



SEPTIÈME CHAMBRE

S 2015-1345

RAPPORT PARTICULIER

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

**Grand port maritime du Havre
(GPMH)**

Exercices 2008 à 2013,
actualisation à 2014 pour la gestion

Octobre 2015

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	7
LISTE DES RECOMMANDATIONS	10
INTRODUCTION.....	11
PARTIE I : LE PORT DU HAVRE EN 2008-2013 : LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME PORTUAIRE.....	13
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PORT	13
II. LA RÉFORME PORTUAIRE AU PORT DU HAVRE	13
A. UNE RÉFORME MENÉE À BIEN SUR FOND DE CRISE ÉCONOMIQUE ET DE CONFLIT SOCIAL	13
B. LA NOUVELLE ORGANISATION DES TERMINAUX ÉQUIPÉS D'OUTILLAGES PUBLICS.....	14
C. UN PREMIER BILAN DE LA RÉFORME	19
PARTIE II : GOUVERNANCE ET ORGANISATION	21
I. GOUVERNANCE	21
A. LE CHANGEMENT DU MODE DE GOUVERNANCE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME PORTUAIRE.....	21
B. LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DE GOUVERNANCE	23
C. LA DIRECTION GÉNÉRALE ET LE DIRECTOIRE	26
II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT.....	27
A. UN ORGANIGRAMME MODIFIÉ À LA SUITE DE LA RÉFORME PORTUAIRE	27
B. LES MOUVEMENTS ET VACANCES DE POSTE	28
III. UNE COOPÉRATION INTERPORTUAIRE TRÈS DÉVELOPPÉE	28
A. LES PORTS DE L'AXE SEINE ONT FAIT LE CHOIX D'UNE COOPÉRATION INTÉGRÉE	28
B. LES PREMIÈRES RÉALISATIONS DU GIE HAROPA	30
PARTIE III : LA STRATÉGIE, LES INVESTISSEMENTS ET LES ACTIVITÉS PORTUAIRES	33
I. UNE STRATÉGIE ÉTABLIE DANS LE CADRE DU PROJET STRATÉGIQUE 2009-2013.....	33
A. LE PROJET STRATÉGIQUE 2009-2013	33
B. UN NOUVEAU PROJET STRATÉGIQUE POUR 2014-2019	34
II. LES INVESTISSEMENTS	35
A. LE SUIVI DES INVESTISSEMENTS	35
B. LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DANS LA PÉRIODE DE CONTRÔLE.....	36
C. LE PROJET STRATÉGIQUE 2014-2019 : DES INVESTISSEMENTS EN QUÊTE DE FINANCEMENT.....	39
III. LE TRAFIC PORTUAIRE.....	40
A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU TRAFIC PORTUAIRE	40
B. LE PORT DU HAVRE DANS LE PAYSAGE PORTUAIRE	40
C. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC PORTUAIRE PAR CATÉGORIE	40
IV. GESTION DU DOMAINE FONCIER.....	42
A. LE DOMAINE FONCIER PORTUAIRE : ÉVOLUTIONS DEPUIS 2008.....	42
B. LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC ARTIFICIEL	43
C. DES RÈGLES DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE PARFOIS MÉCONNUES	45
D. UNE OPÉRATION COÛTEUSE POUR LE GPMH : LE RIPAGE ENTRE DEUX OPÉRATEURS DE TERMINAUX.....	46
E. L'ABSENCE DE VRAIE DOCTRINE DE GESTION DU DOMAINE LIMITE LA CAPACITÉ DU GPMH À LE VALORISER ET FRAGILISE LES ACTIONS QU'IL MÈNE EN LA MATIÈRE	48

V.	LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	49
A.	UNE PRISE EN COMPTE CROISSANTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX.....	49
B.	LES MESURES ENVIRONNEMENTALES LIÉES AUX GRANDS PROJETS D'AMÉNAGEMENT.....	50
C.	L'IMPACT DES OCCUPANTS DU DOMAINÉ PORTUAIRE SUR L'ENVIRONNEMENT	51
D.	LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ	52
PARTIE IV : LES ÉLÉMENTS DE COMPÉTITIVITÉ DU PORT		55
I.	LE PORT FACE À LA CONCURRENCE	55
A.	ÉVOLUTION GLOBALE AU SEIN DU RANGE NORD	55
B.	LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER LE TRAFIC : CONTENEURS ET TRANSBORDEMENT.....	57
II.	LA CONQUÊTE DE L'HINTERLAND.....	57
A.	HINTERLAND NATUREL ET HINTERLAND POTENTIEL.....	57
B.	LA RÉFORME PORTUAIRE DEVRAIT FACILITER CETTE CONQUÊTE	58
III.	LES ENJEUX DU DRAGAGE : L'ACCÈS MARITIME DES GROS NAVIRES.....	59
A.	UN ENJEU ÉCONOMIQUE IMPORTANT POUR LE GPMH : L'ACCÈS À PORT 2000.....	59
B.	DES REMBOURSEMENTS PAR L'ÉTAT FLUCTUANTS ET LIMITÉS.....	60
C.	UNE PARTICIPATION AU GIE DP	60
D.	UNE MUTUALISATION DIFFICILE ET DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ LIMITÉS	60
IV.	LES ENJEUX DE LA DESSERTE ET DE LA MULTIMODALITÉ	61
A.	UN ENJEU CRUCIAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE MISE EN RÉSEAU DE LA LOGISTIQUE.....	61
B.	LA DESSERTE PAR PIPELINES.....	62
C.	LA DESSERTE ROUTIÈRE	62
D.	LA DESSERTE FLUVIALE	62
E.	LA DESSERTE FERROVIAIRE	64
PARTIE V : BUDGET, COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE.....		71
I.	LA PROCÉDURE ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES	71
II.	ORGANISATION ET ACTIVITÉ DE L'AGENCE COMPTABLE DU GPMH.....	71
III.	LES DÉLAIS DE PRODUCTION À LA COUR : UNE RÈGLEMENTATION À CLARIFIER.....	71
IV.	L'ÉVOLUTION DES PRODUITS ET DES CHARGES : L'ANALYSE DU COMPTE DE RESULTAT	72
A.	LES PRODUITS : UNE ÉVOLUTION IRRÉGULIÈRE	72
B.	DES CHARGES D'EXPLOITATION RELATIVEMENT MAÎTRISÉES	73
V.	L'ÉVOLUTION DE L'ACTIF ET DU PASSIF : ANALYSE DU BILAN.....	73
A.	DES ACTIFS MARQUÉS PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME PORTUAIRE	73
B.	LES MODES DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ : ANALYSE DU PASSIF	73
VI.	LA GESTION DE LA DETTE	74
VII.	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	75
A.	LE RÉSULTAT NET COMPTABLE ET LES SOLDES INTERMÉDIAIRES DE GESTION	75
B.	LA SITUATION FINANCIÈRE	76
VIII.	LA QUALITÉ DES COMPTES	76
A.	RECENSEMENT DES BIENS IMMOBILIERS ET INVENTAIRE DES ACTIFS	76
B.	L'ABSENCE DE PROVISIONS POUR RISQUE ENVIRONNEMENTAL	76
C.	L'INTÉGRATION DES VOIES FERRÉES PORTUAIRES EN PRODUITS EXCEPTIONNELS : UNE COMPTABILISATION ERRONÉE	77
IX.	LES CONTRÔLES ET LES OUTILS DE GESTION	79
PARTIE VI : GESTION.....		81
I.	RESSOURCES HUMAINES.....	81
A.	LES EFFECTIFS DU PORT	81
B.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PAR LES SERVICES DU PORT.....	84
C.	LES DÉPENSES DE PERSONNEL	90

II.	ACHATS ET MARCHÉS	95
A.	LE CADRE RÉGLEMENTAIRE	95
B.	L'ORGANISATION DES ACHATS AU GPMH : UNE RECENTRALISATION AU PROFIT D'UN SERVICE DES ACHATS UNIFIÉ	95
C.	UNE PROFESSIONNALISATION DE L'ACHAT ACCRUE MAIS ENCORE INACHEVÉE	96
	CONCLUSION	99
	ANNEXES	101

SYNTHÈSE

Une période marquée par la réforme portuaire

Malgré un climat social tendu et un contexte économique défavorable, la réforme portuaire a été menée à bien au Havre, au prix de dépenses nouvelles de personnel. La cession des outillages des terminaux à conteneurs a été faite dans le délai fixé par la loi, celle des terminaux de vracs solides a demandé plus de temps. Les cessions se sont faites à des prix inférieurs aux évaluations, et même, pour les terminaux de vracs solides, à la valeur nette comptable, dans un contexte peu favorable. Quelques outillages n'ont pas trouvé preneur, illustrant les surcapacités du port avant la réforme.

Le bilan de la réforme, établi par le grand port maritime du Havre (GPMH), fait apparaître qu'entre 2011 et 2016, la réduction des pertes d'exploitation due à la réforme ne suffit pas à compenser le coût de l'accompagnement social et de celui du personnel transféré ; le solde redevient positif à partir de 2017. Les opérateurs de terminaux notent une amélioration de la productivité de 20 % depuis 2012. S'agissant de l'ouverture à la concurrence dans l'attribution des terminaux, un des objectifs de la réforme et un point essentiel pour la capacité du port du Havre à conserver son rang, le GPMH doit être attentif à ce que la pratique des « ripages » sur Port 2000 ne limite pas le périmètre dans lequel cette ouverture s'exerce.

Les nouvelles instances de gouvernance ont été installées rapidement en 2009 et leur mise en place a été conforme à la réglementation, sous réserve de l'élection tardive des représentants du personnel au conseil de surveillance, de l'installation parfois sans désignation formelle des représentants des collectivités et des déclarations d'intérêt non normalisées et peu analysées. Une attention devrait être portée au remplacement rapide des personnalités qualifiées, à la tenue des feuilles d'émargement, garantes du respect du quorum et aux règles de déontologie. Enfin, les lettres de mission des directeurs comportent peu ou pas d'objectifs chiffrés et le contrat avec l'État n'a pas été signé.

Les ports du Havre, de Rouen et de Paris ont décidé de créer un groupement d'intérêt économique dénommé HAROPA pour conduire en commun un certain nombre d'actions. Si la création d'HAROPA est un succès de communication, il est trop tôt pour dresser un bilan de son action, et notamment de vérifier qu'il constitue la réponse adaptée au besoin de forte coordination des ports de l'axe Seine.

Un projet stratégique 2009-2013 trop ambitieux

Le court délai d'élaboration du projet stratégique 2009-2013 n'a pas permis d'approfondir la réflexion dans tous les domaines. Le projet stratégique a été trop ambitieux en matière d'investissement et trop optimiste en ce qui concerne les trafics. Il convient que le projet stratégique 2014-2019 du GPMH évite ces écueils.

Au cours de la période examinée, le GPMH a réalisé 443 M€ d'investissement (dont 68 % pour Port 2000) et a bénéficié de 88,9 M€ de subventions (soit 20 %). Les objectifs du projet stratégique 2009-2013, du contrat de projets État-région et du plan de relance portuaire n'ont pas été atteints, de nombreux projets y ayant été inscrits alors qu'ils étaient loin d'être mûrs. Le programme d'investissement envisagé pour le projet stratégique 2014-2019 paraît inadapté à la capacité d'autofinancement envisagée dans ce même projet alors même que celle-ci repose sur des hypothèses optimistes.

Une politique domaniale à rénover

Les recettes du domaine, des concessions, hangars et terre-pleins représentent en moyenne 25 % du chiffre d'affaires sur 2008-2013. Des irrégularités ont été commises dans la gestion du domaine. En particulier, le GPMH s'est engagé à acheter aux opérateurs, à l'issue des conventions de terminal, des biens immobiliers à des prix dont les modalités de calcul sont fixées à l'avance, alors que le code général de la propriété des personnes publiques prévoit que ces biens immobiliers deviennent gratuitement sa propriété à l'issue de ces conventions. La période a également été marquée par une opération coûteuse pour les finances du port (le « ripage » entre deux manutentionnaires sur Port 2000). Il convient que le GPMH adopte une note de doctrine de gestion domaniale sur le modèle de celle adoptée par Ports de Paris, pour sortir de la gestion « au coup par coup » de ces opérations et leur assurer une plus grande sécurité juridique.

Les suites de la liquidation d'une société spécialisée dans l'incinération de déchets industriels montrent la nécessité pour le port de prendre davantage en compte les risques environnementaux posés par les entreprises présentes sur la zone industrialo-portuaire. Il devrait s'assurer de la solidité financière des entreprises qui souhaitent planter des activités polluantes sur son domaine et veiller à ce qu'elles souscrivent une assurance environnementale.

Un trafic en décroissance et un appui de l'État à renforcer sur le fret ferroviaire

Le trafic du GPMH est en décroissance continue jusqu'en 2012, y compris pour l'activité conteneurs, principale activité du port. Malgré une analyse fine et étayée des parts de marchés détenues et de celles qui pouvaient, au titre de la conquête de l'hinterland, être envisagées, le GPMH reste fortement concurrencé par les ports du Nord-Ouest de l'Europe (Range Nord).

L'appui de l'État demeure fondamental et son point d'application principal est l'accès au port par la desserte nationale ferroviaire. Celle-ci n'est toujours pas adaptée aux investissements décidés sur le domaine portuaire. Les tutelles (ferroviaire et maritime) devraient appliquer de concert le principe de priorité au fret ferroviaire déjà décidé par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et rappelé dans divers documents (stratégie nationale portuaire, etc.). L'acheminement ferroviaire se situe loin derrière les autres modes d'acheminement (pipeline, route, fluvial) et la part modale correspondante, non seulement n'atteint pas l'objectif fixé, mais diminue. Les investissements effectués (Port 2000 et terminal multimodal) risquent de ne pas jouer leur rôle de levier de développement du trafic conteneurs, compte tenu des calendriers éloignés des projets de raccordement (2019 et 2030, soit après le projet stratégique 2014-2019).

Une gestion des ressources humaines perfectible

Les effectifs ont diminué de 23 % en raison de la réforme portuaire. L'activité des personnels n'est pas suivie par un outil fiable et articulé avec l'outil de paye. Il conviendrait d'en mettre un en place, en particulier en raison de l'importance et du peu de maîtrise des primes liées aux heures supplémentaires et aux indemnités kilométriques. Les procédures de paye, le suivi par tableau de bord existent mais restent à renforcer et formaliser.

Le suivi des transferts de personnels dans le cadre de la réforme portuaire a été approximatif et favorable aux opérateurs. Ce suivi n'est pas individualisé. La garantie de réintégration en cas de licenciement économique est de 24 ans. La prime de détachement de 18 000 € est la plus élevée versée par un port et n'a fait l'objet d'aucun remboursement, même partiel, en cas de retour. Une garantie d'inemploi, sans visibilité ni contrôle par le port,

a été mise en place pour les personnels détachés (9 M€ en 2009), et prolongée avec deux entreprises. Le transfert des 208 personnels, ainsi permis, a un coût important, probablement plus élevé que les 51 M€ affichés dans le bilan à la fin 2013, l'ensemble des mesures d'accompagnement social n'y étant pas pris en compte. Le sureffectif à résorber serait, selon le port, de 15 ETP (2 à 3 ETP par an jusqu'en 2021).

Une gestion des marchés conforme aux précédentes recommandations

En matière de marchés publics, comme cela lui avait été recommandé par le précédent rapport de la Cour, le GPMH a centralisé et standardisé ses procédures. Il est l'un des grands ports maritimes les plus avancés dans la mise en œuvre de la professionnalisation de l'achat public préconisée par la circulaire du Premier ministre du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Au grand port maritime du Havre :

Recommandation n° 1 : Ne déplacer un opérateur d'un terminal à un autre sans recourir à une procédure ouverte que lorsque la possibilité de ce déplacement a été expressément mentionnée lors de la procédure d'attribution du premier des deux terminaux.

Recommandation n° 3 : Mettre en place un dispositif de suivi de la valeur ajoutée du GIE HAROPA pour le port du Havre

Recommandation n° 4 : Préciser dans tous les documents du port la définition de l'investissement à laquelle il a recours.

Recommandation n° 5: Adapter le programme d'investissement du GPMH au niveau de sa capacité d'autofinancement et des subventions qu'il peut obtenir.

Recommandation n° 6 : Adopter une note de doctrine de gestion domaniale sur le modèle de celle adoptée par Ports de Paris, et publier systématiquement les offres foncières et immobilières.

Recommandation n° 7 : Mettre en place un outil de suivi du temps de travail fiable et articulé avec l'outil de paye.

Recommandation n° 8 : Mettre en place des procédures de suivi des ressources humaines et formaliser les pratiques existantes de contrôle de la paye.

Au ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie :

Recommandation n° 2 : Recueillir les déclarations d'intérêt (article R. 102-4 du code des ports maritimes) et leurs actualisations selon les délais et critères prévus, ainsi que sous un format en permettant l'analyse.

INTRODUCTION

En application de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et du décret n° 2008-1037 du 9 octobre 2008, le port autonome du Havre est devenu le 9 octobre 2008 le grand port maritime du Havre. L'article R. 103-4 du code des ports maritimes¹ précise, pour la période considérée, 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 du Havre (PAH) puis du grand port maritime du Havre (GPMH), pour les exercices 2008 à 2013 (actualisation à 2014), 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.

¹ Il s'agit de l'ancien article R. 103-4 du code des ports maritimes transféré dans le code des transports par le décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014 relatif aux dispositions du livre III de la cinquième partie réglementaire du code des transports et à leur adaptation à l'outre-mer.

PARTIE I : LE PORT DU HAVRE EN 2008-2013 : LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME PORTUAIRE

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PORT

Le port du Havre est le deuxième port français en tonnage après celui de Marseille (et le sixième port européen). Son trafic total atteint 68 Mt en 2013, dont 37,9 Mt de vracs liquides et 24,8 Mt de conteneurs. Il accueille à lui seul 59 % du trafic de conteneurs des grands ports maritimes de métropole. La part des conteneurs dans son tonnage total est passée de 21 % en 2001 à 36 % en 2013. Le projet stratégique 2014-2019 prévoit de la porter à 50 % en 2019. L'autre grande activité, en décroissance, est l'importation de pétrole brut (23,7 Mt en 2013).

Le port est installé sur deux sites : celui du Havre (10 200 hectares) dans l'estuaire de la Seine et celui d'Antifer (130 hectares), au bord de la Manche, mis en service en 1976 pour accueillir des supertankers. Le Havre dispose d'un accès océanique en eau profonde et de tirants d'eau adaptés à l'évolution des porte-conteneurs, notamment à Port 2000. Il bénéficie de sa situation de premier port touché à l'import et dernier port touché à l'export du Range Nord², ce qui limite le temps de transit. Il est le port maritime naturel de l'agglomération parisienne et s'est engagé dans le cadre d'HAROPA dans une coopération approfondie avec le grand port maritime de Rouen (GPMR) et le port de Paris.

II. LA RÉFORME PORTUAIRE AU PORT DU HAVRE

A. UNE RÉFORME MENÉE À BIEN SUR FOND DE CRISE ÉCONOMIQUE ET DE CONFLIT SOCIAL

La période de contrôle correspond à celle de la mise en œuvre de la réforme portuaire au port du Havre. La réforme est intervenue dans un contexte de crise économique qui a particulièrement affecté le port du Havre. Elle a fait l'objet d'une opposition du syndicat majoritaire. Les fortes tensions sociales se sont traduites par de nombreuses grèves (38 jours en 2008, 5 en 2009, 51 en 2010) entraînant des pertes de trafics importantes. En dépit de ce contexte défavorable, les différents chantiers de la réforme ont été menés à bien, parfois au prix d'adaptations par rapport aux principes de la réforme et de dépenses nouvelles, en particulier de personnel.

La réforme portuaire a profondément modifié la gestion du GPMH dans plusieurs de ses composantes, qui seront analysées dans la partie « organisation et fonctionnement » pour la gouvernance et l'organisation interne du port, ainsi que pour le renforcement de la coordination interportuaire et dans la partie « ressources humaines » pour les conditions de transfert des personnels aux opérateurs privés. Le changement du mode d'exploitation des terminaux équipés d'outillages publics fait l'objet de développements spécifiques ci-après.

² On désigne par « Range Nord » les ports du Nord-Ouest de l'Europe qui se trouvent sur une ligne littorale entre Le Havre et Hambourg.

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

1. Le transfert de l'exploitation des terminaux

En application de l'article L. 101-3 du code des ports maritimes, le port ne peut plus, en dehors des exceptions prévues à l'article L. 103-2, assurer l'exploitation des outillages utilisés pour les opérations de chargement, déchargement, manutention et stockage liées aux navires. Le port doit cesser cette exploitation dans un délai qui ne peut excéder deux ans après l'adoption du projet stratégique. Le décret n° 2008-1037 du 9 octobre 2008 instituant le grand port maritime du Havre, prévoit que le projet stratégique fixe « la liste des outillages à céder ». Le port doit vendre, dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi du 4 juillet 2008, les outillages à un opérateur de terminal, avec lequel il passe une convention de terminal (CT), qui vaut autorisation d'occuper le domaine public. Le port peut également vendre à cet opérateur les droits réels attachés aux biens immobiliers des terminaux. La loi du 4 juillet 2008 a créé une commission nationale d'évaluation (CNE) qui « émet un avis public sur l'évaluation des biens et des droits réels avant leur cession ».

Le port du Havre présente la particularité qu'avant la réforme portuaire, l'essentiel des outillages appartenait déjà aux opérateurs, même si le personnel du port les desservait et assurait leur maintenance. C'était le cas des terminaux sous convention d'exploitation de terminal (CET), ainsi que de la plupart des portiques à conteneurs sur les autres terminaux sous AOT. Les terminaux pétroliers, sous concession, n'étaient pas non plus concernés par le transfert des outillages.

Aussi le transfert des outillages, prévu par le projet stratégique, a-t-il été limité à :

- ceux présents sur quatre terminaux à conteneurs : les quais d'Asie-Osaka, le terminal de l'Europe et des Amériques, le terminal de l'Atlantique et le terminal de l'Océan sur le quai de Bougainville ;
- ceux présents sur les deux terminaux de vracs solides (minéralier et multivracs).

Tableau n° 1 : Avis de la CNE, date de cession et date des conventions de terminal

Terminal	Avis de la CNE	Date cession de gré à gré	Date cession après appel à candidatures	Conventions de terminal
NORMANDIE	27 octobre 2009	27 avril 2010		Maintien des AOT
EUROPE/AMÉRIQUES	10 novembre 2009	10 mai 2010		30 juin 2011
AMÉRIQUES	10 novembre 2009	10 mai 2010		AOT
ATLANTIQUE	14 décembre 2009	15 juin 2010		30 juin 2011
ATLANTIQUE	14 décembre 2009	15 juin 2010		30 juin 2011
BOUGAINVILLE puis PORT 2000	14 décembre 2009	11 juin 2010		CET valant CT
MINÉRALIER	23 février 2010	2 mai 2011		23 août 2010
MINÉRALIER		15 décembre 2011		23 août 2010
ATLANTIQUE	14 décembre 2009	29 novembre 2011		30 juin 2011
MULTIVRACS	Non consultée		6 septembre 2012	6 septembre 2012

Source : Cour des comptes d'après des données GPMH

Comme le montre le tableau n° 1, les outillages des terminaux à conteneurs ont été cédés, dans le délai fixé par la loi, entre avril et août 2010 dans le cadre de négociations de gré à gré avec les opérateurs en place. Le délai de six mois entre l'avis de la CNE et l'acte de cession a été respecté pour ces terminaux (sauf pour la cession du 29 novembre 2011). La cession des outillages des terminaux de vracs solides a demandé plus de temps. Ceux du terminal minéralier ont été cédés en mai 2011 dans le cadre d'une négociation de gré à gré ardue avec l'opérateur en place. Pour le terminal multivracs, un appel à candidatures a été lancé à la suite de la renonciation de l'opérateur en place à le racheter. Après publicité, la mise en concurrence a porté sur trois lots. Six entreprises avaient été admises à présenter une offre ; quatre seulement l'ont fait et une seule a été candidate aux trois lots. Le terminal a été cédé à cette entreprise le 6 septembre 2012 pour y réaliser des trafics de clinker et de biomasse. Le choix de la retenir peut surprendre, même si elle était « la mieux-disante », eu égard au comportement passé de cette société dans ses relations avec le port du Havre, décrit dans le précédent rapport de la Cour³. Elle n'a d'ailleurs pas tardé à ne pas tenir ses engagements, conduisant le GPMH à lui enjoindre par courrier du 11 mars 2013 de respecter ses obligations contractuelles d'exploiter le terminal.

³ L'entreprise en cause, qui disposait depuis 1987 d'une autorisation d'outillage pour construire et exploiter un silo de stockage de céréales, a entrepris sans aucune autorisation à compter de 2001 de stocker des farines animales. Le port lui ayant appliqué les conditions financières afférentes au stockage de farines animales, la société a refusé de payer les factures émises par le port et a systématiquement attaqué les états exécutoires devant les juridictions administratives alors même que ces dernières ont rejeté tous ses recours. Un protocole d'accord transactionnel est finalement intervenu le 15 février 2012, l'entreprise payant le nouveau tarif sur les seules surfaces réellement occupées par elle pour entreposer des farines animales.

Le délai entre l'avis de la CNE et la cession, qui ne devrait pas dépasser six mois, a été de plus d'un an et deux mois pour le terminal minéralier (et même de presqu'un an et neuf mois pour sa partie Est). Pour le terminal multivracs, la CNE n'a pas été consultée sur la cession. Un échange de courriel interne au GPMH du 3 juin 2011 montre que le GPMH s'est posé à l'époque la question de la saisine de la CNE sur la vente du terminal multivracs après appel à candidature. La direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM) aurait répondu que la CNE n'était plus opérationnelle et que la cession du terminal multivracs n'avait plus à lui être soumise. Interrogé par les rapporteurs, la DGITM n'a pas corroboré cette indication.

Faute d'avoir trouvé des repreneurs, le GPMH est resté propriétaire :

- de deux portiques à conteneurs ZPMC⁴, achetés par le GPMH en 2008, en place sur le quai d'Asie. Ils sont entretenus par le GPMH dans l'attente d'une cession, soit dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt pour le site d'Asie-Osaka, soit séparément ;
- de la bigue terrestre dont l'exploitation par le GPMH, faute de repreneur, a été autorisée par le conseil de surveillance le 15 juin 2012, pour la manutention des colis lourds ;
- de la passerelle pour les ferries et des grues servant à la mise en place des passerelles et à l'avitaillement pour les paquebots faisant escale au Havre.

Les autres outillages que le GPMH n'a pas réussi à vendre ont été ferraillés ou sont en voie de l'être.

2. Les conditions de cession des biens

Le GPMH a non seulement cédé les outillages mais également des droits réels attachés à des biens immobiliers des terminaux. Sur les 31,5 M€ du total des cessions, les outillages et autres biens mobiliers ont représenté 16,9 M€ et les droits réels 14,5 M€. Comme le montre l'annexe 1, une première évaluation des actifs à transférer, réalisée par un cabinet spécialisé en avril 2009, aboutit à une valeur globale de 183,6 M€ (pour l'ensemble des biens et des droits réels à céder). Une seconde évaluation, commandée par le GPMH à ce même cabinet « pour intégrer les nécessaires correctifs à opérer en fonction d'éléments complémentaires qui ont été fournis par le GPMH et les opérateurs », aboutit à une valeur globale de 119,9 M€ (mais pour un périmètre d'actifs cessibles moins important que celui de la première évaluation). Le prix de cession global (31,4 M€) est finalement assez fortement inférieur à la seconde évaluation (70,2 M€ pour les seuls biens finalement cédés), l'écart provenant pour l'essentiel du terminal minéralier (cédé à 3,6 M€ pour une évaluation à 22,2 M€) et du terminal multivracs (cédé à 2 M€, après appel à candidature, pour une évaluation à 20,1 M€). La CNE a émis un avis favorable pour ces cessions⁵.

Si le total des cessions (31,5 M€) correspond à un prix substantiellement inférieur à la valeur nette comptable des biens cédés (39,4 M€), ce chiffre recouvre des réalités différentes selon les catégories de terminaux (annexe 1). Si les terminaux à conteneurs ont été vendus à un prix supérieur à leur valeur nette comptable (à deux exceptions près), le terminal minéralier - qui a fait l'objet de discussions ardues avec son opérateur, filiale d'EDF - et le terminal multivracs ont été cédés à des prix très inférieurs à leur valeur nette comptable. Les dépréciations nécessaires ont été faites dans le bilan du GPMH.

⁴Ces deux portiques, dont l'achat est consécutif à un déplacement présidentiel au Havre, sont l'illustration des surcapacités en outillage du GPMH avant la réforme.

⁵Sauf pour la cession du terminal multivracs sur laquelle elle n'a pas été consultée.

De nombreux facteurs ont joué pour amener les prix de cession à la baisse : la prise en compte du caractère déficitaire des terminaux, le sureffectif des agents transférés, le marché déprimé de l'outillage du fait de la crise. Le fait que la négociation soit enfermée par la loi dans un délai court et qu'elle se soit déroulée en pleine crise économique a sans doute affaibli la position du GPMH, soucieux de mettre en œuvre la réforme, face aux opérateurs.

Les modalités de paiement consenties par le GPMH illustrent la prise en compte par ce dernier de la situation financière des opérateurs, avec l'octroi à ceux-ci de crédits vendeur, à l'instar des autres grands ports maritimes. Six cessions ont été payées au comptant (pour un total de 13,1 M€), mais trois autres (22,6 M€) prévoient, après un premier versement (3,8 M€), un crédit vendeur (18,8 M€) soit de 10 ans à 4,6 %, soit de 15 ans à 4,7 %. Une dernière cession (0,8 M€) donne lieu à un versement de 0,14 M€ puis à un paiement du solde en trois ans sans intérêts (le prix de base ayant été majoré de 9,5 %). La CNE a considéré que « les conditions de financement sont acceptables au regard des conditions actuelles du marché financier. »

3. Les conventions de terminal

Le GPMH a établi des conventions de terminal pour les terminaux à conteneurs⁶ et à vracs transférés. S'agissant des terminaux à conteneurs préalablement dotés d'une convention d'exploitation de terminal, celle-ci vaut convention de terminal en application de l'article 9 du décret n° 2008-1032 du 9 octobre 2008 pris en application de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. Les conventions de terminal prévoient des obligations de trafics avec des sanctions pouvant aller jusqu'à la résiliation partielle voire totale en-deçà de certains seuils. Le GPMH ne fait pas une application mécanique de ces sanctions et tient compte notamment du contexte économique.

La mise en place des conventions de terminal a conduit à une répartition des terminaux entre les opérateurs exposée en annexe 1. Pour les terminaux de Port 2000, les trois opérateurs sont des sociétés dont le capital est réparti entre un opérateur de terminal et une compagnie d'armement maritime. On y trouve les trois premiers groupes d'armement mondiaux, tous les trois européens et trois sociétés de manutention portuaire, dont deux appartiennent au même groupe local, le troisième étant un groupe international. La présence des grands armateurs dans les opérateurs de Port 2000 résulte du souci du GPMH au début des années 2000 de retenir des opérateurs capables de lui garantir un trafic important⁷.

Le document de coordination du conseil de coopération interportuaire de la Seine (CCIS) de décembre 2011 identifiait, dans les faiblesses structurelles des ports de l'axe Seine, la « relative absence des acteurs mondiaux de la manutention, dont la présence est aujourd'hui un facteur clé pour être positionné sur les grands flux de trafics mondiaux, de par le pouvoir d'influence croissant de ces derniers dans le choix des destinations. Jusqu'à aujourd'hui les activités de la manutention restaient dominées par des entreprises locales, souvent en situation de monopole ou d'oligopole, affichant des tarifs relativement élevés sans ressentir la pression du marché pour investir dans le développement et l'innovation. »

⁶ Deux situations particulières doivent être signalées : d'abord, celle du quai des Amériques pour lequel le GPMH a considéré que la société qui l'exploite n'était pas un exploitant de terminal qui devait être couvert par une convention de terminal, mais un prestataire de services pour les deux opérateurs de terminaux voisins qui en sont conjointement propriétaires et utilisateurs. Ensuite, celle des quais d'Asie et d'Osaka, pour lesquels, leur activité étant amenée à décliner du fait du transfert des lignes de MSC sur Port 2000, le GPMH n'a pas signé de convention de terminal et a maintenu les AOT existantes.

⁷ L'attribution des CET de Port 2000 avait été précédée d'une publicité internationale.

4. L'impact en terme d'ouverture à la concurrence

La réforme portuaire avait aussi pour objectif d'obliger les autorités portuaires à mettre en place des procédures transparentes pour l'attribution des terminaux. L'article R. 105-2 du code des ports maritimes prévoit que : « Sans préjudice des dispositions des articles 7, 8 et 9 de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, les conventions de terminal sont conclues à l'issue d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire ».

En ce domaine, l'Autorité de la concurrence a mis en lumière en 2010 des comportements antérieurs à la période examinée. Dans sa décision n° 10-D-13 du 15 avril 2010 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la manutention pour le transport de conteneurs au port du Havre, elle a sanctionné trois manutentionnaires pour avoir conclu une entente de répartition des postes à quai disponibles de Port 2000. Le GPMH n'a pas été sanctionné par l'Autorité de la concurrence, dans la mesure où, agissant dans le cadre de sa mission de gestion du domaine public et de l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, il ne relevait pas de sa compétence. L'Autorité a toutefois limité les sanctions à l'encontre des entreprises ayant participé à l'entente afin de tenir compte « du rôle incitateur du port ».

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 juillet 2008, la plupart des attributions de terminal ont eu lieu dans le cadre des négociations de gré à gré avec les opérateurs en place prévues par la loi. Mais trois postes à quai de Port 2000 (les postes 2, 6 et 7) ont été attribués sans recours à la procédure prévue par l'article R. 105-2 du code des ports maritimes, dans le cadre d'opérations dites de « ripage » qui consistent à déplacer un opérateur de terminal d'un poste à quai à un autre. Si ces opérations n'étaient pas irrégulières dans la mesure où elles étaient envisagées par les CET des opérateurs en cause (ou dans des avenants conclus avant la réforme portuaire), elles ont pour effet de réduire le périmètre sur lequel l'article R. 105-2 trouve à s'appliquer. À l'avenir, dans la mesure où une procédure ouverte et transparente est requise avant l'attribution d'une convention de terminal, le fait de prévoir dans une convention de terminal la possibilité d'un « ripage » constituerait une irrégularité si cette possibilité n'avait pas été clairement et précisément affichée dans la publicité initiale. Il conviendrait que le GPMH n'abuse pas de ces procédures et qu'il veille dans le cas de « ripages » futurs à ce que la possibilité de ces « ripages » ait été clairement et précisément exposée dans le cadre de la publicité précédant l'attribution d'une convention de terminal.

Il convient de noter une évolution récente du GPMH. Ainsi pour l'attribution des postes 11 à 12 de Port 2000, alors que le conseil de développement du 25 octobre 2012 avait considéré que ces deux postes n'avaient pas une longueur suffisante pour constituer un terminal devant faire l'objet de la procédure prévue par l'article R. 105-2, le conseil de surveillance a, sur proposition du directeur général, décidé de recourir à une procédure ouverte et transparente.

Recommandation n°1 : Ne déplacer un opérateur d'un terminal à un autre sans recourir à une procédure ouverte que lorsque la possibilité de ce déplacement a été expressément mentionnée lors de la procédure d'attribution du premier des deux terminaux.

5. La création au sein du GPMH d'un département maintenance des outillages

Le projet stratégique et les protocoles d'accord signés avec les opérateurs prévoyaient qu'ils accueillent en détachement un certain nombre de personnes pour assurer l'assistance à l'exploitation-dépannage et certains travaux de maintenance et que les personnes chargées de la maintenance qui resteraient au GPMH seraient regroupées dans une filiale de maintenance pouvant se voir confier des contrats par les opérateurs. Les opérateurs ayant renoncé à accueillir des personnes détachées dans leurs entreprises et les conditions de viabilité d'une filiale maintenance n'étant pas remplies, le GPMH a créé en son sein un département de maintenance des outillages regroupant 110 personnes. Dans un second temps, des négociations avec les opérateurs ont permis d'aboutir à la solution consistant, à compter de 2013, à leur mettre à disposition les personnels concernés dans le cadre de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, dite loi Cherpion. Le service des équipements portuaires du GPMH continue toutefois d'assurer, à la demande des opérateurs, des prestations de maintenance sur les outillages de bord à quai.

C. UN PREMIER BILAN DE LA RÉFORME

Le GPMH a dressé, pendant le contrôle de la Cour, un premier bilan de la réforme. Le bilan financier compare les gains et les charges supplémentaires découlant de la réforme. Les gains comprennent, d'une part, la réduction des pertes d'exploitation des fonctions de conduite et de maintenance sur les trafics de conteneurs et de vracs solides (sans effet d'évolution des trafics), et, d'autre part, les produits des cessions des outillages. Les charges comportent les coûts liés à l'accompagnement des personnels transférés (maintien de leur rémunération d'une part, et d'autre part de leur niveau d'activité par la prise en charge par le GPMH de l'inemploi jusqu'en 2013, dispositif remplacé pour 2014 et 2015 par un dispositif de maintien de l'emploi attaché aux salariés transférés) et les coûts de l'accompagnement social de la réforme (convention collective nationale unifiée (CCNU) et dispositif de congé de fin de carrière). Le GPMH distingue trois phases au cours de la période 2008-2020 : la cession des équipements offre un apport en capital en début de période en particulier en 2010 ; entre 2011 et 2016, le coût de l'accompagnement du personnel transféré et de l'accompagnement social n'est pas compensé par la réduction des pertes d'exploitation, avec un impact négatif de 4 M€ en moyenne par an sur les comptes ; le solde redevient positif à partir de 2017, du fait de la baisse des dépenses liées au congé de fin de carrière et aux personnels transférés. D'une manière globale pour 2008-2020, le GPMH évalue le gain à 9 M€ (en valeur 2013), correspondant à la différence entre les gains résultant de la réforme (85 M€, dont 50 M€ de réduction des pertes d'exploitation et 35 M€ de produits de cession) et les dépenses supplémentaires qui en découlent (76 M€, dont 25 M€ d'accompagnement des personnels transférés, 21 M€ d'impact de la CCNU et 30 M€ pour le congé de fin de carrière).

Le GPMH a également dressé un bilan, plus succinct, de l'impact commercial, de la transformation de l'image et de la performance du port. Il y note en particulier que les opérateurs font état d'une amélioration de la productivité de 20 % depuis 2012, que le port du Havre a bénéficié en 2013 de la plus forte croissance du trafic conteneurisé (+ 9 %) du Range Nord et que l'image du port semble s'être améliorée.

PARTIE II : GOUVERNANCE ET ORGANISATION

I. GOUVERNANCE

A. LE CHANGEMENT DU MODE DE GOUVERNANCE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME PORTUAIRE

En 2008, l'administration du Port autonome du Havre (PAH) était assurée⁸ par un conseil d'administration (CA) composé de 26 membres et assisté d'un directeur.

Les nouvelles instances de gouvernance ont été installées rapidement début 2009⁹. Leur renouvellement a également été effectué rapidement, en 2014, au terme du mandat de cinq ans (annexe 2).

Il n'y a pas eu de vacance de postes des présidents des instances mais celles-ci ont été exercées par intérim à deux périodes distinctes et pour deux des instances¹⁰. Les élections des présidents de ces instances se sont déroulées à l'unanimité ou à une large majorité des voix, à l'exception de celle concernant le conseil de développement, pour laquelle le président a été élu au bénéfice de l'âge, en raison de l'égalité des voix entre deux candidats. La situation s'est néanmoins stabilisée : en février 2014, le même président a été élu à la majorité des voix.

Conformément aux articles L. 5312-7 du code des transports et R. 102-1 du code des ports maritimes et au décret n° 2008-1037 du 9 octobre 2008 instituant le grand port maritime du Havre, le **conseil de surveillance** a été composé de 17 membres et la composition prévue dans le code respectée. Trois constats retiennent néanmoins l'attention concernant l'installation de ce conseil.

Premièrement, lors de la première mandature du conseil de surveillance (2008-2013), deux des **désignations par les collectivités territoriales** ont été effectuées postérieurement à l'installation de ces représentants (annexe 2) et une désignation n'a pu être transmise par le GPMH. Cette situation semble s'être améliorée lors du renouvellement de l'instance début 2014. Le GPMH devrait s'assurer de la bonne réception de ces désignations avant toute installation d'un représentant de collectivité et conserver, dans ses archives, les désignations correspondantes. Les collectivités correspondantes devraient s'assurer avoir procédé à ces désignations avant que leurs représentants ne siègent au conseil de surveillance du port.

Deuxièmement, la **désignation des membres représentant le personnel** au conseil de surveillance n'a pas été effectuée dans la stricte application des textes. En effet, lors du conseil de surveillance du 6 février 2009, le président a indiqué que les représentants du personnel siégeant dans l'assemblée (tous représentants du même syndicat) avaient été élus au titre d'une mandature antérieure et qu'il fallait organiser une nouvelle élection. Celle-ci a été fixée au 16 avril 2009 et son résultat communiqué lors de la séance du 26 juin 2009. Deux séances se sont déroulées entretemps. Si, conformément à l'article L. 102-2 du code des ports maritimes, le nombre de membres nommés (trois) et la présence d'un cadre ou assimilé ont pu être vérifiés, la qualité de « *représentants* » et la façon dont ces trois membres ont été désignés posent, elles, plus d'interrogations. En effet, pour justifier de la date tardive des

⁸ Conformément aux articles L. 112-1 et R. 112-1 du code des ports maritimes

⁹ 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.

¹⁰ La première concerne le directoire du 2 février au 22 mars 2012 (démission du directeur général) et la seconde le conseil de surveillance, du 3 mars au 12 décembre 2012 (atteinte de la limite d'âge par son président).

élections, le port s'est référé à l'alinéa 2 de l'article 17 de la loi portant réforme portuaire. Il a précisé qu'il avait interrogé un unique syndicat car celui-ci avait remporté tous les sièges lors des dernières élections et qu'il lui avait demandé de désigner parmi les membres élus trois personnes dont un cadre ou assimilé pour siéger au conseil jusqu'à la tenue des élections. Rien n'obligeait de choisir les personnes déjà élues précédemment. La représentativité des organisations syndicales ne renvoyant pas forcément à la représentativité aux dernières élections, les autres organisations syndicales auraient également pu être consultées. De plus, d'après le premier alinéa de l'article 17 mentionné, le conseil d'administration aurait pu fixer la date des élections de façon à ce que le résultat soit connu pour la première séance du conseil de surveillance le 6 février 2009. Enfin, le décret instituant le GPMH étant daté du 8 octobre 2008, la date des élections des représentants des personnels (16 avril 2009) et leur nomination après élection en conseil de surveillance le 26 juin 2009 ont été postérieures au délai de six mois évoqué dans l'article 17 (qui courait jusqu'au 7 avril 2009). Ceci était susceptible d'invalider, à l'époque, en cas de contentieux, les votes effectués lors des deux conseils de surveillance du 6 février 2009 et du 9 avril 2009. Cette situation a été régularisée en 2014 dans le cadre du renouvellement de la composition du conseil de surveillance : l'élection a été fixée par le conseil de surveillance à novembre 2013, et ce dernier a explicitement indiqué, en annonçant le résultat de l'élection, que la mandature des représentants nommés ne valait qu'à partir du début du mandat du nouveau conseil.

Troisièmement, **les règles relatives à la fourniture des déclarations d'intérêt** au commissaire du gouvernement (article R. 102-4 du code des ports maritimes remplacé par l'article R. 5312-19 du code des transports par le décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014) ont été rappelées à plusieurs reprises mais la normalisation de ces documents et l'analyse qui en est faite restent perfectibles. Ces règles ont, en effet, été lues lors de la première séance du conseil de surveillance par le commissaire du gouvernement et ont de nouveau été rappelées par ses soins lors du conseil de surveillance du 31 janvier 2014 ainsi que par le port dans un courrier de rappel. Néanmoins, si les déclarations d'intérêt effectuées pour la deuxième mandature du conseil ont toutes été recueillies par la sous-direction des ports, celle du représentant du ministère chargé des ports nommé par arrêté du ministre le 11 décembre 2008 puis le 14 janvier 2014 n'est datée que du 30 janvier 2015. De plus, ces déclarations ne sont pas normalisées et ne comprennent pas toujours toutes les informations prévues par le code des ports maritimes. La tutelle a indiqué qu'aucune n'avait conduit à exclure un candidat. Il serait utile, pour les modifications annuelles de ces déclarations, demandées par le commissaire du gouvernement (tel que cela est prévu par le code des ports maritimes) d'homogénéiser ce format afin de pouvoir disposer de l'ensemble des informations et d'en rendre l'analyse plus facile.

Le **directoire** a été composé de quatre membres (décret du 9 octobre 2008), ce qui (au vu des règles de vote qui le concerne et de la prépondérance de voix du président) permet un fonctionnement normal même en l'absence exceptionnelle de l'un des membres ou lorsqu'un de ces postes reste vacant pendant un temps limité.

Conformément au décret n° 2008-1037, le **conseil de développement** a été composé de trente membres. La répartition entre les quatre collèges a été respectée.

B. LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DE GOUVERNANCE

1. Les règlements intérieurs

Les règlements intérieurs du directoire et des conseils de surveillance et de développement ne sont pas signés. Les délibérations d'approbation des deux premiers sont signées (version 2014). Celle relative au règlement du conseil de développement est manquante. Il serait souhaitable de signer formellement ces règlements et de les conserver. Cela pourrait être fait lors des prochaines révisions de ces documents.

2. Les délégations de signature

Les règles générales de délégation de signature du président du directoire sont déterminées dans le règlement du directoire conformément à l'article R. 102-21 du code des ports maritimes. Elles sont précisées dans un arrêté pour ce qui concerne les marchés.

3. Des instances impliquées

Les séances ont été fréquentes et les échanges nombreux.

Tableau n° 2 : Séances des conseils et comités (2008-2013)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Conseil d'administration	nb de réunions tenues	6					
Directoire	nb de réunions tenues						
	<i>nb prévu (article 4,1 du règlement intérieur du directoire)</i>						
Conseil de surveillance	nb de réunions tenues				4	5	4
	<i>nb prévu (R. 102-13)</i>						4
Conseil de développement	nb de réunions tenues			5	5	3	3
	<i>nb prévu (R. 102-27)</i>						3
Comité d'audit	nb de réunions tenues			3	4	3	6
	<i>nb prévu (article 5,2 du règlement intérieur du CS)</i>						4

Source : Cour des comptes à partir des procès-verbaux du PAH et du GPMH

4. Le conseil d'administration puis le conseil de surveillance

Le fonctionnement du conseil d'administration du PAH en 2008 est globalement satisfaisant. Le seuil de présence permettant la délibération du conseil d'administration n'est pas défini dans le règlement intérieur mais le taux d'absence est assez faible. Les seuls éléments notables sont l'absence d'un des représentants des salariés lors de cinq séances sur six, sans qu'il ait été remplacé¹¹ et l'importance de la place portuaire, avec notamment la présence comme membre du président de l'union maritime et portuaire locale.

¹¹ Cependant, le règlement intérieur du conseil d'administration ne contient aucune mention d'un remplacement à effectuer au bout d'un nombre défini d'absences consécutives. Il n'y a donc pas eu défaut d'application des textes mais ceux-ci auraient pu être rédigés de façon à prévoir ce cas de figure.

Le fonctionnement du conseil de surveillance, lors de son premier mandat de 2009 à 2013, est globalement satisfaisant. Les règles de fréquence de réunion et de vote (article R. 102-13 du code des ports maritimes) sont respectées. Conformément au règlement intérieur, les votes de nomination ou d'avis sur une désignation sont le plus souvent effectués à bulletin secret sauf dans certains cas plus récents (2014). La possibilité de donner pouvoir à un autre membre, introduite dans le règlement intérieur à compter de novembre 2010 a été largement utilisée mais la règle de non cumul qui lui est associée a été respectée à l'exception d'un cas, lors de la séance du conseil de surveillance du 15 juin 2012 (deux pouvoirs donnés au représentant du ministère chargé des ports).

Néanmoins, certaines faiblesses subsistent, de plusieurs ordres.

Concernant la forme, même si des améliorations ont été notées¹², les règles relatives à la tenue des procès-verbaux ne sont pas respectées : les signatures du président et du vice-président (article R. 102-13 du code des ports maritimes) ne figurent pas toujours et la feuille d'émargement n'est pas jointe aux procès-verbaux (ceux-ci sont archivés à l'entresol alors que la feuille d'émargement est conservée à part dans le bureau de l'attaché de direction générale). Le port a indiqué que l'original de ces feuilles d'émargement serait désormais archivé par le pôle gestion documentaire avec les procès-verbaux signés de chaque conseil. Ce détail a son importance car seule la feuille d'émargement peut valider le respect du seuil de vote pour certaines décisions d'importance. Or, sur l'ensemble des feuilles d'émargement des conseils de surveillance consultées pour les années 2012 et 2013, celles des séances des 2 mars 2012 et du 8 mars 2013 ont été égarées et quatre signatures de membres présents manquent sur celle du 15 juin 2012.

Concernant la composition, le nombre de membres a été, de juin 2012 à novembre 2013, de 16 puis 15 membres au lieu des 17 prévus par le décret instituant le port, faute de remplacements d'un membre décédé et d'un membre démissionnaire. Ces deux personnalités qualifiées auraient dû être remplacées rapidement en application de l'article R. 102-2 du code des ports maritimes¹³. Une plus grande attention de la tutelle et du port devrait être accordée au remplacement des membres. Les équilibres au sein du conseil peuvent en effet s'en trouver modifiés et les décisions prises être de ce fait différentes.

Concernant les conflits d'intérêt et leur résorption dans la mise en œuvre de la réforme portuaire, le conseil de surveillance comptait toujours parmi ses membres, jusque début 2014, le président de l'union maritime et portuaire du Havre (qui était de plus, l'un des trois membres du comité d'audit). La Cour des comptes, dans son rapport annuel (tome II 2011 « *La réforme portuaire : une mise en œuvre marquée par des compromis* ») avait constaté cette présence subsistante de représentants de l'union maritime ou portuaire locale dans les conseils de surveillance de trois grands ports maritimes dont celui du Havre. Plus globalement, les débats des séances, retranscrits dans les procès-verbaux, font état à plusieurs reprises du rôle de la place portuaire dans les nominations et remplacements. Le nouveau conseil ne compte plus, en 2014, de représentant de l'union maritime et portuaire du Havre mais les évolutions ne semblent cependant pas se faire aisément, là-même où les membres proposés à la nomination ne proviennent pas d'un horizon lointain mais n'appartiennent pas

¹² Les procès-verbaux du conseil d'administration de 2008 ne sont pour certains pas signés alors que ceux du conseil de surveillance le sont.

¹³ Cet article prévoit qu'« il est pourvu au remplacement d'un membre dont le siège devient vacant par décès, démission, pour l'un des motifs mentionnés aux deux alinéas précédents ou pour toute autre cause, pour la durée restant à courir de son mandat »).

précisément à la place portuaire havraise. Les débats lors de l'élection de la présidente le 31 janvier 2014 en témoignent. Des échanges en amont auraient peut-être permis de faciliter l'élection. La réticence semble par ailleurs forte en ce qui concerne la réforme portuaire menée.

Concernant les conflits d'intérêt et la stabilité du conseil, la gestion par la tutelle de l'atteinte de la limite d'âge du président aurait pu être différente. En effet, sur proposition du ministère en séance du 4 mars 2011 (celui-ci considérant qu'il n'était pas opportun de changer de présidence au moment où la réforme était mise en œuvre), le président, qui allait atteindre la limite d'âge le 9 mars 2011 (65 ans), a été maintenu à titre intérimaire jusqu'au 30 septembre 2011¹⁴. Le 30 septembre 2011, le décret modifiant la limite d'âge en la portant à 67 ans n'était pas encore paru et l'intérim a été prolongé par le conseil de surveillance « jusqu'au décret publié et au plus tard avant le 31 mars ». À la suite de la publication du décret portant la limite d'âge à 67 ans, le conseil de surveillance a élu le même président à la présidence du conseil de surveillance le 2 décembre 2012. La date anniversaire de ses 67 ans étant le 9 mars 2013, il a été procédé à une nouvelle élection le 26 avril 2013 et son successeur, seul candidat, a été élu. Celui-ci a occupé cette fonction pour la durée restante du mandat jusqu'au 31 janvier 2014. Deux éléments auraient été de nature à faire procéder à l'élection du nouveau président dès le 4 mars 2011 : celui-ci était déjà membre reconnu par tous du conseil de surveillance (sa nomination aurait pu être une solution de stabilité comme le souhaitait la tutelle et permettre d'éviter un nombre conséquent de votes et d'allers retours sur cette question pendant neuf mois) et l'un des seuls conflits d'intérêt explicitement mentionnés dans les procès-verbaux concerne le président maintenu pendant son intérim¹⁵.

Concernant la représentation du port à l'extérieur, il conviendrait d'être vigilant en ce qui concerne les personnes nommées et à leur appartenance effective au port. En effet, la distinction de président honoraire, prévue par le seul règlement intérieur du GPMH, a été attribuée le 6 février 2009, à l'ancien président du CA du PAH, dans un but de représentation à l'association internationale villes ports (AIVP). Sa nomination comme représentant a été effective le 9 avril 2009. S'agissant d'une personne qui n'est membre d'aucune des instances du port¹⁶ ni agent du port, la base juridique de cette désignation ne paraît pas fondée. Il paraît de plus risqué qu'une personne non membre des instances du port, et donc non informée, puisse le représenter. Selon le port, l'objet de l'AIVP (animation d'un réseau international de villes et de ports) montre que la qualité de membre de son conseil d'administration ne constitue pas une représentation avec consignes opérationnelles. Il conviendrait néanmoins de ne pas désigner de représentant qui ne soit pas membre du GPMH.

Recommandation n°2 : Recueillir les déclarations d'intérêt (article R. 102-4 du code des ports maritimes) et leurs actualisations selon les délais et critères prévus, ainsi que sous un format en permettant l'analyse.

¹⁴ La base réglementaire invoquée était l'article 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

¹⁵ Le président indique (séance du 30 novembre 2012) : « je suis personnellement dans une situation de conflit d'intérêts sur cette affaire et que je ne participerai pas aux délibérations concernant la question. » Le vice-président conduit les débats. Le projet sur l'éolien offshore a été signé par le port avec AREVA fin 2013.

¹⁶ L'article 4.2 du règlement intérieur précise d'ailleurs que « l'honorariat ne confère aucun droit, en particulier ne permet pas de participer au conseil de surveillance ».

5. Les autres instances

a. Les comités et commissions découlant du conseil de surveillance

La composition du comité d'audit est arrêtée à trois membres par le règlement intérieur du conseil de surveillance. Les missions qui lui sont confiées sont conformes à l'article R. 102-11 du code des ports maritimes et des procès-verbaux sont conservés. Le président et les membres sont impliqués : les absences aux séances sont l'exception et les séances sont fréquentes. Le commissaire du gouvernement et l'autorité chargée du contrôle économique et financier assistent aux séances avec voix consultative. Les commissaires aux comptes y sont souvent conviés.

Deux autres commissions de trois membres ont été installées par le conseil de surveillance : la commission consultative des marchés le 6 février 2009 et la commission commerciale restreinte le 9 avril 2009. La première compte parmi ses membres le président de l'union maritime et portuaire du Havre jusque fin 2013 et un représentant du personnel (non mentionné comme présent dans quatre des cinq procès-verbaux du 30 novembre 2012 au 27 septembre 2013, ce qui semble indiquer que la commission a fonctionné avec deux membres pendant cette période).

b. Le conseil de développement

Les compétences du conseil de développement sont définies dans son règlement intérieur par le rappel des articles du code des ports maritimes concernés. Les séances sont fréquentes et les membres impliqués (taux de présence toujours supérieur à 55 % et souvent supérieur à 70 %). L'utilisation de pouvoirs est fréquente mais la règle de non cumul est bien respectée. Le conseil s'est saisi de la possibilité de créer des commissions spécialisées et en a installé plusieurs en 2009.

C. LA DIRECTION GÉNÉRALE ET LE DIRECTOIRE

1. **Le directeur, sa suppléance et les membres du directoire**

Le poste de président du directoire, qui porte le titre de directeur général, a connu deux périodes d'intérim. La première période, du 9 janvier 2009 au 2 mars 2009 est consécutive au dépassement du délai de trois mois prévu pour la substitution (port autonome / grand port maritime) dans la loi portant réforme portuaire (article 17) et dans l'attente de la première séance du conseil de surveillance du 6 février 2009. Un courrier du ministre du 14 janvier 2009 rappelle ce dépassement et donne fonctions par intérim au directeur en place. Celui-ci a ensuite été nommé le 3 mars 2009 sur avis conforme du conseil de surveillance du 6 février 2009. La deuxième période, du 2 février 2012 au 22 mars 2012, suit la démission du directeur le 1^{er} février 2012, ce dernier ayant pris d'autres fonctions dans le privé. Un courrier du ministre du 2 février 2012 confie l'intérim à son adjoint. Le nouveau directeur a ensuite été nommé le 22 mars 2012 après avis conforme du conseil de surveillance du 2 mars 2012. Selon le code des ports maritimes (article L. 102-2), les nominations doivent être prises sur rapport au ministre, après avis conforme du conseil de surveillance et non par courrier du ministre seul. Néanmoins, ces périodes ont été de durée très limitée et une solution a été rapidement trouvée.

Les autres membres ont été nommés par le conseil de surveillance du 9 avril 2009. Les vacances de postes ont été limitées dans le temps (départ à la retraite le 1^{er} août 2009 suivi d'une nomination lors de la séance suivante le 27 novembre 2009 et démission également suivie d'une nomination). Un autre membre a quitté le port en décembre 2014. Il conviendra de veiller à ce que la probable période de vacance reste limitée dans le temps.

Conformément au code des ports maritimes (article R. 102-22), un suppléant a été désigné par le président du directoire, à l'exception d'une période limitée dans le temps, au début du mandat du directoire, du 3 mars 2009 au 18 mai 2009. Les modes de suppléance ont ensuite varié mais ont toujours fait l'objet de décisions prises formellement et rapidement par le directoire.

2. Le fonctionnement du directoire

Des décisions du directoire sont signées par les membres du directoire et conservées par le port mais il n'est pas dressé formellement de procès-verbal signé par le président du directoire. Il conviendrait de le faire, en application de l'article R. 102-9 du code des ports maritimes¹⁷.

3. Les relations avec la tutelle

Deux lettres de mission aux directeurs du port ont été produites. La première a été signée le 13 février 2009. La deuxième a été signée le 30 septembre 2014 et adressée au nouveau directeur du port, nommé le 23 mars 2012. La première lettre de mission confie au directeur la mise en œuvre de la réforme ainsi qu'un objectif chiffré, le développement d'une offre concurrentielle de trafic de conteneurs de 6 MEVP en 2015. La deuxième lettre ne donne plus d'objectif chiffré. L'absence, dans les deux cas, d'objectifs chiffrés précis n'est pas de nature à permettre un calcul de la part variable du directeur.

Un travail sur le contrat pluriannuel avec l'État a été effectué et une trame présentée au conseil de surveillance du 15 juin 2012. Celui-ci a délibéré en donnant délégation au président du directoire pour « finaliser et signer le contrat pluriannuel entre l'État et le GPMH sur la base de la notice et de son annexe présentées ». Selon le port, le travail de finalisation devait se poursuivre avec l'État mais n'a pas eu lieu en raison de la proximité dans le temps avec l'échéance de 2013 (projet stratégique). L'État n'aurait pas sollicité le GPMH pour sa conclusion.

La Cour prend acte de l'engagement du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie de conclure un contrat d'objectifs avec chacun des grands ports maritimes à la suite de l'adoption de leurs nouveaux projets stratégiques.

II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

A. UN ORGANIGRAMME MODIFIÉ À LA SUITE DE LA RÉFORME PORTUAIRE

Les principales évolutions sont la création, fin 2011, d'une direction déléguée aux transports terrestres et à la facilitation du passage de la marchandise, d'un département maintenance des outillages puis de l'intégration, en avril 2013, d'une direction générale déléguée HAROPA qui regroupe les directions « commerciale et marketing », « communication et relations institutionnelles », « réseaux et développement », dispositif adopté de façon commune aux trois ports de l'axe Seine.

¹⁷ Cet article 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.

B. LES MOUVEMENTS ET VACANCES DE POSTE

Les vacances de postes de direction n'ont pas été nombreuses pendant la période examinée. Elles sont liées aux réorganisations successives et aux départs à la retraite ou démissions concomitantes. Un poste stratégique en période de réforme a cependant été concerné, celui de la directrice des ressources humaines, pendant un an. Une solution d'intérim a été trouvée.

III. UNE COOPÉRATION INTERPORTUAIRE TRÈS DÉVELOPPÉE

A. LES PORTS DE L'AXE SEINE ONT FAIT LE CHOIX D'UNE COOPÉRATION INTÉGRÉE

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a donné aux ports de l'axe Seine des outils pour mettre en œuvre une stratégie commune. Un conseil de coordination interportuaire de la Seine (CCIS) 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 (PAP). Il devrait se réunir au moins deux fois par an. Il s'est réuni en fait une fois par an (décembre 2011, novembre 2012, juillet 2013 et février 2014). Le document de coordination a été approuvé par le CCIS en décembre 2011, après avis conforme des conseils de surveillance des ports.

Les trois ports de la vallée de la Seine ont choisi d'aller au-delà du CCIS, en constituant entre eux le groupement d'intérêt économique HAROPA (pour HAvre-ROuen-PARis ou HARbours Of PARis) pour une durée de vingt ans, en janvier 2012. Ils ont choisi le GIE pour institutionnaliser leur coopération sans recourir à une réponse institutionnelle trop lourde. Pour atteindre les objectifs fixés par le document de coordination, les ports entendent constituer un « ensemble portuaire » à l'échelle de la vallée de la Seine, en développant une offre commune, plus compétitive que si elle était bâtie par un seul port, portée par une marque unique. Enfin, il s'agit de regrouper la communication commerciale des trois ports sous la marque unique HAROPA. Le GIE a vocation, à la fois, à être complémentaire des ports et à s'y substituer pour certaines missions ou pour des aspects stratégiques.

Le GIE dispose d'une assemblée générale et d'un conseil d'administration, constitués des trois directeurs des ports. Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par mois. Les décisions y sont prises à l'unanimité. Sa présidence est tournante, chaque année, entre les trois directeurs généraux. Le GIE en soi ne dispose d'aucune structure, mais une direction « GIE HAROPA » rattachée au directeur général a été créée dans l'organigramme de chaque port, composée de quatre directions et d'un secrétariat général. Certains services des ports ont basculé dans le GIE en tout ou partie. Pour le GPMH, il s'agit de la direction commerciale et d'une partie de la direction déléguée aux transports terrestres et au passage de la marchandise. Afin que le projet HAROPA implique l'ensemble des salariés des trois ports, onze clubs métiers regroupent des experts de chaque port.

Les salariés des trois ports qui travaillent dans le cadre d'HAROPA sont placés sous le régime de la mise à disposition (articles L. 8241-1 et L. 8241-2 du code du travail). Le GIE ne procède à aucun recrutement direct. La signature de ces documents par les salariés est intervenue après consultation des représentants des personnels de chaque port et la levée de l'hypothèque constituée par le référendum déposé par le comité d'entreprise du Havre qui s'estimait insuffisamment informé des conditions de création du GIE¹⁸. Les délais entre la date effective

¹⁸ Cf. ordonnance de référendum du tribunal de grande instance du Havre 13/00253 du 16 juillet 2013 le rejetant.

d'entrée à HAROPA et les dates de signature de l'avenant et surtout de la mise à disposition sont souvent importants. Pour les agents entrés à HAROPA le 1^{er} janvier 2013, les conventions de mise à disposition ont presque toutes été signées le 31 mai 2013 (deux l'avaient été en janvier). Le contrôle de la Cour a fait apparaître qu'avaient été facturés à tort au GIE les frais de personnel d'une personne qui n'avait pas été mise à disposition d'HAROPA. Cette erreur a depuis lors été corrigée. Enfin, un membre du directoire du GPMH a été mis à disposition à 100 % du GIE pour y exercer la fonction de directeur commercial et marketing. Le GIE a reversé au GPMH l'intégralité de sa rémunération y compris l'indemnité qu'il perçoit en qualité de membre du directoire du GPMH. Cette indemnité ne devrait pas être prise en charge par le GIE HAROPA. À la suite des observations de la Cour, le GPMH a remboursé le GIE.

Les effectifs du GIE sont limités à 112 ETP, qui correspondent à l'addition des effectifs des services concernés de chacun des ports, avant mise à disposition. Le bilan le plus récent des effectifs mis à disposition du GIE est de 106 agents, représentant 98,65 ETPT. 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 faits pour les besoins du GIE. Les agents recrutés l'ont été par l'un des trois ports et ont été mis à disposition du GIE. Le GPMH a recruté sept agents pour les mettre à la disposition du GIE : cinq de ces recrutements visaient à remplacer des personnes partantes mais deux étaient des créations de poste (un chargé de communication et une secrétaire).

Tous les agents des services susceptibles de basculer dans le GIE se sont vu proposer une mise à disposition. Au GPMH, quatre agents ont refusé cette mise à disposition et ont été affectés à des fonctions équivalentes dans des directions ou services non transférés. La question du rattachement possible d'agents qui ne souhaiteraient plus être dans le GIE est délicate dans la mesure où les anciens services de rattachement de ces agents ont disparu dans l'organigramme des ports. Pour faciliter l'acceptabilité du GIE par les agents, les ports ont choisi de ne pas faire d'HAROPA un levier de réduction des coûts de personnel : les équipes n'ont pas été réduites à la faveur du rapprochement.

Un premier budget avait été voté en 2012 par le GIE, soit 2,25 M€, dont une participation de 1,1 M€ pour le Havre (45 %), 0,68M€ pour Paris (30 %) et 0,56 M€ pour le GPMH (25 %). Ce budget n'a été exécuté qu'à hauteur de 42 % (0,94 M€). La participation effective de chaque port a été limitée au montant des dépenses réalisées sur l'exercice. 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 : Le Havre 50 %, Rouen 25 % et Paris 25 %. Cette clé de répartition correspond à la fois à la répartition des coûts de fonctionnement, des coûts de mise à disposition des salariés, des chiffres d'affaires des membres et de leur budget de promotion. Les premiers budgets prévisionnels (2012, 2013, 2014) du GIE et les dépenses réalisées font apparaître que l'essentiel des charges est comptabilisée sur les comptes 61 et 62 de services extérieurs. Outre les remboursements aux ports des charges des personnels mis à disposition (8,2 M€ dans le budget 2014 compensées en produits par des recettes pour prestations de services d'un même montant), les charges principales se composent d'études de marchés et de trafics, de frais de séminaires et de dépenses de communication.

B. LES PREMIÈRES RÉALISATIONS DU GIE HAROPA

1. Un vrai succès d'image, une stratégie des ports mieux articulée et une offre commune en construction

Des outils de communication ont été développés, une tournée auprès des armateurs organisée et une campagne publicitaire menée pour accompagner la montée en puissance d'HAROPA, qui a ainsi gagné une visibilité internationale. En témoignent les distinctions remportées. Le GIE s'est aussi doté en 2013 d'une stratégie à long terme, HAROPA 2030, un outil à la fois de communication et de cohésion interne.

L'offre commune commence à se matérialiser dans des outils promotionnels partagés pour certains avec les unions portuaires, et dans la désignation de points d'entrée uniques par filière. La direction d'HAROPA indique que cela a permis d'infléchir sur certains points la stratégie de chacun des 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. Par ailleurs, HAROPA a signé des partenariats avec les ports de Nogent-sur-Seine, Gron, Elbeuf, Dieppe, les Ports normands associés - Syndicat mixte régional des ports de Caen-Ouistreham et Cherbourg, SHEMA. D'autres sont prévus avec les ports de Fécamp, du Tréport ou les ports picards.

2. La gouvernance du GIE par rapport à celles des ports et la complexité de son animation constituent des points de vigilance.

Le pilotage du GIE est assuré par les directeurs des trois ports, qui en réfèrent à leur conseil de surveillance. Les décisions supposant l'unanimité, le bon fonctionnement du GIE est lié à la capacité des trois directeurs à travailler ensemble, condition actuellement réunie mais qui peut un jour ne plus l'être.

La bonne articulation de la gouvernance du GIE avec celle des trois ports constitue un point sensible. Des membres du conseil de surveillance ont exprimé le souhait que la gouvernance du GIE associe davantage les représentants de la place portuaire présents dans les conseils de surveillance et de développement.

Par ailleurs, les directeurs des trois ports 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 choix de confier des fonctions de stratégie globale à un organisme subordonné à chacun des trois ports ne va pas de soi. Les directeurs doivent veiller à la bonne articulation du rôle du GIE avec celui de chacun des ports, pour éviter des doublons voire des contradictions.

3. Un apport du GIE à objectiver, face à des attentes fortes

L'effet sur le développement des trafics de la présentation d'une offre commune, qui est pour beaucoup le regroupement des offres complémentaires des ports, constitue une attente forte des places portuaires. Les résultats 2013 sont encourageants, car HAROPA est l'un des rares ensembles portuaires du Range Nord qui affiche un résultat favorable : + 6 % de progression du tonnage de son trafic maritime (à 90,4 Mt) et + 6 % du nombre de conteneurs traités. Ceux de 2014 sont plus mitigés (-1,3 % pour le trafic maritime mais + 2,3 % pour les conteneurs en EVP). Il convient de raisonner sur une plus longue période compte tenu de la volatilité des trafics et de la difficulté à identifier la part d'HAROPA dans ces résultats.

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, 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 au port du Havre.

Recommandation n°3 : Mettre en place un dispositif de suivi de la valeur ajoutée du GIE HAROPA pour le port du Havre

PARTIE III : LA STRATÉGIE, LES INVESTISSEMENTS ET LES ACTIVITÉS PORTUAIRES

I. UNE STRATÉGIE ÉTABLIE DANS LE CADRE DU PROJET STRATÉGIQUE 2009-2013

En l'absence de contrat avec l'État, alors même que la loi portant réforme portuaire prévoyait celui-ci, le projet stratégique est le seul document général récapitulant les grandes orientations stratégiques de l'établissement.

A. LE PROJET STRATÉGIQUE 2009-2013

La loi portant réforme portuaire a prévu la réalisation par chaque grand port maritime (GPM) d'un projet stratégique, qui devait être adopté dans les trois mois suivant l'institution du GPM. Celui du GPMH a été approuvé le 9 avril 2009 par le conseil de surveillance, soit six mois après sa création, délai non conforme à la loi, mais qui reste court. Il n'existe pas de plan stratégique au PAH avant la réforme portuaire. Les travaux antérieurs ayant pu être utilisés pour l'élaboration du projet stratégique étaient limités.

Le court délai d'élaboration du projet n'a pas permis d'approfondir la réflexion dans tous les domaines. Si le projet stratégique aborde bien les différents thèmes prévus par la loi et par son décret d'application du 9 octobre 2008, leur traitement est inégal. Certaines orientations sont peu précises et peu opérationnelles. La partie VII du projet (« Nouvelle dynamique ») se limite à l'énoncé d'une orientation stratégique ainsi rédigée : « Mettre en place une nouvelle dynamique au sein du GPMH, de la place portuaire, le long de l'axe Seine, avec les ports normands (avec un projet d'entreprise du GPMH à lancer avant fin 2009) ». La coopération interportuaire n'est pas traitée au-delà de cette rapide allusion. Toutefois, certaines parties sont mieux traitées : c'est le cas, pour les trafics, des conteneurs, ainsi que des parties sur les multimodalités et les investissements, très centrées elles aussi sur l'activité conteneurs, ainsi que de la mise en œuvre de la réforme. Les objectifs, quand il y en a, sont ambitieux : pour les conteneurs, doubler le trafic en portant la part de marché à 9 % en 2015.

Le projet stratégique, ambitieux, prévoit 696 M€ d'investissement. Mais ces investissements ne sont pas hiérarchisés, ni leur réalisation cadencée dans le temps. Leur financement n'est pas assuré et le projet stratégique ne prévoit pas plusieurs scénarios d'investissements en fonction de l'évolution des trafics et des possibilités de financement.

Dès 2010, le président du conseil de surveillance du GPMH a considéré que l'évolution de la situation économique et celle de certains grands projets justifiaient un recadrage des orientations du projet stratégique. À sa demande, le directoire a présenté au conseil de surveillance le 25 juin 2010 une version révisée du projet stratégique. Devant la longueur de la procédure de révision, le président a annoncé lors du conseil de surveillance du 26 novembre 2010 qu'il avait décidé d'y renoncer et a proposé qu'une simple actualisation des chiffres du projet stratégique soit présentée au conseil de juin 2011. Par ailleurs, le projet stratégique n'a pas été révisé à la suite de l'adoption du document de coordination interportuaire (décembre 2011) alors que l'article L. 5312-13 du code des transports prévoit qu'il doit être compatible avec les orientations de ce document.

Des points de situation de l'avancement du projet stratégique ont été faits aux conseils de surveillance du 30 septembre 2011 et 28 septembre 2012 et un bilan, très complet, en a été dressé au conseil de surveillance du 29 novembre 2013. Ces points de situation ont été l'occasion de préciser certaines orientations stratégiques, d'en adopter de nouvelles ou de prendre acte du fait que certains objectifs ne seraient pas atteints. Par ailleurs, le projet stratégique a été modifié à deux reprises par le conseil de surveillance¹⁹ pour amender la liste des outillages à céder et prévoir l'exploitation directe temporaire de certains d'entre eux.

D'une manière générale, certains éléments n'avaient pas été prévus ou suffisamment pris en compte dans l'élaboration du projet (crise économique, fermeture de Petroplus, baisse du trafic pétrolier, etc.). Le projet stratégique a été trop ambitieux en matière d'investissement (seulement 35 % de ceux prévus ont été réalisés). Sur les conteneurs, alors que le projet stratégique fixait un objectif de 9 % de parts de marché sur le Range Nord, ce pourcentage était de 6,2 % au premier semestre 2013, soit au niveau de 2008.

B. UN NOUVEAU PROJET STRATÉGIQUE POUR 2014-2019

Le troisième alinéa de l'article R. 103-2 du code des ports maritimes prévoyant que le « projet stratégique est révisé dans les cinq ans suivant son adoption ou sa précédente révision », le projet stratégique 2014-2019 aurait dû être adopté avant le 10 avril 2014. Le GPMH fait valoir que le conseil de surveillance a été installé en janvier 2014 et que la procédure d'adoption d'un projet stratégique requiert un délai minimum de 10 mois entre son premier examen et son approbation par le conseil de surveillance, du fait des consultations, en particulier de l'évaluation environnementale, qui implique une consultation de l'Autorité environnementale et une mise à disposition du public. Ces délais de validation de plus d'un an semblent excessifs pour un projet stratégique d'une durée de cinq ans. Il apparaît cependant difficile de supprimer une des consultations, la plus longue d'entre elle - l'évaluation environnementale - répondant aux exigences d'une directive européenne.

Un avant-projet stratégique 2014-2019 a été élaboré, dont une première version a été présentée au conseil de surveillance le 31 janvier 2014. Après les différentes consultations obligatoires, le projet stratégique a été approuvé par le conseil de surveillance le 26 juin 2015.

La trajectoire financière prévue dans l'avant-projet stratégique paraît fragile. Elle repose sur des hypothèses de recettes optimistes, supposant la réalisation d'investissements de développement, dont le financement n'est pas acquis, et une hausse des trafics. Par ailleurs, la réalisation des ambitions du GPMH est subordonnée à des investissements d'infrastructure qui lui échappent (par exemple, la ligne Serqueux-Gisors), dans un contexte de diminution des capacités financières des collectivités publiques. Si le futur projet stratégique 2014-2019 est de meilleure facture que le précédent, il n'est pas sûr qu'il tire pleinement les conséquences des principales critiques qu'on peut adresser à ce dernier, à savoir une vision trop optimiste de l'évolution des trafics et un manque de priorisation des investissements.

¹⁹ Celui du 2 décembre 2011 pour le terminal multivracs et celui du 15 juin 2012 pour la barge terrestre.

II. LES INVESTISSEMENTS

A. LE SUIVI DES INVESTISSEMENTS

1. Des actions pour améliorer le suivi des investissements

Dans son rapport annuel 2008 sur le PAH, le contrôle général économique et financier notait une absence de programmation et de véritable suivi pour les investissements autres que ceux de Port 2000, ainsi qu'une difficulté à hiérarchiser les priorités. Au cours de la période examinée, le GPMH a pris un certain nombre d'initiatives pour améliorer la programmation et le suivi de ses investissements. Depuis 2010, les projets les plus importants font l'objet d'un suivi par le conseil de direction. En 2013 a été créée une direction des projets et de l'investissement (DPI). Depuis 2014, la DPI centralise les projets d'investissement dans le cadre de l'élaboration du budget de l'établissement.

Si les effets de ces initiatives sur la qualité du suivi des investissements restent difficiles à appréhender, on peut noter un progrès dans la présentation des investissements dans l'avant-projet stratégique 2014-2019, le GPMH les ayant classés en trois catégories : les investissements courants pour maintenir en état opérationnel les actifs portuaires, ceux de modernisation (non courants mais récurrents) et ceux de développement destinés à accroître les capacités et les trafics.

2. Une double manière de compter les investissements qui ne facilite pas le suivi

Le GPMH fait apparaître dans ses états de développement des investissements à la fois les dépenses d'investissement au sens strict, correspondant aux immobilisations au sens de la réglementation comptable, et des dépenses de fonctionnement sur opérations en capital correspondant à trois catégories de dépenses associées à un investissement réalisé ou prévu : des frais d'études et de recherche préalables à un investissement non (encore) réalisé ; des mesures environnementales liées à un projet d'investissement ; des coûts internes affectés à un projet mais qui ne peuvent être affectés directement à l'opération. Ces catégories de dépenses ne pouvant plus être comptabilisées dans les immobilisations depuis l'intervention au 1^{er} janvier 2006 du règlement comptable CRC2004-06 relatif à la définition, la comptabilisation et l'évaluation des actifs, le GPMH les fait figurer à côté des immobilisations dans ses états de développement, aboutissant à deux manières d'appréhender les investissements, soit les investissements au sens strict, soit le « total projet » ajoutant à ces derniers les « dépenses de fonctionnement associées à ces investissements ».

Or, dans ses différents documents non comptables, le GPMH, quand il indique un montant d'investissement, ne précise le plus souvent pas à laquelle de ces deux notions il a recours. L'utilisation concurrente de deux notions d'investissements, le plus souvent sans que les documents du GPMH précisent laquelle est utilisée, nuit à la lisibilité et à la comparabilité de ces documents (ainsi qu'à la comparabilité des documents stratégiques du GPMH avec celles d'autres ports).²⁰ Il conviendrait que le GPMH précise systématiquement dans les documents qu'il élaboré à laquelle des deux notions d'investissements qu'il utilise dans ses comptes, il a recours.²¹

²⁰ Pour avoir une idée de l'ordre de grandeur de la différence entre ces deux définitions de l'investissement, on notera que les investissements réalisés par le GPMH dans la période 2008-2013 s'élèvent à 443 M€ au sens de la réglementation comptable, et à 512 M€ au sens du «total projet».

²¹ Dans cette partie, le présent rapport aura recours aux investissements au sens de la réglementation comptable, sauf pour le bilan du projet stratégique, ce projet ayant été adopté avec des chiffres correspondant au « total projet ».

Recommandation n°4 : **Préciser dans tous les documents du port la définition de l'investissement à laquelle il a recours.**

B. LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DANS LA PÉRIODE DE CONTRÔLE

1. Des investissements importants, surtout au début de la période, en grande partie liés à Port 2000.

Tableau n° 3 : Les investissements réalisés par le GPMH 2008-2013

Investissements (en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Total	148,9	116,3	44,5	37,9	40,4	55,2	443,2
Port 2000	130,5	92,4	22,9	24	19,6	12,8	302,2
% Port 2000/total	88%	79%	51%	63%	49%	23%	68%
Chantier multimodal	0	0	0	0,1	7,6	22,8	30,5
% chantier multimodal	0%	0%	0%	0%	19%	41%	7%
Hors Port 2000 et CM	18,4	23,9	21,6	13,8	13,2	19,6	110,5

Source : Cour des comptes d'après des données du GPMH

Les investissements du GPMH sur la période 2008-2013 ont représenté 443 M€. Port 2000 a représenté 68 % de ces investissements (302 M€), le chantier multimodal 7 % (30 M€) et les autres investissements 25 % (110 M€, notamment sur le réseau ferré portuaire, sur les ponts et écluses, sur les quais et sur le réseau routier portuaire). Les investissements diminuent fortement entre 2008 (148,9 M€) et 2010 (44,5 M€), du fait de la baisse des investissements liés à Port 2000 au cours de cette période (de 130,5 M€ à 22,9 M€). Ils sont relativement stables à un niveau assez faible de 2010 à 2012 puis remontent un peu en 2013 (55,2 M€) du fait notamment du chantier multimodal. Les investissements du GPMH sur la période de contrôle (443 M€) sont en baisse par rapport à la période 2001-2007 (760 M€²²), ce qui s'explique principalement par l'achèvement de la deuxième phase de Port 2000 (Port 2000 avait représenté 76 % des dépenses d'investissement sur la période 2001-2007).

²² Chiffre issu du rapport particulier de la Cour sur le PAH, exercices 2001 à 2007. La comparaison est à manier avec précaution compte tenu des changements de normes comptables.

2. Des réalisations en retrait par rapport aux ambitions

Le projet stratégique 2009-2013 prévoyait un total d'investissement de 696 M€²³ : 434 M€ dans le cadre du contrat de projets entre l'Etat et la région Haute-Normandie 2007-2013 (CPER) et 262 M€ dans le cadre du plan de relance portuaire. Le bilan présenté au conseil de surveillance du GPMH du 29 novembre 2013 fait apparaître qu'à la fin 2013, sur ce total d'investissement de 696 M€, seuls 246 M€ d'investissements avaient été réalisés (cf. annexe 4). Cet écart s'explique par la non réalisation d'un certain nombre de projets importants, prévus au projet stratégique alors qu'ils étaient loin d'être mûrs, et pour lesquels seules les études ont finalement été faites. D'autres projets n'ont donné lieu à aucune dépense au cours de la période. Les projets menés à bien correspondent pour les plus d'importants d'entre eux à des projets liés à Port 2000 qui étaient plus matures : c'est le cas de la construction des postes 5, 8, 9 et 10 et de la modernisation des équipements et accès.

Au titre du contrat de projets État-région (CPER), le GPMH était concerné par l'ambition 2 « Affirmer la fonction d'interface maritime et internationale de la Haute-Normandie ». À ce titre, neuf projets représentant un montant total de 623,8 M€ ont été inscrits au CPER initial signé en février 2007. Comme le montre le rapport de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la région Haute-Normandie, un grand nombre des projets inscrits dans le CPER n'étaient pas prêts à être réalisés. La révision à mi-parcours du CPER a conduit à remettre en cause la pertinence de plusieurs de ces opérations. Le montant total des opérations a été ramené à 418 M€. Elle a conduit à l'inscription dans le CPER du chantier multimodal, qui n'y avait pas été prévu à l'origine. Au 31 décembre 2013, les dépenses atteignent 80 % du montant du CPER révisé. Selon le GPMH, elles devraient atteindre 95 % à la fin de 2014 et 99 % fin 2015. Si ces taux apparaissent satisfaisants, ils sont calculés par rapport à l'avenant au CPER de décembre 2011 après l'abandon de certains projets ou la décision, pour d'autres, de ne financer que les études.

Le plan de relance portuaire a lui aussi été réaménagé en cours de mise en œuvre. Certaines opérations en ont été retirées (amélioration des premiers postes et réalisation des postes 11 et 12 de Port 2000) ou limitées aux études. Deux opérations ont été ajoutées : l'accueil de l'éolien en mer (57,4 M€), et le chantier multimodal (94,9 M€ pour des opérations dont le maître d'ouvrage est la société Le Havre Terminal Trimodal (LH2T) et non le GPMH). Le taux de réalisation du plan fin 2013 est, pour les projets dont le GPMH est maître d'ouvrage de 8,5 % (il est de 31,6 % si on inclut le chantier multimodal).

²³ Les données figurant dans cette partie recouvrent les investissements correspondants au « total projet », les chiffres du projet stratégique ayant été calculés ainsi.

3. Des investissements essentiellement financés par le GMPH lui-même et par l'État

Le tableau n°4 récapitule par année les subventions reçues par le GPMH pour financer ses investissements. 80 % des investissements du GPMH ont été financés par le GPMH lui-même (69,5 % par autofinancement et 30,5 % par recours à l'emprunt) et 17,5 % par l'État.

Tableau n° 4 : Les subventions d'investissement reçues par le GPMH de 2008 à 2013

Investissements (en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Réalisés	148,9	116,3	44,5	37,9	40,4	55,2	443,2
Subv. État	18,8	23,6	9,4	13,8	7,3	4,6	77,5
dont CPER	18,5	15,2	8,8	13,8	7,2	4,2	67,7
dont plan relance	0	7,5	0,6	0	0,1	0,4	8,6
dont autres État	0,3	0,9	0	0	0	0	1,2
Subv. autres coll. publiques	0,1	2,7	2,6	1,2	1,8	3	11,4
dont FEDER-RTE-T	0,1	0,12	0,14	0,4	0,6	1	2,36
dont région	0	2,41	1,39	0,6	0,9	1,6	6,9
dont département	0	0,05	0	0,1	0,2	0,4	0,75
dont CODAH/ville du Havre	0	0,15	0	0,1	0	0	0,25
Total subventions	18,9	26,3	12	15	9,1	7,6	88,9
% de subventions	13%	23%	27%	40%	23%	14%	20%

Source : Cour des comptes d'après des données du GPMH

Pendant la période 2008-2013, les 443 M€ d'investissement ont bénéficié de 88,9 M€ de subventions (soit un taux de 20 %). L'État en représente l'essentiel (77,5 M€). Les contributions des collectivités locales sont limitées (7,9 M€ soit 1,8 % des investissements du GPMH sur la période) et essentiellement apportées par la région Haute-Normandie (6,9 M€). Les financements européens n'apportent qu'une contribution marginale (2,36 M€ soit 0,5 % des investissements du GPMH).

On observe une forte variation des taux de subvention d'une année sur l'autre (entre 13 et 40 %) mais ces variations, liées aux taux de subventionnement figurant dans les conventions de financement des différentes opérations, ne posent pas de difficulté au GPMH dans la mesure où elles sont anticipées. Le GPMH est davantage gêné par le recouvrement des créances, notamment avec l'État. Certaines créances sont anciennes. Ainsi les comptes du GPMH font apparaître que l'État a une dette de 5,9 M€ à l'égard du GPMH pour des subventions d'investissement non réglées, entre 2004 et 2014. La direction générale des infrastructures de transport et de la mer a indiqué par courriel adressé aux rapporteurs le 23 octobre 2014 que les sommes dues au titre du CPER 2000-2006 seraient payées en 2014. Par courriel adressé aux rapporteurs le 23 octobre 2014, le GPMH indiquait qu'il restait en attente de 2,8 M€ pour les investissements antérieurs à 2014.

C. LE PROJET STRATÉGIQUE 2014-2019 : DES INVESTISSEMENTS EN QUÊTE DE FINANCEMENT

Le projet stratégique 2014-2019, validé par le conseil de surveillance le 4 avril 2014, classe les investissements projetés (419 M€ au total) en trois catégories :

- les investissements courants pour maintenir en état opérationnel les actifs portuaires (112 M€) ;

- les investissements de modernisation, non courants mais récurrents, concernant essentiellement les écluses et le réseau ferré portuaire (62 M€) ;

- les investissements de développement (245 M€) indispensables pour accroître les capacités et les trafics et donc pour atteindre l'objectif d'accroissement niveau de recettes envisagé dans le document. Ces investissements se composent de « coups partis » (éolien, stockiste chimique...) pour 102 M€, et d'autres projets (143 M€). Le prolongement du grand canal du Havre ne figure pas dans le projet stratégique 2014-2019. Il était motivé par un souci de désengorger le canal du Havre à Tancarville (dont l'engorgement n'a pas progressé) et d'accroître l'espace disponible pour l'accueil d'activités mais les espaces disponibles suffisent pour faire face aux besoins des cinq prochaines années.

L'autofinancement mobilisable pour le développement de nouveaux projets sera limité pendant la période du prochain projet stratégique. Le GPMH compte donc sur un taux de subvention important pour financer ses investissements : le projet stratégique 2014-2019 prévoit un montant de subvention de 203,8 M€ pour un total de 419 M€ d'investissements soit un taux de subvention moyen de 48,6 % alors que le taux de subvention moyen constaté sur la période 2008-2013 n'était que de 20 %. Le GPMH fait valoir que deux projets d'investissement présentent un profil atypique pour leur financement. En retraitant les taux de subventions pour tenir compte de ces dossiers, il aboutit à un taux de subvention de 29,6 % pour le projet stratégique 2009-2013 et de 43,8 % pour 2014-2019. Même si on admettait le raisonnement du GPMH, l'écart entre ces deux taux resterait suffisamment important pour permettre de considérer comme optimiste le niveau de subvention attendu sur le prochain projet stratégique.

Le GPMH table sur une sollicitation accrue des financements européens (ceux-ci ne seront connus que fin 2015). Il précise que la réalisation de certains des investissements programmés dépendra de l'évolution des trafics et de la demande ou non des clients.

Le programme d'investissement envisagé pour le prochain projet stratégique peut sembler ambitieux eu égard à la capacité d'autofinancement telle qu'elle est envisagée dans ce même projet alors même que celle-ci repose déjà sur des hypothèses optimistes. Il convient que le GPMH adapte son programme d'investissement au niveau de sa capacité d'autofinancement et des subventions qu'il est réellement en capacité d'obtenir.

Recommandation n°5 : Adapter le programme d'investissement du GPMH au niveau de sa capacité d'autofinancement et des subventions qu'il peut obtenir.

III. LE TRAFIC PORTUAIRE

A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU TRAFIC PORTUAIRE

1. Une dynamique globalement en décroissance pendant la période

Pendant la période 2008-2013, le trafic du GPMH est en décroissance pour tous les types de fret (-38 % sur les vracs solides, -23 % sur les vracs liquides et -16 % au total), mais le trafic passagers enregistre une hausse de 49 %. La décroissance est continue sur la période 2008-2012. Une légère hausse est perceptible en 2013 mais il est difficile de dire si elle se poursuit en l'absence de données pour 2014.

2. Majoritairement un trafic d'importation

L'activité est majoritairement tournée vers l'importation (entre 71 et 74 %).

B. LE PORT DU HAVRE DANS LE PAYSAGE PORTUAIRE

1. Le deuxième port français

D'après les données publiées par le ministère chargé des transports au titre de l'année 2012, le GPMH se situe pour le trafic de marchandises, au 2^{ème} rang des ports français (63,5 Mt) derrière Marseille (85,6 Mt), pour celui de conteneurs, au 1^{er} rang (2,31 MEVP) devant Marseille (1,06 MEVP) et pour celui de passagers, au 7^{ème} rang des ports français (620 000), notamment derrière Marseille (3 millions), Dunkerque (2,5 millions), Bastia (2,2 millions) mais aussi Ajaccio, Toulon (1,8 million) et St Malo (994 000).

2. Une décroissance du trafic

Le GPMH est le port français dont la décroissance d'activité (tonnage total) a été la plus forte entre 2008 et 2012 et de façon continue. La tendance est la même en ce qui concerne l'activité conteneurs : le GPMH, de même que le GPMR, se distinguent par leurs mauvaises performances alors que l'activité conteneurs des autres ports français, en particulier de Dunkerque situé sur le Range Nord, croît globalement.

3. Une concurrence forte du Range Nord

Les éléments de compétitivité du port font l'objet d'une analyse spécifique (cf. Partie IV). La part de marché du GPMH dans le Range Nord n'a pas excédé 7 % pour le trafic global et 8 % pour le trafic de conteneurs. Le GPMH se positionne au 4^{ème} rang, loin derrière Rotterdam (434,5 Mt et 11,97 M EVP) et Anvers (187 Mt et 8,66 M EVP).

C. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC PORTUAIRE PAR CATÉGORIE

1. Les vracs liquides

Le trafic de vracs liquides n'a cessé de décroître au cours de la période (-23 %), essentiellement en raison de la baisse du trafic de pétrole brut (-31 %), qui représente la plus grosse proportion des vracs liquides (62 % des vracs liquides en 2013) et de celle du trafic des produits pétroliers raffinés (-7 %) (30 % des vracs liquides en 2013). Les trafics d'autres produits (hydrocarbures gazeux saturés et vracs liquides non pétroliers) augmentent sensiblement (55 et 24 %) mais représentent une proportion trop ténue pour inverser la tendance (2 et 4 %).

La baisse des importations de pétrole brut est due à l'adaptation des capacités de raffinage (modification du « process » ou fermeture d'usines). Selon le port, les investissements importants réalisés dans les raffineries en amont sur la Seine devraient éviter toute fermeture à l'horizon 2020 et sécuriser la majeure partie des trafics de pétrole brut transitant par Le Havre. La baisse des trafics de produits pétroliers raffinés s'explique, elle, par les travaux au sein d'une raffinerie de 2010 à 2012 : la production a été moindre, entraînant une hausse des besoins à l'importation et une baisse des volumes à l'export. Selon le port, le nouveau schéma de production de cette raffinerie, plus adapté au marché, devrait stabiliser le trafic à l'horizon 2020.

2. Les vracs solides

Le trafic de vracs solides n'a cessé de décroître sur la période (-38 %), essentiellement en raison de la baisse du trafic du charbon (-43 %), qui représente la plus grosse proportion des vracs solides (49 % en 2013) et de celle du trafic des sables, graves et pierres (-20 %) (39 % des vracs solides en 2013).

Ces trafics dépendent directement des industries implantées sur la zone industrialo-portuaire (ZIP) et le long de l'axe Seine (centrale et cimenterie). La baisse du trafic de charbon résulte de la fermeture de centrales au niveau national. Le port estime que le trafic du Havre devrait se maintenir à l'horizon 2020, une seule fermeture étant prévue d'ici 2015 dans sa zone de desserte. Selon le port, des perspectives de croissance, liées à l'aménagement du Grand Paris et des infrastructures du Grand Paris Express, sont attendues pour les filières ciments et granulats. Sur la filière ciment, la concurrence est cependant importante avec l'implantation d'une cimenterie sur le port de Rouen. Les trafics du principal acteur havrais sont par ailleurs en baisse, l'échéance de son AOT est prévue pour 2017, et des projets étudiés par de nouveaux acteurs qui prévoient de proposer une alternative. Des modifications d'équilibre sont donc à prévoir pendant la période et l'enjeu pour le port est important. Il en a conscience et travaille à une pérennisation des acteurs afin de maintenir les volumes. Le GPMH compte progressivement développer sa filière granulats, les dispositions environnementales limitant les possibilités de nouvelles carrières terrestres et les gisements marins étant prépondérants sur sa zone et plusieurs autorisations en cours d'instruction. Pour tous les vracs pondéreux, le port souffre d'un handicap : il ne peut pas être desservi par convois ferroviaires lourds, ce qui ne permet pas d'envisager, sur ces filières, une extension de l'hinterland vers le marché outre-Rhin en essor.

3. Les marchandises diverses : un objectif de conteneurs ambitieux non atteint

Le trafic de marchandises diverses est porté par l'activité conteneurs. L'objectif fixé par la tutelle au directeur général du port dans sa lettre de mission et dans le projet stratégique 2009-2013 était de 6 MEVP en 2015. Avec 2,49 MEVP de conteneurs en 2013 (trafic égal à celui de 2008), l'objectif est loin d'être atteint. Cet écart s'explique par un objectif initial très ambitieux ainsi que par plusieurs autres facteurs : une saturation des postes à quais en attendant la livraison du chantier de Port 2000, les grèves et la surcapacité au niveau européen, notamment à Rotterdam. Le port indique, lui, que la crise économique a modifié la tendance en 2012 mais que le trafic semble reprendre et que son hypothèse de croissance de 3,3 % par an se situe en deçà des derniers indicateurs fournis par les consultants spécialisés (3,2 à 4,8 % par an de 2012 à 2020 puis de 2,6 à 3,6 % par an de 2020 à 2025). Le port compte sur un trafic de 3,8 à 4,8 MEVP à l'horizon 2020. La concurrence des ports néerlandais pourrait néanmoins peser sur cette hypothèse de 3,3 %, notamment la surcapacité d'accueil du port de Rotterdam dont usent les armateurs dans les négociations avec le port (cf. partie du rapport Le port et la concurrence) et l'absence de desserte ferroviaire optimale avant l'horizon 2019 (cf. partie du rapport La desserte ferroviaire).

S’agissant de la plus grosse proportion du trafic, la précision de l’hypothèse a son importance et appelle une attention toute particulière de la part du port mais aussi de la tutelle, présente dans les instances de validation de ces hypothèses.

4. L’essor du trafic de passagers

Quasi-exclusivement composé de croisières en transit, ce trafic a augmenté de 49 %.

5. Des hypothèses argumentées mais qui appellent une certaine vigilance

Le port a analysé précisément chacune des filières qui composent son trafic pour déterminer leurs potentialités respectives à l’horizon 2020 et ainsi construire son projet stratégique 2014-2019 (trafics et investissements éventuels à y associer). Cette analyse est étayée sur la plupart des trafics.

Néanmoins deux points de vigilance apparaissent. Le premier est celui de la pérennisation des acteurs sur la filière ciment afin de s’assurer que le trafic ne baisse pas. Le volume correspondant, important, n’est toutefois pas le plus conséquent pour le port. Le deuxième point de vigilance concerne, lui, la plus grosse proportion du trafic du port et pourtant celle pour laquelle les hypothèses semblent le moins étayées. L’hypothèse retenue appelle une certaine prudence et surtout un appui fort de la tutelle pour que les projets de desserte ferroviaire soient réalisés dans un calendrier rapproché (2019 correspond au début du troisième projet stratégique, ce qui est tardif) et que le port reste concurrentiel par rapport aux autres ports du Range Nord.

IV. GESTION DU DOMAINE FONCIER

A. LE DOMAINE FONCIER PORTUAIRE : ÉVOLUTIONS DEPUIS 2008

Le domaine public portuaire est contenu dans les limites de la circonscription, qui étaient, au début de la période de contrôle, définies par le décret n° 66-423 du 22 juin 1966 portant délimitation de la circonscription du Port autonome du Havre modifié en 1977, 1986 et 2002. Une modification des limites de la circonscription est intervenue par un arrêté du préfet de la région Haute-Normandie du 1^{er} décembre 2011. La circonscription portuaire représente 10 100 hectares (y compris les bassins portuaires) sur la partie Nord de la plaine alluviale auxquels s’ajoutent 600 hectares à Antifer. En incluant la partie maritime, elle atteint près

de 77 000 hectares. Le domaine public portuaire est plus restreint que le périmètre de la circonscription.

Avant la réforme de 2008, le domaine public portuaire relevait du domaine public de l’État et était confié aux ports autonomes. En application du premier alinéa de l’article 15 de la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, les biens de l’État affectés au GPMH à la date de publication de la loi 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 GPMH a conservé la gestion. Conformément aux articles R. 101-9 et R. 101-10 du code des ports maritimes, le GPMH a transmis en juillet 2010 au ministère chargé des transports l’inventaire des propriétés remises par l’État au GPMH. Depuis cette transmission, aucun procès-verbal de remise n’est intervenu afin de constater ce transfert de propriété. Cela oblige à faire intervenir, lors de la publication de chaque acte notarié, le receveur des finances du Havre pour requérir la publication du transfert de propriété au cas par cas.

Le projet stratégique 2014-2019 montre que les capacités foncières du GPMH sont suffisantes pour faire face aux besoins prévisibles pour cette période. Le regroupement des projets prévus dans le projet stratégique par filière (annexe 3) montre la prédominance de l'activité conteneurs et de la logistique associée qui représenteront 51 % des surfaces nouvelles, consommées ou reconvertis. Les activités liées à l'environnement (éoliennes et autres éco-industries) représentent un cinquième de ces surfaces. Par comparaison, la chimie et les vracs liquides, qui représentent encore une part importante des ressources du port, ne se verront attribuer que 12 % des surfaces nouvelles. S'agissant des véhicules, une extension du terminal roulier est envisagée sur 20 hectares à l'est du terminal existant. À l'horizon 2025, l'importance du développement des surfaces exploitées sera liée à la mise en œuvre ou non du prolongement du grand canal du Havre.

B. LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC ARTIFICIEL

1. Politique de cession et d'acquisition

Au cours de la période 2008-2013, le GPMH a cédé 129,5 hectares de terrains, bâtiments ou hangars pour un montant total de 47,8 M€. Dans ce total, les ventes de terre-pleins, bâtiments et outillages aux opérateurs de terminaux représentent 88,7 hectares pour un prix de 43,3 M€ (comprenant le prix des outillages). Les cessions à la ville du Havre représentent 26,6 hectares pour un prix cumulé de 1,7 M€.

Les acquisitions ont représenté 24,5 hectares pour un prix total de 18,2 M€. La principale d'entre elle est en réalité neutre sur le plan foncier et financier : le GPMH a en effet acheté le 21 décembre 2013 le poste 2 de Port 2000 (un terre-plein de 16,7 hectares) à un opérateur de terminal pour 11,17 M€ pour le revendre le jour même au même prix à un autre opérateur. Le GPMH a par ailleurs acheté divers aménagements immobiliers à un opérateur de terminal pour un total de 3,7 hectares et de 4,4 M€. Il a également acheté à l'État le 28 octobre 2010 la route de la pointe du Hoc pour un montant de 2,1 M€.

Les acquisitions et cessions ne semblent pas résulter d'une vraie stratégie du GPMH en la matière mais plus d'actions « au coup par coup », le plus souvent à la demande de partenaires extérieurs.

2. Les enjeux financiers de la gestion du domaine

Second produit du GPMH après les droits de port, les recettes du domaine, des concessions, des terre-pleins et des hangars représentent en moyenne 25,5 % du chiffre d'affaires du GPMH pendant la période. On peut noter que les principaux concurrents du GPMH sur le Range Nord, à savoir Anvers et Rotterdam, ont des recettes domaniales qui représentent plus de 40 % de leur chiffre d'affaires.

Tableau n° 5 : Produits du domaine, des concessions, des hangars et des terre-pleins de 2008 à 2013

En M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	var. en %
Domaine et concession	35,2	37,5	41,0	38,0	40,2	40,1	13,8%
Hangars et terre-pleins	7,7	6,6	6,9	7,6	8,0	7,6	-0,4%
Total	42,9	44,0	47,9	45,5	48,2	47,7	11,2%
Part dans le CA en %	21,9%	24,6%	25,6%	26,1%	27,8%	27,4%	

Source : Cour des comptes, d'après les documents financiers du GPMH

Si ces recettes ont augmenté de 11,2 % au cours de la période, cette évolution globale recouvre une hausse de 13,8 % des produits du domaine et des concessions et une stagnation des recettes des hangars et terre-pleins.

Le renouvellement des occupants du domaine public portuaire est faible. Les nouvelles conventions (AOT signées avec un bénéficiaire ou un objet – ou les deux – différents d'une convention existante) ne représentent chaque année que 4 % du stock de conventions.

Tableau n° 6 : Évolution du nombre d'AOT sur la période 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
Nombre d'AOT	557	551	540	538	545	558	548
Nouvelles conventions	22	20	14	20	15	29	20
% des nouvelles conventions/AOT	4%	4%	3%	4%	3%	5%	4%

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

Le GPMH n'est à ce stade pas en état d'indiquer les surfaces occupées pour chacune des années examinées. Il s'est doté d'un système d'information géographique qui devrait rendre cette information disponible dans l'avenir.

La politique tarifaire existante pendant la période vérifiée a été mise en place en 2003. Elle repose sur un prix plafond de base (7,56 €/m²/an en 2013), l'application de coefficients de réduction (1/3, ½, 2/3) en fonction du volume de trafic engendré, du niveau d'activité (pour la logistique) ou de l'intérêt portuaire et un indice de révision annuelle. Le comité d'audit du 12 septembre 2014 a constaté les limites de cette politique tarifaire en estimant que le tarif ne permettait pas de valoriser la rareté ou le caractère stratégique des surfaces (proximité d'infrastructures, proximité d'industries du même type, etc.), de refléter les différents niveaux de coût sur la ZIP, de tirer un bénéfice partagé de l'activité réalisée par l'occupant (modulations du tarif domanial en fonction du trafic réalisé appliquées à 14 COT uniquement) et rendait difficile la refacturation des travaux et des mesures compensatoires pris en charge par le GPMH pour le compte de l'occupant.

C. DES RÈGLES DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE PARFOIS MÉCONNUES

1. La cession à la ville du Havre du port de plaisance

La cession à titre gracieux à la ville du Havre du port de plaisance et de la digue Augustin Normand (pour une surface totale de 25 ha 63 a 33 ca), autorisée par le conseil de surveillance du GPMH le 27 novembre 2009, est intervenue par acte de vente du 6 décembre 2010. Alors que la ville du Havre, le port et le ministère chargé des transports avaient fait l'analyse²⁴ que cette cession devait être précédée par une modification des limites de la circonscription du GPMH visant à en retirer le port de plaisance, le GPMH n'a pas attendu cette modification pour réaliser la cession. En effet, si la procédure de modification des limites de la circonscription portuaire a bien été lancée avec l'examen du projet de dossier d'instruction aux conseils de surveillance des 12 mars et 25 juin 2010, elle n'a abouti à la signature par le préfet de la région Haute-Normandie d'un arrêté qu'en décembre 2011 soit un an après la cession²⁵.

Dans sa réponse au relevé de constatations provisoires, le président du directoire du GPMH fait valoir que la loi de réforme portuaire ayant eu pour effet de transférer en propriété le port de plaisance de l'État au GPMH, la modification des limites de la circonscription n'était plus un préalable nécessaire pour réaliser la vente. Or, le transfert de la propriété du domaine public artificiel du port de l'État au GPMH est sans influence sur le fait que, avant comme après la réforme, le port de plaisance ne pouvait relever de la compétence de la ville du Havre, tant qu'il était compris dans les limites de la circonscription du port autonome.

En outre, alors que la cession avait fait l'objet d'une évaluation à 2 M€ par la direction nationale des interventions domaniales le 30 janvier 2008 (après une première évaluation à 1,5 M€ par le directeur départemental des finances publiques de Seine-Maritime) et que le chef du service France Domaine lui avait indiqué par note du 23 avril 2007 que la cession ne pouvait intervenir qu'à titre onéreux et ne pouvait se réaliser à un prix inférieur à l'estimation domaniale, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a décidé par lettre du 21 février 2008 adressée au maire du Havre d'autoriser une cession à titre gratuit.

Par ailleurs, dans les comptes du GPMH, les immobilisations n'ont été réduites que de la valeur des installations techniques et constructions et non de celle des terrains cédés.

2. Le sort des biens en fin de convention

L'article L. 2122-9 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) prévoit : « À l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition. Les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de l'État, francs et quittes de tous priviléges et hypothèques.» L'article L. 2122-14 du même code prévoit que « pour l'application du deuxième alinéa de l'article L. 2122-9, les ouvrages, constructions et installations concernés situés sur le domaine propre d'un établissement public deviennent la propriété dudit établissement public ».

²⁴ Lettre du 26 décembre 2005 du maire du Havre au président du conseil d'administration du Port autonome du Havre, lettre du 13 mars 2006 du directeur du Port autonome du Havre à la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux, lettre du 23 mars 2007 du directeur des transports maritimes, routiers et fluviaux au préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime.

²⁵ Cet arrêté n'a d'ailleurs été publié au recueil des actes administratifs de la préfecture qu'en février 2014. Or s'agissant d'un acte réglementaire, il n'est opposable aux tiers qu'au lendemain de sa publication.

Or les conventions de terminal signées par le GPMH comportent, pour la plupart d'entre elles, une clause stipulant que le port accordera une compensation financière, dont le montant sera fixé d'un commun accord, pour le transfert au port à l'expiration de la convention de la propriété des biens immobiliers dont il a demandé le maintien.

Pour répondre à la demande des banques des opérateurs de terminaux de pouvoir bénéficier de garanties, le GPMH a, à compter de 2010, conclu des avenants par lesquels il s'engage non seulement à racheter les biens immobiliers réalisés par les opérateurs en fin de convention mais aussi fixe à l'avance des modalités de calcul du prix de rachat.

Le GPMH s'engage ainsi à acheter des biens à l'issue des conventions à des prix dont les modalités de calcul sont fixées à l'avance, alors que le CGPPP prévoit que ces biens immobiliers deviennent gratuitement sa propriété à l'issue de ces conventions. Si le GPMH fait valoir que les conventions d'exploitation de terminal sont des conventions *sui generis* emportant occupation du domaine public, il n'en reste pas moins qu'à défaut de dispositions législatives leur permettant de déroger aux dispositions législatives du CGPPP, elles doivent être conformes à celles-ci. Si le décret n° 2000-682 du 19 juillet 2000, qui comporte une convention-type conforme à la loi sur ce point (les biens immobiliers dont le port demande le maintien en fin de convention lui sont remis gratuitement), permet des dérogations à cette convention-type, ces dérogations ne sont possibles que dans la mesure où elles ne sont pas contraires à la loi.

D. UNE OPÉRATION COÛTEUSE POUR LE GPMH : LE RIPAGE ENTRE DEUX OPÉRATEURS DE TERMINAUX

Lors de l'attribution des postes à quai sur Port 2000, une entreprise de manutention avait demandé quatre postes. Le port n'avait pas pu les lui donner car une autre société, souhaitait deux ou trois postes²⁶. Il avait alors été décidé que la première entreprise s'installe sur les postes 3, 4 et 5 et la seconde sur les postes 1 et 2 et que, lors du développement de Port 2000, cette dernière « riperait » sur le poste 6 pour libérer le poste 2²⁷. Ceci s'est traduit dans un avenant à la convention de terminal de la première entreprise qui prévoit que « l'objectif d'extension du terminal vers l'Ouest après libération [du] poste 2 par [l'autre entreprise] est octobre 2010 » et que cette entreprise s'engage à prendre en charge les frais de ripage de l'autre entreprise. Un avenant à la convention de terminal de la seconde entreprise a été signé le 1^{er} août 2007 pour prévoir qu'elle devait libérer le poste 2 au plus tard neuf mois après la date de la mise à disposition du poste 6.

Jusqu'en novembre 2009, le GPMH a laissé les deux entreprises négocier entre elles la mise en œuvre et le coût du ripage. Les deux opérateurs n'arrivant pas à un accord sur le coût (avec une différence d'1 M€) et le calendrier du ripage, le GPMH est entré dans la discussion en acceptant de prendre à sa charge la moitié de cette différence et pour un montant maximal de 0,5 M€. Soucieux de faire aboutir le ripage dans des délais rapides, le GPMH s'est progressivement engagé à prendre en charge une part croissante des coûts de ripage pour des montants eux-mêmes croissants.

²⁶ Il y avait alors cinq postes à quai à répartir sur Port 2000

²⁷ Sur Port 2000, les postes sont numérotés 1, 2, 3, 4, 5 d'Ouest en Est à partir du milieu, et 6, 7, 8, 9 et 10 d'Est en Ouest de l'autre côté. Ainsi, le poste 6 jouxte le poste 1 à l'Ouest ; plus classiquement, le poste 2 se trouve entre le poste 1 et le poste 3.

À partir de juillet 2010, le GPMH, faisant le constat de l'échec des discussions entre les deux entreprises, a décidé de s'impliquer davantage et de recourir à la notion d'intérêt général compte tenu des enjeux pour le port. Il a adopté au conseil de surveillance du 24 septembre 2010 un schéma consistant à devenir propriétaire du poste 2 avant de le revendre à l'entreprise demanderesse du ripage, l'achat du poste par le GPMH devant être précédé de l'engagement de cette entreprise à le lui racheter. Afin d'apporter des garanties aux banquiers des deux entreprises, il a également décidé de modifier les CET des deux opérateurs par avenant pour fixer les modalités de calcul du prix auquel il s'engage à racheter en fin de convention un certain nombre d'aménagements. Il a décidé en 2011 de construire lui-même le poste 6 en vue de revendre ensuite les travaux à l'entreprise amenée à riper. Enfin, le GPMH a pris en compte, dans le protocole du 21 juin 2013, la réévaluation de l'indemnisation du ripage (hausse du coût des travaux) et a transféré les travaux qu'il a réalisés sur le poste 6 à l'entreprise amenée à riper. Le poste 2 a été cédé par cette entreprise au GPMH le 20 décembre 2013 et revendu le jour même par le GPMH à l'autre entreprise, qui en a pris possession le 6 mars 2014.

Alors que le schéma initial ne prévoyait pas que le ripage ait un coût pour le GPMH, il présente début 2015 le bilan suivant :

- le GPMH s'est finalement engagé, par protocole du 21 juin 2013, à verser 6,8 M€ à l'entreprise qui a ripé pour compenser les coûts du ripage, alors que ceux-ci devaient dans le schéma initial être pris en charge par l'entreprise demanderesse du ripage ;
- l'entreprise demanderesse du ripage a déposé le 15 septembre 2014 devant le tribunal administratif de Rouen une requête tendant à faire condamner le GPMH à lui verser la somme de 42,3 M€ en réparation du préjudice que lui aurait causé le retard à mettre à sa disposition le poste 2 de Port 2000 ;
- dans cette opération, le GPMH a pris des risques qui devaient l'être par les opérateurs (achat et revente du poste 2 ; réalisation des travaux du poste 6 avant leur revente à l'entreprise amenée à riper) et a apporté des garanties visant à limiter les risques des banquiers des opérateurs en les prenant à leur place.

S'il faut souligner qu'il s'agit d'une affaire complexe dans laquelle une des deux entreprises, qui n'avait pas intérêt au ripage, a fait preuve d'une mauvaise volonté manifeste tout au long du processus, il semble néanmoins possible de considérer que le GPMH a négligé trois points dans le traitement de ce dossier, au moins dans une première phase :

- le GPMH a conclu des engagements contractuels relatifs au ripage avec chacun des deux opérateurs sans s'assurer que ceux-ci aient préalablement signé entre eux de contrat fixant leurs obligations réciproques, en particulier s'agissant du financement du coût de l'opération. Ainsi, le GPMH se retrouvait à l'interface entre les deux entreprises en prenant des engagements envers l'une sans être sûr que l'autre remplirait ses engagements à son égard ;
- le GPMH, quand il est intervenu dans le dossier après avoir constaté l'incapacité des entreprises à s'entendre, l'a fait dans un premier temps comme un amiable compositeur prêt, en dehors de toute obligation contractuelle, à financer l'écart entre les prétentions des deux entreprises, sans accompagner cette position d'une posture de fermeté de nature à décourager celles-ci d'abuser de cette démarche ;

- enfin, alors même qu'il était manifeste que l'entreprise amenée à ripper ne jouait pas le jeu, le GPMH n'a pas montré à son égard, au moins dans un premier temps, la fermeté nécessaire, s'exposant ainsi à une action indemnitaire de l'entreprise demanderesse du ripage.

Enfin, du point de vue de la gouvernance, les comptes rendus du conseil de surveillance montrent que, sur ce dossier, les administrateurs ont souvent été saisis en urgence, parfois avec des documents remis sur table.

On peut néanmoins noter une inflexion dans le traitement du dossier dans le sens d'une plus grande fermeté vis-à-vis des opérateurs avec l'arrivée en 2012 du directeur général actuel. Ceci a permis d'une part que le ripage devienne enfin effectif en mars 2014, d'autre part de limiter les conséquences financières pour le GPMH, celles-ci s'accroissant à mesure que le temps passe.

Si le GPMH a élaboré à la suite de cette expérience une doctrine en matière de ripage, il n'en reste pas moins, à la fois pour les raisons juridiques exposées dans la partie consacrée à la mise en œuvre de la réforme portuaire et sur la foi de l'expérience décrite ici, qu'il ferait mieux de s'abstenir de recourir à cette pratique.

La Cour prend acte de la réponse du GPMH selon laquelle il n'a pas renoncé à recouvrer, au moins partiellement, les frais qu'il serait amené à exposer du fait de cette opération de ripage.

E. L'ABSENCE DE VRAIE DOCTRINE DE GESTION DU DOMAINE LIMITE LA CAPACITÉ DU GPMH À LE VALORISER ET FRAGILISE LES ACTIONS QU'IL MÈNE EN LA MATIÈRE

La politique domaniale apparaît avoir longtemps été une préoccupation de second rang pour le GPMH. La priorité de ce dernier étant le développement des trafics et des capacités, le domaine a été avant tout géré comme un instrument au service de cette priorité même si cela conduisait à minorer les recettes qui en étaient tirées.

L'arrivée en 2012 d'un directeur général venant du Port autonome de Paris, où la politique domaniale est davantage au cœur des préoccupations de l'établissement, s'est traduite par une utilisation plus dynamique des outils juridiques fournis par le droit de la domanialité publique au service de l'intérêt du GPMH, comme l'illustrent la résiliation du droit d'un opérateur à demander un troisième poste sur Port 2000 et la résiliation d'une AOT sur les quais d'Asie-Osaka. Le projet stratégique 2014-2019 entend rééquilibrer les ressources financières du GPMH entre les recettes domaniales et les droits de port à l'image des concurrents du Range Nord. Un projet de refonte de la politique tarifaire domaniale a été présenté au comité d'audit du 12 septembre 2014. Il vise à optimiser les recettes produites par le domaine et à être en mesure de renégocier le tarif des 180 contrats arrivant à échéance au cours du projet stratégique 2014-2019 au regard de la valeur économique des parcelles et de l'avantage tiré par les occupants. Il n'a toutefois pas encore débouché sur une proposition au conseil de surveillance.

Par ailleurs, il n'y a pas de document récapitulant la doctrine du GPMH en matière de conventions domaniales. Le GPMH ne dispose ainsi pas de règles de référence sur les critères de choix des clients, la durée des conventions ou les fins de convention. Il devrait adopter une note de doctrine de gestion domaniale, sur le modèle de celle adoptée par Ports de Paris, pour sortir de la gestion « au coup par coup » des opérations domaniales qui conduit à faire prévaloir les particularités de chaque cas d'espèce au détriment des intérêts financiers du port. L'élaboration de cette doctrine permettrait également d'assurer une meilleure sécurité juridique aux opérations du GPMH en rappelant aux intervenants les outils et les contraintes du droit de la domanialité publique.

Par ailleurs, les modalités actuelles de gestion du domaine ne permettent pas au GPMH d'en tirer toutes les recettes qui pourraient en découler. Il n'y a, en dehors des conventions de terminal pour lesquelles une procédure est imposée par la loi portuaire, pas de publicité préalable à la signature d'une convention d'occupation temporaire permettant d'accroître la concurrence et de maximiser les recettes pour le GPMH. Si en l'état actuel du droit, une telle procédure n'est pas obligatoire, un port comme Ports de Paris a mis en place une publication quasi-systématique sur son site et sur des supports de publicité récurrents des occupations amenées à devenir disponibles (entre trois mois et deux ans avant la fin de la convention). Interrogé sur une telle perspective, le GPMH indique qu'il envisage, dans le cadre d'HAROPA, de mettre en œuvre une telle publication des offres.

Recommandation n°6 : Adopter une note de doctrine de gestion domaniale sur le modèle de celle adoptée par Ports de Paris, et publier systématiquement les offres foncières et immobilières.

V. LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La circonscription du GPMH est en grande partie sur l'estuaire de la Seine et son débouché maritime qui constituent des espaces sensibles du point de vue de l'environnement. Les protections environnementales se sont accrues pendant la période de contrôle. L'estuaire de la Seine étant partagé avec le GPMR, les ports du Havre et de Rouen ont mis en œuvre une démarche de développement durable commune. Les deux ports ont rédigé des pages en commun dans leur projet stratégique 2009-2013. Dans le cadre d'HAROPA, ils entendent également, avec le port de Paris, mettre en place une stratégie environnementale commune pour l'axe Seine.

A. UNE PRISE EN COMPTE CROISSANTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

Au cours de la période contrôlée, la place de l'environnement dans les organigrammes successifs du port s'est accrue : en 2013 a été créée une direction de l'environnement et de la planification. La mise en place d'une direction spécifique facilite les relations avec les associations environnementales, qui disposent ainsi d'un interlocuteur unique, et avec les services de l'État, la direction centralisant les demandes d'autorisation au titre de l'environnement.

Les dépenses liées à l'environnement ont représenté un total de 22,4 M€ sur la période 2008-2013. Elles se décomposent en trois parties à peu près équivalentes : les dépenses courantes du service de l'environnement (6,5 M€), les mesures environnementales (6,5 M€) et l'entretien des espaces verts (6,7 M€). Elles ont progressé sur l'ensemble de la période (de 3,5 M€ en 2008 à 4,1 M€ en 2013), avec des fluctuations liées en particulier à l'importance des mesures environnementales.

Le GPMH mène des actions en lien avec d'autres acteurs de l'activité portuaires. Les principales au cours de la période vérifiée sont :

- la démarche d'écologie industrielle : il s'agit de considérer la ZIP comme un système où les déchets d'une industrie sont utilisés par une autre industrie ;
- l'index environnemental des navires : les émissions des navires ayant un impact sur la qualité de l'air, le GPMH s'est engagé en 2009, en partenariat avec les ports d'Amsterdam, Anvers, Brême, Hambourg et Rotterdam, dans l'élaboration d'un index environnemental des navires commun leur permettant de valoriser les efforts des armateurs selon des modalités qu'ils déterminent.

S’agissant de la gestion des espaces, la politique du GPMH est fondée sur la démarche « éviter, réduire, compenser ». Elle vise à éviter autant que possible la consommation de nouveaux espaces non encore aménagés, à en réduire l’impact quand cette consommation ne peut être évitée et à la compenser par des mesures en faveur de l’environnement dans d’autres zones. Depuis 2009, environ 172 hectares ont été libérés dans la zone industrielle, 37 hectares sont déjà reconvertis et le solde sera affecté à de nouvelles activités industrielles. Au cours de la période 2009-2013, l’urbanisation de nouveaux espaces a porté sur 149 hectares et 168 hectares ont été consacrés à la gestion environnementale au titre des mesures environnementales associées à ces projets (essentiellement au chantier multimodal).

Le GPMH a défini en 2011 un schéma de développement du port et de la nature (SDPN). Il permet d’accélérer l’instruction des dossiers déposés sur les terrains à vocation de développement industriel ou logistique, en anticipant sur la connaissance du milieu par le biais de diagnostics environnementaux mis à jour régulièrement. Sur l’estuaire de la Seine, les ports du Havre et de Rouen se sont partagé la démarche selon une méthodologie commune²⁸. Cette étude a permis d’accroître la connaissance des milieux et de la biodiversité présente sur le territoire du GPMH et de hiérarchiser la valeur écologique des différents espaces du port.

B. LES MESURES ENVIRONNEMENTALES LIÉES AUX GRANDS PROJETS D’AMÉNAGEMENT

1. La mise en œuvre des mesures environnementales de Port 2000

Plus de 50 M€ ont été consacrés aux mesures environnementales de Port 2000 depuis 2001, soit à titre de compensation d’impacts directs, soit en accompagnement pour s’inscrire dans une dynamique d’amélioration de l’environnement de l’estuaire de la Seine.

Pour financer des actions en faveur de la réserve naturelle, le GPMH a créé au titre de Port 2000 un fonds d’adaptation des pratiques agricoles pour verser des primes compensatoires aux agriculteurs mettant en œuvre un cahier des charges prévoyant des pratiques agricoles écologiques. Un seul agriculteur a bénéficié de cette indemnisation au cours de la période examinée.

Il a aussi créé un fonds d’adaptation des pratiques de chasse. La contribution à la réduction de la chasse sur la réserve naturelle est en effet l’une des mesures d’accompagnement environnemental de Port 2000. En 2013, à la suite de l’adoption du troisième plan de gestion de la réserve naturelle qui prévoit que 50 % de sa surface doit faire l’objet d’une interdiction de la chasse, les zones de non chasse ont été étendues par un arrêté préfectoral du 29 juillet 2013²⁹. Le GPMH va financer le démantèlement définitif de 15 gabions supplémentaires (dont deux relocalisés en 2009). Les protocoles de démantèlement de ces gabions ont été conclus avec leurs propriétaires début 2014 pour un montant total d’indemnisation de 200 000 €. Ce seront au total 25 gabions qui auront été démantelés au cours de la période 2008-2014. On peut relever que les gabions appartenant à des particuliers étaient indemnisés 12 500 € alors que ceux d’une association de chasse

²⁸ Dans son avis sur le projet stratégique, l’Autorité environnementale indique toutefois que la méthodologie n’est pas aussi partagée que cela entre le GPMH et le GPMR : « Néanmoins les méthodes sont différentes, et il n’est actuellement pas possible de comparer leurs résultats. »

²⁹ L’arrêté préfectoral du 9 octobre 2009 approuvant le deuxième plan de gestion de la réserve naturelle ayant été annulé par le tribunal administratif de Rouen par jugement du 22 mai 2012 (confirmé le 17 janvier 2013 par la cour administrative d’appel de Douai) au motif qu’il ne respectait pas les dispositions du décret n° 97-1329 du 30 décembre 1997 portant création de la réserve naturelle de l’estuaire de la Seine.

l'étaient à 25 000 €. Le GPMH explique cet écart par la situation géographique, les gabions à l'aval du pont de Normandie ayant un potentiel cynégétique plus important que ceux de l'amont. En outre, pour deux des gabions indemnisés situés sur le domaine du GPMH, les occupants n'avaient pas de titre.

Un arrêté préfectoral du 18 juin 2009 a interdit complètement la circulation de transit sur la route de l'estuaire, là où elle traverse la réserve naturelle, tenant ainsi un engagement pris par l'État auprès de la Commission européenne à la fin des années 1990.

2. La définition coordonnée des mesures compensatoires de futurs aménagements

Le GPMH souhaite anticiper la préparation de mesures compensatoires pour de futurs projets, pour réduire la durée d'instruction des demandes d'autorisation les concernant. Des démarches ont été entreprises avec la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement pour examiner dans quelles conditions des mesures compensatoires pourraient être considérées comme additionnelles au plan de gestion de la réserve naturelle. L'Autorité environnementale, dans son avis sur le projet stratégique, salue la perspective d'une mise en œuvre anticipée des mesures compensatoires, tout en soulignant le risque qu'une conception trop large de la compensation conduise à une perte de la traçabilité des responsabilités de chaque porteur de projet. Elle considère également qu'un certain nombre de mesures compensatoires proposées pourraient n'être que la reprise sous une forme plus précise de mesures déjà validées au titre de Port 2000, mais en des termes plus généraux.

C. L'IMPACT DES OCCUPANTS DU DOMAINE PORTUAIRE SUR L'ENVIRONNEMENT

Dans son avis, l'Autorité environnementale regrette que l'analyse du port « se focalise sur la seule responsabilité directe du GPMH » et souhaite qu'elle ne fasse pas abstraction des impacts résultant des activités mises en œuvre sur sa circonscription par les entreprises implantées dans la ZIP. Une illustration de l'impact que ces entreprises peuvent avoir sur l'environnement est donnée par les suites de la mise en liquidation judiciaire le 10 décembre 2010 d'une entreprise implantée dans la ZIP, qui incinérait des déchets industriels dangereux. En mai 2011, les bâtiments édifiés par cette société sur le domaine du GPMH ont été cédés à une autre entreprise afin d'y implanter un projet de chaudière biomasse. Les 11 hectares qu'occupait la société liquidée abritaient encore 135 000 tonnes de déchets : 11 000 tonnes considérées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) comme présentant un risque important de pollution et un risque pour la santé (catégorie A) ; un peu plus de 14 000 tonnes de déchets non brûlés (catégorie B) encore dans les bâtiments et 110 000 tonnes de déchets de catégorie C issus des résidus de combustion. La défaillance de la société soulève la question de la prise en charge des coûts de dépollution, évalués à un maximum de 43 M€ avec vabrisation. Les déchets se trouvant sur des terrains propriétés du port, le GPMH pourrait être rendu responsable des éventuelles pollutions.

Un accord sur le financement de cette dépollution a été trouvé. L'État, sous maîtrise d'ouvrage de l'ADEME, prendra en charge le traitement des déchets de catégorie A, les plus dangereux (7,6 M€). Un protocole transactionnel signé le 18 février 2014 entre le GPMH et l'entreprise nouvelle occupante des bâtiments prévoit que le GPMH prendra en charge les autres déchets (catégorie B) qui se trouvent dans les bâtiments (6,6 M€) avec une participation de l'entreprise à hauteur de 3,1 M€ par le biais d'un surloyer sur la durée de son AOT. Les déchets de catégorie C (qui ne sont pas dans les bâtiments repris par cette entreprise) seraient traités par « encapsulation » sur place, ce qui ferait passer le coût de leur traitement de 28,5 M€ à un peu moins de 2 M€. Cette dernière solution n'est pas sans inconvénient : elle représente une plate-forme de quatre mètres de hauteur sur trois hectares qui ne peut plus être occupée par d'autres activités.

Au-delà de la solution particulière apportée pour le financement de la dépollution de ce site, ce dossier pose la question de la manière dont le GPMH, qui abrite de nombreuses activités polluantes, se prévaut contre la répétition d'un tel scénario. Il conviendrait qu'il s'assure de la solidité financière des entreprises qui souhaitent planter des activités polluantes sur son domaine et qu'il exige d'elles qu'elles contractent une assurance environnementale. Le GPMH a par ailleurs ouvert une réflexion sur l'intérêt de souscrire, pour lui-même, une assurance environnementale.

En réponse au relevé de constatations provisoires, le GPMH indique, d'une part, qu'il va lancer un appel d'offres pour souscrire une assurance risques environnementaux calibrée pour ses besoins, et, d'autre part, que, depuis 2014, il insère des clauses d'assurance risques environnementaux dans les conventions domaniales lorsque l'activité exercée présente un risque pour l'environnement, lors des nouvelles implantations sur le domaine public ou lors du renouvellement des contrats domaniaux arrivés à échéance.

D. LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ

1. La sécurité

S'agissant des questions de sécurité directement liées à l'activité portuaire, le contrôle a permis de constater que les différents règlements locaux imposés par la réglementation tant en matière de police du port que de matières dangereuses avaient été pris. Le GPMH a dématérialisé les déclarations de matières dangereuses dès 2008, et a conçu, avec une société, un logiciel appelé TIMADE pour assurer le suivi des matières dangereuses. Les entretiens avec le responsable du service informatique du GPMH et avec la capitainerie ont montré qu'il n'y avait pas, pour ce logiciel pourtant sensible, de réexamen régulier des droits d'accès.

Par ailleurs, si les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sont de la responsabilité de l'État, le GPMH est amené à jouer un rôle dans leur élaboration et est au premier chef concerné par leurs conséquences. Deux PPRT concernent la circonscription du GPMH : le PPRT d'Antifer a été approuvé le 12 juillet 2012. Celui du Havre, qui comprend la zone industrielo-portuaire, a été prescrit le 17 février 2010. Il a fait l'objet de trois prorogations du délai d'instruction et n'est pas encore approuvé. Il concerne 16 établissements SEVESO « seuil haut » sur six communes avec un effet sur environ 250 entreprises représentant 6000 emplois. Les études préalables à l'élaboration du PPRT sont sur le point de s'achever. Son élaboration entraîne des incertitudes sur la capacité à installer de nouvelles activités sur les surfaces disponibles dans les zones d'impact et même sur le maintien de certaines activités en place, compte tenu de la note de janvier 2012 relative à l'application de la doctrine PPRT dans les zones portuaires qui préconise de limiter le renouvellement des titres arrivant à échéance à une seule année. En regard aux risques pour l'activité économique et l'emploi, et pour les recettes domaniales du GPMH, la ville du Havre, la communauté de l'agglomération havraise (CODAH), la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et le GPMH réunis au sein de l'Office des risques majeurs de l'estuaire de la Seine (ORMES) cherchent à mettre en place, en lien avec les services de l'État, en complément des mesures de réduction du risque à la source des industriels, une gestion collective du risque, en particulier pour pouvoir bénéficier des adaptations de la circulaire du 25 juin 2013 relative au traitement des plates-formes économiques dans le cadre des PPRT.

2. La sûreté

Les ports et les installations portuaires doivent établir une évaluation de sûreté, soumise à l'approbation du préfet, après avis du comité local de sûreté portuaire (CLSP). Ces évaluations permettent l'établissement des plans de sûreté du port et de chacune des installations portuaires, d'une durée de cinq ans. Sur les 23 installations portuaires du port du Havre, une installation, le terminal de vracs solides, ne dispose ni d'évaluation, ni de plan de sûreté.

Le GPMH a comme particularité de disposer d'un service de la sécurité portuaire (SSP) de 133 agents. Ce service a été créé par une décision du comité de direction du Port autonome du Havre du 22 août 1947. Il a fallu attendre 2009 pour qu'un protocole de coordination, signé par le préfet, le procureur de la République et le directeur général du GPMH le 24 janvier 2009, détermine les modalités de coordination avec les services de l'État concourant à la sûreté portuaire. Les agents du SSP doivent recevoir un agrément du préfet en application de l'article L. 5332-6 du code des transports et une autorisation de port d'armes. 124 agents du SSP sont en effet armés de revolvers Smith&Wesson 357 magnum qui relèvent de la catégorie B au sens de l'article L. 311-2 du code de la sécurité intérieure. S'agissant d'armes de catégorie B, la réglementation prévoit que les armes, leurs éléments et leurs munitions doivent être conservés soit dans des coffres-forts ou des armoires fortes adaptés au type et au nombre de matériels détenus, soit à l'intérieur de pièces fortes comportant une porte blindée et dont les ouvrants sont protégés par des barreaux. Le contrôle a permis de constater que les conditions de conservation des armes étaient, à la date du contrôle, conformes à la réglementation.

PARTIE IV : LES ÉLÉMENTS DE COMPÉTITIVITÉ DU PORT

I. LE PORT FACE À LA CONCURRENCE

A. ÉVOLUTION GLOBALE AU SEIN DU RANGE NORD

Entre 2005 et 2011, le trafic de l'ensemble des ports du Range a crû de près de 18 %, tandis que celui du GPMH diminuait dans le même temps de près de 10,6 %. Au cours de la même période, le GPMH a perdu 1,6 % de part de marché.

Si le positionnement du Havre, à l'entrée du Range Nord est mis en avant à juste titre comme argument dans la politique commerciale du port, il n'en demeure pas moins que le Range Nord est avant tout orienté vers l'axe rhénan et que cette position en tout début de Range peut être un avantage mais aussi un inconvénient de ce point de vue, les navires préférant dans l'ensemble débarquer leurs marchandises plus loin sur le Range Nord en raison des facilités d'accès (route, fer) et de disponibilité (Rotterdam a agrandi ses infrastructures ces dernières années offrant une concurrence en termes de disponibilités de quais, ce qui est un argument fort des armateurs auprès du Havre dans les négociations).

Tableau n° 7 : Évolution du trafic global des ports du Range Nord (2005-2011)

Port	Évolution du trafic 2005-2011
ROTTERDAM	17,37%
ANVERS	16,93%
AMSTERDAM	24,08%
LE HAVRE	-10,63%
DUNKERQUE	-11,07%
ZEEBRUGGE	35,75%
CALAIS	-7,34%
FLESSINGUE/TERNEUZEN	5,81%
GAND	22,37%
ROUEN	15,39%
OSTENDE	-49,97%

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

Tableau n° 8 : Évolution du trafic global du Havre et sa concurrence (2005-2011)

<i>En millions de tonnes</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Parts 2005	Parts 2008	Parts 2011
ROTTERDAM	370	382	409	421	387	430	435	45%	41%	43%
ANVERS	160	167	183	189	158	178	187	20%	19%	19%
AMSTERDAM	75	84	88	95	87	91	93	9%	9%	9%
LE HAVRE	76	75	79	80	74	70	68	9%	8%	7%
DUNKERQUE	53	57	57	58	45	43	48	7%	6%	5%
ZEEBRUGGE	35	39	42	42	44	50	47	4%	4%	5%
CALAIS	0	0	42	40	41	38	38	0%	4%	4%
FLESSINGUE/TERNEUZEN	0	0	33	33	29	33	35	0%	3%	3%
GAND	22	24	22	23	21	27	27	3%	2%	3%
ROUEN	22	23	25	27	23	27	25	3%	3%	3%
OSTENDE	8	8	8	8	5	5	4	1%	1%	0%
TOTAL	821	859	987	1 017	914	991	1 006	100%	100%	100%

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

Le trafic de conteneurs a été identifié comme un levier. Toutefois, il est encore difficile de dire si les gains seront à la hauteur des investissements réalisés (Port 2000 et terminal multimodal notamment). Ils nécessitent une convergence de plusieurs acteurs pour accompagner ce mouvement (développement de plate-formes logistiques à l'intérieur des territoires, développement des raccordements fluviaux et surtout ferroviaires pour permettre le contournement du bassin parisien et désengorger ainsi le trafic ferroviaire du Havre vers l'Île-de-France où le fret est concurrencé par le trafic de voyageurs). Cette convergence semble difficile à mettre en œuvre. Ainsi, le terminal multimodal, pilier de la stratégie du port, ne pourra être optimisé à sa mise en service en raison de l'attente de livraison de projets complémentaires, essentiellement l'amélioration de la desserte ferroviaire nationale (contournement par Serqueux-Gisors et ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN)) prévue pour 2019 seulement.

Le Havre pourrait disposer de deux atouts. Le premier est une réserve foncière suffisante, ce que n'ont plus les autres ports belges et néerlandais du Range Nord. Le deuxième est un coût de passage portuaire légèrement inférieur à ceux des ports néerlandais dans la configuration « hub »³⁰. La concurrence est néanmoins bien présente. À titre de comparaison, en 2012, le port de Rotterdam comptabilisait 89 kilomètres de quais alors que le port du Havre ne compte que 21 kilomètres de quais. Huit fois moins de tonnes de marchandises transitent également au Havre qu'à Rotterdam.

³⁰ Il conviendrait néanmoins de pouvoir analyser le coût de passage portuaire comparé sur l'ensemble des autres trafics. Une étude menée par le ministère avec un consultant serait en cours.

B. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER LE TRAFIC : CONTENEURS ET TRANSBORDEMENT

1. Un potentiel identifié par le port

Le GPMH a recherché, malgré le déficit d'informations disponibles, à disposer des éléments nécessaires à la construction de sa stratégie. Il s'est appuyé sur des analyses internes (estimation des parts de marché du port en 2007³¹, 2009 et 2011 dans son hinterland et en France, évaluation du marché du conteneur autour de Strasbourg et Ludwigshafen etc.) et des études qu'il a commandées (orientations pour le développement des trafics conteneurs notamment).

Il en est ressorti, pour atteindre les objectifs fixés, la nécessité de développer le transbordement et de conquérir des parts de marchés dans tous les segments identifiés et sans perte de parts de marché par ailleurs : reconquête de l'hinterland de proximité (bassin parisien et Grand Ouest voire Nord), prise de parts de marché sur des régions plus lointaines (Alsace, Allemagne du Sud-Ouest et Italie du Nord), renforcement des positions déjà installées sur l'hinterland lointain (Lyon, Bordeaux et Sud-Ouest), croissance des trafics feeder sur les zones cibles (façade atlantique et îles britanniques) soit à terme 20 % des pré et post acheminements de l'hinterland par des modes massifiés.

2. Un potentiel qui passe par le développement du transport massifié

Cette nécessité a été bien identifiée par le port qui a inscrit dans son projet stratégique 2008-2013 plusieurs investissements en ce sens, notamment la création d'un terminal multimodal. Un autre axe de travail du port a été d'améliorer le temps de passage de la marchandise conteneur pour lequel le port avait constaté que des marchés étaient parfois perdus pour des raisons de délais ou de créneaux de prises de rendez-vous. Une étude a été réalisée par le GPMH, dans le cadre du GIE HAROPA en 2011, déclinée par mode (route, fer, fleuve) et selon plusieurs sujets (anticipation des plannings, capacité de répondre à une augmentation de la charge de travail et information aux transporteurs). Ce travail devrait être poursuivi. Il pourrait être plus amplement appuyé par le ministère s'agissant de modes de transport (route, fer) pour lesquels la tutelle des ports (DGITM) n'est pas la seule direction concernée.

II. LA CONQUÊTE DE L'HINTERLAND

A. HINTERLAND NATUREL ET HINTERLAND POTENTIEL

Le Havre est l'entrée privilégiée pour l'Île-de-France et dispose de parts de marché du même ordre dans le Grand Ouest de la France. Néanmoins, en Île-de-France, il ne dispose que de la moitié des parts de marché. Le climat social du Havre, toujours considéré comme incertain par les armateurs, les insuffisances de raccordement (notamment ferroviaire) ou de l'offre de transport modal constituent un frein aux yeux des armateurs, qui étudient l'offre globale proposée par la quinzaine de ports du Range Nord. Les ports du delta rhéno-mosan, constitué des trois ports principaux d'Anvers (2^{ème} port européen), Rotterdam (1^{er}) et Amsterdam (4^{ème}), bénéficient d'un avantage : ils sont idéalement situés pour desservir l'intérieur des terres. Leur trafic est en très forte croissance.

³¹ Le marché français a été estimé à 4,3 MEVP pleins et de 5,2 MEVP (pleins et vides) répartis à raison de 1,9 MEVP par Le Havre (36 %), 1,5 MEVP par les autres ports français (29 %) et 1,8 MEVP transitant par les ports étrangers (35 %).

Le danger est de ne pas réussir à développer voire conserver l'hinterland naturel. Ce risque est d'autant plus important que si le projet de canal Seine Nord Europe aboutit, la concurrence des ports du Range Nord sera accrue (cf. partie du rapport *La desserte fluviale*). Il est donc essentiel pour le GPMH de développer son attractivité avant que ce grand projet n'aboutisse.

Le trafic de conteneurs est la filière par excellence de la conquête de l'hinterland. Le GPMH est le premier port de France pour ce trafic mais sa dynamique est en décroissance.

B. LA RÉFORME PORTUAIRE DEVRAIT FACILITER CETTE CONQUÊTE

1. Les nouveaux outils du GPMH

Les prises de participation des autorités portuaires hors de leur circonscription sont un moyen pour les ports de conforter leur stratégie commerciale dans l'hinterland. Cette possibilité a été précisée dans la loi portant réforme portuaire. Deux prises de participation ont eu lieu, la première dans la société d'exploitation du chantier multimodal LH2T (49 % des parts), située sur le domaine du port et la deuxième (signée sur le principe au travers d'un protocole mais non chiffré) dans le financement des trois plate-formes multimodales le long du canal Seine Nord.

Le GPMH a également siégé au conseil de coordination interportuaire de la Seine, créé en mai 2009. La création, en janvier 2012, du groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA en a été le résultat.

2. Le rôle de l'État

L'État a lui aussi un rôle à jouer en appui du port, notamment pour améliorer la position concurrentielle de l'établissement. Plusieurs problématiques ont été identifiées.

La première concerne la lourdeur des procédures liées au dédouanement, alors que le temps de contrôle en lui-même serait, selon le port, plus court en France qu'ailleurs.

La deuxième concerne la différence de traitement dans la perception de la TVA de part et d'autre de la frontière (France / Belgique et Pays-Bas) qui a été un handicap pour le port dans les années passées. L'État a récemment fait évoluer la réglementation sur ce point mais il est trop tôt pour analyser l'efficacité réelle des mesures prises. Des évolutions ont en effet été apportées par l'État en deux temps : dispense automatique de caution pour le report de paiement de la TVA à l'importation³² en 2013 puis mise en place du principe d'autoliquidation de la TVA³³ en 2015. Antérieurement à 2012, toute dispense de caution de la TVA devait faire l'objet d'une demande et d'une autorisation préalables à la recette régionale des douanes et droits indirects compétente. La procédure de dispense de TVA sous conditions présentait une certaine lourdeur pour les opérateurs et l'administration. Le dispositif était peu lisible et les importateurs y avaient peu recours. Depuis le 1^{er} janvier 2015, il est possible pour une entreprise, assujettie à la TVA et titulaire d'une procédure de domiciliation unique (PDU), d'opter, à partir de janvier 2015, pour l'autoliquidation de la TVA à l'import. Elle doit, pour ce faire, déposer une demande sur formulaire auprès du bureau des douanes de domiciliation, qui sera examinée dans un délai maximum d'un mois, et se

³² Loi de finances rectificative (LFR) n° 2014-1655 du 29 décembre 2012 (article 56)

³³ Loi de finances rectificative du 29 décembre 2014

soumettre à un audit douanier d'agrément gratuit qui délivre, si les critères³⁴ sont remplis, une autorisation dans les quatre mois qui suivent la demande. Antérieurement à 2015, le dispositif entraînait une obligation de décaissement associée au recouvrement douanier de la TVA à l'importation qui pesait sur le besoin en fonds de roulement de l'importateur et avait donc un coût financier, en particulier pour les petites et moyennes entreprises et pour les entreprises non établies en France qui ne pouvaient pas récupérer la TVA autrement que par des demandes de remboursement auprès du service des impôts, dont le traitement se traduit par un portage de TVA de plusieurs mois. Selon le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « la généralisation de cette mesure vise à permettre un rapatriement d'au moins une partie des 1,3 M d'EVP détournés par les ports du Benelux à l'importation et générera jusqu'à 8600 emplois et un chiffre d'affaires gagné par la filière portuaire nationale de 600 M€ par an ». Il est trop tôt pour donner un avis sur le nouvel attrait que ce dispositif peut susciter auprès des entreprises. Si ce nouveau dispositif est susceptible d'attirer les entreprises françaises, il est probable que les entreprises étrangères ne changeront, elles, leurs habitudes que si la procédure associée à l'autoliquidation est plus légère en France qu'en Belgique et aux Pays-Bas.

La troisième action est l'accroissement de la part du transport ferroviaire pour lequel le port a beaucoup investi et pour lequel les projets de desserte ferroviaires par Serqueux-Gisors et la LNPN sont essentiels. Cet appui dépend de plusieurs directions du MEDDE (tutelle des ports et du ferroviaire). Le ministère pourrait dans ce cadre donner davantage la priorité au fret ferroviaire et donc aider le port non seulement à élargir son hinterland par une meilleure desserte nationale mais à le faire dans des délais qui lui permettront de rester concurrentiel sur le Range Nord.

III. LES ENJEUX DU DRAGAGE : L'ACCÈS MARITIME DES GROS NAVIRES

A. UN ENJEU ÉCONOMIQUE IMPORTANT POUR LE GPMH : L'ACCÈS À PORT 2000

Le GPMH ne fait pas partie des ports les plus consommateurs en matière de dragage (8 à 13 % des volumes selon les années) (annexe 6). L'augmentation des volumes dragués, notamment en 2009 (3,7 Mm³ contre 1,8 à 2,2 Mm³ les autres années), est surtout liée au chantier de Port 2000, qui a permis à partir de 2007 l'accueil des navires à fort tirant d'eau (15,5 m), notamment les porte-conteneurs, levier sur lequel le port fonde sa stratégie de développement du trafic pour les années à venir.

En volume de dépenses, le GPMH est situé, en 2012, au deuxième rang derrière le GPMR. Si l'augmentation des dépenses du GPMH sur la période a été forte (40 %), les effectifs du GPMH consacrés au dragage représentent, eux, une part limitée (8 %) de l'ensemble des effectifs des GPM consacrés à cette même activité. Ils sont, de plus, légèrement à la baisse (41 ETP en 2012 contre 48 en 2008 soit 15 %).

³⁴ Ces critères sont les suivants : absence durant les trois dernières années écoulées d'infractions graves et répétées, existence d'un système efficace de gestion des écritures commerciales et solvabilité financière assurée au cours des trois dernières années.

B. DES REMBOURSEMENTS PAR L'ÉTAT FLUCTUANTS ET LIMITÉS

Le coût d'entretien des accès est pris en charge par l'État de même que les dépenses d'investissement (à 80 %). Le contenu des nouveaux articles³⁵, après transfert dans le code des transports (R. 5313-69 et R. 5313-70 succédant aux L. 11-4 et L. 111-5 du code des ports maritimes) demeure inchangé sur le fond. Les remboursements des coûts réels d'entretien sont bien en-deçà de 100 % (entre 33 et 41 % pour le GPMH) (annexe 6). Les dispositions réglementaires sont donc toujours inappliquées.

C. UNE PARTICIPATION AU GIE DP

Le GPMH est membre du groupement d'intérêt économique Dragage-Ports (GIE DP) dont la mission est de répondre au meilleur coût aux besoins de dragage des ports en optimisant l'exploitation des dragues.

Suite à une jurisprudence récente³⁶, le GPMR et le GPMH ont signé, le 11 janvier 2010, une convention de coopération relative à des travaux de dragage. Son objectif est d'optimiser l'entretien des accès maritimes et bassins par une utilisation rationnelle des parcs d'engins de dragage en gestion directe et, dans ce cadre, de pouvoir disposer des matériels et engins gérés par l'autre port afin d'intervenir dans des délais plus courts avec une souplesse de procédure et d'organisation et pour un coût optimal. La convention prévoit un usage exclusif de ces engins par le GPMH et le GPMR et exclut explicitement la réalisation de prestations de dragage pour une entité publique ou privée autre que les deux GPM. Elle respecte sur ce point la jurisprudence de la CJCE. Elle prévoit que les prestations sont exécutées en régie et les dépenses réelles de chaque chantier refacturées sans bénéfice, sur la base d'un décompte mensuel, à l'exploitant du port pour lequel les prestations ont été réalisées. Il ne semble pas s'agir d'une simple compensation des charges de part et d'autres mais plutôt d'une facturation. La convention s'est révélée, dans son application, très déséquilibrée, au niveau des temps d'utilisation des engins comme des facturations. Les mêmes facturations avaient lieu avant la signature de la convention. Les moyens comprennent des engins appartenant aux ports et des engins loués au GIE DP. Il aurait été prudent de signer la convention avec le GIE. La convention a, par ailleurs, pris fin le 31 décembre 2012 (avenant n° 2). Les opérations effectuées en 2013 l'ont donc été hors convention. Il conviendrait de déterminer l'avenir précis de cette convention dans le cadre du nouveau dispositif de gouvernance et de le rendre compatible avec les règles évoquées *supra*.

D. UNE MUTUALISATION DIFFICILE ET DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ LIMITÉS

Les inconvénients de l'absence de validation écrite, par les ports, des spécifications techniques des dragues construites par le GIE ont été soulignées par la Cour dans le cadre des précédents contrôles du GIE DP.

Le GPMH était concerné, en tant que membre, 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, a montré l'importance d'améliorer le processus de définition des caractéristiques techniques des dragues et de mieux le formaliser. Les échanges ont été nombreux et la commande approuvée au bout de deux ans moyennant une réévaluation des coûts d'investissement de 38,5 %. Malgré cela, le GPMH et le GPMR ont fait, par la suite, état de besoins spécifiques différents.

³⁵ À la suite du décret de transfert à droit constant publié le 30 décembre 2014.

³⁶ CJCE, 9 juin 2009, *Commission c. Allemagne – aff. C-480/06*, cons. 34 et suivants.

En réponse à ces différents besoins, plusieurs scénarios ont été étudiés : une mutualisation de la Samuel de Champlain entre les deux ports, une modification des caractéristiques techniques de la drague Daniel Laval pour lui donner une plus grande capacité de puits et la remotoriser, et la construction d'une nouvelle drague répondant aux besoins des deux ports, à mutualiser entre eux. Cette dernière option, correspondant à un investissement, difficilement envisageable compte tenu de la situation financière et du taux d'endettement du GIE DP, a été abandonnée.

Le ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie indique que la clé de répartition de la subvention entretien/dragage entre les grands ports maritimes va être actualisée en 2015, grâce à la réalisation d'un diagnostic des coûts réels d'entretien des accès et d'exploitation des ouvrages.

IV. LES ENJEUX DE LA DESSERTE ET DE LA MULTIMODALITÉ

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

Les ports sont devenus des maillons dans une chaîne logistique de porte à porte. L'activité portuaire est donc une activité en réseaux qui dépend du maillage que va réussir à construire le port avec les acteurs les plus divers.

Le Havre semble plutôt s'être focalisé dans un premier temps sur le temps de passage portuaire et sa fiabilité, puis dans un second temps sur la structuration logistique de son hinterland. La grande différence avec les ports du Range Nord tient dans la faible part du transfert d'activités vers les ports fluviaux même si des projets voient le jour dans le cadre du GIE HAROPA, notamment avec Ports de Paris. Le GPMH dispose pourtant d'un accès direct par la Manche, situé en début du Range Nord et de plus rectiligne, donc facile de pilotage par les navires de grande taille. Situé sur l'axe Seine, il offre ainsi, en lien avec le GPMR et PAP, la possibilité potentielle d'un trafic fluvial, routier et ferroviaire (sous réserve des projets en cours) vers l'Île-de-France, bassin important d'approvisionnement, et au-delà.

Pour pallier les difficultés (état du réseau ferré), plusieurs mesures ont été prises par le port, notamment le développement d'un pôle ferroviaire commun au GPMH et au GPMR, une participation active aux négociations relatives aux grands projets de desserte dans lesquels il pourrait s'inscrire (contournement par Serqueux-Gisors notamment) et la construction d'un terminal multimodal.

Néanmoins, pour diverses raisons explicitées *infra*, les résultats ne sont pas atteints. La part modale massifiée au Havre pour l'activité conteneurs se situe autour de 15 % sur la période 2008-2013. Sur cette même période, le trafic fluvial a augmenté de 7 à 10%, compensant une diminution significative du trafic ferroviaire (de 7 à 4,5 %). L'objectif affiché dans le projet stratégique 2008-2013 (3,6 MEVP pour l'hinterland terrestre et un trafic massifié en 2013 - hors transbordement - de 20 % pour 2015 et 25 % en 2020) paraît donc très ambitieux. En 2013, le trafic sur l'hinterland était de 1,8 MEVP et le trafic massifié terrestre hors transbordement de 14,1 %. Les objectifs du projet stratégique 2014-2018 restent ambitieux : il s'agirait, pour le fluvial, de doubler le trafic sur le seul périmètre de Rouen et de l'Île-de-France élargie et pour le ferroviaire, de tripler l'activité correspondant à des gains de part de marché sur des régions plus éloignées, en France et en Europe, condition indispensable pour élargir son hinterland. Cette analyse est confirmée par le GPMH dans son projet stratégique 2014-2019. Il n'explique cependant pas précisément ce qui va être modifié pour la période à venir.

B. LA DESSERTE PAR PIPELINES

Il s'agit du premier mode d'acheminement du port. Le trafic est en décroissance en raison de la baisse du trafic de brut et de produits pétroliers en général (35,5 Mt en 2013, soit 22% de moins qu'en 2008 et part des trafics pré et post acheminés en légère décroissance sur la période de 69 à 66 %). Ce mode d'acheminement concerne exclusivement les vracs liquides, dont il transporte 94 % des volumes.

C. LA DESSERTE ROUTIÈRE

Il s'agit du deuxième mode d'acheminement du port. Le trafic routier est stable (-1 % des volumes) et sa part des trafics pré et post acheminés en augmentation (20 à 24 %).

Les travaux menés ont amélioré les dispositions d'organisation de la circulation routière. Le port considère que des investissements sur les infrastructures sont encore nécessaires, en particulier l'amélioration d'un échangeur pour améliorer l'efficacité des circulations routières et éviter les phénomènes de remontée de files sur les autoroutes aux heures de pointe. Le projet stratégique 2014-2018 prévoit une réflexion sur deux projets.

Le port a également voulu déterminer les facteurs pouvant faciliter le temps de passage portuaire afin de pouvoir les piloter et améliorer ainsi son attractivité. Une étude a été réalisée en 2013 et 2014 sur la performance des transporteurs routiers et un tableau de bord est en cours de mise en place dans le cadre du GIE HAROPA. Il permet de disposer d'une lecture du délai moyen de temps de passage à l'import et à l'export en fonction du jour de la semaine. Le développement et l'utilisation de tels tableaux de bord sont des éléments importants pour améliorer la position concurrentielle du port, notamment à court terme puisque le mode routier est pour l'instant prépondérant par rapport au ferroviaire et au fluvial.

D. LA DESSERTE FLUVIALE

Il s'agit du troisième mode d'acheminement du port. Le trafic est en augmentation (10 % des volumes) et sa part des trafics pré et post acheminés également (5 à 7 %). Il s'agit surtout de vracs solides (produits pétrochimiques, charbon et matériaux de construction principalement) (plus de 80 % des vracs solides sont transportés par voie fluviale).

Le trafic combiné fluvial a connu une augmentation significative au cours de la période du projet stratégique. Le trafic à destination de Rouen atteint près de 45 % du trafic total et celui vers l'Île-de-France, concentré fortement sur Gennevilliers, représente plus de 50 % du total. L'activité fluviale est assurée pour le combiné par sept opérateurs qui opèrent sur 13 plates-formes en relation avec le port du Havre. Des navettes se sont développées avec les ports intérieurs en 2010 et 2011 grâce à une aide financière du port. Plusieurs mesures commerciales ont été décidées et des conventions signées en conséquence pour un montant de 581 576 €HT au titre de 2009 et pour un montant de 220 392 €HT au titre de 2011. Les décisions concernant ces aides ont été prises *a posteriori* et non de manière incitative pour l'année à venir.

Les travaux et investissements prévus par le projet stratégique 2008-2013, outre le chantier multimodal, étaient le raccordement direct au Canal de Tancarville avec, sous réserve d'acceptation, le nouveau canal fluvial (grand canal du Havre), la poursuite des études concernant l'écluse fluviale de Port 2000 et la fiabilisation de l'écluse de Tancarville. Le port a adapté les écluses de Tancarville et amélioré le service rendu aux bateaux fluviaux. Le projet stratégique 2014-2019 du GPMH prévoit également un programme de maintenance de ses écluses dans un objectif de fiabilité et de durabilité de ces ouvrages essentiels pour le trafic fluvial. En ce qui concerne l'accès fluvial à Port 2000, la demande pour un accès direct non seulement pour les barges mais aussi pour les convois poussés a été forte. La solution

d'une « *chatière* » plutôt que d'une écluse, a été retenue. Des études supplémentaires entre 2015 et 2017 étaient prévues pour préciser le coût de l'investissement (de l'ordre de 100 M€) et sa rentabilité socio-économique. La décision de réaliser l'investissement devait être prise au regard du volume global de trafic fluvial de conteneurs, du volume prévisionnel d'escales fluviales directes à Port 2000 et de la capacité d'accueil des bateaux fluviaux par les opérateurs de terminaux de Port 2000. Il n'apparaît pas clairement ce que sera la décision dans le projet stratégique 2014-2019. Le port a indiqué que le projet était pour l'instant repoussé et qu'une solution administrative avait été recherchée en priorité en 2014 : un arrêté relatif à la navigation de bateaux porte-conteneurs fluviaux en mer, notamment pour la desserte de Port 2000, a été publié le 15 décembre 2014. Il permet l'accès direct aux installations pour navires de haute mer pour les bateaux fluviaux avec court trajet en mer.

Enfin, le GPMH s'est engagé dans deux autres types de projets fluviaux apparus au cours de la période.

Le premier est un projet de navette maritime entre Caen et Le Havre en tant qu'outil de massification et de report modal. Des échanges ont eu lieu entre Ports normands associés - Syndicat mixte régional des ports de Caen-Ouistreham et Cherbourg, et le GIE HAROPA. Ont été signés en juillet 2011, d'une part un accord de partenariat entre Ports normands associés et le GPMH et d'autre part un protocole d'accord associant les acteurs impliqués dans le service maritime et le terminal. La mise en service de cette navette était envisagée vers la mi-2012 mais le désengagement d'un armement important a conduit les partenaires « à imaginer d'autres voies ». Au second semestre 2013, il était indiqué par le port que l'équipe restait « mobilisée autour de ce projet dont la mise en œuvre opérationnelle ne pouvait néanmoins pas être, à ce jour, programmée ».

Le deuxième projet a une ampleur bien plus étendue. Il s'agit de la 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 n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. 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. À la suite d'une lettre de la DGITM du 4 mai 2011, précisant que les plateformes seraient gérées et financées selon les modalités fixées par un protocole³⁷ et invitant le directoire du GPMH à recueillir l'accord du conseil de surveillance sur le projet en vue d'une signature le 19 mai 2011, le GPMH a signé la convention le 19 mai 2011 par délégation du conseil de surveillance sur les questions urgentes (au titre de l'article 2.9 du règlement intérieur du port). 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 des conséquences de ce projet sur la compétitivité du GPMH se pose : ce canal reliera la Seine à la Mer du Nord, donnant ainsi aux navires du Range Nord un accès direct au bassin parisien. Plusieurs études récentes indiquent que la concurrence des ports du Range Nord pourrait ainsi être accrue, alors que, jusqu'à présent, le GPMH était le point d'entrée privilégié vers le bassin parisien. La signature précipitée de la convention de partenariat sans que celle-ci ait été examinée par le conseil de surveillance du port au préalable aurait pu être évitée.

³⁷ signé par l'État, les collectivités territoriales, le GPMH, le Grand port maritime de Dunkerque (GPMD), le GPMR, le PAP et Voies navigables de France (VNF).

E. LA DESSERTE FERROVIAIRE

1. Une part modale ferroviaire en diminution

Il s'agit du quatrième mode d'acheminement sur le port. Le trafic est en décroissance (-51 % des volumes) et la part des trafics pré et post acheminés correspondante en décroissance (6 à 3 %) (19 à 10 % si l'on met de côté les acheminements par oléoducs et gazoducs). Cet acheminement concerne surtout les vracs solides (produits pétrochimiques) et les marchandises diverses autres que les conteneurs (véhicules neufs). La part des conteneurs transportés par voie ferroviaire a diminué sur la période (9 à 6 %).

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

L'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation des livres III et IV du code des ports maritimes, confère aux grands ports maritimes la responsabilité de gestion (entretien et exploitation) du réseau ferré portuaire (RFP).

Le GPMH et le GPMR ont opté pour une gestion commune et mutualisée de leurs moyens dès 2007. Une première convention a été signée le 12 septembre 2007 selon laquelle le PAH, en raison des compétences internes acquises, a réalisé une mission d'expertise ferroviaire pour la gestion des voies ferrées portuaires du Port autonome de Rouen (PAR). Dans ce cadre, le GPMH a fait réaliser une étude sur l'état physique du réseau. Une convention a été signée à cet effet en 2009. 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 entre les deux ports et crée un pôle ferroviaire commun aux deux ports, situé au Havre. Le bureau horaire portuaire gère 500 sillons par semaine, et mène une action qualité avec RFF pour améliorer la ponctualité des trains. Le GPMH, le GPMR et RFF ont par ailleurs mené des études exploratoires pour l'amélioration de la desserte ferroviaire des deux ports.

Le GPMH s'est particulièrement impliqué dans la façon de mener les travaux d'amélioration de la desserte ferroviaire du port. En effet, le GPMH dispose d'un réseau étendu de 158 km de voies dont l'état des lieux effectué a révélé qu'il était « acceptable » mais qu'un nombre élevé de défauts avaient été décelés dont une petite partie comportant un risque pour la sécurité. Des actions ciblées ont été définies. Le GPMH a fait réaliser certains de ses travaux par des sociétés autres que la SNCF. C'est le cas du remplacement de 2500 traverses en bois équipant les voies du faisceau de triage de l'Ouest du port de Rouen (prix de 139 000 € pour l'entreprise retenue après appel d'offre au lieu de 281 000 € pour la SNCF). Des économies ont ainsi pu être réalisées.

3. Un transfert difficile dans le cadre de la réforme portuaire

Conformément au code des ports maritimes (article L. 411-3 et R. 411-4), la convention de raccordement des voies ferrées portuaires au réseau ferré national entre le port et RFF a été signée le 30 août 2010. Celle-ci n'est pas approuvée par le ministère chargé des transports comme le prévoit l'article R. 411-4 mais signée par le directeur du port. Le transfert a posé deux types de difficultés.

a. Un transfert des référentiels difficile et effectué moyennant rémunération

Selon l'arrêté du 20 février 2008 relatif à la constitution du réseau des voies ferrées portuaires du Port autonome du Havre (article 3), la SNCF devait communiquer au port, dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la répartition, « l'ensemble des règles appliquées à l'infrastructure, notamment les référentiels d'entretien des installations et de contrôle de leur bon fonctionnement, les règles de circulation à respecter par les entreprises ferroviaires, les règles et les modalités de gestion des circulations. ». Cette transmission a été effectuée avec retard et difficulté. Elle a nécessité l'appui du ministère et s'est finalement soldée par le versement d'une rémunération versée par le port à la SNCF.

La liste des documents ainsi qu'un projet de contrat ont été transmis par la SNCF au port le 2 décembre 2009 puis des référentiels complémentaires le 5 janvier 2010. Des adaptations ont encore eu lieu sur ces listes jusque juillet 2010. Le contrat a été signé le 19 avril 2010. Celui-ci prévoit, dans son article 2, le versement par le port de 10 000 €HT à la SNCF. Cette somme a effectivement été versée par le port à RFF en deux fois les 11 février puis 11 mars 2011 (1630 €HT puis 8370 €HT).

La demande de documentation effectuée par le port du Havre était précise et très complète (plus d'une quarantaine de documents très techniques dans le premier courrier du 20 mai 2009). Il n'en demeure pas moins que ces échanges démontrent une certaine difficulté à faire communiquer des documents dont la transmission était pourtant prévue par arrêté dans le cadre de la réforme portuaire. Le délai de trois mois n'a pas été respecté (répartition entrée en vigueur un mois après le 20 mars 2008 et début de transmission des référentiels par la SNCF le 2 décembre 2009 soit un an et demi plus tard), ce qui a impliqué un retard pour le port dans le dépôt de la demande d'agrément et donc dans la mise en œuvre de la réforme. Le GPMH a reçu le 29 décembre 2010 de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) l'agrément pour le règlement de sécurité de l'exploitation (RSE). La maintenance et l'exploitation du réseau sont en place depuis le 1er janvier 2012, date mettant fin à la période de transition. Il apparaît par ailleurs curieux qu'il ait été accepté de verser une rémunération à la SNCF pour la transmission de textes et documents qui était prévue par arrêté sans que des conditions de mise à disposition ne soient explicitement prévues dans l'arrêté en question.

b. Un retard dans le versement par RFF de la soultre

Les versements par RFF (compensation financière prévue à l'article 5 de l'arrêté du 20 février 2008 relatif à la constitution du réseau des voies ferrées portuaires du Port autonome du Havre) ont été effectués le 3 novembre 2008 (27,3 M€) et le 9 novembre 2012 (6,8 M€). L'arrêté prévoyait que le dernier versement soit effectué au plus tard le 1^{er} juillet 2011. Celui-ci a donc été effectué avec un an et demi de retard.

L'arrêté prévoyait également que ce versement soit effectué « sous réserve de l'atteinte d'objectifs de performance qui seront définis par le directeur général de la mer et des transports et notifiés par lui au directeur général du Port autonome du Havre et au président de Réseau ferré de France au plus tard le 31 décembre 2008 ». Les conditions du mode de versement de la soultre ont été définies par la DGITM dans un courrier du 24 février 2012 adressé au président du directoire du port du Havre : « les deux objectifs retenus afin de mesurer la performance des ports en matière de gestion de leur réseau ferroviaire sont d'une part la dynamisation de la part du mode ferroviaire dans les pré et post acheminements portuaires et d'autre part un niveau d'engagement financier soutenu en matière d'entretien, d'exploitation et de renouvellement des voies ferrées portuaires ». Deux indicateurs sont définis en conséquence dans le même courrier (« un indicateur de résultat qui consiste à vérifier que la variation du trafic ferré de pré et post acheminement entre 2008 et 2010 est supérieure ou égale à la variation nationale du trafic fret sur le réseau ferré national » et « un

indicateur de moyens constitué par les montants des travaux réalisés sur les voies ferrées portuaires pendant les années 2008 et 2010 par les grands ports, ce montant étant comparé au montant de la soultre qui leur a été octroyée »). La DGITM demande également au port, dans le même courrier, « afin de permettre le versement du solde de la soultre », de lui faire parvenir « au plus tard le 30 mars 2012 », soit avec un délai d'un mois, les résultats pour chacun des indicateurs. Le port a répondu le 23 mars 2012, dans les délais demandés, en donnant les chiffres correspondant aux deux indicateurs. Les objectifs et indicateurs ont donc été notifiés au port plus de trois années après le délai prévu (31 décembre 2008 au plus tard) et les résultats correspondants ont été demandés au port un mois après leur définition. Outre le non-respect de l'arrêté, ce calendrier montre qu'il n'y a pas eu de pilotage de la performance, contrairement à ce qui était prévu, le propre d'un objectif et d'un indicateur étant d'être définis à l'avance de façon à fixer un cap. Dans le cas présent, il semble plutôt qu'il se soit agi de mettre en place rapidement des objectifs et indicateurs pour se conformer au texte.

4. Les facteurs explicatifs de la diminution de part modale

a. Une diminution de l'offre

Le bilan du projet stratégique 2008-2013 indique « Le trafic massifié ferroviaire a connu une diminution sur la période du projet stratégique. Le niveau de trafic actuel n'est pas à la hauteur des ambitions et des objectifs stratégiques du Havre pour accéder dans des conditions compétitives à un hinterland large. » Il fournit les facteurs explicatifs de cette variation de trafic.

Le premier est la diminution de l'offre. Plusieurs opérateurs de combiné ferroviaire ont réduit leur offre. Le train pour Ludwigshafen, dont le lancement avait été aidé par le GPMH, n'a pas été maintenu et l'offre vers Strasbourg s'est dégradée, avec un délai supplémentaire compte tenu du passage désormais des conteneurs par le hub de Lyon. Un nouvel acteur est néanmoins apparu en 2012, offrant une relation par semaine entre Le Havre et Clermont-Ferrand.

Le deuxième facteur est la difficulté d'obtenir des sillons. Plusieurs exemples ont montré qu'il était difficile d'ouvrir un sillon, d'en obtenir un qui permette une durée de conduite compétitive ou encore d'en obtenir qui permette la circulation de trains longs (850 m au lieu de 750m) plus rentables. Le partenariat signé en 2009 entre RFF, le GPMR et le GPMH, en application de l'engagement national pour le fret ferroviaire, comprenait des actions visant à garantir la qualité des sillons. Il n'a pas apporté les résultats escomptés : les outils informatiques disponibles n'ont, en particulier, pas permis de connaître l'état des lieux sur la qualité effective du tracé et de l'opérationnel sur les trajets de bout en bout, préalable indispensable avant de mener des actions d'amélioration. La Cour prend note avec intérêt de la volonté de SNCF Réseau de systématiser la « co-construction » des sillons avec les grands ports maritimes du Havre et de Rouen.

Le troisième facteur concerne la possibilité pour un nouvel acteur de réaliser la collecte et la distribution de ses wagons sur les différents terminaux maritimes du Havre. Seul un opérateur dispose d'un volume d'activité suffisant pour organiser sa collecte-distribution à un prix abordable. Un nouvel acteur, concurrent potentiel, doit soit s'adresser à ce dernier pour collecter ses wagons, soit rapatrier les conteneurs sur un seul terminal maritime. Le prix du brouettement portuaire rend cette dernière opération coûteuse et limite son champ d'application. La mise en service du chantier multimodal devrait lever cette contrainte.

b. Une desserte ferroviaire de Port 2000 et du chantier multimodal en question

Le chantier multimodal est « la pièce maîtresse » du système industriel de massification, qui comprend également les améliorations du réseau ferré portuaire, la mise en place des équipements de chargement ferroviaires sur les terminaux maritimes, les navettes assurant le transfert entre ces terminaux maritimes et la plate-forme multimodale, ainsi que l'amélioration des conditions d'accès à Port 2000. Il s'agissait de permettre le développement du transport massifié ferroviaire et fluvial, en créant un lieu de regroupement des conteneurs et des caisses mobiles depuis les terminaux et la zone portuaire.

Les travaux n'ont démarré qu'en février 2012, une fois l'ensemble des autorisations et aides obtenues. Ce projet est porté par la société LH2T à laquelle le GPMH participe. L'exploitation sera assurée par LHTE (Le Havre Terminal Exploitation), créée par les opérateurs de transport combiné, pour exploiter la plateforme. Selon le port, le terminal pourra gérer, annuellement, la distribution de 200 000 unités de transport intermodal (UTI). La mise en service sera effective au premier semestre 2015. Ce calendrier ne correspond pas au calendrier des raccordements ferroviaires adaptés prévus (cf. « *Des projets ferroviaires en cours de réflexion infra* »).

5. Des projets ferroviaires en cours de réflexion

Plusieurs projets existent, déclinés chacun en plusieurs scénarios. Pour le GPMH qui dispose des outils nécessaires sur son domaine portuaire (Port 2000 et chantier multimodal début 2015), c'est le calendrier de ces projets qui importe. Or, il est loin d'être le seul acteur.

Le projet de ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) s'inscrit dans la suite de la loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement. Les acteurs impliqués sont nombreux (réunis dans un comité de pilotage, associant les élus des principales collectivités et des milieux économiques des trois régions concernées), les objectifs divers (même si le fret ferroviaire est explicitement mentionné parmi eux) et le coût élevé (le coût des scénarios proposés au débat public variait, entre Paris et Mantes de 4,4 à 5,4 Md€, à l'ouest de Mantes de 6 à 9,5 Md€). RFF avait décidé le 5 avril 2012 de lancer les études préalables à l'enquête publique mais ce lancement a été retardé. Sur demande du ministre des transports, un rapport « d'optimisation » du projet a été rédigé et remis par RFF fin avril 2013. Il a préconisé une réalisation de l'infrastructure en deux phases, « intermédiaire » à l'échéance 2025 et « cible » à l'horizon 2030. Les conclusions de la commission « Mobilité 21 » ont été remises fin juin 2013 et confortent le projet. Sur ces bases, l'État a retenu un scénario qui prend en compte pour la ligne nouvelle Paris-Normandie en « premières priorités », la ligne nouvelle Paris-Mantes et en « secondes priorités » (après 2030), le reste du projet. Les études préalables à l'enquête d'utilité publique ont été lancées en novembre 2013.

Le projet de contournement par Serqueux-Gisors consiste à créer un nouvel itinéraire fret de façon à renforcer la desserte ferroviaire du port du Havre et lui permettre de développer ses modes de transport massifiés et mieux desservir son hinterland. Ce serait le seul itinéraire qui, entre Le Havre et la région parisienne, puisse potentiellement offrir le même temps de trajet que l'itinéraire historique, avec des contraintes d'exploitation satisfaisantes. Le projet a été conduit en deux phases. La ligne Serqueux-Gisors a tout d'abord été remise en état (2012-2013) et elle doit désormais être modernisée. Les études du projet de modernisation sont financées à parts égales par l'État, la région Haute-Normandie et RFF. Les études préalables et la concertation ont déjà eu lieu en 2012 et 2013. L'enquête publique devrait être lancée mi 2015, la déclaration d'utilité publique et le début des travaux mi 2016 pour une mise en service prévue en 2019.

Compte tenu des calendriers de ces deux projets, la desserte (hors domaine du port) par laquelle le port du Havre peut desservir son hinterland et l'élargir le cas échéant, ne sera pas améliorée avant fin 2019, soit la fin de son projet stratégique alors que le terminal multimodal devrait être achevé début 2015. Il est donc probable que le chantier multimodal ne puisse être optimisé avant fin 2019 et que le port ne puisse réellement faire augmenter sa part de transport modal ferroviaire avant cette date, cédant ainsi des parts de marché à ses concurrents mieux desservis. Il reste à savoir si, fin 2019, les marchés pourront être repris.

L'appui de l'État est important pour accélérer le calendrier (la déclaration d'utilité publique et l'enquête dépendent en partie de lui) ou du moins éviter tout retard.

6. La question de l'opérateur ferroviaire de proximité (OFP)

Selon la définition du ministère chargé des transports, un OFP est une petite ou moyenne entreprise qui peut accomplir deux activités : une activité d'entreprise ferroviaire sur un territoire incluant un dispositif de circulation des trains (organisation, mutualisation et acheminement vers les clients) sur de longues distances et une activité de gestion déléguée de l'infrastructure ferroviaire (pour RFF) sur des lignes de faible trafic réservées au transport ferroviaire des marchandises (ce qui correspond aux dessertes terminales des ports). Initialement le concept d'OFP comprenait une exploitation sur une zone limitée géographiquement dont la partie principale était assurée par un opérateur longue distance, ce qui limitait l'OFP aux dessertes terminales.

Il existe désormais deux OFP sur le port mais leur activité est limitée aux dessertes terminales. Le port souligne que Normandie Rail Service (NRS) fournit des prestations de desserte locale pour des entreprises ferroviaires concurrentes du groupe SNCF et qu'il en est de même pour Socorail, vis-à-vis d'entreprises ferroviaires concurrentes d'Europorte. Il n'empêche que NRS reste une entreprise créée par SNCF Geodis et que Socorail est une filiale d'Europorte, ce qui limite de fait la concurrence et pourrait faire redouter aux entreprises ferroviaires concurrentes de ces deux d'être moins bien traitées que ceux-ci.

Les activités ferroviaires restent jusqu'ici limitées aux dessertes terminales, au brouettement, contrairement à ce que prévoit le tableau de bord sur l'état d'avancement de l'engagement national pour le fret ferroviaire (ENFF). Un rapport final d'évaluation d'expérimentations d'opérateurs ferroviaires de proximité (EvalOFP) explicite la façon dont se sont déroulées les mises en place d'OFP au niveau du port du Havre et montre que la SNCF a souhaité conserver une présence sur le port sans forcément viser de nouveaux trafics alors qu'une démarche avait été entreprise en 2006 par le port et la CCI avec de nombreux acteurs pour créer un OFP.

Le port indique que « cette position convient tout à fait aux acteurs des sociétés concernées et à leur maison mère. » Il n'est cependant pas certain que cela soit à l'avantage du port, que cela concerne son trafic ou ses finances.

En effet, alors que l'exploitation du futur terminal multimodal est le levier majeur de la future massification du transport de conteneur sur le port, celui-ci a constaté qu'aucun des acteurs n'était porteur de la demande de desservir des terminaux. La décision a été prise par le port, pour garantir une offre équitable et la plus attractive financièrement de se substituer aux acteurs pour acquérir un parc de wagons d'occasion, le faire financer par le concessionnaire attributaire de la délégation de service public (DSP) *via* un crédit-bail. Après appel d'offres, la DSP a été confiée à NRS. Une concurrence élargie d'OFP (notamment avec l'initiative locale d'un OFP lancée en 2006) aurait pu permettre qu'un acteur propose de prendre en charge cette organisation plus facilement et éviter le risque pris par le port dans ce cadre concernant DSP d'une durée de 15 ans.

Selon le port, plusieurs offres reçues permettent :

- de disposer d'un parc de wagons d'un état satisfaisant (qui n'engendrerait pas d'entretien au démarrage) et à un prix inférieur au prix estimé (20 000 € par wagon) ;
- de disposer d'un crédit-bail adapté à une DSP sur 15 ans ;
- de disposer d'une exploitation des navettes permettant un délai de transfert court, et un prix proche de 22 €, inférieur au prix de transfert des conteneurs par barge fluviale par la société d'aménagement de l'interface terrestre du port du Havre (SAITH). Le port a indiqué que les propositions étaient toutes plus intéressantes pour une durée de 15 ans.

Il n'empêche que le type de montage (DSP) et la durée (15 ans) présentent certains risques, soulignés par le service juridique du port. S'il devait y avoir résiliation, le parc de wagons resterait à la charge du port sans activité de transfert de conteneurs. Il devrait retrouver un autre acteur repreneur.

La desserte ferroviaire apparaît comme un enjeu majeur pour l'avenir du port tant sur le domaine portuaire (acheminement des marchandises par wagons vers et en provenance du terminal multimodal) que sur le domaine national (accès au port par contournement de Paris et avec un nombre de sillons alloués suffisant).

L'amélioration de cette desserte devrait faire l'objet d'un appui plus important de la part de l'État dans la mesure où celui-ci a énoncé antérieurement un principe de priorité au fret ferroviaire. En effet, la mise en œuvre des actions ferroviaires ne paraît pas conforme à ce principe (transmission des référentiels techniques tardive retardant d'autant l'obtention de l'agrément par le port, calendrier reporté à 2019 et 2030 pour les grands projets de contournement). Les tutelles (ferroviaire et maritime) devraient appliquer de concert le principe arbitré au niveau du MEDDE de façon à conserver la cohérence des actions menées.

PARTIE V : BUDGET, COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE

I. LA PROCÉDURE ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Au cours de la période contrôlée, les délais d'approbation des budgets ont été dans l'ensemble respectés. Le rapprochement entre la prévision et l'exécution montre que les prévisions budgétaires de la section de fonctionnement du GPMH sont surévaluées (exercice 2008 et exercice 2013), à l'exception notable des charges de personnel. Hors charges exceptionnelles et dotations aux amortissements et provisions, cette surévaluation des dépenses de fonctionnement est systématique avec des écarts atteignant ou dépassant les 30% sur les trois dernières années.

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

L'organisation de l'agence comptable ainsi que son activité n'appellent pas d'observation particulière. On peut toutefois regretter que la répartition des fonctions entre les services ordonnateurs et l'agent comptable, chef des services financiers, n'ait été formalisée par une convention que le 5 mai 2014.

III. LES DÉLAIS DE PRODUCTION À LA COUR : UNE RÈGLEMENTATION À CLARIFIER

Les dispositions législatives et réglementaires relatives au délai de production des comptes financiers des ports maritimes sont restées - dans leur contenu - les mêmes pendant la période contrôlée, même si la coexistence de deux dispositions contradictoires peut créer une confusion sur la règle applicable.

L'article L. 102-3 du code des ports maritimes prévoit qu'après « la clôture de chaque exercice et dans un délai de six mois, le directoire présente [au conseil de surveillance], aux fins de vérification et de contrôle, les comptes annuels avant leur certification par au moins un commissaire aux comptes et, le cas échéant, les comptes consolidés accompagnés du rapport de gestion y afférent». Cet article est devenu l'article L. 5312-8 du code des transports (avec une rédaction identique) à la suite de l'intervention de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports. L'article R. 104-2 du code des ports maritimes (créé par le décret n° 2008-1032 du 9 octobre 2008) prévoit que le compte financier est adressé à la Cour des comptes par le président du conseil de surveillance dans les deux mois qui suivent son approbation par ce conseil.

Ce même décret du 9 octobre 2008 a créé, dans le code des ports maritimes, un article R. 103-4 qui prévoit 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 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 ». Selon l'article 221 du décret du 29 décembre 1962, le président du conseil d'administration adresse dans les quatre mois qui suivent la clôture de l'exercice, le compte financier, le rapport de gestion du conseil d'administration et les délibérations du conseil d'administration relatives à l'état des prévisions.

Il y a donc une contradiction entre la règle résultant de l'article R. 104-2 du code des ports maritimes et celle résultant de l'article 221 du décret du 29 décembre 1962.

Si le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) a modifié l'article R. 103-4 du code des ports maritimes comme suit : « Les grands ports maritimes sont soumis aux dispositions des titres Ier et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique à l'exception des 1° et 2° de l'article 175, des articles 178 à 185, 204 à 208 et 220 à 228 », il n'a pas résolu cette contradiction. Le GBCP prévoit en effet, dans ses articles 212 à 214 et 232, que le compte financier est soumis à l'organe délibérant, qui l'arrête, avant l'expiration du troisième mois suivant la clôture de l'exercice. Le compte financier et le rapport de gestion sont adressés au juge des comptes dans les deux mois qui suivent l'arrêt du compte financier. Ces dispositions ne sont pas compatibles avec le délai de six mois laissé à l'organe délibérant des grands ports maritimes par l'article L. 5312-8 du code des transports pour adopter le compte financier.

Le transfert de la partie réglementaire du code des ports maritimes dans celle du code des transports, réalisé par le décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014, n'a pas levé la difficulté. Les articles R. 103-4 et R. 104-2 du code des ports maritimes sont devenus respectivement les articles R. 5312-67 et R. 5312-79 du code des transports, avec une rédaction inchangée.

Si, en droit, le principe de hiérarchie des normes conduit à écarter la disposition de nature réglementaire du décret GBCP dans la mesure où elle est contraire à l'article L. 5312-8 du code des transports, il conviendrait que cette situation soit clarifiée, soit en modifiant l'article R. 5312-79 du code des transports pour rendre inapplicables aux grands ports maritimes les articles du décret GBCP qui ne sont pas compatibles avec l'article L. 5312-8 du code des transports, soit en modifiant ce dernier. Cette deuxième solution aurait la préférence de la Cour, qui s'interroge sur les raisons qui justifieraient d'appliquer aux grands ports maritimes des règles de production des comptes différentes de celles des autres EPIC.

IV. L'ÉVOLUTION DES PRODUITS ET DES CHARGES : L'ANALYSE DU COMPTE DE RESULTAT

A. LES PRODUITS : UNE ÉVOLUTION IRRÉGULIÈRE

Les produits du GPMH ont diminué de 16,45% durant la période de contrôle. Cette baisse s'explique principalement par celle du chiffre d'affaire notamment en raison de l'arrêt des prestations d'outillage. De plus, les droits des ports baissent en raison de l'évolution des trafics, qui conduit à leur chute jusqu'en 2012.

Les produits exceptionnels atteignent des montants élevés en 2008 et 2013 notamment du fait de la cession des engins d'outillage (respectivement 23,8 M€ et 26,1 M€).

La mise en œuvre de la réforme portuaire a assuré au GPMH des ressources supplémentaires, notamment par le versement de la soulté RFF, la cession d'engins d'outillage, les reprises de provisions liées à des charges de personnel. Ces produits n'ont toutefois pas vocation à être pérennes. Le port doit donc s'attacher à capter de nouveaux trafics et à renforcer les produits issus du domaine.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie indique qu'un groupe de travail réunissant les grands ports maritimes et les ministères concernés, a été mis en place afin de déterminer les leviers permettant de faire évoluer le modèle économique des ports, notamment en accroissant la part des recettes domaniales.

B. DES CHARGES D'EXPLOITATION RELATIVEMENT MAITRISÉES

Globalement, les charges du GPMH ont diminué de 8 % entre 2008 et 2013. Toutefois, cette tendance doit être nuancée, puisque l'année 2008 a enregistré une dépense exceptionnelle en matière de personnel. Si on considère les années 2009 à 2013, la baisse des charges d'exploitation n'est plus que de 0,89 %.

V. 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

La part de l'actif immobilisé sur l'actif total est de 89,3 % en moyenne entre 2008 et 2013. Si les immobilisations corporelles progressent de 14,5 % au cours de la période, les postes composant cette catégorie ont évolué de manière très significative à la suite de la mise en œuvre de la réforme portuaire. Le poste des installations techniques diminue de 32,7 % sous le coup des cessions opérées entre 2010 et 2012 alors que celui des constructions augmente de 43,4 % par la mise en service des installations inhérentes à la phase 2 de Port 2000.

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme portuaire, le GPMH a intégré, dans ses constructions, les voies ferrées portuaires transférées par RFF, soit 0,588 M€ en 2012 et 7,708 M€ en 2013 (en montant net), sur la base des informations communiquées par RFF.

2. L'actif circulant

L'actif circulant (stocks, avances, créances clients, disponibilités et placements) représente 7,8 % de l'actif net contre 11,5 % en 2008. Au titre de cet actif circulant, figurent les créances sur cessions d'immobilisation intégrant notamment les créances sur cessions d'outillage liées à la réforme ainsi que les créances sur l'État. Depuis 2004 et comme mentionné lors du précédent contrôle, le port n'a pas récupéré l'ensemble des créances de l'État concernant notamment la rétrocession de sommes à la suite des cessions foncières réalisées sur les emprises portuaires remises en jouissance par l'État. Malgré des relances, la somme déclarée par le GPMH, lors du chantier de réconciliation des dettes et créances État/EPN au 31 décembre 2013, s'élève à 10 147 704,12 €. Cette situation est d'autant plus regrettable que le port est obligé de recourir à l'emprunt pour financer ses investissements (voir *infra*. IV-B-2).

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

1. Les capitaux propres, ressources stables

Les capitaux propres du GPMH (60% du passif) ont augmenté de 6,2% pendant la période examinée, essentiellement sous l'effet, d'une part, de la réforme portuaire en 2008 avec l'enregistrement du transfert en pleine propriété des biens remis en dotation par l'État et, d'autre part, des nouvelles modalités de comptabilisation des financements externes de l'actif, en 2013. L'ensemble des écritures, souvent complexes, réalisées par le port à cette occasion a été vérifié et n'appelle pas d'observation.

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

Les dettes sont relativement stables (+0,15% entre 2008 et 2013). Les dettes financières après avoir augmenté par le recours à l'emprunt d'un montant total de 108 M€ (2008-2009) pour financer les investissements de Port 2000, diminuent ensuite pour atteindre en 2013 un montant équivalent à celui de 2008 (267 M€). L'augmentation des dettes d'exploitation (+17,5 M€) est compensée par la baisse des dettes diverses et des produits constatés d'avance (respectivement -7,2 M€ et -9,8M€).

Les provisions pour risques et charges ont connu une forte augmentation (124% durant la période) et présentent un niveau élevé qui s'explique principalement par la comptabilisation de provisions pour charges de personnel.

Le taux d'endettement global est important mais diminue entre 2009 (45,5 % des capitaux propres) et 2013 (35,3 %).

VI. LA GESTION DE LA DETTE

Le GPMH a mobilisé trois emprunts pendant la période de contrôle pour un total de 108 M€. Ces emprunts sont venus s'ajouter à ceux souscrits précédemment portant ainsi fin 2009 la dette à 326 M€. Les emprunts conclus par le GPMH l'ayant été pour 18,6 % à taux fixe, et pour 81,4 % à taux variable, le GPMH a mené des opérations de swap pour se couvrir contre les risques liés à la volatilité des taux. Ces opérations de swap, menées pour l'essentiel avant la période de contrôle, ont conduit, pour la majorité d'entre elles à remplacer des taux variables par des taux fixes et donc à réduire le risque pesant sur la dette. Au 30 juin 2014, la dette (dont le capital restant dû était de 260,3 M€) était ainsi, du fait de ces opérations de swap, à 85 % à taux fixe, à 4,3 % à taux capé (à 6,2 %) et à 10,76 % à taux variable. Deux opérations de swap toutefois, dont l'une (le swap T7) conclue pendant la période vérifiée³⁸ ont eu pour effet d'accroître les risques de taux.

Le swap T7, conclu le 8 juillet 2008 avec une date de départ au 15 mars 2009 et adossé au prêt complémentaire de 35 M€ sur 25 ans mobilisé en octobre 2008, prévoit un taux garanti de 3,12 % sans conditions pendant deux ans (du 15 mars 2009 au 15 mars 2011), puis, du 15 mars 2011 au 15 mars 2028, une échéance déterminée par la formule suivante : 5,52 % - 5 fois l'écart entre l'inflation de la zone euro et l'inflation française si l'inflation française est supérieure à 1,15 % et, dans le cas contraire, 5,52 % - 5 fois le taux d'inflation de la zone euro diminué de 1,15 %. Il est prévu un plancher (« floor ») à 0 %, ce qui signifie que le taux payé est de 0 % si les conditions économiques aboutissent à un taux d'intérêt négatif. Il n'y a en revanche pas de plafond (« cap »). Enfin, du 15 mars 2028 au 15 septembre 2029, le taux payé sera d'Euribor 3 mois – 0,2 %.

³⁸ L'autre, le swap T3 bis a été réaménagé, au cours du dernier trimestre 2010, et a été renégocié contre un taux fixe sur la durée résiduelle de l'emprunt, soit un taux de 4,80 %. Le GPMH a acquitté une soulté de 1,1 M€.

Le produit T7 est le plus dangereux de tous les swaps souscrits par le port du Havre. Dans le cas où l'inflation française est supérieure à 1,15 %, il est fondé sur un différentiel d'inflation extrêmement aléatoire. Dans le cas où l'inflation française est inférieure ou égale à 1,15 %, il peut, si l'inflation est faible dans la zone euro, atteindre des niveaux élevés³⁹. Surtout, le multiplicateur de 5 accroît l'effet de ces facteurs et le risque qu'il fait peser sur l'établissement n'est pas borné. Si la zone euro connaissait une vraie déflation, les taux résultant de la formule atteindraient des niveaux très élevés.⁴⁰

À la suite des critiques du précédent rapport de la Cour des comptes, le GPMH a mis en place un suivi régulier de l'évolution des swaps. Le directoire a pris le 7 juin 2010 la décision de procéder à la cession du swap T7 dès que les conditions du marché le permettent. Le GPMH surveille l'évolution de la valorisation du swap avec un objectif de sortie correspondant à la valorisation fin 2009 (12 M€). Le port a sollicité les avis de plusieurs conseils extérieurs pour éclairer ses choix. Le GPMH a envisagé au début de l'année 2012 d'engager un contentieux à l'encontre de la banque mais y a finalement renoncé après un avis du comité d'audit du 11 octobre 2012. Faute d'opportunité sur le marché (la valorisation restant très éloignée de la cible) et de renégociation de l'emprunt avec la banque, le conseil de surveillance s'est prononcé en 2013 pour la conservation du swap T7, tout en maintenant la position consistant à sortir lorsque les conditions du marché le permettraient à 12 M€.

Le GPMH a constitué des provisions pour le swap T7 : 12,1 M€ dans les comptes 2009, auxquels se sont ajoutés 12,26 M€ dans les comptes 2010 et 1,3 M€ dans les comptes 2011. Des reprises de provisions ont été réalisées à hauteur de 0,4 M€ dans les comptes 2012 et de 7,1 M€ dans les comptes 2013. Le risque financier lié à l'instabilité du swap T7 demeure. Il est accru par l'évolution actuelle des taux d'inflation.

Si la conclusion du swap T7 en juillet 2008 était une grave erreur de gestion compte tenu des risques illimités qu'elle fait courir au port, le GPMH s'est attaché depuis 2010 à assurer une surveillance continue de ce produit, s'est entouré de conseils extérieurs et a engagé des démarches, certes infructueuses, pour tenter de le renégocier avec la banque.

VII. LA SITUATION FINANCIÈRE

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

1. Le résultat net

Durant la période vérifiée, le résultat net comptable a été positif, à l'exception de l'exercice 2011 (-5,24 M€). Le résultat d'exploitation est toujours positif pendant la période. *A contrario*, le résultat financier est toujours négatif, du fait du poids des intérêts d'emprunts contractés par le port conjugué à l'enregistrement de provisions pour risques sur produits financiers « swap ».

Il convient de souligner l'importance du résultat exceptionnel dans la constitution du résultat global. Il compense un résultat courant négatif en 2009 et 2010. Mais, par la suite, le résultat exceptionnel négatif enregistré en 2011 et 2012 (par l'effet cumulé de provisions exceptionnelles et de résultats défavorables de cession d'éléments d'actifs) vient amputer le résultat courant.

³⁹ Avec une inflation dans la zone Euro à 0 %, le taux serait de $5,52 - (5 \times (0 - 1,15)) = 11,27 \%$

⁴⁰ Avec une inflation dans la zone Euro à - 2 %, le taux serait de $5,52 - (5 \times (-2 - 1,15)) = 21,27 \%$

Du fait d'un résultat net comptable positif, le GPMH verse des dividendes à l'État qui représentent entre 14 % (exercice 2013) et 33% (exercice 2008) du résultat net.

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

Le taux de marge après achats des matières premières et services (VA/CA) bien qu'en baisse reste relativement élevé avec une moyenne de 73%. La productivité du travail baisse de 3,5% entre 2008 et 2013 alors que le ratio charges de personnel/valeur ajoutée augmente. Les charges salariales pèsent de manière importante dans la création de la valeur ajoutée. La profitabilité d'exploitation du GPMH (résultat d'exploitation/chiffre d'affaires), toujours positive, chute de 24,2 % en 2008 à 6,8 % en 2009 mais remonte à 13,4 % en 2013.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) suit une évolution contrastée. Toujours positif, il passe, cependant, de 46,10 M€ en 2008 à 41,96 M€ en 2013, soit une diminution de 9 % au cours de la période.

B. LA SITUATION FINANCIÈRE

Le fonds de roulement net global (FRNG), toujours supérieur au besoin en fonds de roulement, connaît une évolution très contrastée au cours de la période. Dans une fourchette de 29,94 M€ (2009) à 50,44 M€ (2011), il connaît une effondrement en 2013. Cette situation s'explique par un arrêt de la progression des ressources stables en 2013 alors que l'actif immobilisé augmente.

Après avoir augmenté de 35,06 M€ à 41,64 M€ entre 2008 et 2010, la capacité d'autofinancement a diminué jusqu'à atteindre 27,25 € en 2013.

Par ailleurs, l'établissement enregistre un fort endettement, en raison des importants investissements financés par l'emprunt en début de période. Au 31 décembre 2013, l'endettement représente près de dix années d'autofinancement, contre un peu plus de sept ans fin 2008.

VIII. LA QUALITÉ DES COMPTES

A. RECENSEMENT DES BIENS IMMOBILIERS ET INVENTAIRE DES ACTIFS

Selon les déclarations du GPMH, le dernier inventaire de l'actif date de 2006. Chaque création d'immobilisation dans l'outil comptable SAP fait l'objet d'un enregistrement. Un fichier informatique a été produit pour chaque exercice par l'agence comptable. Néanmoins, le rapprochement entre l'inventaire comptable et l'inventaire physique n'est pas réalisé annuellement. Il appartient donc au port de procéder à un inventaire général en appliquant 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.

B. L'ABSENCE DE PROVISIONS POUR RISQUE ENVIRONNEMENTAL

À l'exception du cas particulier, évoqué plus haut, de l'entreprise placée en liquidation judiciaire en 2010, le GPMH n'a constitué aucune provision pour les risques environnementaux mentionnés dans la recommandation du conseil national de la comptabilité (CNC) n° 2003-R02 du 21/10/2003. Au regard de ce précédent et des activités de dragage sur des sédiments potentiellement polluant, le GPMH doit procéder à un recensement général de ses risques environnementaux, afin d'étudier les conditions d'une éventuelle provision pour risque environnemental.

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 prévoit : « ont vocation à devenir des voies ferrées portuaires, les voies ferrées exploitées par la SNCF à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance à l'intérieur de la circonscription des ports qui ne relèvent pas du réseau ferré national et qui participent à la desserte de la zone portuaire ». L'ordonnance a également posé le principe de neutralité financière pour les établissements recevant ces voies ferrées par le biais d'une compensation financière versée par RFF. L'arrêté du 20 février 2008 relatif à la constitution du réseau des voies ferrées portuaires du GPMH a fixé le périmètre des voies transférées, le montant de la compensation financière, les modalités de versement et les modalités de gestion et d'entretien. Son article 5 précise que la compensation financière prévue à l'article 4 de l'ordonnance du 2 août 2005 susvisée est plafonnée à 34 048 000 €. Elle est versée par RFF à l'autorité portuaire dans les conditions suivantes : 80 % dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la répartition (soit en l'espèce le 29 mars 2008) ; tout ou partie des 20 % restants au plus tard le 1er juillet 2011, sous réserve de l'atteinte d'objectifs de performance qui seront définis par le directeur général de la mer et des transports et notifiés par lui au directeur général du Port autonome du Havre et au président de RFF, au plus tard le 31 décembre 2008.

En pratique, la soulté RFF a été versée à hauteur de 27,238 M€ (80 %) en 2008, et de 6,8 M€ (solde) en 2012.

1. Les modalités d'évaluation des voies ferrées portuaires

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, indique : « les voies ferrées et leurs accessoires qui ont été transférés aux grands ports maritimes, aux ports autonomes ou à Réseau Ferré de France en application de l'article 5 de l'ordonnance du 2 août 2005 susvisée sont intégrés dans les comptes de ces établissements pour leur valeur estimée par dire d'experts au 1er janvier 2008, déduction faite des subventions perçues au titre de ces actifs et non amorties à cette date et, le cas échéant, après actualisation. »

Toutefois, ni cet article, ni l'ordonnance du 2 août 2005 précitée ne prévoient le traitement comptable du transfert des voies ferrées portuaires aux grands ports maritimes. 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 adressée aux différents grands ports maritimes en pièce jointe d'un courriel émanant de l'Agence des participations de l'État (APE), en date du 20 juillet 2012, que l'intégration comptable a été réalisée. Ce document indique 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 le courriel de l'APE précité du 20 juillet 2012, il apparaît que « les éléments d'évaluation de la valeur des voies, tels qu'ils résultent du travail réalisé par le cabinet Advolis à la demande de RFF, vous ont été transmis, port par port, par les services de RFF en 2008-2009. (...) Cette évaluation devra être actualisée, conformément au décret, pour tenir compte des travaux intervenus depuis lors sur ces voies. »

Selon les courriers et les fichiers transmis par RFF au GPMH, la valeur des actifs transférés s'élevait à 43,73 M€, dont il convenait de déduire la subvention nette correspondante, à savoir 35,176 M€, soit un montant total net de 8,296 M€. Ces actifs ont été comptabilisés pour 1€ en 2008 faute de valorisation puis pour 0,588 M€ en 2012 et 7,708 M€ en 2013⁴¹.

2. L'imputation comptable

Toutefois, comme cela a déjà été observé par la Cour lors du contrôle du GPMR, les voies ferrées transférées par RFF au GPMH ont été intégrées comptablement dans l'actif immobilisé du port dans des conditions non conformes à la réglementation fixée par les instructions M 9. En effet, cette opération aurait dû être comptabilisée au crédit d'une subdivision du compte 103⁴² en contrepartie de l'imputation au débit du compte d'immobilisations et non au crédit d'un compte de produits exceptionnels, ainsi qu'il a été procédé sur instruction de l'APE. Ce point a d'ailleurs été confirmé par la direction générale des finances publiques à la Cour concernant le GPMR.

Si, pour ce qui est du GPMH, les commissaires aux comptes, l'APE et la DGFiP invoquent, pour la période antérieure à l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 de l'instruction de la DGFiP relative aux financements externes de l'actif, les règles du plan comptable général qui prévoient la comptabilisation d'un produit exceptionnel, faisant valoir une ambiguïté de la réglementation comptable applicable jusqu'à la mise en place de cette instruction, la question de la comptabilisation des actifs remis en dotation ou en affectation aux établissements publics, était réglée par l'instruction 02-039-M95 du 30 avril 2002 qui prévoit expressément que les moyens généraux remis à l'établissement en pleine propriété pour assurer sa mission sont comptabilisés, à un compte de passif, en l'espèce au compte 103 « Biens remis en pleine propriété aux établissements ».

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 l'image du bilan puisque le montant des capitaux propres ne comprend pas les 8,296 M€ qui auraient dû être enregistrés au titre de l'intégration des voies ferrées portuaires et d'autre part, elle gonfle le résultat exceptionnel à hauteur de 0,588 M€ en 2012 et à hauteur de 7,708 M€ en 2013, ce qui conduit à une surévaluation du résultat comptable de l'année 2013 de 5,7 M€ compte tenu des amortissements enregistrés sur ces actifs pour un montant total de 2 M€.

⁴¹ Par lettre en date du 1^{er} avril 2014, le directeur de port du Havre informait RFF qu'une partie des actifs (d'une valeur nette de 0,259M€) figurant dans les tableaux précités était située hors du périmètre du réseau ferré portuaire du GPMH et qu'en conséquence, ils n'avaient pas été intégrés dans les comptes annuels arrêtés au 31 décembre 2013.

⁴² 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.

IX. LES CONTRÔLES ET LES OUTILS DE GESTION

L'outil de comptabilité analytique n'a pas évolué depuis 2008, à l'exception des ajustements opérés pour prendre en considération la réforme portuaire (adaptation du découpage des activités), courant 2013.

Un comité de maîtrise des risques et du contrôle interne a été installé en 2013, afin de fixer les bases d'un management par les risques et piloter la maîtrise des risques subséquente. La carte globale des risques a été présentée au comité d'audit le 16 juin 2014 et au comité des risques le 16 septembre 2014. Sa mise à jour est envisagée au premier trimestre 2016.

Sans attendre le développement du contrôle interne de l'établissement, le contrôle interne comptable et financier (CICF) a été engagé en 2013 par l'élaboration d'une carte des risques et un plan d'actions. Le plan d'actions en date du 31 mai 2014 couvre une partie des risques identifiés par le biais de diagnostics de processus, réalisés par l'agence comptable. Il est nécessaire d'impliquer les acteurs au-delà de l'agence comptable, afin que l'ensemble de la chaîne de la dépense ou de la recette soit maîtrisé.

PARTIE VI : GESTION

I. RESSOURCES HUMAINES

A. LES EFFECTIFS DU PORT

Les effectifs du port comprennent les agents du port (sous « convention collective verte » puis, après la mise en œuvre de la réforme portuaire sous convention collective unifiée CCNU), les marins et les officiers de port. Sur la période 2008-2013, 77 personnels sont en détachement (67 officiers de port et 10 autres fonctionnaires). Le GPMH a également mis à disposition (contre remboursement) 75 agents : 16 auprès de la société anonyme Écocentre de traitement actif des résidus solides (ÉTARES) et 59 auprès du GIE HAROPA (en 2013 et 2014).

1. L'évolution générale des effectifs

Les effectifs, hors PRP-CFC⁴³, ont diminué entre 2008 et 2013, passant de 1487 en 2008 à 1149 en 2013, soit -23 %. L'effectif moyen du port exprimé en équivalent temps plein (ETP) a suivi la même tendance (1512 en 2008 et 1131 en 2013 soit -25 %). L'écart entre les deux données est dû à la proportion d'agents exerçant à temps partiel.

2. Les principaux facteurs d'évolution des effectifs

a. L'optimisation des services et la réforme portuaire

L'évolution des effectifs est liée à l'optimisation de l'organisation du port et à la réforme portuaire. Ces mesures se sont traduites, entre 2008 et 2013 par une baisse des effectifs des techniciens (-14), d'agents de maîtrise (-13) et du nombre d'ouvriers (-284). Le port a renforcé l'encadrement des services (+31 cadres soit une augmentation de 12 % sur la période) par des recrutements et des requalifications. Le taux d'encadrement a ainsi augmenté (18 % en 2008 et 25 % en 2013). La proportion d'ouvriers est, elle, passée de 36% en 2008 à 24 % en 2013, en raison du transfert de 206 personnels aux entreprises de manutentions (grutiers et portiqueurs), dans le cadre de la réforme, et par la promotion de 32 ouvriers entre 2011 et 2013.

b. Une réduction d'effectifs accompagnée

La baisse des effectifs a été facilitée par plusieurs dispositifs, notamment ceux de départs anticipés. En effet, les départs naturels n'auraient pas permis à eux seuls de satisfaire les objectifs de diminution (seulement 84 départs à la retraite). Des départs ont eu lieu dans le cadre des dispositifs amiante (133), de licenciements et de ruptures conventionnelles (130) notamment. Certains départs liés aux dispositifs CFC et amiante ont également fait l'objet de départs encore anticipés (pour congés exceptionnels de un, deux ou trois mois) sur décision du directeur.

⁴³ Dans son décompte d'effectifs, le port intègre également les personnels dits « payés non actifs », bénéficiaires soit d'une préretraite progressive, d'un congé de fin de carrière dans le cadre de la gestion de fin de carrière ou d'un dispositif d'accompagnement de la réforme portuaire.

c. La régularisation des agents d'entretiens

Le GPMH compte 50 agents d'entretien des locaux sous contrat à durée déterminée (CDD) renouvelé plusieurs fois de suite. La reconduction plusieurs fois de suite des CDD de ces agents était irrégulière.

En 2013, le GPMH a régularisé cette situation. A l'issue de négociations avec le personnel, 22 agents n'ont pas été renouvelés à la fin de leur CDD et ont reçu une indemnisation dans le cadre d'une transaction en décembre 2013. 28 autres ont été recrutés en CDI le 22 janvier 2014. Le montant total des indemnisations qui a permis au port de régulariser la situation sans contentieux s'est élevé à 191 446 €.

3. L'activité des agents du port

a. Le temps partiel

Le nombre d'agents à temps partiel a été considérablement réduit (26 en 2012 contre 44 en 2008 soit -41 %). Cette évolution est probablement due aux différentes mesures d'accompagnement au départ mises en œuvre au cours de la période mais il n'est pas possible d'expliquer précisément l'évolution dans la mesure où les bilans sociaux ne font pas apparaître de données détaillées à ce sujet.

b. Le suivi du temps de travail

Il n'existe pas de logiciel de pointage généralisé au GPMH. Certains services utilisent un logiciel informatique interfacé avec la paie (E-Temptation d'HOROQUARTZ pour les inscrits maritimes et les pontiers⁴⁴ et un outil informatique de suivi d'activité développé par le service des équipements portuaires (EQP)) mais ceux-ci seraient anciens et n'auraient été ni améliorés ni généralisés. Aucun document ne montre qu'une réflexion globale est entreprise. Le schéma directeur informatique annonce un certain nombre d'évolutions liées à HR Access mais la question du système de pointage n'y figure pas. Elle ne figure pas non plus dans les différents documents relatifs aux évolutions décidées en comité technique.

Dans les faits, la déclaration du temps de travail des salariés repose, à l'exception des quelques cas cités *supra*, sur un réseau de pointeaux (un par service). La saisie est effectuée dans HR Access par le management de proximité (chefs d'ateliers etc.) ou le pointeau une fois la déclaration des heures validée sur bordereau signé par le chef de service. Ces bordereaux, détenus par les services, ne sont transmis ni aux services RH ni au service paye. Seule la saisie informatique (HR Access) est consultée pour effectuer le versement de la paye correspondant (primes etc.). Ces bordereaux semblent toutefois exister : le port en a fourni quelques-uns. L'échantillon est cependant récent (décembre 2014 et janvier 2015) et ne comprend pas de pièces relatives à des agents des services les plus concernés par les dépassements d'heures supplémentaires.

Le GPMH ne dispose donc pas d'un outil permettant un bon suivi de l'activité des agents et sur lequel s'appuient les services pour procéder à la rémunération des éléments complémentaires (heures supplémentaires, astreinte, etc.). Pourtant des écarts ont d'ores été identifiés (cf. heures supplémentaires *infra*) et les commissaires aux comptes recommandaient déjà en 2012, de mettre en place un double contrôle et une validation hiérarchique ainsi qu'une formalisation systématique des chefs d'ateliers (STE), notamment pour les heures supplémentaires et les indemnités kilométriques saisies par les pointeaux. Malgré cela, aucune

⁴⁴ Pour les inscrits maritimes, sont envoyés les éléments permanents du mois, les éléments fluctuants et les absences. Pour les pontiers sont envoyés les éléments fluctuants et les absences.

vérification des données saisies par les pointeaux à partir des bordereaux signés par la hiérarchie n'est effectuée (ni ponctuellement ni par échantillonnage sur les services pour lesquels les éléments variables sont les plus importants). Un contrôle de cohérence mensuel (avec questionnement éventuel) est simplement effectué par le service paye de la RH ainsi que par l'agence comptable (cf. partie paye).

Il conviendrait de mettre en place un outil de suivi de l'activité de l'ensemble des agents, fiable et articulé avec l'outil de paye. Ceci est particulièrement important pour le versement des primes liées aux heures supplémentaires et indemnités kilométriques (cf. *infra*). La Cour note avec intérêt que le GPMH indique, en réponse au relevé de constatations provisoires, avoir défini un plan de mise en place d'un outil de suivi des temps et engage le port à le mettre en œuvre rapidement.

Recommandation n°7 : Mettre en place un outil de suivi du temps de travail fiable et articulé avec l'outil de paye.

c. Les heures supplémentaires

La demande des heures supplémentaires suit, dans la pratique le même circuit de validation que celui du temps de travail en général (décrit *supra*). Le tableau de bord RH fourni par le port fait état d'un suivi spécifique des heures supplémentaires par année tous services confondus et spécifiquement pour EQP hors PPE. Il ressort de la comparaison établie pour 2013 et 2014 que le pourcentage des heures supplémentaires provenant des services EQP hors PPE est élevé (75 à 95 % selon les mois).

Selon le port, le pourcentage élevé des heures supplémentaires d'EQP s'explique par deux éléments. Le premier est l'application des accords d'entreprise qui prévoient qu'un déplacement en astreinte entraîne automatiquement quatre heures supplémentaires même en cas d'interventions inférieures à ces quatre heures, ce qui vient augmenter artificiellement le nombre des heures supplémentaires. Le deuxième est la réalisation de travaux importants sur la porte François 1^{er}, sur les ponts en raison d'arrêts techniques nombreux et de prestations pour les opérateurs.

Un suivi individuel des heures supplémentaires est effectué par le port au travers d'un tableau mensuel alimenté au fur et à mesure de l'année qui permet de déterminer les personnels qui vont ou ont déjà dépassé le quota d'heures supplémentaires annuel (160). Un courriel récapitulatif des agents concernés est envoyé à leurs chefs de service pour les alerter. Néanmoins, aucun document fourni ne montre que des mesures spécifiques ont été prises suite à ce constat par les chefs de service. Pour l'année 2013⁴⁵, 102 agents ont dépassé ce quota d'heures supplémentaires. Les services les plus concernés sont : EQP (75 agents), service sécurité portuaire (SSP) (12 agents) ; bâtiments, terre-pleins et infrastructures terrestres (BTP) (11 agents).

d. L'absentéisme

Le nombre de jours d'absence, entre 2008 et 2013, a diminué de 24 % au cours de la période avec un léger pic en 2010 (+7 % en 2010 par rapport à 2009), suivi d'une nette diminution (- 39 % entre 2010 et 2013). Cette tendance se confirme pour les absences liée à la maladie (+15 % en 2010 par rapport à 2009 et -25 % entre 2010 et 2013). Il n'a néanmoins pas été possible d'analyser l'évolution relative aux congés maladie de courte durée, les bilans

⁴⁵ Ces données sont issues du tableau de bord annuel fourni par le service RDT (cumul 2013).

sociaux portant la mention « *répartition des absences* pour maladie selon la durée : information non disponible ». Le ratio entre le nombre de jours de maladie (sans distinction) et l'effectif moyen (hors PRP-CFC) varie entre 3 et 5 % selon les années avec un pic en 2011.

Dans les faits, la prime d'assiduité est un élément fixe de rémunération qui ne remplit plus sa fonction incitative pour lutter contre l'absentéisme de courte durée. Elle a d'ailleurs été intégrée dans le salaire de base minimum hiérarchique (SBMH) de la nouvelle convention collective.

4. Le climat social

a. Une incidence sur le trafic du port

Le port du Havre ne jouit pas d'une bonne réputation en termes de fiabilité de services. Le nombre et la durée des grèves ont toutefois globalement diminué pendant la période. Elles ont surtout été nombreuses en 2008 puis fin 2010 et courant 2011 au moment des négociations sur la convention collective nationale suite à des appels à la grève nationaux.

Ces grèves ont eu un coût important pour le port. Les conséquences sur le trafic (escales annulées ou retardées, en particulier pour les porte-conteneurs) ont été importantes.

Tableau n° 9 : Conséquences des grèves sur le trafic du port (2008-2014)

<i>Nb</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014
Escales annulées	182	2	25	74	1	1	10	295
dont porte-conteneurs	174	1	20	56	0	0	4	255
Escales retardées	425	116	257	227	23	57	87	1192
dont porte-conteneurs	223	59	150	114	11	27	47	631
Escales concernées (total)	607	118	282	301	24	58	97	1487
dont porte-conteneurs	397	60	170	170	11	27	51	886

Source: Cour des comptes (d'après les synthèses annuelles des grèves fournies par le GPMH)

b. Une volonté du port d'éviter les grèves préjudiciables au trafic

La direction a anticipé les risques de grèves, à plusieurs reprises, lors de la mise en œuvre de la réforme, (cf. partie *Réforme portuaire infra*), notamment en 2009 et jusque 2012, ce qui a parfois déplacé le rapport de force dans les négociations entre syndicat et port.

Les modalités de sortie des grèves reposent par ailleurs sur la tenue de réunions concrétisées par la signature de protocoles d'accord ou de relevés de décisions entérinant certains engagements de la part du port contre la levée des grèves.

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

1. Un partage des tâches peu propice à la mutualisation des informations

La répartition des tâches entre les deux services relations du travail (RDT) et développement des ressources humaines (DDR) n'apparaît pas clairement. Elle est plutôt complexe et une difficulté à mutualiser les informations existe. Le transfert d'information semble difficile. Les outils utilisés sont différents (Excel/HR Access) là où pour d'autres ports un suivi individualisé est disponible *via* un logiciel unique accessible par tous (en lecture ou écriture selon les services RH).

Il serait souhaitable de procéder à une modification de l'organisation de la gestion des ressources humaines au sein du port de manière à pouvoir mieux mutualiser l'information et disposer d'un suivi individualisé des agents.

2. **Un suivi de la réforme portuaire approximatif et facilitateur**

a. Un périmètre des personnels concernés par la réforme mal défini

A l'occasion de l'élaboration de son projet stratégique 2009-2013, le GPMH avait identifié 640 agents susceptibles de faire l'objet d'un détachement. Il s'agissait essentiellement des agents de la direction de l'outillage. Le port a expliqué⁴⁶ que ce premier périmètre était plus large que ce que prévoyait la réforme : conduite et maintenance de tous les outillages mais aussi maintenance des ouvrages mobiles (ponts et écluses), prestations de l'accueil des navires dans les formes de radoub, acheteurs et prestations d'ateliers. Le dimensionnement jugé le plus adapté pour réaliser ces missions a été évalué par le port en 2009 à 500 agents. En 2013, pour les mêmes missions, le GPMH indique que les effectifs opérationnels au GPMH ou chez les opérateurs représentent 489 agents.

b. Le transfert des effectifs

Critères et liste de transfert

L'accord local du 7 avril 2011 comprend une liste de critères pour le transfert des personnels. L'article 10 de la loi portant réforme portuaire prévoyait que la liste soit définie dans les trois mois suivant le décret instituant le GPMH. Tel n'a pas été le cas. Un courrier a été envoyé aux personnels à la suite de la signature de l'accord local, leur demandant leur choix. Le port a indiqué qu'il y a eu accord sur la liste et que les choix ont été respectés.

Nombre d'agents transférés et répartition

Au final, 208 agents ont été transférés dans des entreprises de manutention. La mesure est devenue effective le 3 mai 2011, date à laquelle les agents concernés ont signé une convention tripartite. Ces agents ont été détachés au sein de quatre opérateurs distincts. Depuis, 18 de ces personnels ont fait valoir leur droit de retour.

Un droit de retour et une prime de départ très incitatifs

Les salariés détachés disposent d'un droit de retour de trois ans et d'une garantie de réintégration en cas de licenciement économique de 24 ans (au lieu des 14 ans prévus dans l'accord national).

Une prime de détachement a par ailleurs été prévue dans le cadre d'un accord propre aux salariés détachés dans les entreprises de manutention. Elle a été versée en deux fois : un versement initial de 12 000€ en mai 2011 au moment du détachement et un deuxième de 6000 € en mai 2014 au bout de trois ans. À hauteur de 18 000 €, il s'agit de la prime de détachement la plus élevée versée par un port. Sur les 208 agents détachés, sept ont fait valoir leur droit de retour dans un premier temps puis 11 les ont rejoints juste avant mai 2014. Pour ces personnels, dont le droit de retour a été effectif avant les trois ans, aucun remboursement partiel n'a été effectué. L'accord d'entreprise ne mentionnait aucune clause de remboursement même partiel en cas de retour précoce. Il aurait été souhaitable que ce soit prévu afin d'éviter tout effet d'aubaine.

⁴⁶ Dans son premier bilan de la réforme rédigé pendant le contrôle de la Cour.

Le choix d'une filiale de maintenance

Le choix de la constitution d'une filiale de maintenance est mentionné dans les procès-verbaux du conseil de surveillance et dans les accords de 2009 signés avec les entreprises de manutention (article 4). Elle n'a pas été créée. Le port a précisé qu'un partenaire avait été approché mais que les discussions ont été abandonnées. Un département de maintenance des outillages (DMO) a été créé au sein du GPMH. Il a été opérationnel en mai 2011 et chargé de réaliser la maintenance selon des contrats de prestations signés avec les différents opérateurs. À l'automne 2011, ces derniers ont fait part de leur intention d'internaliser l'« assistance à l'exploitation- dépannage » en 24/24. De nouvelles discussions ont abouti à l'accord de méthode de juillet 2012 (nouvelle organisation de la maintenance, mise en œuvre le 27 mai 2013, avec mise à disposition des personnels volontaires et intégration des autres personnels au sein du nouveau « service des équipements portuaires »).

Des accords signés en 2009, jamais mis à jour

Un accord a été signé avec chaque entreprise de manutention en 2009. Il comprend des mentions de choix de filiale de maintenance par le port et de date de détachement (1^{er} janvier 2010) non remises à jour. Aucun autre accord sur les modalités d'application de la réforme n'a été signé après 2009 avec les opérateurs. Ont été signées avec les opérateurs, de nombreuses prolongations de contrats pré-existants (tous les 2-3 mois environ) pour la conduite et la maintenance des outillages par le personnel GPMH, ainsi que pour la poursuite de la mise à disposition des conducteurs auprès de deux opérateurs.

Des accords avantageux pour les entreprises de manutention

Les protocoles signés entre les opérateurs de terminaux et le GPMH en juin 2009 prévoient que les opérateurs de terminaux doivent accueillir l'ensemble des conducteurs de portiques du GPMH en fonction des besoins en personnel exprimés sur les bases de 2007, année de référence, et sur la base du solde de conducteurs de portiques de quai au prorata de l'activité de chaque opérateur. En contrepartie, le GPMH s'est engagé à prendre à sa charge pour chaque conducteur de portiques de quai du GPMH détaché, pendant trois ou cinq ans à compter de la date de détachement, la différence entre le taux d'inemploi constaté et le taux d'inemploi de 4 % généralement admis dans les sociétés d'accueil des opérateurs de terminaux. Ce dispositif avait pour objectif de faciliter les détachements dans les entreprises de manutention. Les conditions ont été précisées dans un protocole signé avec chacune des quatre entreprises en septembre 2011. La durée prévue y est de trois ans (soit jusqu'au 3 mai 2014), sauf pour une entreprise. Pour cette dernière, l'échéance est exceptionnellement prolongée jusqu'au 31 décembre 2015 et pourra, de plus, être prolongée de la durée des travaux s'il y a réalisation du quai de liaison. Un nouveau protocole a été signé avec une autre des quatre entreprises en juillet 2014 pour tenir compte des difficultés économiques de l'entreprise du fait d'un trafic moindre que prévu et de gains de productivité. L'entreprise s'engage à mettre en place un dispositif d'activité partielle et de prendre à sa charge la part financière de l'employeur alors que le port renouvelle sa garantie de rémunération alors que celle-ci s'était achevée le 3 mai 2014. Ce dispositif est valable pour les années 2014 et 2015 et selon un plafond annuel de 120 000 heures d'activité partielle.

Ce dispositif a permis le transfert des personnels mais a présenté un inconvénient majeur : l'absence de visibilité et de contrôle possible par le port. Celui-ci ne disposait en effet d'aucun droit de regard ou même d'un retour (tableau de suivi ou autre) permettant de contrôler la réalité du taux d'inemploi qui concernait ses agents détachés. De plus, le port ne pouvait pas connaître les conditions économiques à venir et s'engageait à verser des sommes dont les montants n'étaient pas connus et pouvaient être élevés. Les difficultés de chiffrage de

cette garantie d'inemploi n'ont d'ailleurs pas permis de provisionner cet inemploi dans les comptes 2009 et 2010. Dans les comptes 2011, une provision élevée de 9 M€ a été inscrite, fondée sur le montant constaté sur les huit premiers mois d'exercice du dispositif.

Il conviendrait de limiter ces adaptations, prolongations d'accords (coûteuses pour le port) à chaque fois qu'une entreprise fait part d'un contexte économique difficile.

Les mesures d'accompagnement

Le nombre de transferts a été facilité du fait des avantages inclus dans les accords avec les entreprises de manutention et de l'articulation des dispositifs de cessation anticipée d'activité « amiante » et CFC permis par l'accord national et mis en œuvre par le port.

c. L'application de la CCNU au travers des accords locaux

La CCNU a été déclinée par un accord local établi dans le cadre de l'accord cadre interbranches du 30 octobre 2008, et signé le 7 avril 2011. Un premier avenant, signé le 11 avril 2011, concerne le CFC (participation du GPMH à 40 % au rachat de trimestres). Un deuxième avenant a été signé le 18 décembre 2013, pour permettre la mise à disposition chez les opérateurs de salariés volontaires du GPMH (DMO) sous les auspices de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 dite « loi Cherpion » (convention de mise à disposition entre GPMH et chacune des entreprises d'accueil et avenant individuel au contrat de travail).

Les grilles de classification et leurs révisions

À la suite de la mise en œuvre de la CCNU en mai 2011, le GPMH a effectué une « pesée » des emplois, selon la méthode Hay. Celle-ci vient en complément des critères figurant dans la CCNU pour élaborer la classification des emplois. Un premier travail a été fait par la DRH courant du dernier trimestre 2011 pour aboutir dans le courant du premier semestre 2012 à des amendements. La classification a été validée en décembre 2012. Début 2013, la classification a cependant été mise en attente afin de prendre en compte les changements d'emploi que la nouvelle organisation pouvait entraîner. Une dernière version de la classification a été validée en mai 2013 pour être transmise aux salariés en juin avec effet rétroactif à mai 2012. Des aménagements ont eu lieu, notamment la création de groupes fermés pour les salariés ayant le statut cadre et dont l'emploi n'était pas classé dans ce niveau et la création d'une grille locale pour les non cadres. Enfin un réexamen complet de la classification a été réalisé entre juillet et décembre 2013 avec la hiérarchie et les organisations syndicales. Selon le port, 107 emplois ont été concernés par cette nouvelle « pesée » (soit 29 %) et deux tiers de ces emplois ont été réévalués.

Ces adaptations se révèlent complexes. Elles ont également un coût et une incidence sur le non-respect du cadrage RMPP.

Le plafond de 10% pour les cadres

Soixante-et-onze cadres ont été concernés par l'application de ce plafond, 66 au titre du classement de mai 2012 et 5 au titre du classement initial. L'économie calculée par le port est de 36 829 € par mois.

d. Un suivi non individualisé préjudiciable au pilotage de la réforme

Le GPMH a dressé, pendant le contrôle de la Cour, un premier bilan de la réforme portuaire pour le port du Havre. Celui-ci comprend un volet ressources humaines qui présente la variation entre 2010 et 2013 des effectifs concernés par la réforme et par métier. Il ne s'appuie pas sur un suivi individualisé des personnels concernés par la réforme mais sur un état des lieux des masses salariales présentes avant et après la réforme dans les différentes structures et métiers.

Cette analyse présente un biais puisqu'elle repose sur des périmètres de structures qui ont évolué (l'outillage ayant évolué entre 2010 et 2013), ce qui a nécessité de la part du port, pour rester à périmètre comparable, de retrancher des effectifs de l'actuel service des équipements portuaires (EQP) qui réalise la maintenance des outillages mais également d'autres missions (passerelles Transmanche et Ferry, ponts et écluses etc.).

Le port estime le coût de l'accompagnement social de la réforme à 51 M€ à la fin de l'année 2013. Celui-ci prend en compte

- la mise en place de la CCNU estimée à 21 M€. Au sein de cette mise en place, la revalorisation des salaires à la suite de la reclassification des salariés (grilles nationales et locales) est estimée à un saut de 3,3 M€ au moment de l'application des grilles en 2014 ;
- le montant des salaires des personnels en congé de fin de carrière estimé à un montant cumulé de 30 M€ à la fin de l'année 2013.

Le suivi par masse d'effectifs de la part du port n'a permis aucune vérification de ces chiffres.

Une analyse à partir du suivi individualisé des agents concernés aurait par ailleurs été plus pertinente et plus précise, à la fois pour le pilotage en cours de mise en place de la réforme (notamment le suivi des sureffectifs réels) mais aussi pour le suivi du coût des dispositifs mis en œuvre. L'accompagnement social n'est en effet pris en compte que partiellement dans l'analyse menée. Un suivi individualisé aurait permis de prendre en compte, dans le bilan du coût, certains éléments facilitateurs de la mise en œuvre de la réforme (et donc indirectement liés dans l'évolution des effectifs). Si le port semble avoir pris en compte les départs CFC, il n'a pas comptabilisé le coût des licenciements et ruptures transactionnelles qui ont pourtant connu un pic en 2013 ou encore le coût des transferts vers les entreprises de manutention (primes de départ) et même des congés payés exceptionnels (sur décision du directeur – cf. partie « dépenses de personnel »).

Le port indique avoir atteint l'objectif de dimensionnement cible retenu en 2009. Ceci n'est pas tout à fait vrai si l'on en croit le volet « financier » du bilan fourni selon lequel des postes en sureffectifs subsistent pour plusieurs années : « 15 ETP demeurent et sont donc affectés à des postes de façon transitoire avant de trouver des solutions de reclassement. Par hypothèse, la résorption de ce sureffectif transitoire est fixé à 2 à 3 ETP par an jusqu'en 2021. »

3. Des procédures existantes mais à formaliser : paye et contrôle de gestion

a. La paye

Un système de paye complexe mais un processus de simplification engagé

Le système de paye est constitué de trois niveaux (paies 1, 2 et 3) en fonction des catégories de personnels, chacune intervenant à un moment du mois différent. Le système en place entre 2008 et 2014 est donc complexe, consommateur de temps (les personnels du service paye de la RH comme ceux de l'agence comptable sont en permanence sollicités par une des étapes de la paye) et peu propice à dégager du temps de contrôle par échantillonnage du processus de suivi des primes et temps de travail, réels variables qui devraient être contrôlées.

Un processus de simplification de la paie a été mis en œuvre de façon à aboutir à un système de paie unique. Le processus a été entamé en septembre 2014 par la suppression de la paie 3. En décembre 2014, la paie 2 a été supprimée. À compter du mois de janvier 2015, une seule paie devait subsister, mise en œuvre confirmée lors de l'entretien de fin de contrôle. Désormais, un seul système de paie existe. Cet effort d'homogénéisation simplifie le système et devrait faciliter le contrôle de la paie. Il serait souhaitable que le temps ainsi épargné soit mis à profit pour des contrôles de paie plus approfondis, notamment en ce qui concerne les éléments de rémunération variable et le système des pointeaux.

Un contrôle existant mais à formaliser, fiabiliser et renforcer

Un contrôle de cohérence est effectué par le service paie de RDT. Il s'agit essentiellement de comparer, pour un agent donné, la paie du mois n avec celle du mois n-1, de façon à détecter tout élément anormal et d'interroger le chef de service à ce sujet.

Une procédure paie existe et est mise en pratique mais n'est pas écrite. Elle repose sur la tenue d'un cahier de paie dont le service a fourni un exemple pour le mois de février 2013 et la paie 1. Ce cahier est un fichier Excel qui comprend la dénomination de l'agent (matricule, nom, prénom, service) puis pour chacun des agents le libellé de la modification effectuée dans la paie, la rubrique de paie concernée, la date de cette modification et la personne du service paie qui a effectué cette modification. Les agents concernés sont ceux dont la paie a été modifiée pour une raison précise (changement de coefficient, régularisation de paie, remboursement de frais de déplacement, primes individuelles attribuées etc.) reposant sur une décision associée signée. La tenue d'un tel cahier révèle une volonté d'assurer une certaine traçabilité qui est à souligner. Sa tenue est cependant manuelle et donc source d'erreurs. Un outil unique global serait plus approprié.

Un certain nombre de contrôles sont ensuite réalisés sur chacune des payes, répartis entre les personnes de l'équipe (un exemple de la liste de ces contrôles et de leur répartition a été fourni pour le mois de février 2013 également). La liste est importante et comprend soit des requêtes (exemple : témoin d'invalidation) soit des contrôle individuels (accident, garantie jeunes cadres, port d'arme dans le mois, indemnité de précarité, médaille du travail, références bancaires non renseignée, cotisations etc.). Une formalisation plus complète de l'ensemble de cette procédure serait de nature à faciliter le fonctionnement de la paie en cas d'absence non prévue de l'une ou plusieurs des personnes du service.

La Cour note avec intérêt que le GPMH indique que les contrôles de paie vont être améliorés, notamment grâce à une évolution du SIRH devant conduire à l'automatisation de l'analyse des rubriques de paie.

b. Les tableaux de bord RH

Un contrôle de gestion est réalisé par le service RDT. Des tableaux détaillés après chaque paie sont consultés concernant certaines variables : heures supplémentaires, absences, etc. Un exemple de ce tableau a été fourni pour les heures supplémentaires pour l'année 2013. Un exemple du tableau de bord suivi a également été fourni pour août 2014.

Ce suivi est à souligner mais il ne semble pas avoir de conséquences (cf. partie « activité des agents du port »). Le port a fait état de mesures en découlant mais celles-ci restent ponctuelles : alertes envoyées par courriel par le responsable du service RDT, questions posées aux chefs de services. Aucun contrôle des bordereaux validés par les services au niveau de l'exploitation n'a été effectué ni directive ou note de service rappelant aux pointeaux, chefs de service et autres personnels le bon usage des heures supplémentaires et plages variables fournie.

Le contrôle de gestion dans ce domaine RH devrait être automatisé et renforcé aux différents niveaux hiérarchiques.

Recommandation n°8 : Mettre en place des procédures de suivi des ressources humaines et formaliser les pratiques existantes de contrôle de la paye.

C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. L'évolution générale des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel ont diminué de près de 21 % entre 2008 et 2013, conformément à la diminution des effectifs au cours de la même période (- 21 %). Au premier abord, les charges pour rémunération semblent contenues mais la diminution est réduite (-3,3 % à comparer avec la diminution d'effectifs). Cette relative stabilité là où une plus forte diminution aurait pu être attendue s'explique par la plus forte proportion de cadres, les promotions internes mais surtout par l'application de la CCNU et du cumul de primes qui en a résulté ainsi que par des accords locaux avantageux. Les charges sociales ont, elles, augmenté de 11 % malgré la baisse d'effectifs tandis que les autres charges ont diminué de 92,2 %.

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

a. L'évolution des salaires et traitements de base

Le montant total des salaires de base a diminué de 1 %. Le salaire de base par agent a, lui, augmenté de 25 %. Ceci s'explique par un changement important de la physionomie des agents du port : de nombreux départs d'agents ont eu lieu dans certaines catégories et l'encadrement a été renforcé.

Le GPMH a versé à ses personnels un complément de rémunération local correspondant à une revalorisation du SMIC national de 8,57 %. Le versement de cette revalorisation est sans fondement et rentrait dans la catégorie des usages. Il a été décidé, dans le relevé de conclusions de la réunion du 6 mai 2013 entre le GPMH et la CGT, de mettre fin à la pratique de ce SMIC « local » et d'appliquer en échange une revalorisation de la grille locale.

b. Les dépenses pour primes et indemnités

Les dépenses afférentes aux primes et indemnités ont diminué de 16 %. Le montant de ces dépenses par agent a augmenté de 6 %.

Le système indemnitaire se révèle assez complexe en raison du nombre d'indemnités/primes et du champ de leurs fondements juridiques. Il a en effet été revu dans le cadre de l'adhésion à la convention collective unifiée « Ports & Manutention » (CCNU)⁴⁷ sans pour autant refondre les anciennes dispositions existantes du fait d'accords antérieurs (article 14 « Avantages acquis »). Il en résulte un empilement des textes difficile à clarifier et propice à la multiplication des primes et indemnités.

Le port dispose d'un tableau recensant les fondements juridiques des primes et indemnités mais semble cependant avoir rencontré des difficultés à recenser l'ensemble des fondements juridiques des différentes primes et indemnités. Il paraît nécessaire de renforcer ce travail de manière à disposer de tous les accords et fondements juridiques et ainsi

⁴⁷ signée au niveau national au printemps 2011 et ayant fait l'objet d'un premier protocole local le 7 avril 2011.

consolider juridiquement le dispositif, notamment l'ensemble des primes et indemnités relevant des cases « usage » ou « article 14 de la CCNU », qui semblent être cochées par défaut (bourses étudiant ou étudiants ADOS, suppléments de rémunération de juin, novembre, indemnités nuit, dimanche et jours fériés).

Une prime a été décidée par le directeur. Une indemnité forfaitaire annuelle de 3 000 € a ainsi été versée aux membres du directoire à partir de 2011 sur décision du directeur. L'article R. 102-20 du code des ports maritimes est cependant ainsi libellé (« Le président du directoire (...) fixe la rémunération du personnel sous réserve de l'observation des règles de tutelle ») qu'il ne permet pas de créer des primes supplémentaires à celles prévues dans le cadre juridique existant. Ce versement a donc été effectué sans fondement juridique.

Enfin, un cas d'indemnité non recensée a été décelé. Des « congés exceptionnels » ont été payés, sans fondement juridique, à 29 agents inscrits dans un dispositif de cessation anticipée. Ils ont fait l'objet d'une lettre remise en main propre. Il ressort de l'exemple de lettre fourni par le port pour un des agents et du fichier Excel énumérant les agents concernés que seule une partie du congé exceptionnel est couverte par les droits de congés et RTT acquis ou à acquérir, le reste des 109 jours (cas le plus représenté – 29 personnes) étant cédé en échange d'un départ anticipé au titre de l'un des dispositifs d'accompagnement de la réforme (CFC, amiante).

c. Les indemnités de licenciement et pour rupture conventionnelle en augmentation

Le montant total de ces dépenses sur la période est de 1,5 M€ dont 45 % correspondent à des transactions, 18 % à des licenciements pour inaptitude et 37 % à des licenciements pour autres raisons. La période est marquée par une forte diminution de la proportion des licenciements pour inaptitude (47 % en 2008 et 0 % en 2013), une augmentation des autres licenciements (47 % des dépenses en 2010, 98 % en 2011 et 90 % en 2012 contre 34 % en 2008 et 11 % en 2013) et un pic de transactions en 2013 (89 % des dépenses contre 0 de 2009 à 2012 et 19 % en 2008).

d. Les indemnités non soumises dont celles concernées par le redressement URSSAF

Le montant versé au titre de ces indemnités a diminué fortement en 2011 et plus globalement sur la période (-37 %).

Deux contrôles de l'URSSAF ont eu lieu en 2009 et 2012. Le contrôle de 2009 avait fait le constat d'une absence de justificatifs détaillés et demandé au port, pour l'avenir, de fournir les justificatifs de remboursement⁴⁸. À défaut l'ensemble des indemnités seraient réintégrées dans l'assiette des cotisations. En 2012 pourtant, l'URSSAF fait le même constat et demande en conséquence la régularisation, pour les cotisations recouvrées d'un montant de 1 687 640 € (689 996 € pour 2009, 643 290 € pour 2010, 354 054 € pour 2011).

Le port a commencé à régulariser la situation tardivement. Concernant les indemnités kilométriques, un accord de régularisation des indemnités kilométriques a été signé le 24 janvier 2011, soit plus d'un an après la lettre du premier contrôle (novembre 2009). À la suite du deuxième contrôle de l'URSSAF, le port a signé un accord de régularisation en novembre 2013 pour les autres frais professionnels. Celui-ci a pris effet le 1^{er} février 2014.

⁴⁸ Lorsque les indemnités kilométriques sont supérieures à celle du barème fiscal, le dépassement doit être réintégré dans l'assiette de cotisation fiscale en application de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, à moins que l'employeur ne produise les justificatifs démontrant une utilisation de l'allocation conforme à son objet.

Le passage en brut (haut de bulletin) a été effectué automatiquement sous HR Access après majoration de 23 % pour toutes les sommes sans justificatifs fournis par le salarié. Celles-ci deviennent soumises à charges sociales et imposables. Le coût de l'accord a été estimé par le port à 285 000 € pour 2014. Toutes les régularisations ne sont pas faites dans cet accord. Il prévoit des « étapes suivantes » mais celles-ci ne sont pas engagées. Il conviendrait de mener rapidement les étapes ultérieures permettant la régularisation complète. Enfin, l'année 2012 n'ayant pas été contrôlée par l'URSSAF et les évolutions en la matière ayant été lentes, un nouveau redressement est possible au titre de 2012. Le port estime ce montant à 630 000 €.

e. L'évolution de certaines dépenses pour primes

La prime de gratification de fin d'année correspond à un 13^{ème} mois tant par la période de versement (fin d'année) que par le montant. Cette dépense est stable en montant mais augmente par agent (27 %) (en rapport avec l'augmentation du montant des salaires par agent au port de 25 %). Le montant des dépenses pour primes de gratification des cadres diminue de 25 % et de 6 % par agent.

Au cours de la période examinée, les dépenses pour heures supplémentaires ont augmenté. Elles sont passées de 1 M€ en 2008 à 1,32M€ en 2013 (+30 %) alors que les effectifs diminuaient de 21 %. Le ratio par agent a augmenté de 65 %.

Tableau n° 10 : Dépenses relatives aux heures supplémentaires du GPMH (2008-2013)

€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution
Agents CCNU	945 707	1 110 328	1 392 816	1 279 764	1 091 416	1 219 931	29 %
Marins	39 497	42 775	50 063	53 081	50 336	56 318	43 %
Officiers de ports	24 494	28 962	17 063	7 560	19 652	40 619	66 %
Total	1 009 698	1 182 065	1 459 942	1 340 405	1 161 404	1 316 868	30 %
<i>Effectif moyen (ETPT)</i>	<i>1512</i>	<i>1435</i>	<i>1392</i>	<i>1240</i>	<i>1175</i>	<i>1196</i>	<i>-21 %</i>
Ratio montant / ETPT	668	824	1 049	1 081	989	1 101	65 %

Source: Cour des comptes (d'après éléments salariaux GPMH)

Tableau n° 11 : Part des heures supplémentaires dans les dépenses de primes fluctuantes (2008-2013)

€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution
HS	1 009 698	1 182 065	1 459 942	1 340 405	1 161 404	1 316 868	30 %
Primes fluctuantes	7 102 913	6 982 300	7 320 247	4 540 403	4 538 061	6 159 240	-13 %
Part	14%	17%	20%	30%	26%	21%	

Source: Cour des comptes (d'après éléments salariaux GPMH)

f. La rémunération du directeur

Les critères définis dans les lettres du directeur du budget fixant la rémunération des dirigeants d'établissements mentionnent, au titre des années 2011 et 2012 semblent pour l'essentiel respectés.

Les versements des parts variables aux directeurs successifs ont reposé sur des critères quantitatifs (2009) puis quantitatifs et qualitatifs (2010, 2011 et 2012) suivis dans un tableau par la tutelle. Les deux lettres de mission transmises en 2009 puis en 2014 ne contenaient pas ces indicateurs. Aucun versement n'a été effectué au titre de l'année 2009.

La rémunération versée au directeur général de 2008 à 2010 est par ailleurs complexe. Il ressort de l'analyse des fichiers de paie, bulletins de salaire et lettre de notification les trois constats suivants.

Premièrement, aucun bulletin de salaire n'a été délivré pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2008. Les versements au titre de cette période ont été réalisés tardivement en mai et décembre 2010 et sont inscrits sur les bulletins de paye mai et décembre 2010.

Deuxièmement, des acomptes ont été versés (56 325 € hors bulletins de salaire de janvier à décembre 2009 dans l'attente d'une décision concernant sa situation et sa rémunération. Ces versements ont été autorisés par le contrôleur général financier par courrier du 24 décembre 2008. Dans la mesure où des acomptes ont été versés, il est toutefois curieux de ne pas l'avoir fait dans le cadre d'un bulletin de salaire pour assurer une certaine traçabilité.

Troisièmement, le versement de la somme de 12 000€(complément personnel indiqué dans la notification envoyée par le ministère) n'apparaît pas dans le fichier de paie. Il n'apparaît pas non plus explicitement dans les bulletins de paie fournis. Le port indique l'avoir pris en compte et détaille à cet effet les calculs effectués mais il n'a pas été possible, à partir de ces indications d'individualiser cette somme dans un bulletin (alors que la même somme est explicitement intitulée « complément rémunération » dans le bulletin de paye de son successeur quelques années plus tard).

Au-delà des montants mentionnés et du cas particulier de la paye du directeur, les pratiques mises en place par le GPMH en matière de paye et ainsi décelées (versements hors bulletins de salaire, complexité des régularisations et rappels et difficulté à identifier certains versements sans refaire des calculs) font craindre l'existence d'erreurs ou les difficultés de traçabilité plus généralisées à l'ensemble des agents du GPMH. Le port devrait proscrire la pratique des versements hors bulletins de salaires et améliorer la traçabilité des montants régularisés.

g. Des dépenses maîtrisées en matière de réceptions, déplacements ou missions

De nombreux textes de référence existent. Certaines dispositions de ces textes se substituent à d'autres plus anciennes. Un guide du voyageur de novembre 2011 à usage de l'ensemble du personnel reprend par ailleurs les informations essentielles nécessaires.

Lorsqu'il s'agit d'un ordre de mission pour un directeur ou un directeur adjoint et en l'absence de supérieur hiérarchique, il serait nécessaire de veiller à l'existence de principe d'une contre-signature.

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

L'augmentation de la RMPP du port dépasse systématiquement le cadrage fixé par les tutelles et la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP). Il s'agit d'une évolution structurellement liée à l'application de la CCNU et aux mesures automatiques qu'elle implique. Une certaine marge de manœuvre pourrait cependant découler de la remise à jour des fondements juridiques de certaines primes et indemnités.

Au vu du panorama des données RMPP des GPM consolidées de 2008 à 2012, le GPMH est en effet le GPM pour lequel l'évolution de la RMPP est la plus importante.

4. Les logements

Le précédent rapport de la Cour critiquait la gestion des logements par le port et faisait la recommandation suivante : « améliorer la gestion du parc de logements et régulariser en priorité le cas de la maison du service des voies navigables. »

À l'exception de la vente de l'appartement de Sainte-Adresse (en 2012 pour 505 000 €), la gestion du parc a peu évolué entre 2008 et 2014, malgré une note adressée au président du directoire en 2012 par ses services, qui dressait un état des lieux et faisait des propositions de cessions.

Un studio de 32 m² a été régulièrement mis à disposition de membres de l'équipe de direction ou de cadres du port, notamment dans l'attente de leur installation définitive dans leur propre logement et il s'avère, selon le port, nécessaire de le conserver pour disposer de cette souplesse. Les deux appartements restants (F3 et F4) sont toujours occupés par les locataires en place depuis 1975 et 1979, dans l'attente de leur vente une fois libérés. Enfin, en 2014, six maisons sont occupées à titre précaire sans lien de service. Les règles de tacite reconduction de l'autorisation annuelle n'ont pas évolué. Elles sont occupées en 2014 par trois agents retraités, la veuve d'un agent, un capitaine et un agent SSP. Les loyers de ces maisons ont été pour partie réévalués à la suite d'une estimation de France Domaine de janvier 2009 (moyennant l'application d'un abattement de précarité de 15 % par le port) mais restent bien en-deçà des charges correspondantes pour le port. La situation de la maison des Voies Navigables de France n'a pas été régularisée : elle est toujours occupée sur autorisation et à titre gratuit par un agent retraité, alors qu'aucun passage de bac ne se fait plus. Selon le port, elle devrait cependant être démolie, car en face de Lubrizol (PPRT) et dans un secteur dit « des Herbages » promis à un aménagement à long terme (mesures compensatoires et implantations).

La note, adressée au président du directoire le 18 juillet 2012 par ses services, dresse l'état des lieux du parc de logement, estime à 45 000 € la perte subie par le port de 2000 à 2011 et précise que les loyers (199 à 395 € selon les cas) sont inférieurs au montant des charges à couvrir pour une maison (370 €/mois). Enfin, elle propose la cession de deux maisons à Saint-Jouin-Brunéval découlant de l'automatisation déjà réalisée progressivement (entre 1989 et 1994) des ponts et écluses, préconise de demander une estimation actualisée de l'ensemble du parc des logements occupés à titre précaire sans lien avec l'emploi (valeur locative et valeur de cession éventuellement) et de revoir les loyers à la hausse, avec un préavis de 16 mois. Elle pose également la question du mode d'attribution en interne des logements libres. Aucune réponse à cette note n'a été fournie par le port mais la situation a évolué entre-temps. En effet, selon le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, la notion d'utilité de service est supprimée et les concessions en cours maintenues jusqu'à publication des arrêtés précisant la liste de fonctions concernées et au plus tard le 1^{er} septembre 2013, date reportée au 1^{er} septembre 2015.

Un échange de courriel du 25 janvier 2013 a été effectué avec le ministère afin de lister les fonctions et logements concernés par le décret mais aucun autre élément nouveau dans la gestion du parc n'a été produit alors que l'échéance se rapproche.

La Cour réitère ses recommandations relatives à l'amélioration de la gestion du parc de logement du port. Celles-ci doivent être appliquées dans le respect des conditions découlant du décret de mai 2012. Il conviendrait que le port et la tutelle s'y préparent rapidement.

II. ACHATS ET MARCHÉS

Le GPMH a passé en moyenne 149 marchés par an pendant la période 2008-2013 (cf. annexe 9), qui ont représenté un montant annuel moyen de 57,6 M€.

Tableau n° 12 : Nombre et montants des marchés passés par le GPMH (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Nombre	165	147	137	175	159	113	896
Montant (en M€)	119,1	32,1	44,5	89,9	42,2	17,5	345,3

Source : Cour des comptes d'après des données du GPMH

A. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le GPMH, établissement public de l'État et donc à ce titre pouvoir adjudicateur, est également entité adjudicatrice en sa qualité d'opérateur de réseaux. La commission consultative des marchés du GPMH du 23 janvier 2007 a défini une liste indicative de 30 prestations de fournitures, travaux et services directement liés aux activités portuaires, pour lesquelles le port peut passer des marchés en tant qu'entité adjudicatrice. Le GPMH fait un usage important de cette possibilité. Les marchés qu'il a passés en tant qu'entité adjudicatrice représentent 49 % des marchés passés sur la période (entre 32 % en 2012 et 59 % en 2011). Surtout, les marchés passés en tant qu'entité adjudicatrice correspondent à 69 % des montants HT des marchés sur la période (76 % pour les marchés de travaux).

Par ailleurs, un règlement adopté par le conseil de surveillance du GPMH, dont la version la plus récente date du 31 janvier 2014, comporte bien les éléments prévus par le code des ports maritimes (article R. 103-10). Toutefois, s'agissant des modalités d'ouverture des plis lors de la passation des marchés, ce règlement indique : « Les modalités d'ouverture des plis lors de la passation des marchés ou accords-cadres sont définies par le président du directoire sous forme d'instruction qualité référencée SDA/ACHA/08 » alors que le règlement adopté par le conseil de surveillance devrait fixer lui-même ces règles.

B. L'ORGANISATION DES ACHATS AU GPMH : UNE RECENTRALISATION AU PROFIT D'UN SERVICE DES ACHATS UNIFIÉ

Le rapport particulier de la Cour des comptes sur le Port autonome du Havre pour les exercices 2001 à 2007 demandait au GPMH de renforcer les contrôles et de recentraliser le traitement des marchés. À la suite de ces recommandations, le GPMH a profondément recentralisé et standardisé ses procédures d'achats. Cette démarche a été entreprise progressivement, d'abord sur les fournitures et les prestations de service en 2010, puis sur les travaux en 2011. À compter du 1^{er} décembre 2009, le service des marchés et de logistique documentaire et le service des achats et magasins, chargé d'acheter des fournitures

pour la direction de l'outillage, ont fusionné au sein du service des achats. Le nouveau service a intégré des acheteurs venus du secteur privé et renforcé ses compétences juridiques. Il compte aujourd'hui une cinquantaine d'agents, répartis en trois pôles : un pôle achats approvisionnement, un pôle marchés et un pôle logistique documentaire chargé de la documentation et de la gestion du courrier pour l'ensemble du GPMH. La présence, pour des raisons historiques, du service chargé du courrier dans le service des achats peut surprendre. La gestion du courrier et la documentation seraient sans doute plus à leur place dans le service des moyens généraux.

La création du service des achats s'est accompagnée de la mise en place de procédures destinées à rendre incontournable son intervention dans la quasi-totalité des procédures d'achats et à standardiser ces dernières. Ces procédures sont définies dans une dizaine d'instructions (auxquelles s'ajoute un « macroprocessus ACHA » du système de management par la qualité) qui gagneraient à être regroupées dans un document unique afin d'en faciliter l'accès et d'éviter le risque de contradictions éventuelles.

C. UNE PROFESSIONNALISATION DE L'ACHAT ACCRUE MAIS ENCORE INACHEVÉE

La circulaire du Premier ministre du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État s'applique à tous les établissements publics qui réalisent plus de 10 M€ d'achats, et donc au GPMH. L'étude sur les achats des grands ports maritimes, du Port autonome de la Guadeloupe et du Port autonome de Paris du contrôle général économique et financier, en date du 6 septembre 2012, tend à montrer que le GPMH est, de tous ces ports, le plus avancé dans la voie de la professionnalisation des achats. Il n'a pour autant pas mis en œuvre toutes les recommandations de cette circulaire.

S'agissant des économies à réaliser, le service des achats ne se fixe pas d'objectifs précis mais évalue les gains résultant des négociations. Le service constate depuis 2011 entre 2 % et 9 % d'économies selon les semestres. Pour l'année 2013, ces gains représentent environ 1,3 M€. S'agissant du développement durable 52 % des marchés de plus de 50 000 € en 2014 ont comporté une clause environnementale. En revanche aucun de ces marchés n'a prévu de clauses sociales (qui ont été incluses dans trois marchés inférieurs à 50 000 €). Si le GPMH n'a pas mis en place de plan d'actions achats au sens de la circulaire de 2012, il dispose à travers ses instructions internes d'un corpus de bonnes pratiques non négligeable. Le GPMH a envoyé au service des achats de l'État un état des lieux et un récapitulatif de ses actions, mais n'a pas eu de retour spécifique sur les documents envoyés. Il a mis en place une « cartographie des fournisseurs ».

Ses achats dépassant 50 M€ certaines années, le GPMH devrait en application de cette circulaire nommer un directeur des achats. Par note du 14 mai 2012 du directeur général du GPMH, le directeur administratif est devenu directeur administratif et des achats. Mais la fonction a disparu dans la réorganisation générale de l'organigramme à compter du 1^{er} avril 2013. Depuis lors, le GPMH n'a plus de directeur des achats au sens formel.

En matière de mutualisation des achats, le GPMH a fortement progressé grâce à la recentralisation de ses procédures. S'agissant de la mutualisation entre ports, le GPMH a passé une commande groupée avec le GPMR pour un marché concernant la gestion de la circulation et la maintenance des installations des réseaux ferroviaires portuaires. Enfin, pour réduire la part des achats hors marchés, le service financier vérifie toutes les factures adressées au GPMH. Si des prestations de même nature sont récurrentes, il génère une extraction par groupe de marchandises afin de contraindre les services concernés à passer un marché. Le montant des factures hors service des achats qui font l'objet de réserves à ce titre est en baisse depuis la mise en place de cet indicateur : il est passé de 261 638 € au second semestre 2011 à 36 151 € au second semestre 2013.

La démarche de maîtrise des circuits de passation et de liquidation des marchés mise en place depuis le précédent contrôle de la Cour semble adéquate. Les vérifications opérées par l'équipe de contrôle n'ont pas conduit à relever de dysfonctionnement en matière de marchés publics.

CONCLUSION

Malgré un climat social tendu et un contexte économique défavorable, la réforme portuaire a été menée à bien, au prix de dépenses nouvelles de personnel. La cession des outillages des terminaux à conteneurs a été faite dans le délai fixé par la loi, celle des terminaux de vracs solides a demandé plus de temps. Le bilan de la réforme établi par le GPMH fait apparaître qu'entre 2011 et 2016, la réduction des pertes d'exploitation due à la réforme ne suffit pas à compenser le coût de l'accompagnement social et de celui du personnel transféré ; le solde redevient positif à partir de 2017. S'agissant de l'ouverture à la concurrence dans l'attribution des terminaux, un des objectifs de la réforme et un point essentiel pour la capacité du port du Havre à conserver son rang, le GPMH doit être attentif à ce que la pratique des « ripages » sur Port 2000 ne limite pas le périmètre dans lequel cette ouverture s'exerce.

Les nouvelles instances de gouvernance ont été installées rapidement en 2009 et sont conformes à la réglementation, à quelques exceptions près. Une attention accrue devrait être portée aux règles de déontologie, à la présence d'objectifs chiffrés dans les lettres de mission des directeurs et à la signature d'un contrat avec l'État pour 2014-2019.

Les ports du Havre, de Rouen et de Paris ont décidé de créer un groupement d'intérêt économique dénommé HAROPA pour exercer en commun un certain nombre d'actions. Si la création d'HAROPA est un succès de communication, il conviendra d'examiner s'il constitue la réponse adaptée au besoin de forte coordination des ports de l'axe Seine.

Le projet stratégique 2009-2013 a été trop ambitieux en matière d'investissement et trop optimiste sur les trafics. Le programme d'investissement envisagé pour le projet stratégique 2014-2019 paraît ambitieux eu égard à la capacité d'autofinancement envisagée dans ce même projet alors même que celle-ci repose sur des hypothèses optimistes.

S'agissant de la gestion du domaine, il convient que le GPMH adopte une note de doctrine, pour sortir de la gestion « au coup par coup » de ces opérations et leur assurer une plus grande sécurité juridique. Il devrait par ailleurs s'assurer de la solidité financière des entreprises qui souhaitent planter des activités polluantes sur son domaine et veiller à ce qu'elles souscrivent une assurance environnementale.

Le trafic du GPMH est en décroissance continue jusqu'en 2012, y compris pour l'activité conteneurs, principale activité du port. Malgré une analyse fine et étayée des parts de marchés, le GPMH reste fortement concurrencé par les ports du Range Nord. La pièce maîtresse pour améliorer la concurrence du port est son accès par la desserte nationale ferroviaire. Celle-ci n'est toujours pas adaptée aux investissements décidés sur le domaine portuaire et reportée à 2019 ou 2030. Les tutelles (ferroviaire et maritime) devraient appliquer de concert le principe de priorité au fret ferroviaire déjà arbitré par le MEDDE.

En ce qui concerne les ressources humaines, il conviendrait de mettre en place un outil de suivi de l'activité des personnels fiable et articulé avec l'outil de paye, en particulier en raison de l'importance et du peu de maîtrise des primes liées aux heures supplémentaires. Le suivi des transferts de personnels dans le cadre de la réforme portuaire a été approximatif (non individualisé) et facilitateur vis-à-vis des personnels et opérateurs : garantie de réintégration de 24 ans, prime de détachement de 18 000 € sans remboursement en cas de retour, garantie d'inemploi sans visibilité ni contrôle par le port (9 M€ en 2009) et prolongée avec deux entreprises. Le transfert des 208 personnels, ainsi permis, a un coût important. Le sureffectif à résorber serait, selon le port, de 15 ETP (2 à 3 ETP par an jusqu'en 2021).

En matière de marchés publics, comme cela lui avait été recommandé par le précédent rapport de la Cour, le GPMH a centralisé et standardisé ses procédures.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : CESSION DES OUTILLAGES

Les évaluations, la valeur nette comptable et les prix de cession (en M€)

Terminal	Évaluation Galtier 1	Évaluation Galtier 2	Évaluation Galtier 2 des biens cédés	Valeur nette comptable	Prix de cession
EUROPE/AMÉRIQUES	29,8	9,7	8,8	4,1	9,3
AMÉRIQUES	9,3	2,0	1,9	0,2	0,9
ATLANTIQUE				0,7	2,2
ATLANTIQUE				4,6	3,9
ATLANTIQUE (total)	21,2	6,9	6,8	5,4	6,1
NORMANDIE	4,2	0,4	0,3	0,1	0,7
BOUGAINVILLE puis PORT 2000	64,5	58,4	10,0	10,3	8,6
MINÉRALIER				12,4	3,5
MINÉRALIER				0,04	0,1
MINÉRALIER (total)	28,9	22,2	22,2	12,4	3,6
ATLANTIQUE			0,1	0	0,1
MULTIVRACS	25,6	20,2	20,1	6,8	2,0
	183,6	119,9	70,2	39,4	31,4

Source : Cour des comptes d'après des données cabinet Galtier et GPMH

Évaluation, valeur nette comptable et prix de cession par catégories de terminaux

(en M€)	Évaluation Galtier 1 CRNA	Évaluation Galtier 2 CRNA	Valeur nette comptable	Prix de cession
Conteneurs	129,1	27,9	20,2	25,8
Minéralier et Multivracs	54,5	42,5	19,3	5,6

Source : Cour des comptes d'après des données GPMH

ANNEXE N° 2 : INSTALLATION ET FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DE GOUVERNANCE

Installation des instances, premières réunions (2009) et renouvellement (2014)

Création du GPMH	Dates d'installation des instances					Dates de renouvellement des instances			
	2008	2009				2014			
Directoire	9-oct.	9-avr.	9-avr.	20-avr.					04-avr
Conseil de surveillance		6-févr.				26 juin*	31-janv		
Conseil de développement		26-mars					13-févr		
Comité d'audit			9-avr.	8-juin				07-mars	
CCM		9-févr.				26-juin		07-mars	
CCR		9-avr.						07-mars	

Source : Cour des comptes à partir des procès-verbaux du GPMH (comités d'audit et commissions : la première date en italique correspond à la séance du conseil de surveillance où les membres ont été désignés et la deuxième à la première réunion tenue)

* désignation des représentants de personnels rendant la composition conforme aux textes

Désignations des représentants des collectivités manquantes ou postérieures à l'installation en conseil de surveillance (2009-2013)

1er mandat (2008-2013)				
Collectivité représentée (rappel des textes)	Représentants des collectivités territoriales	Installation au conseil de surveillance	Pièce fournie par le port et date de désignation	Constat
<i>Conseil régional (code des ports maritimes)</i>	<i>conseiller régional de Haute-Normandie</i>	06/02/2009	délibération du conseil régional du 26/03/2010 rendue exécutoire le 16/04/2010	le port ne disposait pas de la décision formelle pour le CS du 06/02/2009 (la délibération est postérieure)
<i>Conseil général (code des ports maritimes)</i>	<i>conseiller général</i>	06/02/2009	décision du conseil général du 16/12/2008 et de la commission permanente du 26/01/2009 non fournies mais évoquées dans le courrier du président du département de la Seine maritime du 09/04/2009 adressé au directeur du GPMH, fourni par le port délibération du CG de la séance du 31/03/2011 reçue en préfecture le 06/04/2011	le port ne disposait pas de la décision formelle le 06/02/2009 (courrier ultérieur et absence de mise à disposition de la délibération) - délibération formelle fournie en 2011
<i>Commune du Havre (décret instituant le GPMH)</i>	<i>président de la CODAH</i>	06/02/2009	décision formelle non fournie - a été fourni le projet de délibération pour la séance du conseil communautaire du 18/12/2008* contenant la proposition de désignation	absence de délibération formelle

Source : Cour des comptes à partir des procès-verbaux du GPMH et des délibérations fournies par le GPMH

*: sur lequel est indiqué "ce texte est susceptible d'être modifié jusqu'à la date de la séance"

Élection des représentants du personnel au conseil de surveillance (2009)

L’alinéa 2 de l’article 17 de la loi portant réforme portuaire qui indique : « Jusqu’à la tenue des élections prévues au chapitre II du titre II de la loi n°83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public et pendant un délai qui ne saurait excéder six mois à compter de la substitution (le GPM se substitue au Port autonome), siègent au conseil de surveillance en qualité de représentants du personnel trois membres désignés sur proposition des organisations syndicales représentatives. ». Le port a précisé que « les listes présentées par la CGT ayant remporté tous les sièges lors des dernières élections des représentants du personnel au conseil d’administration, il a été demandé à cette organisation de désigner parmi les membres élus les 3 personnes devant siéger à titre temporaire au conseil de surveillance, l’une d’entre elles devant être cadre ou assimilé, jusqu’à la tenue des élections spécifiques pour la représentation des salariés à ce conseil. ».

Le premier alinéa de l’article 17 mentionné prévoit que « Lorsqu’un grand port maritime est substitué à un port autonome : 1° Le conseil d’administration exerce les compétences dévolues au conseil de surveillance, [...] jusqu’à la mise en place des organes correspondants et pendant un délai qui ne saurait excéder trois mois à compter de la substitution ».

ANNEXE N° 3 : ORIENTATIONS DU PROJET STRATÉGIQUE 2009-2013

I. Situation et perspectives

I.1. Produits énergétiques

- anticiper l'évolution des trafics de matières premières énergétiques et se préparer au moyen et au long terme ;
- accueillir de nouveaux trafics énergétiques et de nouvelles productions d'énergie sur son territoire.

I.2. Autres vracs

- pas d'orientation (point de situation non réalisé).

I.3. Roulier

- anticiper les évolutions en matière de trafic des voitures neuves ;
- renforcer le trafic transmanche des automobiles, poids lourds et remorques non accompagnées ;
- favoriser le développement de la massification des transports par remorques non accompagnées notamment vers le Nord-Ouest et l'Est de l'Europe.

I.4. Conteneurs

Retrouver l'attractivité pour les armateurs et la marchandise dans l'objectif de doubler le trafic conteneur en portant la part de marché à 9 % en 2015 dans un environnement où tous les ports du Range Nord-Ouest auront également effectué sur la même période des investissements de capacité très importants.

Pour cela :

- disposer d'une capacité d'accueil modernisée de 6 M EVP en 2015 ;
- rester un port ouvert à tous les armements conteneurs ;
- rester un port clairement multi-opérateurs ;
- renforcer et consolider les performances en matière de transit de la marchandise de la place havraise, là où l'Autorité portuaire a ou aura encore un rôle et/ou une influence ;
- porter la part massifiée terrestre (et transbordement maritime continental) à 20 % en 2015 et 25 % en 2020 pour élargir l'hinterland du Havre ;
- maintenir une part de transbordement à la hauteur des ports concurrents et développer notamment le transbordement maritime continental ;
- mettre en place les conditions d'une augmentation importante du transport terrestre massifié : au sein de la circonscription, par les moyens, les organisations et les systèmes d'information ; au-delà de la circonscription et de manière concertée, sur l'axe Seine vers Paris et au-delà (modes ferroviaire et fluvial), vers le centre Europe (mode ferroviaire), sur l'axe Seine-Escaut (mode fluvial) ;
- encourager et accompagner la mise en place d'une offre logistique performante desservant le port du Havre et enracinant cette desserte à toutes les échelles de notre zone de chalandise ;
- développer une offre complémentaire aux conteneurs pour certaines filières ;
- continuer les études du développement futur du port au-delà d'une capacité de 6 M EVP et disposer en 2011 d'un dossier pour permettre un arbitrage et un démarrage de mise en application.

II. Multimodalités :

- concevoir et réaliser, par étapes et en partenariat, un système industriel de massification permettant de regrouper les flux ferroviaires et fluviaux à destination des terminaux ;
- favoriser l'amélioration des dessertes ferroviaires et fluviales de l'hinterland en matière d'infrastructures et de services.

III. Les grands investissements 2009-2013

- conduire à son terme le CPER 2007-2013 d'un montant de 623,8 M€ - dont 434 M€ pour la période 2009-2013 – (avec quelques aménagements cependant) dans l'objectif d'une part d'accélérer le développement et la modernité des infrastructures des terminaux à conteneur, d'autre part d'engager les investissements d'amélioration des transports massifiés par fer et par voie navigable ;

- le compléter par le plan de relance ;
- demander une subvention de l'État pour les investissements relevant du plan de relance des ports.

IV. Outilage-Manutention

- la mise en place de la partie du plan de relance des ports concernant la manutention doit se faire conformément à la lettre des textes, et à leur esprit pour les points qu'ils ne fixent pas. L'objectif est de favoriser le développement du port tout en veillant au bon traitement du cas des personnels du GPMH concernés ;

- la mise en place respectera l'ensemble des dispositions décrites de manière détaillée dans le projet stratégique.

V. Vocation des territoires et politique de développement durable

- dynamiser l'utilisation de la zone industrielo-portuaire ;
- accélérer les dynamiques villes/port ;
- protéger les ressources naturelles du port et gérer efficacement le domaine public et les espaces protégés.

VI. Trajectoire financière

L'objectif du GPMH reste de garantir ses équilibres financiers à court, moyen et long terme. Un accent particulier sera mis sur la croissance de sa marge brute d'autofinancement et son ratio dette/MBA.

VII. Une nouvelle dynamique

Mettre en place une nouvelle dynamique au sein du GPMH, de la place portuaire, le long de l'axe Seine, avec les ports normands (avec un projet d'entreprise du GPMH à lancer avant fin 2009).

VIII. Mesures sociales

Elles concernent l'identification et la répartition des effectifs des personnels directement concernés par la réforme, les adaptations du personnel aux nouvelles missions et nouveau périmètre du GPMH, le traitement du sureffectif, les mesures sociales d'accompagnement.

**ANNEXE N° 4 : RÉALISATION DES INVESTISSEMENTS DU PROJET STRATEGIQUE
2009-2013**

Tableau 1. bilan du volet investissements du projet stratégique 2009-2013 (en M€)

Investissements prévus	Projet stratégique initial	Réalisation fin 2013
Postes 5, 8, 9 et 10 de Port 2000	121	123
Prolongement du grand canal du Havre	199	6
Modernisation équipements et accès	46	36
Hangars et bâtiments	17	14
Doublement écluse François 1er	10	2
Aménagement du port ancien	10	3
Desserte ferroviaire portuaire	20	15
Écluses de Tancarville	4	1
Écluse fluviale de Port 2000	7	2
Total CPER	434	202
Amélioration terminaux Nord	55	1,5
Amélioration quais d'Asie	75	1,5
Amélioration 1ers postes Port 2000	10	0
Postes 11 et 12 de Port 2000	20	0
Chantiers ferroviaires de Port 2000	10	4
Chantier multimodal (part GMPH)	42	32,5
Modernisation écluse de Tancarville	10	2
Développements logistiques	40	0
Restructuration réseaux électriques	0	2,5
Total Plan de relance portuaire	262	44
Total général	696	246

Source : GPMH

ANNEXE N° 5 : LE DOMAINE

Tableau 1. Répartition des surfaces du domaine public artificiel du GPMH

	Surface (en ha)
Domaine public artificiel	6 722
Bassins intérieurs	1 783
Activités économiques	2 057
Espaces affectés à l'environnement	209
Espaces non urbanisés	2 673
Surfaces commercialisables⁴⁹	502
dont urbanisation	330
dont reconversion	172
Surfaces libres en vue d'une exploitation⁵⁰	548
dont urbanisation	519
dont reconversion	29

Source : Cour des comptes, d'après des données GPMH

Tableau 2. Projets d'implantations 2014-2019

Filières	Surfaces (en ha)	Part dans total
Conteneurs/logistique	256,5	51 %
Chimie/vracs liquides	62,5	12 %
Eoliennes	67	13 %
Autres éco-industries	37	7 %
Autres industries	59	12 %
Total industrie (hors chimie)	163	32 %
Véhicules	20	4 %
Total des implantations	502	100 %

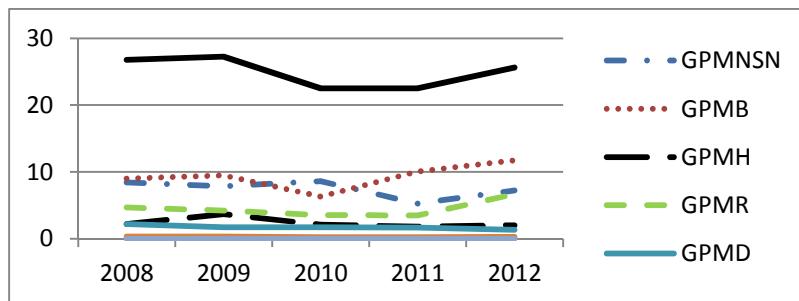
Source : Cour des comptes d'après avant-projet stratégique 2014-2019

⁴⁹ Les surfaces commercialisables sont les surfaces identifiées comme exploitables à court terme, dans le cadre du projet stratégique 2014-2019.

⁵⁰ Les surfaces libres en vue d'une exploitation sont les surfaces considérées comme aménageables à moyen et long termes.

ANNEXE N° 6 : 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 %
GPMR	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 drague	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

Evolution du taux de couverture des coûts d'entretien de 2005 à 2012 (article L111-4)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GPMNSN	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							

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

**ANNEXE N° 7 : ORGANISATION COMPTABLE
ET COMPTES DU GPMH**

Prévision et exécution des dépenses de fonctionnement (2008-2013)

en M€		EPRD	DM	Exécution budgétaire	Ecart	Taux d'exécution	Exécuté hors charges except. et dotations (M€)	Ecart hors charges except. et dotations (M€)
2008	recettes	245,24	284,50	319,04	34,54	112,14%		
	dépenses	204,51	236,66	266,93	30,27	112,79%	189,43	-47,23
	solde	40,74	47,84	52,11	4,27			
2009	recettes	247,30	240,48	239,38	-1,10	99,54%		
	dépenses	216,59	214,13	237,34	23,21	110,84%	181,65	-32,49
	solde	30,71	26,35	2,04	-24,31			
2010	recettes	265,21		271,48	6,26	102,36%		
	dépenses	217,88		260,17	42,29	119,41%	184,66	-33,22
	solde	47,33	0,00	11,30	11,30			
2011	recettes	275,92	301,92	259,84	-42,08	86,06%		
	dépenses	223,53	264,88	265,09	0,20	100,08%	174,4	-90,49
	solde	52,39	37,04	-5,24	-42,28			
2012	recettes	264,06		234,06	-30,00	88,64%		
	dépenses	246,32		233,72	-12,60	94,89%	162,71	-83,61
	solde	17,74	0,00	0,34	0,34			
2013	recettes	264,82		266,57	1,74	100,66%		
	dépenses	241,23		245,35	4,12	101,71%	170,91	-70,32
	solde	23,59	0,00	21,21	21,21			

Source : Cour des comptes (d'après EPRD, DM et comptes financiers)

Prévision et exécution des investissements (2008-2013)

en M€		EPRD	DM	Exécution budgétaire	Ecart	Taux d'exécution
2008	recettes	198,35	219,74	123,76	-95,98	56,32%
	dépenses	145,98	97,82	169,92	72,10	173,70%
	solde	52,37	121,91	-46,16	-168,08	
2009	recettes	152,78	147,89	163,05	15,16	110,25%
	dépenses	170,92	166,79	171,40	4,61	102,76%
	solde	-18,14	-18,91	-8,35	10,55	
2010	recettes	136,36		89,11	89,11	65,35%
	dépenses	151,97		85,15	85,15	56,03%
	solde	-15,62	0,00	3,96	3,96	
2011	recettes	94,47	103,11	101,04	-2,07	98,00%
	dépenses	135,68	146,43	90,63	-55,80	61,90%
	solde	-41,20	-43,32	10,41	53,73	
2012	recettes	86,83		74,65	74,65	85,98%
	dépenses	104,40		89,55	89,55	85,77%
	solde	-17,57	0,00	-14,89	-14,89	
2013	recettes	87,71			0,00	
	dépenses	125,00			0,00	
	solde	-37,29	0,00	0,00	0,00	

Source : Cour des comptes (d'après EPRD, DM et comptes financiers)

Compte de résultat du GPMH 2008-2013 – Produits

en €	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Droits de port</i>	122 374 275	116 143 772	114 047 698	110 483 321	110 320 736	114 347 182
<i>Rabais remises ristournes accordées</i>	-2 200 000	-6 671 740	-3 682 806	-595 696	-32 888	-608 150
<i>Prestations outillage</i>	37 368 258	29 208 149	31 824 474	22 768 167	19 143 956	16 141 623
<i>Prod. du domaine et des concessions</i>	35 228 778	37 468 662	41 044 786	37 984 163	40 230 669	40 074 139
<i>Prestations sécurité</i>	3 221 314	2 632 192	3 640 967	3 738 207	3 882 167	3 908 693
Chiffre d'affaires	195 992 625	178 781 035	186 875 118	174 378 162	173 544 640	173 863 488
<i>Travaux</i>	613 111	493 628	512 969		500 000	348 000
<i>Etudes</i>	1 331 167	1 258 326	811 328	933 938	716 894	707 160
<i>Autres prestations de services</i>	7 469 621	6 313 797	6 614 612	4 090 961	3 224 445	6 203 175
Autre production vendue	9 413 899	8 065 751	7 938 909	5 024 899	4 441 340	7 258 335
Production vendue	205 406 524	186 846 786	194 814 027	179 403 061	177 985 980	181 121 823
Production immobilisée	2 038 950	1 899 891	1 246 940	717 450	188 549	473 474
Subventions d'exploitation	9 954 566	15 388 691	16 338 404	15 702 783	14 755 282	15 167 562
<i>Organismes quote part repr. résultat final</i>						7 689 425
<i>Reprises sur provisions pour dépréciation risques et charges</i>	31 372 437	10 286 624	4 650 809	17 649 937	14 737 870	19 669 054
<i>Reprises sur provisions immobilisations</i>	10 604 724	736 951	2 128 069	7 812 006	7 012 155	26 732
<i>Reprises sur provisions pour depr.des actifs circulants (stocks, créances)</i>	590 518	422 659	195 883	8 636 062	2 274 643	1 106 504
Reprises sur provisions	42 567 679	11 446 235	6 974 761	34 098 005	24 024 667	28 491 714
Transferts de charges d'exploitation	1 313 122	1 149 748	1 233 803	1 370 603	882 254	841 109
Autres produits	3 479 408	-24 380	60 052	-58 106	39 857	57 925
Total I- Produits d'exploitation	264 760 248	216 706 970	220 667 987	231 233 795	217 876 589	226 153 606
<i>Produits des participations</i>	954 456	2 380 017	63 852	57 222	91 647	30 345
<i>Autres intérêts et produits assimilés</i>	8 450 703	3 882 301	4 242 466	7 955 738	5 295 325	3 564 347
<i>Produits nets sur cessions de VMP</i>	13 216	14 019	13 928	11 586	10 618	9 453
<i>Autres produits financiers (différence positive de change)</i>	2 385	1 615	3 941	3 055	236	6 561
<i>Reprises sur provisions et dépréciations et transferts de charges</i>		116 624	1 600 000		400 000	7 100 000
Total II- Produits financiers	9 420 760	6 394 576	5 924 187	8 027 600	5 797 826	10 710 707
<i>Produits exceptionnels sur opérations de gestion</i>	1 541 907	383 981	1 825 745	982 859	232 480	8 410 848
<i>Produits cessions éléments d'actif</i>	23 863 394	2 269 478	26 139 596	8 701 938	2 521 788	11 197 023
<i>Subventions d'investissement virées au résultat</i>	13 535 146	5 207 297	9 452 175	6 869 513	4 781 773	
<i>Transfert de charges</i>			1 348 284	-34 330		
<i>Reprises sur provisions réglementées et exceptionnelles</i>	5 915 197	8 416 548	6 119 618	4 062 801	2 850 289	10 093 603
Total III- Produits exceptionnels	44 855 644	16 277 304	44 885 417	20 582 782	10 386 330	29 701 473
Total des produits I+II+III	319 036 652	239 378 851	271 477 591	259 844 176	234 060 745	266 565 786
Résultat net comptable	52 107 644	2 039 089	11 304 849	-5 243 812	337 134	21 213 482

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

Compte de résultat du GPMH 2008-2013 – Charges

	<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Achats de matières premières et autres approvisionnements		2 509 580	2 450 945	2 351 579	2 360 301	1 725 651	1 903 574
Variation des stocks de matières premières et autres approvisionnements		299 248	-107 726	163 231	-166 052	385 777	108 551
Etudes			30 632				
Achats non stockés de matières et fournitures		9 033 903	8 113 418	7 563 456	7 367 441	6 948 567	6 590 915
Sous-traitance générale		1 390 118	2 940 871	4 383 804	1 726 867	1 599 414	5 811 265
Locations et charges locatives de co-propriété		6 863 323	7 310 348	5 469 573	5 919 539	6 566 476	6 934 689
Entretien et réparations		18 605 156	23 767 925	23 207 762	20 659 494	20 265 168	20 260 701
Autres services et études		4 009 984	5 073 579	5 994 988	13 508 307	4 668 231	4 209 477
Personnel extérieur		2 098 688	2 190 019	3 086 343	3 545 803	2 915 618	2 041 806
Autres charges externes		4 623 150	4 520 279	3 521 147	7 432 173	10 349 432	9 522 938
Sous-total Consommation de l'exercice en provenance de tiers		49 433 149	56 290 290	55 741 882	62 353 873	55 424 334	57 383 916
Impôts, taxes et versements assimilés		2 266 096	2 690 562	2 701 130	2 758 322	2 488 121	2 824 505
Salaires et traitements		64 099 528	65 499 234	67 576 992	59 697 834	56 288 376	61 994 265
Charges sociales		27 332 895	28 856 999	29 917 898	26 445 532	28 575 403	30 400 931
autres charges de personnel		28 164 660	1 179 913	693 641	1 089 630	2 360 741	2 194 584
Sous-total Charges de personnel		119 597 083	95 536 146	98 188 531	87 232 996	87 224 520	94 589 780
Dotations aux amortissements sur immobilisations		25 521 529	22 425 158	17 306 576	17 620 780	18 293 854	21 285 749
Dotations aux provisions sur actif circulant et immo		5 677 201	10 579 253	6 100 571	2 884 098	2 687 203	5 095 822
Dotations aux provisions pour risques et charges		13 745 619	14 971 719	20 723 897	33 372 346	25 653 563	18 941 119
Sous-total Dotations aux amortissements et aux provisions		44 944 349	47 976 130	44 131 044	53 877 224	46 634 620	45 322 691
Autres charges d'exploitation		1 021 129	2 035 280	2 019 287	3 015 092	2 441 848	2 672 288
Total I- Charges d'exploitation		217 261 806	204 528 409	202 781 875	209 237 507	194 213 443	202 793 180
Charges d'intérêts		17 096 217	11 252 508	13 689 953	17 635 404	15 075 387	13 395 685
Autres charges financières						111	
differences négatives de change		4 886	7 814	2 912	1 532	4 298	314
Dotations aux amorts et prov. fin.			13 700 000	12 260 000	1 340 000		
Total II- Charges financières		17 101 104	24 960 322	25 952 865	18 976 937	15 079 797	13 395 999
Charges exceptionnelles / opérations de gestion		7 338 842	5 024 769	7 150 946	4 073 340	3 055 469	11 526 742
Valeur comptable des éléments d'actif cédés		13 958 562	2 443 604	20 874 354	20 913 527	10 039 480	11 236 489
Autres charges exceptionnelles							
Dotations aux amorts et prov. exceptionnelles		11 258 656	249 133	3 359 471	11 829 679	11 282 233	6 356 082
Total III- Charges exceptionnelles		32 556 061	7 717 506	31 384 772	36 816 547	24 377 183	29 119 313
Impôts sur les bénéfices		10 037	133 525	53 230	56 998	53 189	43 813
Total IV		10 037	133 525	53 230	56 998	53 189	43 813
Total des charges= I+II+III+IV		266 929 007	237 339 761	260 172 742	265 087 988	233 723 611	245 352 304

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

Bilan - Actif net du GPMH – 2008-2013

en €	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ST- Immo. Incorp	3 362 763	2 900 599	2 622 922	2 857 333	2 528 726	2 213 327
Terrains et agencement, aménagement de terrain	215 122 048	214 909 247	215 221 903	215 302 152	215 107 811	215 338 124
Constructions	599 373 261	593 141 282	640 911 075	647 248 463	802 301 939	859 563 527
Installations techniques, matériels et outillage ind.	30 020 128	25 747 915	22 257 833	20 633 919	20 565 803	20 190 377
Autres immobilisations corporelles	3 133 201	3 319 068	3 124 972	2 757 827	2 849 348	2 946 398
Immobilisations mises en concession	-	-	-	-	-	-
Immobilisations corporelles en cours	141 100 304	235 300 130	197 951 629	199 764 030	64 731 334	34 548 373
ST- Immo. corp.	988 748 942	1 072 417 642	1 079 467 412	1 085 706 390	1 105 556 236	1 132 586 800
Participations, créances rattachées à des participations	2 275 530	2 275 538	2 665 538	2 665 538	3 500 538	3 500 538
Prêts	2 877 888	2 745 903	2 751 980	2 733 037	2 787 079	2 718 134
Autres immobilisations financières	131 294	131 787	655 160	497 661	459 391	440 183
ST- Immo. financières	5 284 712	5 153 228	6 072 678	5 896 236	6 747 008	6 658 856
TOTAL I- ACTIF IMMOBILISE	997 396 418	1 080 471 469	1 088 163 011	1 094 459 958	1 114 831 970	1 141 458 982
ST- Stocks et en-cours Mat. & fournitures	1 371 350	957 821	732 406	1 024 006	656 700	750 160
Créances résultantes de ventes ou de prestations de services	55 847 372	50 578 004	56 202 259	56 229 191	67 242 572	54 155 868
Créances diverses	26 888 008	20 769 987	35 045 662	35 091 664	35 429 406	35 055 831
ST- Créesances	82 735 380	71 347 990	91 247 921	91 320 855	102 671 978	89 211 698
Valeur mobilières de placement	30 303 595	18 091 771	36 704 704	40 919 675	37 783 045	144 449
Disponibilités	14 872 394	44 708 226	7 740 783	4 548 229	769 764	6 689 818
ST- Disponibilités et placements	45 175 989	62 799 997	44 445 487	45 467 904	38 552 809	6 834 266
Charges constatées d'avance	367 548	365 849	301 522	317 514	362 079	352 690
TOTAL II- CIRCULANT	129 650 266	135 471 657	136 727 335	138 130 279	142 243 566	97 148 815
TOTAL ACTIF = I + II	1 127 046 684	1 215 943 126	1 224 890 347	1 232 590 237	1 257 075 536	1 238 607 797

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

Bilan - Passif du GPMH – 2008-2013

en €	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Financements non rattachés</i>						236 025 114
<i>dotation initiale</i>	1	1	1	1	1	1
<i>Fonds propres</i>	132 374 460	132 374 460	132 374 460	132 374 460	132 374 460	
<i>Autres dotations (Etat)</i>	243 827 471	259 886 251	267 276 448	279 667 369	286 728 718	
<i>Dotations autres organismes</i>	5 588 264	5 588 264	5 588 264	5 588 264	5 588 264	
<i>dons et legs en capital</i>	21 041 606	21 113 978	21 113 979	21 113 979	21 113 979	
<i>Financements rattachés</i>						209 253 171
S-Total Biens remis en pleine propriété (Capital)	402 831 801	418 962 954	426 353 151	438 744 073	445 805 422	445 278 284
Ecart de réévaluation	128 036 359	127 916 404	127 899 658	127 898 502	127 898 502	127 898 502
Réserves	8 197 433	8 197 433	33 231 136	34 597 225	43 076 074	37 832 262
Report à nouveau	- 9 877 941	25 033 703	2 039 089	11 304 849	- 5 243 812	13 405 787
Résultat net de l'exercice	52 107 644	2 039 089	11 304 849	- 5 243 812	337 134	21 213 482
subventions d'équipement nettes	130 771 475	135 770 624	130 918 040	126 544 135	123 719 930	111 062 697
Provisions réglementées	1 352 726	1 332 525	1 312 323	1 292 121	1 271 918	1 251 716
Total I- Capitaux propres	713 419 497	719 252 731	733 058 246	735 137 093	736 865 169	757 942 732
Provisions pour risques	15 489 192	21 918 506	33 783 177	38 301 775	36 896 751	29 086 186
Provisions pour charges	38 166 818	41 975 385	54 103 858	74 434 750	94 807 613	91 072 925
Total II- Provisions	53 656 009	63 893 891	87 887 035	112 736 525	131 704 364	120 159 110
<i>Emprunts auprès des établissements de crédit</i>	265 506 679	325 787 995	312 184 657	297 027 291	281 627 128	267 251 648
<i>Dépôts et cautionnements reçus</i>	1 500	1 530	1 220			
<i>Autres dettes financières</i>	1 752 781	1 480 543				
Sous-Total Dettes financières	267 260 960	327 270 068	312 185 877	297 027 291	281 627 128	267 251 648
<i>Avances et acomptes reçus</i>	1 301 130	1 534 773	479 119	204 141	13 402	152 872
<i>Fournisseurs et comptes rattachés</i>	14 748 733	19 828 790	17 466 358	26 047 156	19 280 561	26 836 209
<i>Dettes fiscales et sociales</i>	15 739 895	14 780 564	35 349 150	20 466 807	47 130 584	25 568 240
<i>Autres dettes d'exploitation</i>	6 726 317	9 304 247	2 911 202	5 994 986	2 372 328	3 504 734
Sous-Total Dettes d'exploitation	38 516 075	45 448 374	56 205 828	52 713 089	68 796 875	56 062 055
Dettes sur immobilisations et comptes rattachés	25 661 176	19 696 396	16 383 807	12 726 949	13 168 428	18 246 385
Autres dettes diverses	418 000	17 620 972	628 191	616 753	566 711	633 527
Sous-total dettes diverses	26 079 176	37 317 368	17 011 997	13 343 702	13 735 139	18 879 912
Produits constatés d'avance	28 114 966	22 760 695	18 541 363	21 632 537	24 346 860	18 312 341
Total III- Dettes et régularisation	359 971 177	432 796 504	403 945 066	384 716 619	388 506 002	360 505 955
TOTAL Passif = I + II +III	1 127 046 684	1 215 943 126	1 224 890 347	1 232 590 237	1 257 075 535	1 238 607 797

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

ANNEXE N° 8 SITUATION FINANCIÈRE ET QUALITÉ DES COMPTES DU GPMH

Résultat net du GPMH (2008-2013)

en €	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Produits d'exploitation	264 760 248	216 706 970	220 667 987	231 233 795	217 876 589	226 153 606
Charges d'exploitation	217 261 806	204 528 409	202 781 875	209 237 507	194 213 443	202 793 180
Résultat d'exploitation	47 498 442	12 178 562	17 886 112	21 996 287	23 663 146	23 360 426
Produits financiers	9 420 760	6 394 576	5 924 187	8 027 600	5 797 826	10 710 707
Charges financières	17 101 104	24 960 322	25 952 865	18 976 937	15 079 797	13 395 999
Résultat financier	-7 680 344	-18 565 745	-20 028 678	-10 949 336	-9 281 971	-2 685 292
Résultat courant	39 818 098	-6 387 184	-2 142 566	11 046 951	14 381 176	20 675 134
Produits exceptionnels	44 855 644	16 277 304	44 885 417	20 582 782	10 386 330	29 701 473
Charges exceptionnelles	32 556 061	7 717 506	31 384 772	36 816 547	24 377 183	29 119 313
Résultat exceptionnel	12 299 583	8 559 798	13 500 645	-16 233 765	-13 990 852	582 161
Impôts	10 037	133 525	53 230	56 998	53 189	43 813
Résultat net	52 107 644	2 039 089	11 304 849	-5 243 812	337 134	21 213 482

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

Les soldes intermédiaires de gestion et ratios du GPMH à partir du compte de résultat (2008-2013)

En M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Chiffre d'affaires	195,99	178,78	186,88	174,37	173,54	173,86
Production de l'exercice	207,44	188,75	196,07	180,11	178,17	181,59
-consommation en provenance de tiers	49,43	56,29	55,74	62,35	55,42	57,38
Valeur ajoutée	158,01	132,46	140,33	117,76	122,75	124,21
+Subventions d'exploitation	9,95	15,39	16,34	15,70	14,76	15,17
-Impôts et taxes	2,27	2,69	2,70	2,76	2,49	2,82
-Charges de personnel	119,60	95,54	98,19	87,23	87,22	94,59
EBE	46,10	49,62	55,78	43,47	47,80	41,97
Résultat d'exploitation	47,50	12,19	17,89	21,99	23,67	23,88
Résultat courant avant impôts	39,81	-6,38	-2,14	11,04	14,39	21,19
Résultat exceptionnel	12,30	8,56	13,50	-16,24	-13,99	0,58
Impôts	0,01	0,13	0,05	0,06	0,05	0,43
Résultat de l'exercice	52,10	2,05	11,31	-5,26	0,35	21,35
taux de marge après achats des mat. prem. et serv. (VA/CA)	80,62%	74,09%	75,09%	67,54%	70,73%	71,44%
EBE/CA net	23,52%	27,75%	29,84%	24,93%	27,54%	24,14%
profitabilité d'exploitation (REX/CA)	24,23%	6,81%	9,57%	12,61%	13,64%	13,44%
RN/CA (marge nette)	26,59%	1,14%	6,05%	-3,01%	0,19%	12,20%
Actif immobilisé net	997 396 418	1 080 471 469	1 088 163 011	1 094 459 958	1 114 831 970	1 141 458 982
Résultat Net/actif immobilisé net	4,76%	1,13%	1,64%	2,01%	2,12%	2,05%
CA/actif immobilisé net	19,65%	16,55%	17,17%	15,93%	15,57%	15,23%
Charges de personnel/VA	75,69%	72,13%	69,98%	74,07%	71,06%	76,15%
prod. du travail (VA/effectif)	107 858	92 304	100 876	94 897	104 825	104 117
Effectif	1465	1435	1391	1241	1171	1193

Source : Cour des comptes sur données GMPH

Fonds de roulement (FDR) et besoin en fonds de roulement (BFDR) du GPMH 2008-2013

valeur nette en €	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Capitaux propres	713 419 497	719 252 731	733 058 246	735 137 093	736 865 169	757 942 732
Provisions pour risques et charges	53 656 009	63 893 891	87 887 035	112 736 525	131 704 364	120 159 110
Dettes financières	267 260 960	327 270 068	312 185 877	297 027 291	281 627 128	267 251 648
Capitaux propres & endettement	1 034 336 467	1 110 416 690	1 133 131 158	1 144 900 909	1 150 196 662	1 145 353 490
Actif immobilisé	997 396 418	1 080 471 469	1 088 163 011	1 094 459 958	1 114 831 970	1 141 458 982
Fonds de roulement net global(FRNG)	36 940 049	29 945 221	44 968 147	50 440 951	35 364 692	3 894 508
Stocks	1 371 350	957 821	732 406	1 024 006	656 700	750 160
Créances	82 735 380	71 347 990	91 247 921	91 320 855	102 671 978	89 211 698
Charges constatées d'avance	367 548	365 849	301 522	317 514	362 079	352 690
Actif circulant	84 474 278	72 671 660	92 281 849	92 662 375	103 690 757	90 314 549
Dettes	64 595 251	82 765 742	73 217 826	66 056 791	82 532 014	74 941 966
Produits constatés d'avance	28 114 966	22 760 695	18 541 363	21 632 537	24 346 860	18 312 341
passif circulant	92 710 217	105 526 437	91 759 189	87 689 328	106 878 874	93 254 307
Besoin en fonds de roulement (BFR)	-8 235 940	-32 854 776	522 660	4 973 047	-3 188 117	-2 939 758
Trésorerie nette	45 175 989	62 799 997	44 445 487	45 467 904	38 552 809	6 834 266
taux d'endettement (dettes financières/capitaux propres)	37,46%	45,50%	42,59%	40,40%	38,22%	35,26%
ratio d'endettement (dettes/actif)	0,31	0,36	0,33	0,31	0,30	0,28
ratio de solvabilité (actif/dettes)	3,40	2,97	3,18	3,39	3,45	3,62
ratio de liquidité générale (actif CT/dettes CT)	0,36	0,31	0,34	0,36	0,37	0,27

Pourcentage d'autofinancement du GPMH (2008-2013)

	En M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Résultat	52,108	2,039	11,305	-5,244	0,337	21,213	
+ dotations aux amortissements et provisions	56,203	61,925	59,751	67,047	57,917	51,679	
- reprises dotations amort. et prov.	-48,483	-19,979	-14,694	-38,161	-27,275	-45,685	
- neutralisation des amortissements	-1,359						
+ VNC des éléments d'actifs cédés	13,959	2,444	20,874	20,914	10,039	11,236	
- produits de cessions d'actifs	-23,863	-2,269	-26,140	-8,702	-2,522	-11,197	
- quote part subventions d'invest. virées au résultat	-13,535	-5,207	-9,452	-6,870	-4,782		
CAF	35,03	38,95	41,64	28,98	33,71	27,25	
taux de capacité d'autofinancement (CAF/CA)	17,87%	21,79%	22,28%	16,62%	19,43%	15,67%	
capacité de remboursement (dettes financières stables/CAF)	7,63	8,40	7,50	10,25	8,35	9,81	

ANNEXE N° 9 : CARACTÉRISTIQUES DES MARCHÉS DU GPMH

Nombre et montant des marchés passés par le GPMH entre 2008 et 2013 (par type de procédure)

	2008		2009		2010		2011		2012		2013		Total		
	Montant (€)	Nbre	Montant (€)	Nbre	Montant (€)	Nbre	Montant (€)	Nbre	Montant (€)	Nbre	Montant (€)	Nbre	Montant (€)	Nbre	
Appel offre ouvert	Montant	16 838 566	53	13 622 433	49	27 602 981	32	48 368 501	41	12 970 975	38	5 296 665	22	124 700 122	235
	%	14%	32%	42%	33%	62%	23%	54%	23%	31%	24%	30%	19%	36%	26%
Appel offre restreint	Montant	427 128	2			1 254 483	2	565 000	1					2 246 611	5
MAPA	Montant	6 856 037	98	11 187 300	84	10 694 764	97	12 372 853	107	9 432 355	101	9 409 980	76	59 953 288	563
	%	6%	59%	35%	57%	24%	71%	14%	61%	22%	64%	54%	67%	17%	63%
MAPA retenu	Montant									51 200	1			51 200	1
MAPA négocié	Montant					67 743	1			119 669	2			187 412	3
Négocié	Montant	95 009 944	12	7 261 192	14	4 834 770	5	28 608 511	26	19 631 120	17	2 677 244	12	158 022 781	86
	%	80%	7%	23%	10%	11%	4%	32%	15%	47%	11%	15%	11%	46%	10%
Accord cadre	Montant											117 380	3	117 380	3
Total général	Montant	119 131 676	165	32 070 925	147	44 454 741	137	89 914 865	175	42 205 318	159	17 501 269	113	345 278 795	896

Source : Cour des comptes sur données GMPH

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

catégorie (€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Fournitures	4 172 320	4 180 258	4 865 783	2 286 821	3 647 687	2 357 336	21 510 205
Services	8 527 330	13 026 144	12 208 387	12 494 043	7 102 026	8 882 822	62 240 752
Travaux	106 432 026	14 864 524	27 380 571	75 134 001	31 455 605	6 261 111	261 527 837
Total	119 131 676	32 070 925	44 454 741	89 914 865	42 205 318	17 501 269	345 278 795

Source : Cour des comptes sur données GMPH



00 8 9 7 D 1 6

Le Président du Directoire

Monsieur le Premier Président
Cour des Comptes
13 rue Cambar
75100 PARIS CEDEX 01

Le Havre,
le **03 MARS 2016**

Envoi dématérialisé avec Accusé Réception

OBJET : Comptes et gestion du Grand Port Maritime du Havre (GPMH),
exercices 2008 à 2013
Rapport particulier

Monsieur le Premier Président,

Vous m'avez adressé, par envoi dématérialisé du 16 février 2016, le rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion du Grand Port Maritime du Havre (GPMH) pour les exercices 2018 à 2013, actualisé pour la gestion jusqu'en 2014.

Je partage le contenu des recommandations formulées par la Cour, dont je puis vous assurer que certaines ont d'ores et déjà été prises en compte ou ont trouvé un début de mise en œuvre.

Ainsi en est-il en premier lieu de l'adaptation du programme d'investissement envisagé dans le projet stratégique à la capacité de financement (capacité d'autofinancement, subventions) que le GPMH peut y consacrer. La gouvernance de l'Etablissement a été sensibilisée et portera une attention particulière à l'adaptation de la priorisation des éléments de ce programme en fonction des moyens de financement que le GPMH pourra mettre en œuvre.

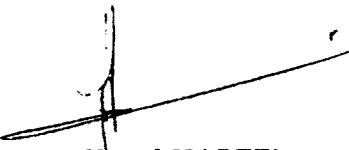
GRAND PORT MARITIME DU HAVRE

Terre-Plein de la Barre - CS 81413 - 76067 Le Havre Cedex - France
Tél : 02 32 74 73 32 - Fax : 02 32 74 73 35 - www.lehavre-haroports.com

En ce qui concerne la gestion domaniale, le Conseil de Surveillance du 27 novembre 2015 a adopté une nouvelle politique tarifaire prenant en compte à la fois la valeur marchande des biens qui peuvent être loués, les investissements que le GPMH y réalise et l'intérêt particulier qu'en tire l'occupant. Par ailleurs, dès lors que l'activité exercée par l'occupant présente un risque pour l'environnement, des clauses imposant la souscription d'une assurance environnementale sont insérées au contrat domanial tant pour les nouvelles implantations qu'à l'occasion des renouvellements des contrats arrivant à échéance. Enfin il est bien pris note pour l'avenir d'être attentif à ne pas limiter le périmètre dans lequel l'ouverture à la concurrence dans l'attribution des terminaux doit s'exercer.

S'agissant des ressources humaines, la mise en place d'un outil de suivi de l'activité des personnels fiable et articulé avec la paie a nécessité dans un premier temps une simplification du processus d'élaboration de la paie. Cette simplification a permis de réduire de 3 à 1 l'ensemble des éléments constitutifs de la chaîne de paie, tout en intégrant les remarques formulées par l'URSSAF lors de son dernier contrôle. Le plan de mise en place d'un outil de suivi des temps a déjà été construit et ajouté au schéma directeur des systèmes d'information, mais devra toutefois tenir compte du contexte social du GPMH et se faire en plusieurs étapes.

Je puis vous assurer, Monsieur le Premier Président, que le Directoire du GPMH et moi-même porteront une attention particulière à la mise en œuvre des recommandations de la Cour.



Hervé MARTEL