matériels et out. ind.	33 330 919	28 393 886	9 745 180	8 944 484	9 068 615
Autres immobilisations corporelles	1 017 189	1 094 944	1 032 577	1 172 604	1 164 395
Immobilisations corporelles en cours	12 362 951	23 185 833	23 769 718	1 384 254	18 955 273
S/T Immobilisations corporelles	247 165 355	251 645 091	235 039 457	245 334 267	258 398 723
Participations, créances rattachées à des part.	1 383 051	1 383 051	1 383 036	1 832 976	1 383 036
Autres immobilisations financières	9 001	8 680	17 805 911	17 632 096	16 586 296
Sous-total Immobilisations financières	1 392 052	1 391 731	19 188 947	19 465 072	17 969 332
TOTAL ACTIF IMMOBILISE (I)	249 751 721	254 354 882	257 626 206	268 493 849	280 232 078
Matières et fournitures consommables	1 565 438	1 601 268	1 910 256	1 470 875	1 135 358
Encours de production (biens et services)	28 724	12 188	19 806	93 191	5 389
Sous-total Stocks et en-cours	1 594 162	1 613 456	1 930 062	1 564 067	1 140 747
Avances et acomptes sur commandes	636	0	3 000	473 408	16 711
Créances clients et comptes rattachés	6 498 622	7 044 324	5 095 923	6 916 871	4 684 778
Autres créances d'exploitation	1 134 467	1 618 768	2 590 768	1 411 507	2 520 130
Sous-total Créances d'exploitation	7 633 090	8 663 092	7 686 690	8 328 378	7 204 907
Créances diverses	3 965 981	2 147 535	2 160 882	703 920	2 552 088
Valeur mobilières de placement	16 477 082	19 735 444	24 420 931	15 639 570	7 357 438
Disponibilités	664 923	1 110 481	726 899	8 664 962	9 112 803
S/T Disponibilités et placements	17 142 004	20 845 924	25 147 830	24 304 532	16 470 240
Charges constatées d'avance	1 451	2 200	3 678	642	7 500
TOTAL ACTIF CIRCULANT (II)	30 337 325	33 272 207	36 932 143	35 374 947	27 392 194
TOTAL I + II	280 089 047	287 627 089	294 558 349	303 868 796	307 624 272

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers

Bilan - Passif du GPMR – 2008-2012

<i>En €</i>	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012
Fonds propres	43 300 467	43 300 467	43 300 467	43 300 467	43 300 467
Autres dotations (État)	78 319 982	78 319 982	80 012 170	80 012 170	79 471 884
Dotations autres organismes	887 795	887 795	887 795	887 795	887 795
ST biens remis en pleine propriété	122 508 245	122 508 245	124 200 433	124 200 433	123 660 147
Ecart de réévaluation	26 198 742	26 198 742	26 185 522	26 185 522	25 812 796
Réserves	762 245	762 245	762 245	762 245	762 245
Report à nouveau	7 740 067	12 270 402	20 576 172	27 544 666	32 914 562
Résultat net de l'exercice	6 969 983	8 305 771	15 758 189	9 763 587	9 491 664
Subventions d'équipement nettes	63 854 956	64 316 519	60 199 335	61 002 730	67 307 853
Total I Capitaux propres	228 034 238	234 361 923	247 681 896	249 459 184	259 949 267
Provisions pour risques	6 861 309	4 337 000	561 333	491 000	491 000
Provisions pour charges	8 651 466	11 431 771	12 599 166	12 394 919	11 090 702
Total II provisions	15 512 775	15 768 771	13 160 499	12 885 919	11 581 702
Emprunts auprès des établissements de crédit	7 505 491	5 828 282	4 871 892	4 372 848	3 873 805
Dépôts et cautionnements reçus	115 318	116 382	130 027	106 355	109 253
Autres dettes financières	105 142	2 465 002	41 138	5 552 749	32 957
Sous-Total Dettes financières	7 725 950	8 409 666	5 043 057	10 031 952	4 016 014
Fournisseurs et comptes rattachés	4 442 450	5 643 024	5 663 581	6 325 211	5 971 411
Dettes fiscales et sociales	5 222 627	5 142 848	5 297 868	5 269 050	5 434 662
Autres dettes d'exploitation	531 229	673 757	1 052 183	704 941	783 810
Sous-Total Dettes d'exploitation	10 196 306	11 459 629	12 013 631	12 299 203	12 189 883
Dettes sur immobilisations et comptes rattachés	2 729 831	2 877 131	1 393 821	4 723 401	3 543 012
Autres dettes diverses	4 794 800	4 301 700	5 438 285	4 919 130	4 960 883
Sous-total dettes diverses	7 524 631	7 178 830	6 832 106	9 642 531	8 503 895
Produits constatés d'avance	11 095 146	10 448 269	9 827 159	9 550 008	11 383 510
Total III Dettes et régularisation	36 542 033	37 496 394	33 715 954	41 523 694	36 093 302
TOTAL I + II +III	280 089 046	287 627 089	294 558 349	303 868 797	307 624 272

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers

ANNEXE N°3 : SITUATION FINANCIÈRE ET QUALITÉ DES COMPTES DU GPMR

Résultat net corrigé du GPMR (2008-2012)

<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Résultat courant avant impôt (1)	7 522 364	6 513 332	13 701 499	6 868 757	523 964
Résultat exceptionnel	-238 194	2 027 474	3 213 342	3 551 338	9 026 034
Intégration des voies ferrées portuaires	0	0	0	0	2 297 000
Résultat exceptionnel corrigé (2)	-238 194	2 027 474	3 213 342	3 551 338	6 729 034
Participation des salariés (3)	286 807	206 754	1 127 431	628 875	21 590
Impôt (4)	27 379	28 282	29 221	27 633	36 744
Résultat global corrigé (1+2-3-4)	6 969 984	8 305 771	15 758 189	9 763 587	7 194 664

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers

Les ratios du GPMR (2008-2012)

<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012
CA	64 041 765	68 095 603	69 578 608	68 394 909	59 791 510
production stockée	-737 973	-16 536	7 618	73 385	-87 802
Production immobilisée	1 659 595	1 743 351	1 471 861	1 535 343	4 299 573
Production de l'exercice	64 963 387	69 822 418	71 058 087	70 003 637	64 003 281
consommation intermédiaire	23 914 252	26 008 074	24 072 047	27 688 807	27 950 322
Valeur ajoutée	41 049 135	43 814 344	46 986 040	42 314 830	36 052 959
+Subventions d'exploitation	9 773 591	11 210 800	12 475 098	12 456 963	12 047 060
-Impôts et taxes	1 324 886	1 472 625	1 432 946	1 689 477	1 656 533
-Charges de personnel	32 898 282	32 876 808	32 896 755	32 042 928	30 813 587
EBE	16 599 558	20 675 711	25 131 437	21 039 388	15 629 899
Résultat net (corrigé en 2012)	6 969 984	8 305 771	15 758 189	9 763 587	7 194 664
Actif immobilisé net	249 751 721	254 354 882	257 626 206	268 493 849	280 232 078
RN/actif immobilisé net	2,79%	3,27%	6,12%	3,64%	3,39%
CA/actif immobilisé net	25,64%	26,77%	27,01%	25,47%	21,34%
VA/CA	64,10%	64,34%	67,53%	61,87%	60,30%
Charges de personnel/VA	80,14%	75,04%	70,01%	75,73%	85,47%
RN/CA (marge nette)	10,88%	12,20%	22,65%	14,28%	15,87%
Productivité du travail (va/effectif)	74 096	79 662	86 850	85 658	77 201

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers du GPMR.

Fonds de roulement (FDR) et besoin en fonds de roulement (BFDR) du GPMR 2008-2012

<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Capitaux propres	228 034 239	234 361 923	247 681 896	249 459 184	259 949 267
Provision pour risques et charges	15 512 775	15 768 771	13 160 499	12 885 919	11 581 702
Dettes financières	7 620 808	5 944 664	5 001 919	4 479 203	3 983 057
Amortissements et provisions	560 343 315	575 955 879	549 777 667	562 791 117	576 567 292
Total ressources stables	811 511 136	832 031 238	815 621 981	829 615 424	852 081 319
Actif immobilisé brut	808 815 624	828 904 540	806 292 776	829 067 558	853 312 454
FDR	2 695 513	3 126 698	9 329 205	547 866	-1 231 135
Actif circulant brut	14 474 733	13 832 504	12 895 409	13 287 823	14 408 870
Dettes	28 921 225	31 551 730	28 714 035	37 044 491	32 110 245
BFDR	-14 446 492	-17 719 226	-15 818 626	-23 756 667	-17 701 375
Trésorerie	17 142 004	20 845 924	25 147 831	24 304 533	16 470 240

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers du GPMR.

Pourcentage d'autofinancement du GPMR (2008-2012)

<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Total investissements	37 893 354	21 197 744	34 489 422	26 665 122	28 168 395
CAF (corrigée en 2012)	5 188 277	19 600 082	17 490 241	19 537 395	14 658 453
% d'autofinancement	13,69%	92,46%	50,71%	73,27%	52,04%

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers du GPMR

Ratios d'endettement du GPMR (2008-2012)

<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Capitaux propres	228 034 238	234 361 923	247 681 896	249 459 184	259 949 267
Emprunts et dettes ets de crédit	7 505 491	5 828 282	4 871 892	4 372 848	3 873 805
Emprunts et dettes fi. Diverses	220 460	2 581 384	171 165	5 659 104	142 210
DLMT Total	7 725 951	8 409 666	5 043 057	10 031 952	4 016 015
Capitaux propres/DLMT ³⁵	30	28	49	25	65
Capitaux propres/totalité passif ³⁶	0,81	0,81	0,84	0,82	0,85
DLMT/CAF ³⁷	1,49	0,43	0,29	0,51	0,27

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers du GPMR.

³⁵ Ratio d'endettement à terme : il doit être supérieur à 1.

³⁶ Ratio d'autonomie financière : il doit être supérieur à 0,5. Dans le cas contraire, les capacités d'emprunt sont saturées.

³⁷ Ratio de capacité d'endettement : il mesure le niveau maximal de l'établissement. La dette financière doit être inférieure à 3 ou 4 fois la CAF afin de permettre le remboursement des dettes en moins de 3 ou 4 ans.

Frais de recherche et développement du GPMR

N° immo	Intitulé	Valeur immobilisée	Valeur nette comptable
20300003	RVSL Etude concernant une zone d'intérêt écologique	22 736,26	15 600,26
20300004	Gestion durable env..port. Etudes générales et application	250 469,44	35 400,00
20300004	Gestion durable env..port. Mesures et analyse	164 439,30	24 012,00
20300004	Gestion durable env.port. Mesures et analyse	100 530,52	20 372,30
20300005	Schéma décennal chambres de dépôt	92 082,54	20 319,54
20300006	Campagne d'étude de courantométrie	65 613,40	36 354,00
20300006	Etudes soulles CNEXO faune bentique halieutique	34 371,97	34 011,97
20300006	Suivi mouvements sédimentaires par appareil Altus	30 878,00	30 558,00
20300006	Carottage Kanick. Etude sédimentaire de modélisation	21 485,70	21 260,70
20300006	Etudes hydrosédimentaires zone port Jérôme	8 589,60	8 499,60
20300006	Etude de caractérisation du courant turbidité zone dragage	39 989,00	39 574,00
20300006	Immersion expérimentale localisation des mouillages	35 284,00	34 914,00
20300006	Etudes biologiques site immersion Kanick	113 310,10	112 201,10
20300006	Suivi du panache turbide des immersions expérimentales	79 010,15	76 680,15
20300006	Etudes dragage entretien amont	16 620,00	16 585,00
20300007	RVSL Etude sur population crapaud calamite	15 425,00	14 354,00
20300007	RVSL 2 Etude faune flore	64 139,00	63 124,00
20300079	Gestion durable env.port. Mesures et analyse	783,00	460,00
20300087	Gestion durable env.port. Sondes physicochimiques	12 925,00	8 101,00
	Total	1 168 681,98	612 381,62

Source : Cour des comptes à partir du tableau des immobilisations du GPMR.

ANNEXE N°4 : RESSOURCES HUMAINES DU GPMR

Évolution des effectifs réels au 31 décembre répartis par catégorie de personnel (2008-2012)

ETPT		2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2008-2012	
Mensuels	DG et AC	2	2	2	2	2	0	0%
	Cadres	53,8	59,4	61,4	64,7	65,5	11,7	22%
	Adm. Tech	119,9	120,5	114	127,9	129,2	9,3	8%
	Officiers Port	37,55	37,9	35,48	43,58	44	6,45	17%
	Auxiliaires	4,3	4,5	6,2	4,5	4	-0,3	-7%
	Divers	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0%
	Total	218,05	224,8	219,58	243,18	246,9	28,85	13%
Horaires	Maitrises	38	37	34	17	13	-25	-66%
	Ouvriers	163	154	132	79,5	71,5	-91,5	-56%
	Auxiliaires	1	8	10	1	3,6	2,6	260%
	Total	202	199	176	97,5	88,1	-113,9	-56%
Marins	Officiers	34,97	34,19	35,32	39	36,48	1,51	4%
	Exécutants	84,9	83,55	86,32	82,58	81,13	-3,77	-4%
	Total	119,87	117,74	121,64	121,58	117,61	-2,26	-2%
Congés fin Carrière				0,8	6,75	1,7	1,7	
Expatriés		4	4	4	4	4	0	0%
TOTAL		543,92	545,54	522,02	473,01	456,61	-87,31	-16%

Source : Cour des comptes

DG et AC : directeur général et agent comptable

Évolution des dépenses de personnel (2008-2012)

en M€	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2008-2012
Rémunération du personnel (compte 641)	22,78	22,60	33,22	22,13	21,14	-7,22%
<i>dont salaires, soldes appointements</i>	9,64	9,79	9,82	9,88	10,61	10,08%
<i>dont congés payés et compléments maladie</i>	2,08	1,53	1,72	1,69	1,66	-20,19%
<i>dont primes et gratifications imposables</i>	9,86	10,02	9,96	9,43	7,76	-21,31%
<i>dont indemnités et avantages divers (non imposables)</i>	1,07	1,14	1,17	1,01	1,00	-6,32%
<i>dont SFT</i>	1,25	0,13	0,14	0,11	0,10	-92,24%
Charges sociales (compte 645)	10,11	10,20	10,09	9,83	9,35	-7,52%
Autres charges sociales (compte 647)	0,49	0,32	0,32	0,35	0,35	-27,97%
<i>dont prestations directes</i>	0,08	0,10	0,11	0,14	0,15	86,70%
<i>dont versements aux œuvres sociales</i>	0,04	0,21	0,21	0,21	0,21	380,36%
Total charges de personnel	33,38	33,12	43,63	32,31	30,84	-7,62%
Effectif moyen	553,43	549,41	539,80	493,89	466,94	-15,63%
Coût moyen par agent (€)	60 320	60 284	80 823	65 424	66 046	9,49%

Source: Cour des comptes (d'après comptes financiers PAR-GPMR)

Reclassements initiaux et à la suite de l'exercice du droit de retour dans le cadre de la réforme portuaire

Concernant les 37 agents reclassés en interne au GPMR, 11 ont été reclassés à l'atelier de réparation navale (en attente de départs « amiante » et 3 en sureffectif), 10 dans les services territoriaux (8 à STR, dans des missions de gestion de réseaux électriques restant dans le périmètre du port et 2 à HPJ en attente de deux départs CFC et retraite), sept à la capitainerie du port (en anticipation de l'extension de la circonscription du GPMR vers l'amont et en créant ces postes en substitution de CDD ponctuels), 7 au service des voies ferrées portuaires (1 en attente d'un départ en CFC et 2 en renfort en sureffectif) et 2 au sein du siège en sureffectif (1 au service juridique et 1 dans la cellule CHSCT).

Ces reclassements ont eu un coût pour le GPMR en raison des postes créés temporairement en sureffectif. La seule analyse fournie par le GPMR donnant, à la date du 27 janvier 2012, une estimation de ce coût, fait état d'un surcoût lié au sureffectif de 0,85 M€. Elle souligne aussi que le coût résiduel du périmètre « outillage » (sur la masse salariale 2012) est de 1,4 M€, là où la masse salariale 2010 actualisée était de 7,4 M€. Cette évaluation a toutefois été effectuée avant fermeture de la filiale et retour, en 2013, des 26 agents qui y ont été détachés et le port n'a pas effectué de bilan du surcoût et des sureffectifs induits.

Concernant les 26 agents détachés à la SMPI ayant exercé leur droit de retour en 2012 et 2013, 9 sont partis en retraite « amiante », 6 sont en position de tuilage sur des postes occupés par d'autres salariés partant en amiante également, 3 ont été affectés sur des postes vacants du GPMR, 3 ont été affectés aux services territoriaux, 3 ont signé une convention de détachement auprès d'une société de manutention et 2 ont été affectés sur des postes créés.

Concernant les 7 agents détachés dans les entreprises de manutention et ayant exercé leur droit de retour en 2011, 2 sont partis (en CFC et en retraite « amiante ») et 5 ont été reclassés en interne au GPMR.

Évolution des dépenses pour licenciement et rupture (2008-2013)

€	<i>nb</i>	Montant	Moyenne*
2013	6	212 328	35 388
2012	3	42 521	14 174
2011	13	306 525	23 579
2010	9	199 212	22 135
2009	4	110 496	27 624
2008	3	28 111	9 370
Total 2008-2013	38	899 192	23 663

Source : GPMR

* : les montants étant variables, la moyenne n'est présentée ici que pour illustrer l'évolution

Évolution des départs (2010-2012)

<i>Nombre</i>	2010	2011	2012	2013	Total 2010-2012
Licenciements inaptitude	1	4	1	NF	6
Licenciements	2	2		NF	4
Licenciements/préretraite	22	10	6	NF	38
Pré-retraite pénibilité		15	6	NF	21
Rupture conventionnelle	6	5	2	NF	13
Décès	1		1	NF	2
Sous-total*	32	36	16	NF	84
Retraite	13	4	14	NF	31
Détachement réforme (SMPI et manutention)		45			45
Reclassements en interne	/	37	/	/	37
Retour après détachement	/	/	7	26	7
Sous-total réforme (reclassement et retours)	0	37	7	26	44

Source : bilans sociaux et fichier Excel récapitulant les transferts GPMR)

* : Certains départs ont donné lieu à des réorganisations d'organigramme (suppression de poste) et non à des remplacements

Évolution de la RMPP du GPMR (2009-2013) pour l'ensemble des personnels (UPF et marins)

	2009	2010	2011	2012	2013*
Cadrage CIASSP			1,80%	2,80%	2,30%
Evolution RMPP GPMR			3,01%	1,49%	2,61%
Ecart			1,21%	-1,31%	0,31%

Source: données CIASSP (cadrage fixé par catégorie en 2009 et 2010)

* : prévision

Évolution de la RMPP du GPMR (2008-2013) pour les personnels UPF et UPACCIM (2008)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Cadrage CIASSP	2,50%	3,00%	2,80%	2,40%	2,80%	2,30%
Evolution RMPP GPMR	3,64%	3,05%	2,66%	3,08%	1,19%	3,34%
Ecart	1,14%	0,05%	-0,14%	0,68%	-1,61%	1,04%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Variation de la masse salariale (compte 641)	-2,99%	0,21%	-2,82%	-1,93%	-12,38%	4,44%
Variation des effectifs	-4,50%	-2,38%	-3,74%	-12,69%	-8,58%	-0,34%
Evolution des composantes de la RMPP						
<i>Reports</i>	0,34%	0,44%	0,19%	0,20%	0,63%	0,47%
<i>Mesures générales</i>	1,81%	1,51%	1,51%	1,93%	-0,47%	1,63%
<i>Mesures catégorielles</i>						
<i>Mesures individuelles automatiques</i>	1,04%	1,01%	0,82%	0,87%	0,98%	0,50%
<i>Mesures individuelles non automatiques</i>	0,41%	0,09%	0,14%	0,08%	0,04%	0,73%
Glissements divers	1,98%	-0,39%	-1,92%	3,87%	-2,65%	1,18%
Erreurs et omissions	-0,11%	-0,07%	0,18%	3,81%	-2,34%	0,27%

Source: Cour des comptes (d'après données CIASSP)

* : prévision

Évolution de la RMPP du GPMR (2008-2013) pour les personnels marins

	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Cad战略 CIASSP	2,50%	2,00%	2,00%	2,40%	2,80%	2,30%
Evolution RMPP GPMR	3,01%	1,83%	1,80%	2,82%	2,14%	1,02%
Ecart	0,51%	-0,17%	-0,20%	0,42%	-0,66%	-1,28%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Variation de la masse salariale (compte 641)		0,57%	4,61%	4,58%	1,62%	-0,51%
Variation des effectifs		2,09%	0,21%	0,08%	-0,97%	0,97%
Evolution des composantes de la RMPP						
<i>Reports</i>		0,14%	1,10%	0,11%	0,29%	-0,89%
<i>Mesures générales</i>		1,50%	1,50%	1,80%	1,62%	1,70%
<i>Mesures catégorielles</i>				0,37%		
<i>Mesures individuelles automatiques</i>		0,19%	0,19%	0,54%	0,23%	0,20%
<i>Mesures individuelles non automatiques</i>						
Glissements divers		-3,38%	2,52%	-1,01%	-1,36%	-2,65%
Erreurs et omissions		0,04%	0,07%	2,69%	1,81%	0,15%

Source: Cour des comptes (d'après données CIASSP - détail non fourni pour 2008)

* : prévision

Évolution de la RMPP - Situation du GPMR au sein des autres GPM

%	2008	2009	2010	2011	2012*
GPMH	3,79	2,99	2,9	3,09	4,43
GPMH	4	3,3	3,43	3,82	
GPMH	3,84	3,14	2,79	3,32	3,68
GPMR	3,38	2,73	2,43	3,01	1,49
GPMH	3,74	2,7	2,53	2,62	
GPMH	3,3	2,58	2,4	2,71	3,83
GPMH	3,7	3,17	2,83	3,83	

Source : direction du budget

* pour 2012, seules les données de certains ports ont été consolidées avec la CIASSP, les autres n'apparaissent pas supra

ANNEXE N° 5 : CARACTÉRISTIQUES DES MARCHÉS DU GPMR

1. Nombre et montant des marchés passés par le GPMR

Le port a passé en moyenne 105 marchés par an pendant la période 2008-2012, qui ont représenté un montant annuel moyen³⁸ de 27,7 M€.

Nombre et montant des marchés passés par le GPMR entre 2008 et 2012

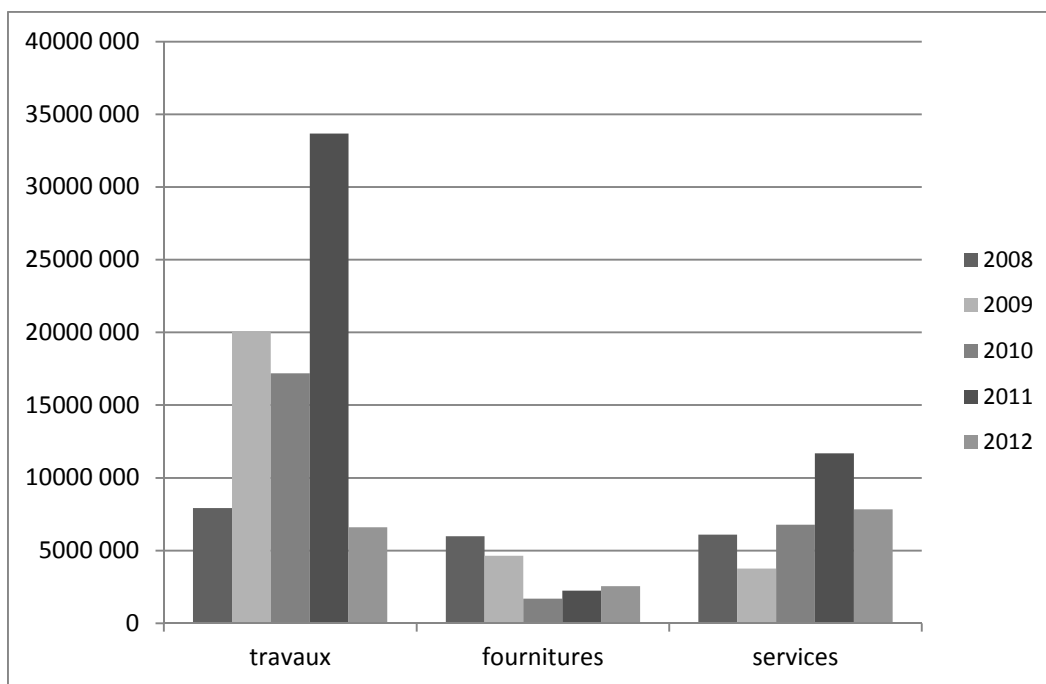
	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre	125	109	84	108	99
Montant	20 005 708	28 428 035	25 661 089	47 605 094	16 992 918

Source : Cour des comptes, d'après listes des marchés 2008-2012 du GPMR

2. Répartition des marchés par type de prestations

Le tableau ci-dessous retrace ces achats de façon plus détaillée, selon les années et la nature des achats (fournitures, travaux et services).

Montants des marchés du GPMR en fonction de la nature des prestations (en euros)



Source : Cour des comptes, d'après listes des marchés 2008-2012 du GPMR

On observe une grande variabilité des achats de travaux et, dans une moindre mesure, de services d'une année sur l'autre, tandis que les besoins en fournitures sont stables depuis 2010 et se situent à un niveau moins élevé. En 2011, le montant très élevé de travaux s'explique par quelques marchés de grande envergure : les travaux d'enlèvement d'épaves et d'obstructions présentes dans la Seine, qui représentent à eux seuls 12,4 M€, répartis en plusieurs lots, les travaux d'amélioration des accès nautiques pour 7,4 M€, ainsi

³⁸ Basé sur les montants initiaux des marchés, montants maximaux pour les marchés à bons de commande avec maximum.

que le marché de la maintenance des voies ferrées et des appareils et installations afférents pour 4,9 M€. Les marchés de services connaissent un pic la même année du fait de marchés liés à l'amélioration des accès nautiques : reconnaissances géotechniques et géophysiques pour 4,2 M€, location de matériel pour l'aménagement des chambres de dépôt de sédiments pour 1,3 M€.

3. Répartition des marchés par procédure

Cartographie des achats du GPMR en fonction de la procédure

		2008	2009	2010	2011	2012
Marchés à procédure adaptée	Nombre	107	89	75	89	90
	Montant	13 989 120	21 769 973	18 517 077	24 516 427	11 228 659
Marchés à procédure formalisée	Nombre	18	20	9	19	9
	Montant	6 016 588	6 658 062	7 144 012	23 088 667	5 764 259

Source : Cour des comptes, d'après listes des marchés 2008-2012 du GPMR

86 % des marchés passés par le GPMR sont des marchés à procédure adaptée. Ils représentent en moyenne 63 % du montant annuel des achats.

Les marchés de plus de 90 000 €, c'est-à-dire qui exigent une publication au BOAMP, effectuée systématiquement par la direction financière, ne représentent que 42 % des marchés passés en 2011 et 2012, mais 93 % du montant de ces marchés.

4. Répartition des achats par service

Dix-huit services ont été amenés à passer des marchés au cours de la période sous revue, ce qui atteste la grande déconcentration des achats du GPMR. Six services passent en moyenne moins d'un marché par an, tandis que deux services passent à eux seuls 56,4 % des marchés du GPMR, soit environ trente marchés par an. La répartition des marchés entre services en montant donne des résultats similaires.

Répartition des marchés par service responsable

		Nombre	%
Direction générale		2	0,4%
Direction des ressources humaines	Ressources humaines	5	1,0%
	Moyens généraux	34	6,5%
	Juridique et social	6	1,1%
	Informatique	2	0,4%
Direction financière et comptable		2	0,4%
Direction de l'aménagement territorial et de l'environnement	Aménagement et gestion des espaces	8	1,5%
	Environnement	33	6,3%
	Territorial / Rouen	157	29,8%
	Territorial / Honfleur Port-Jérôme	54	10,3%
	Opérations portuaires et multimodalité	7	1,3%
Direction du chenal et des travaux maritimes	Dragages et ateliers de réparation navale	140	26,6%
	Etudes et travaux d'infrastructures	30	5,7%
	Chenal et aide à la navigation	26	4,9%
	Capitainerie du Port de Rouen	4	0,8%
Ancien service communication		3	0,6%
Ancien service du développement		2	0,4%
Ancien service de l'outillage		11	2,1%

Source : Cour des comptes, d'après données GPMR

5. Répartition des marchés entre fonctionnement et investissement

Les marchés du GPMR concernent majoritairement la mise en œuvre de ses projets d'investissement. Les dépenses de fonctionnement sur marchés ne représentent qu'un quart des dépenses sur marchés en moyenne en 2008-2012, comme le montre le tableau suivant, issu de l'exploitation des données de mandatements.

Répartition entre fonctionnement et investissement des mandatements sur marchés effectués entre 2008 et 2012

En M€	2008	2009	2010	2011	2012
Fonctionnement	6,1	6,5	6,4	8,1	7,0
Investissement	22,9	17,4	13,0	20,5	19,9

Source : Cour des comptes, données GPMR

6. Titulaires des marchés

Un tri succinct sur les années 2011-2012 montre la variété des fournisseurs du GPMR et leur renouvellement : 86 titulaires différents se sont vus attribuer les 108 marchés passés en 2011. Ce nombre est le même pour les 99 marchés passés en 2012, 12 prestataires étant communs avec ceux de 2011. 14 % des fournisseurs se sont donc vus attribuer des marchés pour les deux années successives.

Neuf fournisseurs se sont vus attribuer trois ou plus de trois marchés en 2011 et 2012.