

Cour des comptes



SEPTIÈME CHAMBRE

S 2016-1537

RAPPORT PARTICULIER

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

PORT AUTONOME DE PARIS

Exercices 2009 à 2013,
actualisation jusqu'en 2015 pour la gestion

Juin 2016

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	7
LISTE DES RECOMMANDATIONS	10
INTRODUCTION.....	11
1 GOUVERNANCE, ORGANISATION ET COOPÉRATION	
INTERPORTUAIRE	13
1.1 Les missions du port.....	13
1.2 La clarification des relations avec Voies navigables de France (VNF)	13
1.3 Une gouvernance obsolète	15
1.3.1 Le conseil d'administration.....	15
1.3.1.1 La composition du conseil d'administration	15
1.3.1.2 Des difficultés dans la désignation de membres du conseil d'administration	16
1.3.1.3 Le président du conseil d'administration.....	16
1.3.1.4 Le fonctionnement du conseil d'administration	17
1.3.1.5 La prévention des conflits d'intérêts au sein du conseil d'administration	19
1.3.1.6 La composition du conseil d'administration doit être revue.....	21
1.3.1.7 Les autres instances émanant du conseil d'administration	21
1.3.2 Le directeur général.....	22
1.3.3 Les relations avec la tutelle	23
1.4 Organisation et fonctionnement	25
1.4.1 Un organigramme du siège modifié durant la période contrôlée	25
1.4.2 Les relations entre le siège et les agences	25
1.4.3 Des participations directes ou indirectes à des sociétés	26
1.5 Une coopération interportuaire très développée.....	27
1.5.1 Les ports de l'axe Seine ont fait le choix d'une coopération intégrée avec la mise en place du GIE HAROPA	27
1.5.2 Les premières réalisations du GIE HAROPA	29
1.5.2.1 Un vrai succès d'image, une stratégie des ports mieux articulée et une offre commune encore en construction	29
1.5.2.2 La gouvernance du GIE par rapport à celles des ports et la complexité de son animation constituent des points de vigilance.	29
1.5.2.3 Un apport du GIE à évaluer, face à de fortes attentes	29
1.5.3 Une coopération interportuaire sur l'axe Seine à approfondir encore.....	30
2 LA STRATÉGIE, LES INVESTISSEMENTS ET LES ACTIVITÉS PORTUAIRES	31
2.1 Une stratégie établie dans le cadre du projet stratégique 2010-2015	31
2.1.1 L'élaboration du projet stratégique 2010-2015	31
2.1.2 Le bilan du projet stratégique 2010-2015.....	32
2.1.3 Un nouveau projet stratégique pour 2015-2020	32
2.2 Les investissements	33
2.2.1 Une grande régularité dans le montant des investissements réalisés.....	33
2.2.2 Des actions pour améliorer le pilotage des investissements.....	34
2.2.3 Le projet stratégique 2015-2020 : une ambition en matière d'investissement	35
2.3 Le trafic portuaire	37

2.3.1	L'évolution générale du trafic fluvial de marchandises	37
2.3.1.1	Une stagnation globale sur la période	37
2.3.1.2	Le PAP est le troisième port français de conteneurs	38
2.3.1.3	Le fluvio-maritime	40
2.3.2	Les autres trafics.....	40
2.3.2.1	Le trafic ferroviaire et les oléoducs	40
2.3.2.2	Le transport de passagers	40
2.3.3	Des statistiques de trafic imparfaites.....	41
2.4	Les enjeux de la desserte et de la multimodalité.....	42
2.4.1	Des enjeux désormais pris en compte dans le cadre d'HAROPA.....	42
2.4.2	Le transfert des voies ferrées portuaires et la desserte ferroviaire	42
2.4.3	La desserte routière	44
2.5	La gestion du domaine	45
2.5.1	Un domaine en extension, dont le PAP tire la quasi-totalité de ses revenus.....	45
2.5.2	Une politique dynamique de gestion du domaine	46
2.5.2.1	Le PAP s'est doté d'une doctrine de gestion des conventions domaniales	46
2.5.2.2	L'évolution des conventions et le taux d'occupation	46
2.5.3	Une tarification complexe	47
2.5.3.1	Des tarifs réformés pendant la période contrôlée	47
2.5.3.2	Les effets de ces réformes sont lents à se faire sentir	48
2.5.4	Une politique de ristourne dont l'effet incitatif n'est pas établi.....	49
2.5.5	Les bateaux-logements, une recette marginale mais un sujet sensible.....	50
2.5.6	Un enjeu financier : les taxes foncières.....	52
2.6	La politique environnementale et l'intégration des ports dans la ville	53
2.6.1	Une prise en compte croissante des enjeux environnementaux	53
2.6.2	L'intégration dans la ville	54
3	BUDGET, COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE	55
3.1	Les prévisions budgétaires	55
3.2	Régime financier, organisation du poste comptable et production des comptes.....	55
3.3	L'évolution de l'actif et du passif : l'analyse du bilan.....	56
3.3.1	Des actifs en augmentation constante	56
3.3.2	Les modes de financement de l'activité : analyse du passif.....	57
3.4	L'évolution des produits et des charges : l'analyse du compte de résultat	58
3.4.1	Les produits : une progression quasi-constante.....	58
3.4.2	Des charges d'exploitation à maîtriser	59
3.5	La situation financière	60
3.5.1	Le résultat net comptable et les soldes intermédiaires de gestion	60
3.5.2	La situation financière.....	61
3.6	La qualité des comptes	61
3.6.1	L'intégration des voies ferrées portuaires en produits exceptionnels : une comptabilisation erronée	61
3.6.2	L'inventaire des actifs	62
3.6.3	Le recouvrement des recettes	62
3.7	Les contrôles et les outils de gestion.....	63
3.7.1	Une comptabilité analytique à promouvoir	63

3.7.2 Un contrôle interne à consolider	64
4 GESTION.....	64
4.1 Ressources humaines.....	64
4.1.1 L'effectif du port.....	64
4.1.1.1 Un effectif stable au cours de la période	64
4.1.1.2 Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences inaboutie.....	65
4.1.2 Le passage réussi à un nouvel accord d'entreprise.....	66
4.1.3 Une organisation du temps de travail atypique	67
4.1.4 Le climat social et l'absentéisme	68
4.1.5 La gestion des ressources humaines par les services du port.....	68
4.1.6 Les dépenses de personnel	69
4.1.6.1 L'évolution générale des dépenses de personnel.....	69
4.1.6.2 L'évolution de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) :.....	69
4.1.6.3 La rémunération des personnels	70
4.1.6.4 Les véhicules de fonction et de services.....	72
4.1.6.5 Les frais de déplacement et de réception.....	74
4.2 Achats et marchés.....	74
4.2.1 Le cadre réglementaire : le PAP n'a pas recours à la possibilité d'agir en tant qu'entité adjudicatrice	74
4.2.2 L'amorce d'une structuration de la fonction « achats » du PAP.....	75
4.2.2.1 L'amélioration du rôle des acteurs	75
4.2.2.2 La remise en ordre des achats.....	76
4.2.3 Une professionnalisation de l'achat encore inachevée.....	77
4.2.4 Les caractéristiques des achats du PAP.....	77
4.2.5 Examen de quelques marchés et conventions	78
CONCLUSION	80
ANNEXES.....	82

SYNTHÈSE

Le port autonome de Paris (PAP) est le premier port fluvial de France (20,3 Mt de trafic de marchandises en 2014). Son activité est répartie sur 70 sites en Île-de-France. Durant la période contrôlée, il a clarifié ses relations avec Voies navigables de France (VNF), en procédant à des échanges domaniaux équilibrés le conduisant en particulier à maîtriser l'ensemble des berges de Paris, à l'exception du port des Champs-Élysées, et en mettant fin au cumul de fonctions exercées par son directeur général qui était traditionnellement également directeur interrégional Île-de-France de VNF.

Alors que les raisons qui avaient motivé la modification de la gouvernance des ports autonomes maritimes par la réforme portuaire de 2008 (trop grand nombre de membres du conseil d'administration et risques de conflits d'intérêts) valaient tout autant pour le PAP, ce dernier conserve, huit années plus tard, une gouvernance obsolète avec un conseil d'administration au format excessif (32 membres) et auquel siègent des représentants des clients du port. On peut en outre noter la participation au conseil d'administration durant la période contrôlée de personnes dont la nomination n'a pas été faite selon les formes requises et le respect insuffisant d'un certain nombre de ses règles de fonctionnement interne. Tout en conservant au PAP son statut de port autonome, sa gouvernance doit être réformée, sur le modèle des grands ports maritimes (GPM), en limitant le nombre de membres du conseil d'administration (pas plus de 20), en excluant les représentants des clients et en instituant un conseil de développement représentant les milieux professionnels, sociaux et associatifs. Par ailleurs, les règles visant à prévenir les conflits d'intérêts (déclarations d'intérêts et conventions réglementées) sont insuffisamment appliquées alors que la composition du conseil d'administration aurait dû conduire le commissaire du Gouvernement et la tutelle à une vigilance renforcée. La tutelle devrait s'investir davantage pour les faire respecter, en particulier par l'élaboration de documents-types applicables à tous les ports concernés, ainsi que dans la stratégie de l'établissement, par l'envoi d'une lettre de mission au directeur général et la signature d'un contrat d'objectifs et de performance (COP), qui aujourd'hui n'existent pas.

Le port devrait adopter un document unique dans lequel seraient définies les compétences des agences et les responsabilités de leurs directeurs ainsi que les procédures de supervision de ces agences. Par ailleurs, si sa politique active de prise de participations peut être justifiée pour pallier l'insuffisance de l'initiative privée et soutenir le développement de l'intermodalité, il doit veiller à ne pas les multiplier et être attentif aux risques encourus.

Les GPM du Havre et de Rouen et le PAP 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, les limites constatées dans sa gouvernance, les difficultés rencontrées par le modèle économique des GPM ainsi que leurs besoins d'investissement rendent nécessaire d'approfondir encore la coopération interportuaire sur l'axe Seine. Le premier axe de cet approfondissement devrait être de coordonner la politique d'investissement des trois ports et de mutualiser son financement.

Les actions les plus structurantes prévues par le projet stratégique 2010-2015 ont été réalisées (révision de la tarification, certification environnementale, schéma de services portuaires, intégration des voies ferrées). Le projet stratégique 2015-2020 prévoit que le port cherche à diversifier ses ressources dans des activités nouvelles. Le PAP et ses tutelles doivent être attentifs à ce que cette diversification ne conduise pas le port à prendre des risques financiers excessifs.

Le PAP a amélioré le pilotage de sa politique d'investissement. Il a réalisé 189,8 M€ d'investissements sur la période 2009-2014. La régularité du volume d'investissement est permise par une capacité d'autofinancement importante. Les retards pris par les grands projets de développement ont toutefois pu conduire à financer des investissements moins stratégiques que ceux qui étaient prévus initialement.

Le trafic fluvial est resté stable (+ 0,2 %) entre 2009 et 2014 (20,3 Mt) ; il a augmenté de 2,42 Mt entre 2009 et 2012 (+12 %) puis diminué de 2,3 Mt entre 2012 et 2014 (- 10,5 %). La conjoncture économique a eu un impact négatif sur les flux de marchandises, en particulier dans les secteurs du bâtiment et travaux publics (BTP) et de la logistique, cruciaux pour le port. La relance du projet de Canal Seine-Nord Europe, avec une perspective de mise en service vers 2022-2023, pose un double défi au PAP : créer en Île-de-France les capacités permettant d'absorber les trafics fluviaux qui résulteraient de l'ouverture du canal et participer à l'approfondissement d'HAROPA pour contribuer à la résistance des GPM normands au choc de compétitivité que représentera pour eux cette ouverture. Par ailleurs, le PAP est devenu propriétaire de son réseau ferré portuaire. Le trafic ferroviaire y a crû de 85% entre 2009 et 2013 mais a marqué le pas en 2014 avec une baisse de 8 % par rapport à 2013.

Le modèle économique du PAP est fondé sur les recettes domaniales qui sont passées (avant ristournes) de 82,7 M€ en 2009 à 99,2 M€ en 2014. Les ristournes sont passées de 8,97 à 9,87 M€ (dont 6,2 M€ pour celles pour trafic). Compte tenu de l'importance de ces ristournes, on peut regretter que leur efficacité ne soit pas davantage évaluée. Le PAP est devenu propriétaire, au 1er janvier 2011, des biens de l'État qui lui étaient affectés à cette date, à l'exception de ceux relevant du domaine public fluvial naturel. Il s'est doté en 2011 d'une doctrine en matière de conventions domaniales, qui peut constituer une référence en matière de gestion domaniale pour les autres ports. Le port a profondément modifié sa politique tarifaire au cours de la période contrôlée, mais ces modifications ne s'appliquant qu'aux nouvelles conventions, l'effet de cette réforme est encore peu sensible. Certains secteurs n'ont pas été concernés par cette revalorisation : bateaux-logements, croisières avec hébergement, certains ports pour le foncier non bâti. Enfin, l'indexation sur l'indice du coût de la construction (ICC) a constitué l'essentiel de la croissance du chiffre d'affaires entre 2009 et 2014 (+ 15,5 % entre 2009 et 2014 mais + 2,7 % hors indexation). Cela peut représenter un risque pour l'avenir compte tenu de son évolution. Il convient de conserver un mode d'indexation automatique, mais de réfléchir à une alternative à l'ICC.

Bien que resté port autonome et donc, en l'état actuel de la doctrine administrative et de la jurisprudence, exonéré de taxe foncière, le PAP s'est vu réclamer par les services fiscaux les taxes foncières et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Il a reconnu devoir la TEOM. La remise en cause du statut fiscal spécifique du PAP serait susceptible de modifier son modèle économique.

La bonne intégration des sites portuaires dans les villes qui les accueillent est un enjeu vital pour le PAP qui doit faire accepter par les élus et la population le maintien des installations portuaires existantes voire leur développement. Le port s'inscrit dans une démarche de développement durable en promouvant le transport fluvial et en prenant en compte les problématiques environnementales dans ses activités. Il se soucie de l'impact de l'activité de ses clients sur l'environnement et la qualité de vie des riverains (charte Sable en Seine, charte du port de la gare).

La situation financière du port est satisfaisante. Les produits ont augmenté de 11,7 % entre 2009 et 2014, essentiellement du fait de la hausse des produits des domaines. Les charges sont en hausse modérée sous l'effet conjugué d'une hausse des dettes d'exploitation et des charges de personnel et d'une légère baisse des dettes financières et exceptionnelles. L'excédent brut d'exploitation (rentabilité économique) se maintient, le résultat d'exploitation est particulièrement positif et la capacité d'autofinancement élevée (47,3 M€ en 2014). Le taux d'endettement est tout à fait soutenable.

L'effectif du PAP est fixé depuis 2002 par le conseil d'administration à 202 emplois. Le port s'est engagé dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) encore inaboutie. Il a adhéré volontairement à la convention collective nationale unifiée (CCNU) et a conclu un nouvel accord d'entreprise qui a conduit à reclasser les salariés dans une nouvelle grille de rémunération. Cette opération a représenté un travail approfondi et offre un cadre pour une gestion plus dynamique des ressources humaines du port dont la direction générale du PAP doit exploiter toutes les potentialités. Le PAP reste régi par un accord sur la réduction du temps de travail du 30 juin 1999 qui prévoit une organisation du temps de travail hebdomadaire sur quatre jours, qui s'applique à tous les salariés du port, à l'exception des membres du comité exécutif. Cette organisation ne facilite pas la conduite des projets, qui tendent à s'étaler dans le temps. La contrepartie devrait être un strict contrôle du respect du temps de travail. Le PAP devrait mettre en place un pointage automatisé pour s'assurer du respect des horaires.

Les charges de personnel ont augmenté de 14,2 % entre 2009 et 2014. Le constat du précédent rapport de la Cour selon lequel la politique de rémunération du PAP est particulièrement généreuse reste valable. Le nouvel accord d'entreprise permet une plus grande prise en compte du mérite dans les avancements et promotions, mais au risque d'un certain manque de sélectivité (la moitié des agents a reçu un avancement ou une promotion en 2014). La refonte de la politique d'intéressement a permis d'en maîtriser le coût. Par ailleurs, le parc automobile est important (70 véhicules pour 202 agents en 2014). Le PAP devrait remettre dans le pool un plus grand nombre de véhicules pour accroître l'utilisation de chacun d'entre eux et réduire l'importance de ce parc.

À la suite des recommandations du précédent rapport de la Cour des comptes, le PAP a mieux structuré sa politique des achats autour d'un bureau des marchés dont le rôle a été renforcé. Si cela a permis d'améliorer les procédures de passation, il convient de renforcer le suivi de l'exécution des marchés, tant par l'ordonnateur que par le comptable. Le PAP a également entamé un réel effort de remise en ordre de certains marchés en son sein, qui étaient auparavant passés par chacune des agences. Au-delà du seul PAP, il serait utile de mutualiser certains achats avec les grands ports maritimes du Havre et de Rouen.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (*Tutelle et commissaire du gouvernement*) : Recueillir les déclarations d'intérêts selon les délais et les critères prévus, les utiliser pour faire respecter les règles de déport et de conventions réglementées et élaborer des documents-types valables pour tous les ports.

Recommandation n° 2 : (*Tutelle*) : Réformer la gouvernance du PAP, en limitant le nombre de membres du conseil d'administration (pas plus de 20), en retranchant les représentants des clients et en instituant un conseil de développement représentant les milieux professionnels, sociaux et associatifs.

Recommandation n° 3 : (*PAP*) : Adopter un document unique dans lequel seraient définies les compétences des agences et les responsabilités de leurs directeurs ainsi que les procédures de supervision de ces agences.

Recommandation n° 4 : (*PAP*) : Mettre en place un dispositif de suivi de la performance du GIE HAROPA pour Ports de Paris.

Recommandation n° 5 : (*PAP*) : Évaluer l'efficacité des ristournes pour trafic et réexaminer le principe de la ristourne forfaitaire pour les plateformes multimodales.

Recommandation n° 6 : (*PAP et tutelle*) : Rapprocher les tarifs des bateaux-logements de ceux des installations à caractère d'animation et de loisirs et rendre obligatoire le recours à un acte authentique pour leur cession.

Recommandation n° 7 : (*PAP*) : En matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, définir une organisation-cible à cinq ans et mettre en place un plan d'actions pour l'atteindre.

Recommandation n° 8 : (*PAP*) : Mettre en place un système de pointage automatisé pour contrôler le temps de travail en commençant par le siège.

Recommandation n° 9 : (*PAP*) : Mettre fin au régime de cumul, sept semaines par an, d'un jour férié avec un jour non travaillé supplémentaire.

Recommandation n° 10 : (*PAP*) : Réduire la taille du parc automobile et le nombre des véhicules faisant l'objet d'une attribution individuelle et renoncer au recours à la location longue durée de véhicules.

Recommandation n° 11 : (*PAP, GPMH et GPMR*) : Mutualiser certains achats avec les grands ports maritimes du Havre et de Rouen.

INTRODUCTION

La Cour des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du port autonome de Paris (PAP) pour les exercices 2009 à 2013 (actualisation à 2014), en application des articles L.111-3 et L.133-1 du code des juridictions financières. Établissement public de l'État, le PAP est le premier port fluvial de France pour le trafic de marchandises (20,3 Mt en 2014) et le premier port fluvial mondial dans le domaine du tourisme (près de huit millions de passagers en 2014). Plus qu'un port, c'est un réseau de ports : son activité est répartie sur 70 sites en Île-de-France, dont six plateformes multimodales et six terminaux à conteneurs. Les plus importants sont Gennevilliers, Bonneuil-sur-Marne et Limay.

Carte n°1 : Le réseau portuaire du Port autonome de Paris



Source : Port autonome de Paris

Son modèle économique est fondé sur les recettes domaniales (plus de 96 % de ses revenus) qui sont passées (avant ristournes) de 82,7 M€ en 2009 à 99,2 M€ en 2014. Les ristournes sont, elles, passées de 8,97 à 9,87 M€. Les droits de port perçus sur le trafic fluvial ne représentent que 1,6 % du chiffre d'affaires. En 2014, l'effectif du PAP est de 200 en équivalent temps plein (ETP) et ses charges de personnel représentent 17,3 M€.

La réforme portuaire de 2008, qui a transformé les ports autonomes maritimes en grands ports maritimes (GPM) et a modifié leur gouvernance, n'était pas applicable au PAP qui a pour l'essentiel conservé la gouvernance issue de ses textes constitutifs, à savoir la loi n° 68-917 du 24 octobre 1968 relative au port autonome de Paris (codifiée dans le code des transports¹ par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports) et par le décret n° 69-535 du 21 mai 1969 pris pour son application (codifié dans le code des transports² par le décret n° 2013-253 du 25 mars 2013 relatif aux dispositions de la quatrième partie réglementaire du code des transports).

Durant la période contrôlée, le PAP est entré dans une coopération portuaire approfondie dans la vallée de la Seine avec les GPM du Havre et de Rouen, qui a donné lieu à la constitution du GIE HAROPA. Cette coopération représente un vrai changement de paradigme pour le PAP dont le caractère portuaire est réaffirmé par cette ouverture sur le grand large.

Le conseil d'administration du port a décidé en 2009 de recourir à la dénomination commerciale Ports de Paris puis, après la constitution d'HAROPA, à HAROPA - Ports de Paris. Juridiquement toutefois, le nom demeure port autonome de Paris.³ C'est cette dernière appellation qui sera utilisée dans ce rapport.

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 Aux articles L. 4321-1 à L. 4322-20.

² Aux articles R. 4322-1 à R. 4322-71

³ Il n'est pas envisagé de modifier ce nom dans les textes. La jurisprudence du Conseil d'État du 2 juillet 2014, *Grand port maritime de la Rochelle*, incite d'ailleurs à conserver l'appellation de port autonome.

1 GOUVERNANCE, ORGANISATION ET COOPÉRATION INTERPORTUAIRE

1.1 Les missions du port

Le PAP est chargé, à l'intérieur des limites de sa circonscription qui couvre toute l'Île-de-France sauf trois canaux parisiens gérés par la ville de Paris, de l'exploitation, de l'entretien et de la police de la conservation de toutes les installations portuaires publiques utilisées par la navigation de commerce et de la gestion du domaine immobilier qui lui est confié. Il peut entreprendre toute action susceptible de favoriser ou promouvoir le développement de l'activité sur ces installations et, après accord des collectivités locales intéressées, participer à toutes activités ayant pour objet la mise en valeur des voies navigables dans le périmètre de sa circonscription.

L'article 61 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a élargi ces missions en prévoyant que le port autonome veille à assurer une bonne desserte, notamment ferroviaire, des installations portuaires et en lui permettant d'exercer, notamment par l'intermédiaire de prises de participations dans des personnes morales, des activités ou réaliser des acquisitions dont l'objectif est de nature à concourir, à l'intérieur ou à l'extérieur de sa circonscription, au développement du port.

Compte tenu de ses compétences, la question de la régionalisation du PAP aurait pu se poser, mais son insertion dans la coordination portuaire sur l'axe Seine avec les GPM du Havre et de Rouen, et l'enjeu national que représente la réussite de cette coordination, justifient pleinement que le PAP demeure un établissement public national.

1.2 La clarification des relations avec Voies navigables de France (VNF)

VNF et le PAP interviennent tous deux en matière de transport fluvial en Île-de-France. Si en théorie, ils ont des compétences distinctes (VNF est chargé de la gestion des réseaux et le PAP des ports, terminaux et escales), la pratique est plus complexe. Si la loi de 1968 a confié au port la mission d'exploiter à l'intérieur des limites de sa circonscription toutes les installations portuaires utilisées pour la navigation de commerce et d'en créer de nouvelles, le décret n° 70-851 du 29 septembre 1970 a délimité les biens et installations qui lui étaient remis et ainsi cristallisé son domaine propre. Les créations ultérieures de ports et d'escales se sont faites sur le domaine de l'État géré depuis le début des années 1990 par VNF. Par ailleurs, à Paris, les berges relevaient tantôt du PAP, tantôt de VNF selon qu'elles se situaient ou non dans une emprise portuaire. Compte tenu de cette imbrication et pour faciliter la coordination entre les deux établissements, l'usage a longtemps été de confier au directeur général du PAP, les fonctions de chef du service de navigation de la Seine (SNS), service déconcentré de l'État mis à la disposition de VNF, ce qui emportait sa nomination comme directeur interrégional Île-de-France de VNF. Dans les faits, cette coordination n'a pas fonctionné.

À la suite du rapport que lui a remis en avril 2009 M. Bordry, ancien président de VNF, le secrétaire d'État chargé des transports a demandé, par lettre du 11 mai 2010, aux deux établissements publics de procéder à la répartition du domaine public de l'État qui leur est confié en appliquant les principes suivants :

- à Paris, une gestion unique des quais de la Seine permettant de conforter et développer les activités portuaires et de logistique en accord avec la Ville, le domaine public fluvial est confié en totalité au PAP, à l'exception du port des Champs-Élysées ;

- sur le reste de l'Île-de-France, les emprises portuaires publiques (existantes ou futures), les emprises confiées au PAP par son décret fondateur, celles ayant déjà fait l'objet d'un transfert de gestion au PAP ou celles pour lesquelles le PAP a délivré une autorisation d'occupation temporaire (AOT) relèvent du PAP. Le reste du domaine public fluvial d'Île-de-France est confié à VNF.

Pour que les transferts soient neutres globalement, il a été prévu de compenser le transfert de VNF vers le PAP des biens confiés à VNF à Paris et non productifs de revenus aujourd'hui, par un transfert symétrique, du PAP vers VNF, d'emprises d'anciennes installations portuaires de la petite couronne ayant perdu cette vocation. 13 arrêtés préfectoraux ont été pris en décembre 2010 pour opérer ces transferts de gestion au 31 décembre 2010 : six prévoyaient des transferts de gestion de VNF vers le PAP (tous les départements sauf la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise) et sept du PAP vers VNF (tous les départements sauf Paris). Ces transferts de gestion ont été conçus pour être équilibrés en linéaire comme en recettes. Ils n'ont donc donné lieu au versement d'aucune soulte entre les deux établissements. Ils n'ont pas eu d'impact significatif sur le chiffre d'affaires du PAP.

Enfin, la nomination par l'arrêté ministériel du 25 janvier 2010 d'un nouveau chef du SNS en remplacement de M. Hervé Martel, ce dernier restant directeur général du PAP, a mis fin à l'usage voulant que cette fonction, et celle de directeur régional de VNF qui lui est liée, soient exercées par le directeur général du PAP. L'opération de décroisement est en cours d'achèvement avec la répartition physique des effectifs du PAP, de l'État et de VNF sur le bief parisien. Les effectifs du PAP sont en cours de regroupement sur le site de Grenelle, les effectifs de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA) sur le site de Miollis et les effectifs de VNF sur deux bâtiments à Austerlitz. Cette nouvelle répartition doit se traduire par des ajustements domaniaux et, si nécessaire, par le versement d'une soulte à l'État. La maîtrise du port des Champs-Élysées pourrait revenir au PAP à cette occasion.

<p>Le PAP a clarifié ses relations avec VNF, en procédant à des échanges domaniaux équilibrés conduisant en particulier le port à maîtriser l'ensemble des berges de Paris, à l'exception du port des Champs-Élysées et en mettant fin au cumul des fonctions exercées par son directeur général qui était traditionnellement également directeur interrégional Île-de-France de VNF. Ces clarifications facilitent les relations entre les services de l'État, de VNF et du port et la compréhension de l'organisation par les clients et les collectivités locales.</p>

1.3 Une gouvernance obsolète

Si la réforme portuaire de 2008 a modifié la gouvernance des ports autonomes maritimes, devenus GPM, en réduisant le nombre des membres de leurs conseils d'administration, devenus conseils de surveillance, et en créant des conseils de développement, au rôle purement consultatif, pour accueillir en particulier les représentants de la place portuaire, le PAP a conservé un conseil d'administration au format important (32 membres) et auquel siègent les clients du port. Le décret n° 2012-669 du 4 mai 2012 relatif au port autonome de Paris et portant diverses dispositions en matière portuaire lui a étendu certaines innovations apportées par la réforme aux grands ports maritimes (comité d'audit, prévention des conflits d'intérêts), ainsi que la possibilité de transiger. La portée de ce décret est à relativiser : le port avait déjà créé un comité d'audit de sa propre initiative et disposait depuis 1999 de règles déontologiques.

1.3.1 Le conseil d'administration

1.3.1.1 La composition du conseil d'administration

Aux termes de la loi n° 68-917 du 24 octobre 1968 relative au port autonome de Paris, et de son décret d'application n° 69-535 du 21 mai 1969, tous deux codifiés dans le code des transports, le conseil d'administration du PAP comporte 32 membres : 12 désignés par les collectivités territoriales et la chambre de commerce et d'industrie de la circonscription du port⁴, quatre élus par les salariés, dont un représentant des cadres, et 16 nommés par décret sur le rapport du ministre chargé des transports⁵ (dont six représentants de l'État et 10 personnalités qualifiées). Les catégories d'usagers parmi lesquelles doivent être nommées ces personnalités qualifiées sont les suivantes : principales entreprises industrielles, commerciales et agricoles des régions desservies par le port, entreprises de navigation, entreprises de transports terrestres et concessionnaires d'outillages publics, entreprises de manutention, d'entrepôt, de transit et de courtage.

Le conseil d'administration du port présente donc les caractéristiques suivantes : un nombre de membres important (32), la présence en son sein des usagers et clients du port (10), une forte représentation des collectivités territoriales (11) et une faible proportion des représentants de l'État (6 sur 32).

⁴ un par le conseil régional d'Île-de-France, deux par le conseil de Paris (un au titre de la commune et un au titre du département), sept par chacun des conseils généraux des autres départements d'Île-de-France (Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise, Seine-et-Marne), un par le conseil municipal de Gennevilliers, siège de la plus importante zone portuaire francilienne, et un par la chambre régionale de commerce et d'industrie Paris Île-de-France (CRCIPIF).

⁵ un membre du Conseil d'État sur proposition de son vice-président, cinq membres respectivement sur proposition du ministre chargé de l'économie, des finances et du budget, du ministre chargé des transports, du ministre chargé de l'industrie, du ministre chargé de l'urbanisme et du logement, et du ministre de l'intérieur et 10 personnalités choisies « parmi les principaux usagers du port ou désignées en raison de leur compétence dans les problèmes relatifs aux ports, à la navigation, à l'économie régionale et à l'économie générale, dont deux proposées par la CRCIPIF.

1.3.1.2 Des difficultés dans la désignation de membres du conseil d'administration

1.3.1.2.1 Des retards dans le remplacement de représentants de l'État

Des retards récurrents ont été constatés dans la nomination de représentants de l'État durant la période contrôlée. Ainsi le représentant du ministre de l'intérieur, traditionnellement le préfet, secrétaire général de la préfecture de région Île-de-France, ayant été nommé à un autre emploi par décret en conseil des ministres le 27 juin 2008, il a fallu attendre le 14 janvier 2010 pour que son successeur, pourtant nommé dans cet emploi à ce même conseil des ministres, soit nommé membre du conseil d'administration. Ce siège de représentant de l'État est ainsi resté vide un an et demi. On peut mentionner également le siège de représentant du ministre chargé de l'industrie, vacant du 19 juin 2012 au 5 mars 2013 ou celui du représentant du ministre chargé de l'économie sans titulaire entre juin 2013 et juin 2014. Si la tutelle fait valoir la longueur du processus interministériel aboutissant à ces nominations, ces retards réduisent la représentation de l'État, déjà faible, au sein du conseil d'administration.

1.3.1.2.2 Des nominations irrégulières de personnalités qualifiées

À compter du conseil d'administration du 11 mai 2011 siègent deux personnalités proposées par délibération de la Chambre régionale de commerce et d'industrie Paris Île-de-France (CRCIPIF) du 3 février 2011. Aucun décret n'ayant été pris pour nommer ces deux personnes à la suite de cette proposition, leur participation au conseil d'administration du port est irrégulière, ce qui affecte la régularité des délibérations adoptées lors des conseils d'administration auxquels au moins l'un des deux a participé entre le 11 mai 2011 et fin 2014. Cette situation a pris fin en 2015 avec la nouvelle désignation de deux personnalités par la CRCIPIF et leur nomination au conseil d'administration par le décret du 3 mars 2015.

1.3.1.2.3 Un renouvellement tardif en 2015

Le dernier renouvellement des représentants de l'État et des personnalités qualifiées a pris un peu de temps. Le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche a dû, par arrêté du 13 janvier 2015, proroger les mandats des membres du conseil de deux mois. Le décret du 3 mars 2015 a finalement procédé à ces nominations. Le conseil de 2015 marque un renouvellement (17 nouveaux administrateurs), une plus grande féminisation (y compris de la présidence), un rajeunissement et l'entrée d'une association environnementale.

1.3.1.3 Le président du conseil d'administration

Le président, élu pour cinq ans par le conseil parmi ses membres, exerce un contrôle permanent sur l'ensemble de la gestion du port et veille à l'exécution des décisions prises par le conseil. Le président durant la période contrôlée, élu pour la première fois en 2001, était par ailleurs président du comité des armateurs fluviaux (depuis 1995 et jusqu'en 2012). Il est également président du conseil d'administration de Paris Terminal SA (PTSA), filiale et un des principaux clients du port. En dépit des observations antérieures de la Cour, cette situation ambiguë a perduré.

Par ailleurs, le cumul des fonctions de président du conseil d'administration du port et de président du comité des armateurs fluviaux (jusqu'en 2012) peut susciter des conflits d'intérêts, les intérêts du port et ceux des armateurs fluviaux pouvant ne pas converger, par exemple en matière tarifaire.

Le président du conseil d'administration a été atteint par la limite d'âge de 67 ans⁶ le 4 avril 2014. Le renouvellement des membres d'une partie du conseil (représentants de l'État et personnes qualifiées) devant intervenir en janvier 2015, par délibération du conseil d'administration réuni le 5 février 2014, il a été maintenu à la fonction de président du conseil à titre intérimaire jusqu'au 14 janvier 2015, comme le permet 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. Enfin, le 6 mai 2015, une personnalité qualifiée, chef du département international de Monoprix, a été élue à la présidence du conseil d'administration du port.

1.3.1.4 Le fonctionnement du conseil d'administration

1.3.1.4.1 Fréquence des réunions et participation

L'article 13 du décret n° 69-535 prévoit que : « le conseil d'administration se réunit en séance ordinaire au moins quatre fois par an sur convocation de son président. » Il s'est réuni cinq fois par an (et même six en 2009 et 2012 du fait de la réunion d'un conseil extraordinaire pour donner l'avis du conseil sur les personnalités qualifiées et le nouveau directeur général). Si le taux d'assiduité (63 % sur la période 2009-2013) est assez stable selon les années (entre 58 % en 2009 et 67 % en 2012), il varie en revanche fortement selon les catégories de membres : les plus assidus sont les représentants du personnel (94 % sur la période) suivis des personnalités qualifiées (76 %) ; le taux de présence des représentants des collectivités territoriales (41 %) et de ceux de l'État (58 %) est plus faible. La règle qui veut qu'un membre du conseil d'administration est réputé démissionnaire d'office après trois absences consécutives sans motif légitime n'a jamais été appliquée.

Cela modifie les rapports entre les composantes du conseil : si les représentants du personnel et les personnalités ont une présence moyenne (respectivement quatre et huit) proche de leur présence théorique (de quatre et dix), ce n'est pas le cas des représentants de l'État (trois au lieu de six) et de ceux des collectivités territoriales (cinq au lieu de onze).

⁶ Le décret n° 2011-1655 du 28 novembre 2011 relatif à la limite d'âge pour exercer les fonctions de président et de membre du conseil d'administration du Port autonome de Paris et de président du conseil de surveillance d'un grand port maritime, a porté de 65 à 67 ans cette limite d'âge.

1.3.1.4.2 Si les conseils sont bien organisés, la qualité des débats est limitée par le nombre des participants et par le trop grand nombre de sujets

Les conseils d'administration sont bien préparés par les services du port et les dossiers, de qualité, transmis dix jours avant la séance. Le PAP organise une réunion technique préparatoire avec des représentants d'une partie des administrateurs de l'État (APE, VNF et DRIEA), la préfecture de région et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) 15 jours avant le conseil d'administration. Il n'y a en revanche pas de réunion des représentants de l'État hors de la présence du port.

La taille du conseil d'administration (32 membres contre 17 pour les conseils des GPM) ne permet pas à tous de s'exprimer et limite l'implication de chacun des membres. Nombre de membres du conseil considèrent qu'il examine trop de questions (sa durée est généralement de trois à quatre heures), ce qui limite la possibilité de débats approfondis sur les questions stratégiques et peut décourager la participation de certains membres⁷, en particulier les représentants des collectivités territoriales.

Cela résulte de l'insuffisante délégation par le conseil d'administration au directeur général, le règlement intérieur étant assez restrictif sur ce point. Par exemple, le directeur général n'a pas délégation pour modifier l'organigramme.⁸ Le renouvellement du conseil devrait permettre d'envisager de plus amples délégations au directeur général⁹.

1.3.1.4.3 Des règles non respectées dans le fonctionnement du conseil

Certaines règles de fonctionnement interne du conseil d'administration n'ont parfois pas été respectées :

- s'agissant des nominations qui doivent être faites par le conseil d'administration, alors que le décret prévoit un vote à bulletin secret, elles ont été à de nombreuses reprises faites sans recours à cette procédure ;
- des pouvoirs en blanc¹⁰ ont été confiés par des membres du conseil d'administration à son président qui les a attribués de manière discrétionnaire.

Il convient toutefois de noter, sur ces points, une amélioration progressive durant la période contrôlée. Le renouvellement du conseil d'administration devrait y contribuer.

⁷ Ainsi, le conseil convoqué pour siéger le 2 juillet 2014 n'a pas pu se tenir faute de quorum (14 administrateurs présents) ; à la suite d'une seconde convocation, il a pu valablement délibérer le 7 juillet avec seulement 10 membres présents.

⁸ Dans la modification du règlement intérieur (CA du 27 juin 2012) qui suit le décret du 4 mai 2012 qui avait introduit la possibilité de lui déléguer les modifications d'organigramme en supprimant l'interdiction de ce faire figurant dans le décret statutaire, le conseil d'administration a rejeté cette délégation.

⁹ Depuis 2015, dans chaque délibération que le conseil d'administration prend sur un investissement, il autorise le directeur général à dépasser, dans la limite de 10 %, le plafond qu'il vote pour cet investissement sans avoir à repasser devant lui.

¹⁰ Ces pouvoirs en blanc ne sont pas conformes à l'article 13 du décret n° 69-535.

1.3.1.5 La prévention des conflits d'intérêts au sein du conseil d'administration

La composition du conseil d'administration, qui assure une forte représentation aux clients du port, accroît le risque de conflits d'intérêts. Elle devrait conduire à appliquer avec vigilance les dispositions réglementaires visant à les prévenir, renforcées et précisées par le décret du 4 mai 2012, qui a rapproché le régime applicable au PAP de celui des GPM.

L'article 9 du décret n° 69-535 prévoit, depuis 1999, l'obligation pour les membres du conseil d'administration d'adresser au commissaire du Gouvernement, dans les quinze jours suivant leur nomination ou leur désignation, une déclaration d'intérêts comportant un certain nombre de mentions. Le décret de mai 2012 a substitué à ce régime spécifique l'application du régime applicable aux GPM.¹¹ Le commissaire du Gouvernement a rappelé lors des conseils d'administration du 27 janvier 2010 et du 6 mai 2015 l'obligation pour ses membres de lui transmettre une déclaration sur les intérêts qu'ils pourraient avoir dans des sociétés pouvant contracter avec le port. S'agissant des administrateurs de 2010, il n'a pas été possible pour le rapporteur de s'assurer de l'existence de ces déclarations, le commissaire actuel faisant valoir le départ en retraite du commissaire précédent, à qui il a succédé en août 2014, pour expliquer qu'il n'a pu retrouver les déclarations faites à l'époque. On peut s'étonner que des documents indispensables à l'exercice de la mission du commissaire du Gouvernement ne soient pas transmis lors d'un changement de commissaire. Cela montre que les déclarations d'intérêts sont davantage perçues comme une formalité à remplir que comme un instrument au service d'un objectif, la prévention des conflits d'intérêts. Le rapporteur ayant demandé au commissaire de lui transmettre celles faites en 2015, 21 déclarations ont été produites (dont une non signée et ne précisant pas si la personne a ou non des intérêts). 11 déclarations n'avaient donc pas encore été adressées au commissaire six mois après le renouvellement du conseil¹². Trois des six représentants de l'État seulement avaient adressé la leur. Sur les 21 déclarants, 20 ont eu recours au modèle-type diffusé par le port. Si le recours à ce modèle n'est pas obligatoire, on peut noter que la déclaration faite sous une autre forme ne comporte pas toutes les mentions requises par les textes, en particulier s'agissant du conjoint. En outre, alors que ces déclarations doivent être transmises par le commissaire du Gouvernement au contrôleur général économique et financier (CGefi), ce dernier n'en a pas été rendu destinataire.

¹¹ Prévu par les articles R. 102-4 et R. 102-5 du code des ports maritimes devenus articles R. 5312-18 et R. 5312-19 du code des transports, il consiste en l'obligation pour les membres du conseil d'adresser au commissaire du Gouvernement, dans les 15 jours suivant leur nomination ou leur désignation, une déclaration d'intérêts comportant un certain nombre de mentions. Tout membre n'ayant pas souscrit cette déclaration dans le délai prescrit auprès du commissaire du Gouvernement fait l'objet, de la part de celui-ci, d'une demande écrite l'invitant à la produire dans un délai de 15 jours. Faute d'avoir produit sa déclaration dans ce nouveau délai, ce membre est réputé démissionnaire du conseil.

¹² Par ailleurs, les dispositions résultant de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui prévoient l'obligation pour le président du conseil d'administration et le directeur général de transmettre à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts ont été respectées.

Par ailleurs, le décret du 4 mai 2012 a rendu applicable aux membres du conseil d'administration du PAP le mécanisme de conventions réglementées¹³ prévu par l'article R. 102-8 du code des ports maritimes pour les membres des conseils de surveillance des GPM. Toute convention entre le port et un de ses administrateurs ou une société et organisme que cet administrateur dirige, contrôle ou dont il possède une fraction de vote supérieure à 5 %, doit être soumise à autorisation du conseil. S'il s'agit d'opérations courantes conclues à des conditions normales, une simple communication par l'administrateur de la convention au président du conseil, au commissaire du Gouvernement et au CGefi, suffit. Le président informe de toute autorisation de convention les commissaires aux comptes qui établissent un rapport spécial sur ces conventions. Durant la période contrôlée, le commissaire du Gouvernement a indiqué qu'il ne s'était pas vu communiquer de convention par un membre du conseil et qu'il n'avait pas eu nécessité d'avertir le conseil d'une situation susceptible d'exposer un de ses membres à l'application de l'article 432-12 du code pénal.

S'agissant du déport des membres du conseil d'administration pour les sujets pour lesquels ils sont susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts, on peut noter une évolution positive entre le début de la période contrôlée, où la notion de déport semble assez largement ignorée, et la fin où elle est appliquée de manière plus systématique, parfois à l'initiative du commissaire du Gouvernement.

Consciente de la nécessité d'explicitier aux administrateurs les règles de déontologie qui leur sont applicables, la direction générale du port a élaboré un « vade-mecum des administrateurs » achevé en janvier 2015. Il comporte des modèles de déclaration d'intérêts et de courriers relatifs aux conventions réglementées. Ce document a été approuvé par les tutelles. S'il convient de saluer cette initiative, on peut regretter que la tutelle n'ait pas élaboré un tel document pour l'ensemble des ports soumis aux mêmes obligations déontologiques, ainsi qu'un modèle unique de déclaration d'intérêts permettant de s'assurer que les déclarations fournies remplissent bien les exigences posées par la réglementation.

L'engagement de la tutelle et du commissaire du Gouvernement dans la prévention des conflits d'intérêts devrait être accru, tant par l'élaboration de documents-types valables pour tous les ports concernés que par le recours systématique aux pouvoirs coercitifs dont dispose le commissaire du Gouvernement en la matière (injonction à produire la déclaration d'intérêts dans un délai de 15 jours, dont le non-respect entraîne la démission d'office). Surtout, les déclarations d'intérêts une fois recueillies doivent être utilisées pour déterminer, en fonction des affaires soumises au conseil d'administration, les risques éventuels de conflits d'intérêts, afin de faire respecter les règles en matière de déports et de conventions réglementées.

La Cour prend note de l'engagement de la tutelle à faire prochainement un rappel aux commissaires du Gouvernement sur leurs obligations en matière de conflits d'intérêts et à diffuser des documents-types à cette occasion.

¹³ Ce dispositif se substituait à un dispositif antérieur prévoyant que le membre du conseil d'administration qui avait connaissance d'un projet de convention entre le port et une société ou un organisme mentionné dans sa déclaration d'intérêts devait en aviser par écrit le commissaire du Gouvernement et le contrôleur général économique et financier et s'abstenir de participer à tous les actes relatifs à cette convention. Notamment il ne peut pas assister à la délibération ni participer au vote relatif à la convention.

1.3.1.6 La composition du conseil d'administration doit être revue

La composition du conseil d'administration fait apparaître deux difficultés principales : le nombre pléthorique de ses membres et le risque important de conflits d'intérêts lié à la présence en son sein de représentants des usagers et clients, risque accru par les insuffisances constatées dans la mise en œuvre des dispositions visant à prévenir ces conflits. C'est exactement pour ces raisons que la réforme portuaire de 2008 a modifié la composition des conseils d'administration des GPM en les transformant en conseil de surveillance et en en sortant les représentants des clients en créant à leur côté des conseils de développement. Un rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable et du contrôle général économique et financier sur l'évolution de la gouvernance des ports intérieurs a d'ailleurs préconisé en juillet 2014 d'aligner les organes délibérants du PAP sur ceux des GPM.

La création au 1er janvier 2016 de la Métropole du Grand Paris (MGP)¹⁴ fournit l'occasion de faire évoluer la composition du conseil d'administration. Il serait en effet logique que la MGP puisse y siéger. On peut s'interroger sur la nécessité d'y laisser les départements (huit sièges aujourd'hui). Cette réduction du nombre des représentants des collectivités territoriales devrait s'accompagner d'une diminution du nombre des représentants des autres collèges, en particulier pour le collège des personnalités en sortant du conseil d'administration, pour éviter les conflits d'intérêts, les représentants des usagers et clients qui, à l'instar des GPM, auraient vocation à être accueillis dans un conseil de développement. La création de ce dernier conseil permettrait en outre d'associer davantage à la gouvernance d'autres acteurs, en particulier les associations environnementales.

Cette modification législative de la gouvernance du PAP serait sans effet sur son statut de port autonome, rien n'interdisant au législateur de modifier les modalités de gouvernance du PAP tout en lui conservant ce statut.

1.3.1.7 Les autres instances émanant du conseil d'administration

Le règlement intérieur prévoit l'existence d'un comité de direction de 13 membres, qui comprend les membres du bureau, les autres membres étant désignés par le conseil. Le comité de direction ne s'est pas réuni pendant la période contrôlée.

Le PAP a créé un comité d'audit dès 2007 alors qu'il n'avait pas l'obligation de le faire. Le décret du 4 mai 2012 lui a donné un statut réglementaire et a précisé et élargi ses missions. Le comité d'audit est composé de cinq membres désignés par le conseil d'administration en son sein. Durant la période contrôlée, il a été présidé par le représentant du conseil général des Hauts-de-Seine, les autres membres étant un représentant du personnel, celui de l'APE et deux personnalités qualifiées.

¹⁴ La loi a confié notamment à la MGP une compétence en matière de création, aménagement et gestion des zones d'activité portuaire d'intérêt métropolitain, en lieu et place des communes membres.

Le commissaire du Gouvernement et le CGefi assistent avec voix consultative à ses séances. Durant la période contrôlée, le comité s'est surtout focalisé sur les questions comptables. Il doit élargir son champ d'action (développement du contrôle interne, gestion des risques, questions tarifaires, etc.). Il devrait en particulier porter une appréciation sur les prises de participation envisagées par le port. Ses réunions devraient donner lieu systématiquement à un compte rendu écrit, ce qui n'a pas toujours été le cas au cours de la période contrôlée. La nouvelle composition du comité d'audit depuis 2015 l'a conduit à élargir son champ d'action.

Deux instances existent en matière de marchés : une commission consultative des marchés présidée par le président du conseil d'administration et composée des membres du bureau et du représentant du ministre du budget au conseil, et un comité consultatif de règlement amiable en cas de litiges relatifs à un marché présidé par le conseiller d'État membre du conseil d'administration et composé des membres du bureau et d'un représentant de la profession à laquelle appartient l'entreprise. Le commissaire du Gouvernement, le CGefi et un représentant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes participent à ces deux instances avec voix consultative.

1.3.2 Le directeur général

Le directeur général est l'ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement. Trois directeurs généraux se sont succédé au cours de la période contrôlée :

- Mme Marie-Anne Bacot, administratrice civile hors classe, nommée le 15 avril 2003, et précédemment directrice départementale de l'équipement du Val-d'Oise. Elle a été nommée le 21 août 2009 directrice de projet auprès du DGITM pour assurer la préfiguration de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ;
- M. Hervé Martel, ingénieur en chef des ponts et chaussées, nommé le 17 septembre 2009, et précédemment conseiller technique au cabinet du ministre d'État, chargé de l'écologie. Il a été nommé le 23 mars 2012 directeur général du GPMH ;
- M. Alexis Rouque¹⁵, conseiller référendaire à la Cour des comptes, nommé le 12 avril 2012, auparavant directeur du cabinet du ministre auprès du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement.

La nomination intervient en conseil des ministres après avis du conseil d'administration du PAP. On peut s'interroger sur cette procédure, alors que les présidents des directoires des GPM ne sont plus nommés en conseil des ministres¹⁶.

¹⁵ Il a été remplacé par décret du 31 mars 2016 par Mme Régine Bréhier, qui était directrice des affaires maritimes au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

¹⁶ Si l'obligation de nommer le directeur général du PAP en conseil des ministres a été supprimée dans la loi, elle demeure dans le décret n° 59-587 du 29 avril 1969 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales, et, par parallélisme des formes, dans l'article R. 4322-42 du code des transports.

On peut par ailleurs noter que sur les quatre derniers directeurs généraux du PAP, trois étaient membres d'un cabinet ministériel au moment de leur nomination¹⁷. Si leur compétence pour diriger un tel établissement n'est pas en cause, une procédure plus ouverte, incluant la publication d'un avis de vacance de poste, permettrait d'assurer une plus grande variété dans les filières de recrutement.

Durant la période contrôlée, la tutelle n'a pas adressé de lettre de mission au directeur. En l'absence de lettre de mission et de contrat d'objectifs et de performance, les seuls objectifs que le directeur reçoit formellement de l'État figurent dans la lettre des ministres des finances et du budget qui lui fixe des objectifs en vue de déterminer la part variable de sa rémunération. Sur les six indicateurs retenus (dont quatre quantitatifs), deux correspondent à une comparaison entre le réalisé et la prévision¹⁸, ce qui peut présenter des biais. En réponse au relevé de constatations provisoires (RCP) de la Cour, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer indique que la lettre de mission au directeur général est en cours de rédaction et doit faire l'objet d'échanges interministériels et avec le PAP.

La fin du cumul des fonctions de directeur général du PAP et de celles de directeur interrégional de VNF et de chef du service de navigation de la Seine a conduit le directeur général du PAP à être plus présent dans la gestion quotidienne de celui-ci. Le port s'est doté d'un comité exécutif, regroupant autour du directeur général les directeurs fonctionnels, la secrétaire générale et l'agent comptable. À la différence des directoires des GPM, il n'a pas de pouvoir propre. Il existe également un comité exécutif élargi, avec la participation des directeurs d'agence.

Le directeur général peut déléguer sa signature aux agents du PAP dans les limites et selon les conditions fixées par le conseil d'administration. Cet encadrement, prévu par le décret du 4 mai 2012 et dont l'intérêt n'est pas évident, n'a fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration que le 27 novembre 2013. Cette délibération a repris un certain nombre des règles posées par la jurisprudence, qui auraient été appliquées en tout état de cause. Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires de ces délégations a été réduit en 2013 (en matière de marchés, de 75 à 55 ; en matière de dépenses de 80 à 74).

1.3.3 Les relations avec la tutelle

Aucun contrat d'objectifs et de performance n'a été conclu entre l'État et le PAP, contrairement à ce que recommandait le rapport précédent de la Cour. On peut d'ailleurs noter que la généralisation des COP est prévue par la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État, qui s'applique au PAP. En réponse au relevé de constatations provisoires, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer indique qu'un contrat d'objectifs et de performance est en cours de rédaction et doit faire l'objet d'échanges interministériels et avec le PAP.

¹⁷ M. Gilles Leblanc, nommé directeur du PAP le 14 octobre 1998, était précédemment chargé de mission auprès du ministre de l'équipement, des transports et du logement.

¹⁸ L'indicateur de productivité correspond au rapport entre EBE/CA réalisé et EBE/CA prévu à l'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) ; celui de l'activité domaniale est égal à l'évolution du CA de cette activité par rapport à la prévision.

Il n'existe pas de rendez-vous institutionnalisé annuel consacré à la stratégie de l'établissement, entre le PAP et ses tutelles, même si des réunions peuvent être l'occasion d'échanger sur cette stratégie : réunions de préparation des conseils d'administration (c'est notamment dans ce cadre qu'a été examiné le projet stratégique 2015-2020), de présentation des comptes et du budget, réunions avec le cabinet du ministre chargé des transports.

Par ailleurs, pendant la période contrôlée, le commissaire du Gouvernement n'a pas fait usage du droit d'opposition que lui confère l'article 16 du décret statutaire sur les délibérations du conseil d'administration¹⁹.

Le constat du rapport précédent de la Cour relevant une présence insuffisante de l'État dans la définition et le pilotage de la performance du PAP reste, à ce stade, largement valable. La principale nuance à apporter à ce constat est l'inclusion du PAP dans HAROPA qui conduit le port à s'insérer dans une stratégie plus vaste.

Alors que les raisons qui avaient motivé la modification de la gouvernance des ports autonomes maritimes par la réforme portuaire de 2008 (trop grand nombre de membres du conseil d'administration et risques de conflits d'intérêts) valaient tout autant pour le PAP, ce dernier conserve, huit années plus tard, une gouvernance obsolète avec un conseil d'administration au format excessif (32 membres) et auquel siègent des représentants des clients du port. On peut, en outre, noter durant la période contrôlée la participation au conseil de personnes dont la nomination n'a pas été faite selon les formes requises et le respect insuffisant d'un certain nombre de ses règles de fonctionnement interne. Tout en conservant au PAP son statut de port autonome, sa gouvernance doit être réformée, sur le modèle des grands ports maritimes, en limitant le nombre de membres du conseil d'administration (pas plus de 20), en retranchant les représentants des clients et en instituant un conseil de développement représentant les milieux professionnels, sociaux et associatifs. Par ailleurs, les règles visant à prévenir les conflits d'intérêts sont insuffisamment appliquées alors que la composition du conseil d'administration aurait dû conduire le commissaire du Gouvernement et la tutelle à une vigilance renforcée. La tutelle devrait s'investir davantage dans le respect de ces règles, en particulier par l'élaboration de documents-types applicables à tous les ports concernés, ainsi que dans la stratégie de l'établissement, par l'envoi d'une lettre de mission au directeur général et la signature d'un contrat d'objectifs et de performance qui aujourd'hui n'existent pas.

Recommandation n°1 : Recueillir les déclarations d'intérêts selon les délais et les critères prévus, les utiliser pour faire respecter les règles de déport et de conventions réglementées et élaborer des documents-types valables pour tous les ports.

¹⁹ Un cas s'y serait pourtant prêté. Comme le permet le règlement intérieur, les représentants du personnel ont demandé l'inscription à l'ordre du jour du conseil du 8 avril 2009 de l'octroi d'une prime valant complément d'intéressement (310 000 €), ce qui correspond à peu près à une prime uniforme de 1500 € par salarié. Les représentants de l'État ont fait valoir qu'il y avait déjà un accord d'intéressement au sein du port qui est le plus avantageux de tous les ports maritimes et fluviaux puisqu'il prévoit un intéressement pouvant atteindre 6 % et qu'il octroie 3,25 % au titre de 2008 et que l'évolution de la RMPP est déjà de 3,45 % pour 2008. La délibération a été adoptée malgré l'opposition des représentants de l'État.

Recommandation n°2 : Réformer la gouvernance du PAP en limitant le nombre de membres du conseil d'administration (pas plus de 20), en en retranchant les représentants des clients et en instituant un conseil de développement représentant les milieux professionnels, sociaux et associatifs.

1.4 Organisation et fonctionnement

1.4.1 Un organigramme du siège modifié durant la période contrôlée

L'organisation mise en place en 2006, avec deux directions assez déséquilibrées a été remplacée en 2010 par trois directions correspondant aux métiers de l'établissement : une direction du développement, chargée de la stratégie, de la prospective, de l'action commerciale et de la relation client ; une direction de l'aménagement, responsable des projets, du foncier et de l'environnement ; un secrétariat général chargé des fonctions d'appui.

1.4.2 Les relations entre le siège et les agences

Compte tenu de son étendue géographique et du grand nombre de ses sites (70), le PAP est organisé en agences portuaires, rattachées au directeur général, chacun des directeurs du siège ayant sur elles autorité fonctionnelle dans ses domaines. En 2011, afin de garantir à chaque agence une masse critique suffisante, leur nombre est passé de cinq à quatre, les agences centrales, de Seine amont et de Bonneuil étant remplacées par deux agences compétentes respectivement sur l'ensemble du bief de Paris (Paris Seine) et sur l'ensemble de l'amont (Seine amont). En outre, a été créée une direction du projet d'Achères.

Les agences sont hétérogènes : la plus importante correspond à un seul site (Gennevilliers), les autres en comptent plusieurs. Certaines disposent de ressources humaines suffisantes en leur sein notamment sur le plan de la gestion administrative et financière. D'autres sont moins bien dotées.²⁰ Elles recourent de manière variable aux services du siège : c'est l'agence Paris Seine qui y recourt le plus (proximité et importance des enjeux, capacités en interne moins importantes qu'à Gennevilliers par exemple). Leur chiffre d'affaires est également variable.

Tableau n° 1 : **Chiffre d'affaires des agences du PAP en 2013 (en M€)**

<i>Gennevilliers</i>	<i>Paris Seine</i>	<i>Seine Amont</i>	<i>Seine Aval</i>	<i>Total</i>
38,9	14,3	20,6	10,7	84,5

Source : Ports de Paris. Comptabilité analytique.

²⁰ Les effectifs des agences sont assez hétérogènes : Gennevilliers (26), Seine amont (21), Paris Seine (18) et Seine aval (14).

Alors que les recettes sont perçues au niveau du siège, les agences gèrent un certain nombre de dépenses. L'enveloppe d'investissement de chaque agence est établie en fonction des propositions de son directeur et gérée par lui. La gestion déconcentrée des opérations d'investissement a pu conduire en une occasion (aménagement en 2013 pour l'arrivée d'un client dans le bâtiment D3 du port de Gennevilliers) à un dépassement significatif (665 000 €) par l'agence portuaire du plafond arrêté par le conseil d'administration, non signalé par l'agence, ce qui révèle un dysfonctionnement de la chaîne de contrôle de l'établissement. Ce dépassement a donné lieu à un audit de la part du port.²¹

Il n'existe pas de document global définissant les compétences des agences qui résultent des différents processus thématiques (investissement, marchés) et des délégations de signature, ainsi que des objectifs fixés par le directeur général. Le port n'est pas organisé pour contrôler *a posteriori* ce que font les agences et la manière dont elles appliquent les procédures. Si certains outils, comme les COMINEX en matière d'investissement, permettent de mieux suivre l'activité des agences, il conviendrait de formaliser dans un document unique ce qui relève de la responsabilité des directeurs d'agence et de se doter des moyens de mieux contrôler la manière dont les agences mettent en œuvre les politiques du port.

Recommandation n°3 : Adopter un document unique dans lequel seraient définies les compétences des agences et les responsabilités de leurs directeurs ainsi que les procédures de supervision de ces agences.

1.4.3 Des participations directes ou indirectes à des sociétés

En 1994, afin de développer le trafic de conteneurs dans la vallée de la Seine, le PAP a participé à la création du groupement d'intérêt économique (GIE) Logiseine, dont il s'est retiré depuis, et du GIE Paris Terminal, devenu Paris Terminal SA (PTSA) en 1999, dont il détient 37,99 % du capital, pour gérer les terminaux de Gennevilliers et de Bonneuil. Lorsque d'autres plateformes de conteneurs ont été créées, le choix a été fait de les confier à la société Terminaux de Seine (TDS). Devant les difficultés de cette dernière, une nouvelle société TDS a été créée le 28 juin 2012, détenue à 60 % par PTSA et à 40 % par Terminaux de Seine Logistique (TDSL) et le terminal de Bonneuil lui a été confié. En 2014, TDS a fait l'objet d'une recapitalisation à l'issue de laquelle son capital est détenu à 60 % par PTSA, à 20 % par TDSL, à 10 % par la compagnie fluviale de transport (CFT) et à 10 % par Terminaux de Normandie. En 2014, PTSA a réalisé un chiffre d'affaires de 7,7 M€ (et un résultat net de 0,13 M€) et TDS un chiffre d'affaires de 1,5 M€ (et un résultat net en perte de 0,59 M€).

En 2014, le PAP a pris une participation dans la SCI Sogaris Paris, à hauteur de 22,5 % des parts (soit 254 500 €), en partenariat avec Sogaris et la Caisse des dépôts et consignations, afin d'être associé à un programme d'investissement dans des espaces destinés à la logistique urbaine. Le principal projet (80 M€) porte sur la construction de l'hôtel logistique de La Chapelle, dans le 18^{ème} arrondissement de Paris.

²¹ Le logiciel comptable Yole ne donne pas d'alerte automatique en cas de dépassement du budget d'une opération. Cette fonctionnalité existera dans la nouvelle application comptable Ogefi.

Il s'agit pour le PAP de renforcer son positionnement sur le marché de la logistique urbaine et, potentiellement, de valoriser le port de Bruyère-sur-Oise envisagé comme base de départ de la navette ferroviaire qui desservirait cet hôtel logistique, ce qui permettrait de développer le trafic ferroviaire sur cette plateforme. La participation au capital d'une SCI est plus risquée qu'à celui d'une société anonyme dans la mesure où la responsabilité des associés vis-à-vis des dettes de la SCI est illimitée (mais en proportion de leur participation au capital social).

Si les prises de participation dans des sociétés peuvent être justifiées pour pallier l'insuffisance de l'initiative privée et soutenir le développement de l'intermodalité et du trafic fluvial, il convient de ne pas les multiplier, d'être attentif aux risques encourus et que le port soit en mesure de suivre l'activité de ces entreprises.

Le port devrait adopter un document unique dans lequel seraient définies les compétences des agences et les responsabilités de leurs directeurs ainsi que les procédures de supervision de ces agences. Par ailleurs, si sa politique active de prise de participation peut être justifiée pour pallier l'insuffisance de l'initiative privée et soutenir le développement de l'intermodalité, il doit veiller à ne pas les multiplier et être attentif aux risques encourus.

1.5 Une coopération interportuaire très développée

1.5.1 Les ports de l'axe Seine ont fait le choix d'une coopération intégrée avec la mise en place du GIE HAROPA

Les GPM du Havre et de Rouen et le PAP ont choisi d'aller au-delà du conseil de coordination interportuaire de la Seine (CCIS), créé par décret du 19 mai 2009 en application de la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, en constituant entre eux, en janvier 2012, le groupement d'intérêt économique HAROPA (pour HAVre-ROUen-PARis ou HARbours Of PARis) pour une durée de 20 ans. Il s'agit de constituer un « ensemble portuaire » à l'échelle de la vallée de la Seine, en développant une offre commune, qui recouvre : une offre maritime ; une offre douanière pour faciliter le passage de la marchandise le long de l'axe Seine ; une offre foncière (pour des implantations logistiques et industrielles) et une offre multimodale. HAROPA doit matérialiser cette offre et en proposer l'accès par un guichet unique. Enfin, il s'agit de regrouper la communication commerciale des trois ports sous la marque unique HAROPA. Le GIE assure ainsi la politique commerciale, la politique industrielle, la communication, la stratégie et les réseaux. Cette évolution se fait sans remise en cause du cadre institutionnel : les missions de chaque port sont inchangées, et leur rôle décisionnel demeure entier.

Le GIE dispose d'une assemblée générale et d'un conseil d'administration, tous deux constitués des trois directeurs de port. 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. 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 différentes directions. Le GIE comporte ainsi une direction du développement, une direction commerciale et marketing, une direction de la communication et des relations institutionnelles, une direction des réseaux et un secrétariat général. La fonction de directeur général délégué est exercée par le directeur du développement du PAP.

Certains services des ports ont basculé dans le GIE en tout ou partie. Pour le PAP, il s'agit de la direction de la communication et d'une partie de la direction du développement.

Les salariés des trois ports qui travaillent pour le GIE sont mis à sa disposition. Le GIE ne procède à aucun recrutement direct. Cette mise à disposition donne lieu à une convention entre le port et le GIE et à un avenant au contrat de travail des salariés concernés. Les avenants et mises à disposition des personnels du PAP ont été signés dans les temps. Au PAP, aucun agent n'avait refusé sa mise à disposition en 2012. Un agent a refusé son renouvellement en 2015 et a été affecté dans une agence. Les renouvellements en 2015 ont été faits sur la durée résiduelle du GIE. 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 ces agents ont disparu de l'organigramme des ports (au PAP, ils avaient été maintenus jusqu'en 2015). Pour faciliter son acceptabilité 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.

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 (décision du conseil d'administration du 16 septembre 2013). Ce plafond a été réparti entre les ports avec une fourchette de + ou - deux ETP : GPMH 59 ETP, GPMR 29 ETP et PAP 24 ETP. En 2014, le GIE disposait de 100,8 ETP. Des recrutements externes ont été faits pour les besoins du GIE. Le PAP a ainsi recruté une commerciale pour la mettre à la disposition du GIE.

Afin d'impliquer l'ensemble des salariés, onze clubs métiers regroupent des experts de chaque port en matière informatique, juridique, sur la sûreté, la performance environnementale, la tarification le long de l'axe Seine, la prévention des risques, la concertation publique ou la gestion des ressources humaines. On peut regretter que HAROPA n'en ait pas créé dans les domaines de l'investissement et des achats, dans lesquels les échanges de bonnes pratiques seraient utiles.

HAROPA dispose depuis 2013 d'un budget alimenté par les contributions des trois ports selon une clé de répartition (Le Havre 50 %, Rouen 25 % et Paris 25 %) qui 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. Outre les remboursements aux ports des charges des personnels mis à disposition (7,6 M€ dans les comptes 2014 compensés en produits par des recettes pour prestations de services du même montant), les charges du GIE se composent surtout d'études de marchés et de trafics, de dépenses de séminaires et de communication. Le PAP évalue à environ 300 000 € l'économie que la mutualisation des dépenses de communication au sein du GIE lui a fait réaliser.

1.5.2 Les premières réalisations du GIE HAROPA

1.5.2.1 Un vrai succès d'image, une stratégie des ports mieux articulée et une offre commune encore 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 du GIE. HAROPA, qui met en avant sa place de cinquième ensemble portuaire européen, a gagné une visibilité internationale grâce à ses actions de communication. En témoignent les distinctions remportées (« best sea port in Europe » pour HAROPA en 2013-2014, « best green sea port » dans le monde en 2015). Le GIE s'est aussi doté en 2013 d'une stratégie à long terme : HAROPA 2030, 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. Elle reste toutefois encore largement à construire. Par ailleurs, HAROPA a signé des partenariats avec les ports de Nogent-sur-Seine, Gron, Elbeuf, Dieppe, Fécamp et les Ports normands associés.

Avec HAROPA, le PAP retrouve pleinement son caractère portuaire. La coopération lui permet également d'être plus efficace dans la recherche de financements européens et nationaux, par exemple dans le cadre du contrat de plan interrégional État-régions (CPIER).

1.5.2.2 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 de fait le consensus, 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. 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.

1.5.2.3 Un apport du GIE à évaluer, face à de fortes attentes

L'effet sur le développement des trafics de la présentation d'une offre commune constitue une forte attente des places portuaires. Après des résultats 2013 encourageants (+ 6 % de progression du tonnage du trafic maritime d'HAROPA (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 équivalent vingt pieds (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 mieux mesurer son apport.

La Cour prend note de l'indication, donnée par le PAP en réponse au relevé de constatations provisoires, selon laquelle le programme de travail du GIE pour 2016 prévoit la définition d'indicateurs pour mesurer l'apport du GIE aux ports qui le composent.

Recommandation n°4 : Mettre en place un dispositif de suivi de la performance du GIE HAROPA pour Ports de Paris.

1.5.3 Une coopération interportuaire sur l'axe Seine à approfondir encore

Si une fusion à court terme des trois ports de l'axe Seine n'apparaît pas réaliste²², les limites constatées dans la gouvernance du GIE, les difficultés rencontrées par le modèle économiques des GPM ainsi que leurs besoins d'investissement, rendent nécessaire d'approfondir encore la coopération interportuaire dans la vallée de la Seine. Ce développement doit permettre de renforcer la compétitivité des GPM normands avant l'ouverture du Canal Seine Nord Europe vers 2022-2023.

Le premier axe de cet approfondissement devrait être la mutualisation du financement des investissements. Il s'agirait de coordonner la politique d'investissement des trois ports et d'utiliser la « rente » que tire le PAP du foncier que lui a confié l'État pour financer des investissements d'intérêt commun, dans les ports du Havre et de Rouen, tout en veillant à ce que cette mise en commun des ressources financières ne conduise pas à ce qu'il n'y ait plus d'incitation à la bonne gestion dans chacun des ports. Une mutualisation de certains achats pourrait également être recherchée.

L'un des moyens d'assurer cette mutualisation des investissements pourrait être de transformer le GIE en une entité, qui au lieu d'être subordonnée à chacun des trois ports, serait chargée de coordonner leur stratégie globale en particulier en matière d'investissement. Cette entité remplirait en outre les fonctions déjà assurées par le GIE. Cette nouvelle gouvernance devrait permettre de dépasser les limites du GIE actuel, codirigé par les trois directeurs avec des décisions prises à l'unanimité. La mise en place de cette entité pourrait être l'occasion de mutualiser certaines fonctions de soutien. Cela reposerait la question délicate de savoir si la constitution d'HAROPA doit avoir pour effet de dégager des économies, la mise en place du GIE ayant été présentée aux salariés comme n'ayant pas cet objet et comme ne devant pas déboucher sur des réductions d'effectifs.

²² Compte tenu de l'énergie que nécessiterait la fusion, du risque d'un alignement par le haut des avantages des personnels, et de l'acceptabilité tant par les personnels que par les places portuaires et les élus.

La Cour prend note de la position du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, qui en réponse au relevé de conclusions provisoires, a indiqué qu'une intégration plus poussée des trois ports serait tout à fait opportune, qu'elle devait s'effectuer à un rythme adapté pour tenir compte des intérêts des différents ports, et que ce sujet faisait partie des réflexions à mener par la mission parlementaire pour l'attractivité et la compétitivité portuaire française.

Les ports du Havre, de Rouen et de Paris ont décidé d'aller au-delà de la seule mise en place du conseil de coordination interportuaire prévu par la loi du 4 juillet 2008 et de créer un groupement d'intérêt économique dénommé HAROPA pour exercer en commun un certain nombre d'actions. Le GIE, constitué de directions intégrées à l'organigramme de chaque port, est dirigé par les directeurs des ports et ses agents sont mis à disposition par les ports. Son budget est abondé par les ports selon une clé de répartition fixe.

Si la création d'HAROPA est un succès de communication, les limites constatées dans la gouvernance du GIE, les difficultés rencontrées par le modèle économiques des GPM ainsi que leurs besoins d'investissement rendent nécessaire d'approfondir encore la coopération interportuaire dans la vallée de la Seine. Le premier axe de cet approfondissement devrait être de coordonner la politique d'investissement des trois ports et de mutualiser son financement.

2 LA STRATÉGIE, LES INVESTISSEMENTS ET LES ACTIVITÉS PORTUAIRES

2.1 Une stratégie établie dans le cadre du projet stratégique 2010-2015

2.1.1 L'élaboration du projet stratégique 2010-2015

Le PAP a décidé en septembre 2009 d'engager une démarche d'élaboration d'un projet stratégique²³ sur le modèle de ceux rendus obligatoire pour les GPM. Cette démarche participative a donné lieu à des assises avec l'ensemble des parties prenantes, le 12 octobre 2010. Le conseil d'administration du 24 novembre 2010 a approuvé le projet stratégique à l'unanimité. Ce document classe les différentes filières en trois catégories : celles qui nécessitent un investissement du port, leur développement ne pouvant reposer sur la seule action des acteurs privés (conteneurs, logistique urbaine et déchets) ; celles à pérenniser en accompagnant leur mutation, qui évoluent fortement dans leur logique de marché et dans leurs débouchés (déblais du BTP, granulats, automobile, passagers) ; les filières à animer, importantes pour le port mais sur lesquelles il a moins d'influence (colis lourds, produits agricoles, produits métallurgiques et produits énergétiques). Le projet stratégique rappelle que la vocation du port est de favoriser le développement du transport fluvial. Pour cela, il doit non seulement renforcer ses compétences et ses services sur son métier historique, l'aménagement portuaire, mais aussi développer une offre de services différenciée, orientée en priorité vers les filières à plus fort potentiel de trafic fluvial et multimodal.

²³ Le rapport précédent de la Cour regrettait l'absence d'un tel plan.

Le projet stratégique comporte peu d'objectifs chiffrés, en particulier s'agissant des trafics. Il s'agit d'un choix délibéré fondé sur l'idée que les déterminants des principaux trafics sont souvent indépendants de l'action du port. À la différence des GPM, les objectifs de trafics ne sont pas pour le PAP nécessaires pour construire la trajectoire financière compte tenu du caractère marginal des droits de port dans ses recettes.

Par ailleurs, le projet stratégique 2010-2015 fait sans doute une appréciation trop optimiste du contexte qu'il juge très favorable, en se fondant sur les lois Grenelle qui vont favoriser le fer et l'eau, l'ouverture du canal Seine-Nord Europe, vu comme une opportunité, le Grand Paris, et la coopération interportuaire avec Le Havre et Rouen.

2.1.2 Le bilan du projet stratégique 2010-2015

Des différents bilans du projet stratégique 2010-2015 réalisés par le PAP²⁴, on peut retenir les éléments principaux suivants : il n'y a pas eu pendant la période de rupture stratégique qui pourrait remettre en cause les axes prioritaires identifiés dans le projet ; certains facteurs clés du développement du port sont montés en puissance plus rapidement et fortement que prévu (en particulier la coopération interportuaire avec Le Havre et Rouen), d'autres moins (canal Seine-Nord Europe) ; certaines filières ont moins progressé que prévu (conteneurs), mais d'autres se sont affirmées comme de véritables relais de croissance (matières valorisables, logistique urbaine, tourisme fluvial) ; les actions les plus structurantes prévues par le projet ont été réalisées (révision de la tarification, certification environnementale, schéma de services portuaires, intégration des voies ferrées, etc.).

Ce succès relatif doit toutefois être nuancé : la croissance du chiffre d'affaires (+ 15,5 % entre 2009 et 2014) repose essentiellement sur l'ajustement annuel des tarifs en fonction de l'indice du coût de la construction (hors indexation, elle n'est que de + 2,7 %), ce qui peut être un facteur de fragilité ; l'investissement a été partiellement décalé par rapport à la prévision (108,5 M€ sur trois ans contre 120 M€ programmés) compte tenu du retard des projets d'Achères et de Triel ; la croissance du transport fluvial a marqué le pas à cause de la crise économique mais aussi d'effets plus structurels (éloignement de l'extraction des granulats des voies navigables, fermeture annoncée d'une centrale à charbon).

2.1.3 Un nouveau projet stratégique pour 2015-2020

Le bilan du projet stratégique 2010-2015 ayant confirmé la robustesse du modèle économique du Port, le projet stratégique 2015-2020, approuvé par le conseil d'administration du 3 juin 2015, s'inscrit dans la continuité du précédent.

²⁴ Bilan d'étape présenté au conseil d'administration du 27 novembre 2013 ; bilan d'exécution du projet stratégique 2010-2015 ; bilan du projet stratégique précédent figurant dans le projet stratégique 2015-2020.

Il ajuste les prévisions financières en fonction du calendrier des principaux projets de développement (sur 2015-2020, principalement Triel, Achères et Austerlitz) et des avancées éventuelles du canal Seine-Nord Europe. Il aborde également des sujets peu traités dans le projet précédent : il fixe des objectifs de croissance du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée, fondés sur la croissance externe et sur la maîtrise des coûts grâce à des économies dans la politique d'entretien et les achats ; la gestion interne du port est plus largement développée (gestion du risque, pilotage financier, politique d'achat, contrôle interne, dialogue social, etc.) ; les conséquences d'HAROPA sont prises en compte ; il renforce l'ambition d'exemplarité du port sur le plan environnemental et social.

Enfin, le projet stratégique prévoit que le port cherche à diversifier ses ressources dans des activités nouvelles : prestation globale d'entretien et de maintenance des bâtiments qu'il loue (par exemple, nettoyage des locaux ou entretien des espaces verts), investissements en immobilier logistique à l'échelle de la vallée de la Seine, production d'énergie (photovoltaïque, etc.), prestation de services énergétiques en direction des clients du port ; acquisitions et prises de participations dans la logistique propre ou le tourisme ; ingénierie et conseil. Certaines de ces activités nouvelles, en particulier celle relative aux prises de participation dans le secteur du tourisme, peuvent sembler à la limite des missions statutaires du PAP. Le PAP et ses tutelles doivent être attentifs à ce que cette diversification ne conduise pas le port à prendre des risques financiers excessifs.

Les actions les plus structurantes prévues par le projet stratégique 2010-2015 ont été réalisées (révision de la tarification, certification environnementale, schéma de services portuaires, intégration des voies ferrées). Toutefois, la croissance du chiffre d'affaires (+ 15,5 % entre 2009 et 2014) a reposé essentiellement sur l'indexation des tarifs sur l'indice du coût de la construction (hors indexation, elle n'est que de + 2,7 %), l'investissement a été partiellement décalé par rapport à la prévision (108,5 M€ sur trois ans contre 120 M€ programmés) et la croissance du transport fluvial a marqué le pas à cause de la crise économique mais aussi d'effets plus structurels. Le projet stratégique 2015-2020 prévoit que le port cherche à diversifier ses ressources dans des activités nouvelles. Le PAP et ses tutelles doivent être attentifs à ce que cette diversification ne conduise pas le port à prendre des risques financiers excessifs.

2.2 Les investissements

2.2.1 Une grande régularité dans le montant des investissements réalisés

Le PAP a réalisé 189,8 M€ d'investissements (hors acquisitions foncières) au cours de la période 2009-2014 (le taux d'exécution moyen est de 93,6 %). Ce volume d'investissement régulier est permis par une capacité d'autofinancement importante. Le port a reçu 11,2 M€ de subventions d'investissement (soit 5,9 % des investissements réalisés)²⁵, dont 80 % de la région Île-de-France (8,97 M€), le reste venant essentiellement de l'Union européenne (1,1 M€) et de l'agence de l'eau Seine-Normandie (0,87 M€).

²⁵ À titre de comparaison, le taux de subventionnement des investissements du GPMH pour 2008-2013 est de 20 %, 87 % de ces subventions provenant de l'État.

Il n'a pas reçu de subvention de l'État durant cette période, mais sa capacité à dégager une CAF importante découle directement de l'importance du patrimoine foncier que l'État lui a confié. Le PAP fait preuve de régularité dans le montant de ses investissements : au cours de la période, les investissements réalisés varient entre un minimum de 25,6 M€ (2010) et un maximum de 35,6 M€ (2014). Le rapport entre l'année la plus haute et l'année la plus basse est de 1,39 (pour le GPMH, ce même rapport pour la période 2008 à 2013 est de 3,93).

Tableau n° 2 : Investissements prévus et réalisés (en M€) et taux de réalisation

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2009/2014
Budget initial	34	33	30,2	33,6	35	37	8,8 %
Investissements réalisés	30,2	25,6	30,2	34,7	33,5	35,6	18,2 %
Taux de réalisation	88,7 %	77,5 %	100,0 %	103,4 %	95,6 %	96,3 %	

Source : PAP

Le projet stratégique était ambitieux en matière d'investissement. Les grands projets de développement (Achères, Triel, Austerlitz) ont avancé moins vite que prévu. L'investissement a ainsi été partiellement décalé par rapport à la prévision (108,5 M€ réalisés fin 2013 contre 120 M€ programmés²⁶). Le port attribue ces décalages à titre principal au renforcement des contraintes environnementales, en particulier la consultation de l'Autorité environnementale. Ces retards conduisent le port à mobiliser des opérations en réserve, ce qui permet des taux de réalisation importants mais sur des opérations moins rentables. Alors que le projet stratégique prévoyait la ventilation suivante des investissements (« développement de l'activité » : 60 %, « pérennisation des ports » 16 %, « qualité et sécurité des ports » 24 %), la ventilation effective pour les années 2011 à 2013 a été : « développement de l'activité » : 47 % ; « pérennisation des ports » : 21 % ; « qualité et sécurité des ports » : 32 %.

L'importance et la régularité de la capacité d'autofinancement et les retards pris par les projets de développement ont pu conduire à financer des investissements moins stratégiques que ceux qui étaient prévus initialement. Pour prévenir ce risque, le projet stratégique 2015-2020 distingue désormais les investissements selon trois axes, renvoyant à trois niveaux de rentabilité, affectés d'une priorité croissante.

2.2.2 Des actions pour améliorer le pilotage des investissements

Comme l'avait recommandé le précédent rapport de la Cour, le PAP a renforcé le pilotage de ses investissements. Il a créé en 2011 une instance, le COMINEX, qui réunit chaque mois la direction de l'aménagement, le secrétariat général, les agences portuaires et l'agence comptable pour examiner l'avancement des opérations d'investissements (par rapport aux programmations annuelle et pluriannuelle) et décider des réorientations nécessaires. Ces réunions ont permis d'améliorer les taux de réalisation des budgets d'investissement à partir de 2011.

²⁶ Ces chiffres comportent l'ensemble des acquisitions d'immobilisations, y compris les acquisitions foncières.

Par ailleurs, en 2011 et 2012, un audit extérieur a analysé les méthodes de conduite d'opération afin de les améliorer et de les uniformiser. À la suite de cet audit, une instruction sur la maîtrise d'ouvrage a fixé les règles applicables au sein de l'établissement.

Le taux de rentabilité interne (TRI) est calculé pour les opérations supérieures à 200 000 €, au moyen d'un outil standardisé. Le département des affaires financières vérifie les hypothèses retenues. Le port ne calcule de taux de rentabilité socio-économique que dans les cas où c'est obligatoire. Le port ne calcule pas de TRI global moyen qui permettrait de mesurer l'évolution de la rentabilité moyenne des investissements du port d'une année sur l'autre ou de la comparer avec celle des investissements d'autres établissements publics ou d'entreprises privées. Par ailleurs, si le directeur de l'aménagement et son adjoint comparent les TRI des travaux et des acquisitions de terrain pour faire des arbitrages entre les deux, ceci ne fait pas l'objet d'une procédure systématique prise en charge par une structure identifiée.

Pour élaborer le budget d'investissement, la direction de l'aménagement fait des pré-arbitrages à partir des propositions faites par les agences, et après en avoir discuté avec le secrétariat général, fait une proposition au directeur général. Les projets de budgets d'investissement sont présentés aux tutelles qui demandent parfois des éclairages mais ne remettent pas en cause les orientations. Une fois le budget voté, chaque agence se voit attribuer une enveloppe d'investissement égale à la somme des opérations budgétées. Au sein de cette enveloppe, le directeur d'agence a une certaine souplesse, mais les réattributions qu'il opère sont évoquées en COMINEX, ce qui permet de s'assurer qu'elles sont conformes à la stratégie du port et de vérifier l'opportunité de chaque opération. Le COMINEX conduit chaque directeur d'agence à mieux prendre en compte l'intérêt global de l'établissement.

2.2.3 Le projet stratégique 2015-2020 : une ambition en matière d'investissement

Le port entend poursuivre un effort d'investissement soutenu supérieur à 40 M€ par an (dont 2 à 3 M€ d'acquisitions immobilières). Il met l'accent sur les grands projets (PSMO, Eco port de Triel²⁷, extension du port de Limay), envisage une sélectivité accrue du programme de travaux annuels (hors grands projets) qui serait ramené à 24 M€ par an à l'horizon 2024, ainsi qu'une diversification du chiffre d'affaires par des prises de participation ou par des investissements en vue de développer les services aux escales, de construire des immeubles ou de rénover énergétiquement les immeubles existants.

Pour la période 2016-2020, le plan pluriannuel de financement des investissements du PAP prévoit un investissement en travaux de 211,5 M€ hors acquisitions foncières et immobilières (prévues pour 39,2 M€). Les travaux d'investissement courant sont prévus pour 147,6 M€, ceux concernant les grands projets (Port Seine Métropole Ouest, extension de Limay et Triel) pour 63,9 M€. Enfin, le port a budgétisé un investissement financier de 6,2 M€, dont la moitié concerne les prises de participations dans Sogaris Paris.

²⁷ Situé dans la boucle de Chanteloup, ce port de 34 ha destiné à la desserte locale de l'agglomération des Deux rives de la Seine offrira une alternative au transport routier, pour les entreprises du secteur, notamment celles susceptibles de s'implanter sur le futur pôle d'éco-construction de l'agglomération.

Le projet le plus important est Port Seine Métropole Ouest (PSMO), de 400 ha à l'Est et à l'Ouest de la RN 184 sur Achères et les communes environnantes. Il vise en particulier à répondre aux besoins du Grand Paris (transports et logement) de solutions logistiques durables, tant pour l'approvisionnement en matériaux de construction que pour l'évacuation des déblais. Toutefois, les conditions de réalisation de la partie Est, en particulier de desserte routière, n'étant pas réunies à ce stade, le port a saisi la commission nationale du débat public (CNDP) sur la seule partie Ouest pour un projet spécialisé dans le BTP sur 100 ha environ afin de répondre aux besoins des chantiers du Grand Paris sans nécessiter de desserte routière supplémentaire. Le débat public a été conduit au cours du second semestre 2014.

Les contrats de plan 2015-2020 marquent le retour de l'État dans le financement des investissements du PAP, à la fois à travers le contrat de plan État-région (CPER) Île-de-France et à travers le CPIER vallée de la Seine.

Tableau n° 3 : Crédits du CPER et CPIER intéressant le PAP

	État	Région Ile de France	PAP	Demande RTE-T	Autres	Total
CPIER vallée de la Seine (en M€)						
PAP	8,8	19,1	35,6	13,63	0	63,5
CPER Île-de-France (en M€)						
PAP	4,4	10,7	19,9			35
État ²⁸	24,56	24,56		1,075	27	77,2
Total	37,76	54,36	55,5	14,705	27	175,7

Source : CGEFI

Malgré ces subventions, la stratégie d'investissement obligerait à recourir à l'emprunt et conduirait la dette du port à atteindre 111 M€ en 2020 (selon le scénario-cible du projet stratégique 2015-2020) et même 132,5 M€ en 2023, aboutissant à cette date à un ratio dette nette/CAF proche de trois.

Le PAP a amélioré le pilotage de sa politique d'investissement. Il a réalisé 189,8 M€ d'investissements au cours de la période 2009-2014. La régularité du volume d'investissement est permise par une capacité d'autofinancement importante. Les retards pris par les grands projets de développement ont pu conduire à financer des investissements moins stratégiques que ceux qui étaient prévus initialement.

²⁸ Cette opération sous maîtrise d'ouvrage de l'État concerne la desserte routière par la RN 406 du port de Bonneuil, le PAP et le département du Val-de-Marne pouvant être appelés à financer tout ou partie des 27 M€ apparaissant dans la colonne « autres ».

2.3 Le trafic portuaire

2.3.1 L'évolution générale du trafic fluvial de marchandises

2.3.1.1 Une stagnation globale sur la période

Le trafic est globalement resté stable entre 2009 et 2014 (+ 0,2 %), mais cette stagnation globale recouvre une augmentation de 2,42 Mt entre 2009 et 2012 (+12 %) et une baisse de 2,3 Mt entre 2012 et 2014 (- 10,5 %). La conjoncture économique a eu un impact négatif sur les flux de marchandises, en particulier dans les secteurs du BTP et de la logistique, particulièrement importants pour le port. D'autres effets conjoncturels (crues et chômage de la Seine amont) ont également affecté le trafic.

Tableau n° 4 : **Évolution du trafic fluvial du PAP (2009-2014) en Mt**

FILIERES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2009/2014
<i>Agroalimentaire</i>	2 028 210	2 406 206	2 133 491	2 104 124	2 218 452	2 360 914	16,4 %
<i>Charbons</i>	62 252	103 997	147 261	476 572	948 291	571 848	818,6 %
<i>Matériaux de construction</i>	11 890 962	11 030 682	12 197 835	11 553 121	10 852 404	10 162 012	-14,5 %
<i>Matériaux recyclables</i>	3 207 112	4 368 265	5 015 042	5 939 424	4 796 522	4 831 502	50,6 %
<i>Autres vracs solides</i>	787 800	624 711	474 606	294 791	112 384	79 498	-89,9 %
Total vracs solides	17 976 336	18 533 861	19 968 235	20 368 032	18 928 053	18 005 774	0,2 %
<i>Trafic conteneurs</i>	1 230 207	1 146 645	1 169 678	1 209 133	1 235 000	1 248 896	1,5 %
<i>Trafic roulier</i>	22 869	14 469	18 965	5 343	5 974	7 721	-66,2 %
<i>Autres marchandises</i>	626 582	767 006	936 364	740 205	756 920	765 322	22,1 %
Total marchandises diverses	1 879 658	1 928 120	2 125 007	1 954 681	1 997 894	2 021 939	7,6 %
Total vracs liquides	358 647	402 913	244 817	313 416	230 990	225 277	-37,2 %
Total marchandises	20 214 641	20 864 894	22 338 059	22 636 129	21 156 937	20 252 990	0,2 %
<i>dont fluviomaritime</i>	225 993	278 694	354 188	362 420	354 534	298 838	32,2 %

Source : Cour des comptes d'après données PAP

Les matériaux de construction représentent 50 % du trafic fluvial francilien en 2014 (contre 59 % en 2009) et concentrent l'essentiel de la baisse (-14,5 % de 2009 à 2014, avec une hausse de 2009 à 2011 puis une baisse depuis 2011). Outre l'effet de la crise, la baisse des exploitations de granulats alluvionnaires (88 % de ce trafic en 2013) rend le recours à la voie d'eau moins compétitif. Les trafics du port devraient bénéficier des mises en chantiers des travaux du Grand Paris express à partir de 2015. Une convention de partenariat a été signée le 19 décembre 2013 en ce sens avec la Société du Grand Paris.

La part des **matériaux recyclables** progresse (24 % du trafic en 2014 contre 16 % en 2009). Les déblais de chantier représentent 70 % des tonnages de ce secteur, ce qui rend cette filière très sensible à la conjoncture dans le BTP. Par ailleurs, ce secteur profite de l'augmentation du taux de recyclage en particulier pour les métaux et papier-carton.

L'agro-alimentaire a crû de 16 % au cours de la période et est le troisième secteur usager de la voie d'eau (12 % du trafic en 2014 contre 10 % en 2009). Les céréales constituent la majorité des produits transportés à destination du port de Rouen. Ce secteur très dépendant de facteurs conjoncturels peut être source de variations importantes de trafic.

Le trafic du secteur **pétroles et combustibles** est appelé à diminuer fortement si l'arrêt de l'activité des centrales thermiques se confirme. Plus de la moitié de ce trafic est destiné aux centrales EDF de Porcheville (pétrole) et de Vitry sur Seine (charbon), la fermeture de cette dernière étant programmée.

2.3.1.2 Le PAP est le troisième port français de conteneurs

2.3.1.2.1 Une filière stratégique dans le cadre d'HAROPA

Depuis 2010, le PAP est le troisième port français de conteneurs derrière Le Havre et Marseille. Trois catégories de flux de conteneurs utilisent le transport fluvial sur la Seine :

- les conteneurs maritimes acheminés par barges des ports maritimes jusqu'aux ports intérieurs ;
- les flux entre deux sites de la vallée de la Seine : transport de déchets et flux de papier, à recycler dans un sens et reconditionné dans l'autre ;
- les conteneurs de logistique urbaine concernent des flux entre un entrepôt de distribution situé en Île-de-France et les magasins qu'il approvisionne.

Le trafic de conteneurs fluviaux du port a connu une croissance continue au cours de la période, passant de 126 919 EVP en 2009 à 175 519 EVP en 2014 (+36 %) ²⁹. La montée en puissance de la logistique urbaine a compensé à partir de 2012 la stagnation du trafic de conteneurs maritimes échangés avec les ports normands. Ce dernier pose la question des conteneurs vides au retour (25,4 % en 2010) du fait de la faiblesse des trafics à l'exportation. Le port s'efforce d'organiser les flux de conteneurs vides autour du hub de Gennevilliers. La mise en exploitation du terminal multimodal au Havre, grâce à la massification, devrait donner un nouveau souffle au transport fluvial de conteneurs maritimes.

Tableau n° 5 : **Évolution du trafic fluvial de conteneurs en Île-de-France (en EVP)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evol. 2009/2014
EVP « maritimes »	102 155	115 936	127 516	124 982	120 560	128 155	25,5 %
EVP « régionaux »	26 764	11 162	23 578	30 089	40 919	47 364	77,0 %
Total EVP fluviaux	128 919	127 098	151 094	155 071	161 479	175 519	36,1 %

Source : PAP

²⁹ On peut noter une différence importante entre l'évolution en tonnage (+1,5 %) et en EVP (+ 36 %). Le PAP l'explique essentiellement par les flux de conteneurs vides.

Les terminaux de conteneurs sont exploités par PTSA pour Gennevilliers³⁰ (et Bonneuil jusqu'en 2012) et TDS pour les autres (Évry, Limay, La Bourdonnais, Bruyères-sur-Oise). En 2012, la gestion du terminal de Bonneuil a été transférée de PTSA à TDS. La filière conteneurs a été marquée en 2014 par la recapitalisation de la société TDS. Le terminal de Bruyères-sur-Oise, inauguré en 2012, a connu des débuts difficiles qui ont conduit le PAP à apporter à l'exploitant un soutien tarifaire temporaire pour 2013 et 2014, puis à mettre le terminal en sommeil en 2014. Cette difficulté des terminaux secondaires pose la question de savoir si le port de Gennevilliers doit être le point terminal du parcours fluvial des conteneurs ou un hub qui redistribue les conteneurs vers des terminaux secondaires plus proches de leur destination finale. Cette seconde option est meilleure pour l'environnement en réduisant les mouvements de camions sur les routes franciliennes, mais n'est aujourd'hui économiquement pas rentable, compte tenu du coût du déchargement et rechargement à Gennevilliers. Pour tenter d'égaliser les coûts entre la route et le fleuve pour les trajets entre Gennevilliers et les terminaux secondaires de Seine amont, PTSA a retenu en février 2016 l'idée d'une navette mutualisée pour les conteneurs, avec un soutien du PAP dont le principe a été validé par le conseil d'administration du 24 février 2016.

Tableau n° 6 : Répartition par mode des conteneurs (en EVP) transitant par le PAP

	2009	2010	2011	2012	2013	% total 2013
EVP fluviaux	128 919	127 098	151 094	155 071	161 479	33 %
EVP routiers	229 235	238 254	291 406	298 660	296 719	60 %
EVP ferrés	Nd	20 645	30 023	39 805	32 618	7 %
Total	Nd	nd	nd	493 536	490 816	100 %

Source : PAP

Le trafic de conteneurs maritimes entrant et sortant d'Île-de-France (1,3 M EVP en 2013) se répartit sur deux corridors majeurs à parts égales : l'axe Seine et l'axe Nord (Dunkerque et les ports belges et néerlandais). Le mode fluvial sur l'axe Seine capte 10 % de ce trafic. Près de trois conteneurs sur dix entrant ou sortant d'Île-de-France transitent par le port de Gennevilliers. Sur l'axe Nord, la quasi-totalité des conteneurs transitent par la route. Le projet stratégique 2015-2020 voit le canal Seine-Nord Europe comme un atout pour le PAP en augmentant la part du mode fluvial dans le trafic de conteneurs.

2.3.1.2.2 La logistique urbaine, une filière prometteuse à la recherche de son équilibre économique

L'utilisation de la voie fluviale peut permettre un approvisionnement plus écologique du cœur de l'agglomération francilienne. Les objectifs de réduction puis de disparition de l'usage du diesel dans Paris devraient contribuer à ce rééquilibrage modal. Une navette de conteneurs desservant le terminal de La Bourdonnais s'est mise en place pour la livraison de supérettes dans Paris³¹.

³⁰ Le port de Gennevilliers représente 84 % des trafics de conteneurs de Ports de Paris (tous modes confondus). Il est suivi par le port de Bonneuil (6 %) puis celui de la Bourdonnais (5 %).

³¹ Une entreprise de distribution approvisionne ainsi une centaine de magasins parisiens après un trajet fluvial entre le port de Bonneuil-sur-Marne et celui de La Bourdonnais.

Pour développer cette filière, le port avait pour ambition de créer un hôtel logistique desservi par voie d'eau, dans les anciens magasins généraux d'Austerlitz, qui devait permettre la préparation de commandes, de tournées, l'étiquetage, la gestion des retours, etc. Cet hôtel logistique aurait accueilli des marchandises arrivées par voie d'eau pour limiter le transport par camion au « dernier kilomètre ». Le choix de l'État de faire de ce bâtiment une Maison du Mexique, annoncé en juillet 2015, remet en cause ce projet. Ce choix apparaît discutable dans la mesure où ce bâtiment est le seul à Paris intra-muros à pouvoir accueillir le projet d'hôtel logistique alors que la Maison du Mexique n'avait pas la même nécessité d'être en bord de Seine.

La participation du PAP, en 2014, dans la SCI Sogaris Paris, doit lui permettre d'être associé à un programme d'investissement dans des espaces affectés à la logistique urbaine, d'environ 110 M€, comportant le réaménagement du site de Chapelle International pour créer une base fret multimodale, porte d'entrée logistique pour Paris. La plateforme de Bruyères-sur-Oise serait le point de départ de la navette ferroviaire de La Chapelle.

2.3.1.3 Le fluvio-maritime

Le fluvio-maritime est passé au cours de la période 2009-2014 de 218 400 à 298 338 tonnes (+ 32 %). Il s'agit de produits agricoles (plus de la moitié) ou sidérurgiques.

2.3.2 **Les autres trafics**

2.3.2.1 Le trafic ferroviaire et les oléoducs

Sur les 7 à 8 millions de tonnes de fret ferroviaire franciliens, 1,75 million (en 2014) sont réalisées sur les installations du PAP. La croissance du trafic a été de 85% entre 2009 et 2013, été portée par du transport de matériaux de construction à Limay couplé pour partie à du transport fluvial et par des unités de transport combiné à Bonneuil-sur-Marne. Le trafic ferroviaire a toutefois marqué le pas en 2014 avec une baisse de 8 % par rapport à 2013.

Par ailleurs, différents oléoducs desservent le port de Gennevilliers (1,807 Mt en 2009, 1,951 Mt en 2010, 1,726 Mt en 2011, 1,61 Mt en 2012, 1,723 Mt en 2013).

2.3.2.2 Le transport de passagers

Le transport de passagers s'est maintenu à 7,5 millions de passagers avec un léger tassement de l'activité de promenade-repas et une croissance de l'activité croisières. Les armateurs cherchent à faire évoluer leur flotte (bateaux de 135 mètres permettant d'offrir des cabines plus spacieuses). À l'échelle de la vallée de la Seine, ce développement soulève des problèmes de capacités (nombre d'escales insuffisants) et des conflits d'usage potentiels entre des compagnies toutes désireuses d'obtenir des mouillages dans Paris. Cette forte demande conjuguée avec le fait que les croisières avec hébergement sont un des secteurs à ne pas avoir fait l'objet d'une revalorisation tarifaire durant la période contrôlée conduit à préconiser une augmentation des tarifs de ce secteur.

Pour répondre à ces enjeux, le PAP veut mettre en œuvre avec VNF et les opérateurs concernés un plan Croisière +, visant à augmenter le nombre d'escales, à améliorer la qualité de leur exploitation et des services associés (desserte en réseaux, gestion des déchets, avitaillement, hivernage). Pour faciliter les réservations d'escale pour les armateurs, le PAP accédera à l'outil de gestion des escales développé par VNF (Gescales) ce qui permettra une gestion sur l'ensemble de l'axe Seine et non plus escale par escale. L'agence Paris-Seine du PAP assurera la gestion de l'ensemble des escales d'HAROPA.

2.3.3 Des statistiques de trafic imparfaites

Les statistiques de trafic fluvial viennent de VNF, dont le fichier est alimenté par les déclarations de chargements faites par ses clients. VNF et le Port sont liés par une convention de 2004 pour la fourniture de données statistiques, reconduite tacitement chaque année. Cette prestation, qui représente un coût annuel de l'ordre de 100 000 €, ne donne pas satisfaction au port, les données étant transmises avec retard et présentant des défauts de qualité récurrents. Le PAP a fait part à VNF de son insatisfaction par lettre du 6 février 2014, et des réunions de travail sont en cours entre les deux établissements pour trouver des solutions.

En réponse au relevé de constatations provisoires, VNF fait valoir que les difficultés constatées avec ces statistiques proviennent du fait que les transporteurs renseignent peu la rubrique relative au nom de l'entreprise qui bénéficie du transport, ce qui oblige les agences locales de VNF à faire des recherches pour pallier cette carence. VNF indique qu'à l'issue d'une réunion avec le PAP, il a proposé qu'une lettre commune soit adressée aux chargeurs pour leur rappeler cette obligation.

Ce suivi imparfait des trafics pose des difficultés au PAP. En effet, au-delà du pilotage de l'établissement et du suivi de son activité, la connaissance des trafics sert à calculer les droits de ports (recette pour le port : 1,5 M€) et les ristournes (moindre recette : 6,4 M€ pour les ristournes liées au trafic). C'est le chargeur qui paye les droits de port et bénéficie des ristournes. Compte tenu du montant des uns et des autres, il a intérêt à déclarer l'intégralité du trafic. Les péages de VNF sont payés par les transporteurs qui ont, eux, intérêt à sous-déclarer. Les contrôles de VNF se faisant aux écluses, les bateaux qui restent dans le même bief peuvent être tentés de sous-déclarer. Aux données VNF, le PAP a ajouté un système déclaratif à Gennevilliers, étendu plus récemment à Limay. Ce système n'existe pas dans les autres ports du PAP. Pour vérifier ces déclarations, il peut être demandé au client de fournir la liste de tous les bateaux avec les dates et les tonnages. Il pourrait être envisagé de généraliser les déclarations des trafics par les clients à l'ensemble des sites portuaires et d'instituer un contrôle de ces déclarations à la fois par rapport aux données de VNF et par sondage.

Le trafic fluvial est resté stable (+ 0,2 %) entre 2009 et 2014 (20,25 Mt) ; il a augmenté de 2,42 Mt entre 2009 et 2012 (+12 %) puis diminué de 2,3 Mt entre 2012 et 2014 (- 10,5 %). La conjoncture économique a eu un impact négatif sur les flux de marchandises, en particulier dans le BTP et la logistique, particulièrement importants pour le port. Le trafic fluvial de conteneurs a connu une croissance continue sur la période, passant de 126 919 EVP en 2009 à 175 519 EVP en 2014 (+36 %). La montée en puissance de la logistique urbaine a compensé à partir de 2012 la stagnation du trafic de conteneurs maritimes avec les ports normands. Le suivi du trafic fluvial se fait à partir de données fournies par VNF qui ne donnent pas satisfaction. Il pourrait être envisagé de généraliser les déclarations de trafic par les clients à tous les sites portuaires.

2.4 Les enjeux de la desserte et de la multimodalité

2.4.1 Des enjeux désormais pris en compte dans le cadre d'HAROPA

La fonction « réseaux et dessertes » est assurée par HAROPA. Des projets d'infrastructures sont présentés conjointement par les trois ports, aux financements européens, ou aux cofinancements de l'État et des régions, à travers les contrats de plan. Pour la période 2015-2020, cela concerne en particulier la réalisation de la liaison ferroviaire Serqueux-Gisors, l'approfondissement du chenal de Rouen ou Port Seine Métropole Ouest. Par ailleurs, HAROPA veut développer un programme d'actions en faveur du transport fluvial, en lien avec VNF. Il s'agira de recenser des services à offrir aux transporteurs (par exemple, postes d'attente supplémentaires, bornes pour la fourniture d'eau et d'électricité à quai, points de collecte des déchets) et de leur proposer l'accès à un portail internet commun permettant de localiser les infrastructures dans le bassin de la Seine, les services offerts et les informations nécessaires au bon déroulement de la navigation.

La relance du projet de Canal Seine-Nord Europe, avec une perspective de mise en service vers 2022-2023, est vue par le PAP comme un moyen de renforcer le trafic fluvial en décloisonnant le bassin de la Seine et en l'ouvrant sur les ports du Range Nord. Elle pose un double défi : créer en Île-de-France les capacités permettant d'absorber les trafics fluviaux qui résulteraient de l'ouverture du canal, en particulier dans le secteur de Seine aval, où sont concentrés les grands projets d'investissement du PAP (PSMO, Triel et Limay) ; participer à l'approfondissement d'HAROPA pour contribuer à la résistance des GPM normands au choc de compétitivité que représentera pour eux l'ouverture du canal.

Le PAP n'a, en dehors des conteneurs, pas de statistiques sur la répartition modale. S'il peut, pour le trafic ferroviaire, recueillir l'information auprès des entreprises, du fait de leur petit nombre, aucune donnée n'est transmise par les entreprises pour le mode routier, et les voiries des principales plates-formes du port sont ouvertes aux flux extérieurs.

2.4.2 Le transfert des voies ferrées portuaires et la desserte ferroviaire

L'article 61 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a ratifié l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 relative aux voies ferrées des ports maritimes et l'a transposée aux ports autonomes fluviaux.

Le PAP est désormais propriétaire des voies ferrées portuaires (VFP) comprises dans sa circonscription ainsi que de leurs équipements et accessoires. Il a la compétence de construire et gérer les VFP, que Réseau ferré de France (RFF) est tenu de raccorder au réseau ferré national. Une convention du 12 juillet 2011 a défini les modalités de transfert des VFP de RFF au PAP. Elle prévoit une compensation financière de 5,5 M€ pour les charges nouvelles qui incombent au PAP, qui devait être versée à hauteur de 80 % en 2011 et pour le solde, sous conditions de performance, au plus tard le 31 décembre 2014. Si le premier versement a été fait le 18 janvier 2012, le solde n'avait toujours pas été versé, au moment de l'envoi du relevé de constatations provisoires de la Cour, dans l'attente de la fixation par le ministère des indicateurs de performance. En réponse à ce relevé, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer indique que le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer a demandé le 4 février 2016 à SNCF-Réseau le versement au PAP du solde de la compensation financière

Le PAP a repris la gestion de son réseau ferré portuaire le 12 juillet 2012, après une période d'exploitation temporaire par RFF moyennant rémunération. Ce réseau comprend 53 kms de voies. Celles de Gennevilliers (25 kms), Bonneuil (18 kms) et Limay (7 kms) accueillent souvent des trains. Les plateformes d'Évry (1,5 à 2 kms) et de Montereau (1,5 à 2 kms) n'ont pas de trafic actuellement. A Bruyères-sur-Oise, un faisceau, peu utilisé, appartient partiellement au PAP. Le budget annuel consacré au ferroviaire est de l'ordre de 950 000 €. Le PAP n'a pas fait de recrutement spécifique pour exercer ses responsabilités ferroviaires. Il a délégué la gestion de son réseau (entretien, capacité, exploitation) et du trafic à la société Colas Rail, à partir du 12 juillet 2012 pour quatre ans. Le renouvellement de ce marché en 2016 pourrait être l'occasion de se poser la question d'une mutualisation de cette fonction au sein d'HAROPA, le GPMH et le GPMR ayant déjà une gestion déléguée commune.

Six entreprises ferroviaires desservent les clients du PAP. La SNCF et une de ses filiales représentent la moitié du trafic. Les redevances pour l'utilisation des VFP sont pour l'heure fixées à 0 €, à l'exception de la redevance pour stationnement de longue durée, fixée pour 2014 à 10 € par jour et par wagon au-delà de 48 heures. Si ce choix pouvait se justifier lors de la reprise des voies ferrées portuaires pour soutenir le développement du trafic et compte tenu du mauvais état du réseau, il convient que le PAP mette progressivement en place une tarification permettant de valoriser les investissements réalisés au fur et à mesure de leur réalisation³².

Par ailleurs, le PAP réfléchit à la mise en place d'un opérateur ferroviaire de proximité (OFP) qu'il cofinancerait. En effet depuis l'ouverture du marché du fret ferroviaire à la concurrence, les entreprises ferroviaires notamment les plus historiques se concentrent sur des trains complets ou de marchandises. La logique de l'OFP serait d'offrir des services à des chargeurs plus modestes pour qu'ils puissent mutualiser leurs wagons. Une étude est en cours, qui évalue le trafic annuel potentiel à environ 420 000 tonnes de fret ferroviaire intra-régional et au départ de l'Île-de-France.

³² En réponse au relevé de constatations provisoires, le PAP estime que la fragilité du transport ferroviaire sur les ports parisiens justifie du maintien d'une tarification pratiquement nulle.

Un appel à manifestation d'intérêt a été publié en février 2016 pour poursuivre l'étude avec un ou des opérateurs intéressés par la constitution d'un OFP en Île-de-France.

Des initiatives ont été engagées par HAROPA pour développer le fret ferroviaire sur l'axe Seine, en particulier pour à terme, en lien avec RFF et les entreprises ferroviaires concernées, recourir à des commandes groupées de sillons. L'impact du chantier multimodal du Havre ne pourra se faire sentir qu'après l'ouverture de la ligne Serqueux-Gisors. De plus, l'Île-de-France va connaître beaucoup de travaux sur les voies ferroviaires. Le conflit entre trafic fret et trafic passagers va donc s'accroître dans les prochaines années.

2.4.3 La desserte routière

Les activités du PAP étant réparties sur 70 sites en Île-de-France, la qualité de la desserte routière varie selon ces sites. Quelques difficultés particulières sont à signaler : la partie Est du projet PSMO est suspendue à la question du bouclage de la Francilienne au droit d'Achères ; le manque d'infrastructures routières est une des explications de la non réalisation du projet de port de Vigneux ; enfin, le port de Bonneuil-sur-Marne est actuellement mal desservi par la route. Un projet de prolongation de la RN 406 jusqu'à ce port a été inscrit au CPER 2015-2020 de la région Île-de-France. Le PAP n'exclut pas de participer, à titre exceptionnel, au bouclage de son financement mais sous réserve d'une analyse de sa rentabilité socio-économique et de son impact sur la situation financière de l'établissement³³.

Des projets d'infrastructures sont présentés conjointement, par les trois ports membres d'HAROPA, aux financements européens ou aux cofinancements de l'État et des régions, à travers les contrats de plan. Par ailleurs, la relance du projet de Canal Seine-Nord Europe, avec une perspective de mise en service vers 2022-2023, est vue par le PAP comme un moyen de renforcer le trafic fluvial en ouvrant le bassin de la Seine sur les ports du Range Nord. Elle pose un double défi : créer en Île-de-France les capacités permettant d'absorber les trafics fluviaux qui résulteraient de l'ouverture du canal et participer à l'approfondissement d'HAROPA pour contribuer à la résistance des GPM normands au choc de compétitivité que représentera pour eux l'ouverture du canal. Le PAP est devenu propriétaire de son réseau ferré portuaire. Le trafic ferroviaire y a crû de 85% entre 2009 et 2013 mais a marqué le pas en 2014 avec une baisse de 8 % par rapport à 2013.

³³ En réponse au RCP, le PAP indique que la commercialisation de nouveaux espaces et la majoration des tarifs permis par la réalisation de cette liaison permettraient de satisfaire les conditions posées par son conseil d'administration pour participer au financement du prolongement de la RN 406.

2.5 La gestion du domaine

2.5.1 Un domaine en extension, dont le PAP tire la quasi-totalité de ses revenus

Le domaine du PAP représente 1 012 ha de terrains et 368 ha de plans d'eau ; 42% de ce domaine a été acquis par le port. Les terrains appartenant à son domaine public représentent 905 ha, les terrains de Vigneux³⁴ relevant du domaine privé dans la mesure où ils ne sont pas équipés d'infrastructures portuaires permettant le trafic de marchandises. Sur ces 905 ha qui comprennent les voiries internes des ports, les espaces publics et les espaces verts, la surface amodiable est de l'ordre de 588 ha. Les surfaces d'entrepôts représentent 296 111 m², les bureaux 63 267 m² et les autres locaux 14 339 m², soit un total de surfaces bâties de 373 717 m² (dont 177 156 m² à Gennevilliers, 85 626 m² à Bonneuil-sur-Marne, 39 771 m² à Limay et 34 183 m² à Paris).

L'article 61 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a prévu le transfert de propriété au PAP, à titre gratuit, au 1er janvier 2011 des biens de l'État qui lui sont affectés à cette date, à l'exception de ceux relevant du domaine public fluvial naturel (qui restent propriété de l'État). Le transfert est devenu effectif. Il n'y a pas eu de procès-verbal de remise.

Les acquisitions de la période 2009-2013 ont représenté 19,5 ha pour un montant total de 11,93 M€. Les plus importantes ont été réalisées en 2013 sur le port de Bonneuil : 9,2 ha pour 8,55 M€. D'autres acquisitions ont été faites à Limay, Montereau, Nanterre, Gennevilliers, Bruyères-sur-Oise et Corbeil. 1,6 ha ont été cédés pour un montant de 0,64 M€. Dans le projet stratégique 2015-2020, le PAP veut développer l'offre portuaire, en densifiant des sites existants (Gennevilliers) ou en leur redonnant un usage fluvial (voies sur berges, hôtel logistique d'Austerlitz, etc.), mais aussi en développant de nouvelles capacités avec la création de ports (Achères, Triel), l'extension de ports existants (Limay) ou la modernisation de friches (Dammarie-les-Lys, Vigneux, Nanterre). Le PAP prévoit de réaliser 2 à 3 M€ d'acquisitions foncières par an pour atteindre ces objectifs.

Le modèle économique du PAP est fondé sur les recettes domaniales. Les recettes des domaines et des concessions (avant ristournes) sont passées de 82,7 M€ en 2009 à 99,2 M€ en 2014. Les rabais, remises et ristournes sont, eux, passés de 8,97 à 9,87 M€. Les ristournes pour trafics représentaient, en 2014, 6,2 M€, soit 63 % de l'ensemble des ristournes.

³⁴ Ces terrains ont été achetés par le PAP en 1993 en vue d'un projet portuaire qui n'a pas été réalisé. Ils sont aujourd'hui loués pour partie (environ 58 ha) à un agriculteur, à une amicale de chasseurs (41ha) et environ 5 ha à une association de motocross. Une réflexion est en cours pour y étudier la faisabilité d'un port urbain.

Tableau n° 7 : Composantes principales du chiffre d'affaires brut en 2014 (en M€)

	Terrains et terrains pleins	Immobilier	Ports privés	Bateaux logement	ICAL	Escalles	Récupération de charges et autres prestations	Droits de port	Total
Activités	63,8	23,3	0,5	1,4	8,2	1,1	2	1,5	101,8
% du CA	62,7 %	22,9 %	0,5 %	1,4 %	8,0 %	1,1 %	1,9 %	1,4 %	100 %

Source : PAP

2.5.2 Une politique dynamique de gestion du domaine

2.5.2.1 Le PAP s'est doté d'une doctrine de gestion des conventions domaniales

Le port s'est doté en 2011 d'une doctrine en matière de conventions domaniales, approuvée par le conseil d'administration. Elle prévoit des critères pour le choix des clients (intérêt du projet au regard des missions du port, solidité financière, être à jour des paiements au port, adéquation entre activité et vocation de la zone portuaire) et réaffirme le principe, mis en œuvre par le port depuis 2008, de la publicité systématique pour les disponibilités foncières ou immobilières, avant la fin de la convention. Elle prévoit la fixation du montant des redevances conformément au cahier des charges avec deux dérogations : une marge de négociation commerciale de plus ou moins 10 % et une dérogation pour les projets d'intérêt général ou caritatifs portés par des associations à but non lucratifs. Ce document de grande qualité fait du PAP une référence en matière de gestion domaniale pour les autres ports. La gestion des conventions domaniales est assurée au niveau du siège par le service des relations contractuelles qui examine tous les projets de convention avant leur signature. La relation avec les clients est assurée par les agences. Le double regard sur les conventions permet un équilibre entre, d'une part, l'attention portée aux besoins des clients et, d'autre part, le respect de la doctrine et la préservation des intérêts financiers du port.

Cette doctrine ne retient pas le prix dans les critères d'attribution, alors que cela pourrait permettre de maximiser les recettes du port pour les terrains très recherchés, conformément à l'objectif du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) d'une redevance d'occupation tenant compte de tous les avantages procurés à l'occupant. Le port, notant que le CGPPP prévoit une fixation administrative de la redevance, entend approfondir l'analyse juridique et soumettre une proposition détaillée à la validation des tutelles. Toutefois, pour tenir davantage compte de l'avantage économique procuré à l'occupant, la marge de négociation par rapport au tarif fixé par le conseil d'administration a été élargie en juillet 2014 (de -10% à +30%).

2.5.2.2 L'évolution des conventions et le taux d'occupation

Le nombre de conventions est à peu près stable sur la période (de 903 en 2009 à 947 en 2013). Leur durée est déterminée en fonction de l'activité et de l'intérêt pour le port (durée plus longue pour une entreprise qui va faire du trafic).

Sur l'immobilier bâti, le port est en forte concurrence avec d'autres acteurs. Le taux d'occupation a beaucoup diminué entre 2008 et 2010 (de 93 à 72 %) du fait de la baisse de la demande et de la difficulté du port à ajuster ses tarifs à l'évolution du marché.

En 2011, le taux est remonté (de 72 à 83%) grâce à un ajustement à la baisse des redevances. Le port a perçu les limites de redevances fondées sur un tarif unique par port et a décidé, à partir de 2012, de fixer annuellement un prix de redevance par bâtiment pour être plus proche des prix du marché. Le taux est remonté à 88% en 2013.

Sur les terrains en bord de voie d'eau, en revanche, il est en situation de quasi-monopole et il peut y avoir plusieurs entreprises concurrentes pour le même terrain. Le port a mis en place en 2009 un indicateur de taux d'occupation pour suivre le foncier non bâti mobilisable (foncier libre ou foncier occupé à l'issue de conventions d'occupation arrivées à terme). Entre 2009 et 2013, ce taux a progressé de quatre points (de 81 à 85 %).

2.5.3 Une tarification complexe

2.5.3.1 Des tarifs réformés pendant la période contrôlée

Comme prévu dans le projet stratégique 2010-2015, le port a profondément modifié sa politique tarifaire dans la période contrôlée. S'agissant de l'immobilier bâti, le port est passé en janvier 2012 d'un tarif par zone géographique à un tarif par bâtiment, réévalué chaque année. S'agissant du foncier industriel, de nouveaux tarifs ont été adoptés en avril 2012. La tarification antérieure reposait sur plusieurs tarifs de terrains³⁵, auxquels s'ajoutaient des coefficients en fonction de la situation géographique, de la qualité du terrain, des dessertes ferroviaires. S'imputait ensuite une ristourne en fonction du trafic réalisé. Le nouveau système prévoit un tarif unique de terrain par port, un coefficient qui tient compte des spécificités du terrain (desserte, qualité, bitume ou pas) et une ristourne à la tonne, différenciée par filière mais pas par situation géographique. La ristourne ne pourra dépasser 50 % de la redevance (ce plafond était de 75 % avant 2012). La revalorisation des tarifs a été importante pour les ports parisiens (60 € par m² et par an) et à Issy-les-Moulineaux pour lesquels des investissements importants permettaient de justifier les augmentations, ainsi qu'à Limay qui n'était pas cher. Il en résulte des écarts importants, par exemple entre Issy-les-Moulineaux (55,77 €) et Boulogne (14,98 € et 16,68 € selon le port).

La réforme en 2012 du cahier des charges fixant les conditions administratives, financières et techniques des occupations privatives du domaine public du PAP a permis notamment d'augmenter de 10 % à 20 % la majoration en cas d'occupation sans titre, d'introduire des sanctions financières en cas de manquement aux obligations contractuelles (la seule mesure existante jusqu'ici étant la résiliation) ainsi que la possibilité de réduire la durée de la convention si les critères qui ont conduit à fixer cette durée sont, de loin, non atteints, cette clause se substituant à la possibilité de résiliation non opérante dans les faits.

³⁵ En particulier, les terrains au bord de l'eau étaient moins chers, alors même qu'ils sont les plus recherchés et qu'existe par ailleurs une ristourne pour trafic fluvial.

2.5.3.2 Les effets de ces réformes sont lents à se faire sentir

Les principales perspectives d'augmentation des recettes sont constituées par le renouvellement des conventions anciennes et leur remplacement par des conventions soumises aux nouvelles règles tarifaires. Le PAP n'a toutefois pas évalué précisément ces perspectives³⁶. Compte tenu de la durée des conventions, les réformes tarifaires, qui ne s'appliquent qu'à l'occasion de la signature de nouvelles conventions ou de leur renouvellement, entrent en vigueur très progressivement. Les vieux régimes de tarifs s'appliquent encore à de nombreuses conventions. Cette coexistence de plusieurs régimes tarifaires n'est pas facile à gérer, y compris pour les systèmes informatiques. En 2015, le port a engagé l'achat d'un nouveau système de gestion des conventions, l'actuel (GEDO) ne pouvant plus évoluer du fait de son obsolescence.

À ce jour, les nouvelles possibilités de sanctions introduites en 2012 n'ont que peu trouvé à s'appliquer³⁷. Compte tenu du relativement faible nombre des conventions signées après la modification du cahier des charges, il est encore difficile d'en mesurer l'effet. Quant à l'accroissement de la marge de négociation à + 30 %, introduit en juillet 2014, il a permis la conclusion de trois conventions (sur une trentaine signée depuis lors) à des tarifs supérieurs de plus de 10 % à celui résultant du barème.

S'il est donc trop tôt pour dresser un bilan des réformes tarifaires introduites à partir de 2012, on peut noter que certains secteurs n'ont pas été concernés par cette revalorisation : bateaux-logements, croisières avec hébergement. Pour le foncier non bâti, si des revalorisations sont intervenues pour les ports parisiens, Issy-les-Moulineaux et Limay, celle des tarifs des autres ports pourrait se faire au fur et à mesure qu'ils sont rénovés.

Enfin, l'indexation sur l'indice du coût de la construction (ICC) a constitué l'essentiel de la croissance du chiffre d'affaires entre 2009 et 2014 (+ 15,5 % entre 2009 et 2014 mais + 2,7 % hors indexation). Cela peut représenter un risque pour l'avenir compte tenu de son évolution. L'ICC devrait ainsi baisser en 2015 et 2016. Il convient de conserver un mode d'indexation automatique, mais de réfléchir à une alternative à l'ICC. En réponse au relevé de constatations provisoires, le PAP indique que la question du changement d'indexation fait partie des objectifs fixés à la direction du développement pour 2016.

³⁶ Dans la programmation financière de long terme associée au projet stratégique 2015-2020, une augmentation forfaitaire du CA de 0,45 % a été appliquée chaque année jusqu'en 2024, ramenée à 0,2 % du CA de 2025 à 2030.

³⁷ Le passage de 10 à 20 % de la majoration dans le cas d'occupation sans titre (hors bateaux logements) a été appliqué sur quelques cas d'occupation poursuivie au-delà du terme de la convention et la sanction financière à hauteur de la moitié de la redevance annuelle avec un minimum de 2000 € a été appliquée trois fois à un client ICAL parisien pour nuisances. La réduction de la durée de convention pour trafic ou investissement inférieur à l'engagement n'a pas encore été appliquée, faute de cas constaté.

2.5.4 Une politique de ristourne dont l'effet incitatif n'est pas établi

Pour inciter ses amodiataires à l'usage de la voie d'eau, le PAP a mis en place dès sa création un système de ristournes : d'une part, des ristournes forfaitaires qui offrent à certains clients un abattement fixe sur leur redevance (c'est le cas des plateformes multimodales avec un abattement forfaitaire de 50 %) et, d'autre part, des ristournes qui varient en fonction du trafic fluvial de chaque client. Les ristournes sont passées de 8,97 à 9,87 M€ entre 2009 et 2014 (dont 6,2 M€, en 2014, pour les ristournes pour trafic).

La ristourne pour trafic fluvial concerne une centaine d'amodiataires. Elle est calculée différemment selon le cahier des charges régissant la convention concernée. Celui de 1978 prévoit une ristourne par m² tenant compte du prix du terrain, du trafic réel et d'un trafic de référence par m² selon la marchandise et l'activité du client. Celui de 1997 fait dépendre la ristourne du trafic de référence prévu dans la convention, avec un effet de seuil lorsque le trafic passe en-dessous ou au-dessus de cette valeur ; la ristourne y est fixée en pourcentage du loyer et dépend donc de l'emplacement (pour une tonne de trafic fluvial de céréales, la ristourne est de 1,79 € à Gennevilliers et de 0,43 € à Montereau). Le cahier des charges de 2012 prévoit une valeur unique de ristourne à la tonne selon la marchandise transportée. L'effet de la réforme de 2012 ne se manifesterait qu'à long terme, en raison de la durée des conventions liant les amodiataires au port. En 2013, 20 conventions actives bénéficiaient encore de ristournes versées en fonction du cahier des charges de 1978, et seules cinq se réfèrent au cahier des charges de 2012.

L'efficacité des ristournes est difficile à mesurer. On peut se demander si le BTP, pour lequel la voie d'eau présente de nombreux avantages (en particulier du fait que 90 % des centrales à béton sont au bord de l'eau), n'est pas une filière captive pour laquelle la ristourne constitue un effet d'aubaine. Pour les conteneurs, la ristourne ne semble pas fonctionner compte tenu d'une chaîne de décision complexe (elle peut ne pas bénéficier à celui qui décide du mode d'acheminement). Compte tenu du coût qu'elle représente pour le port, il conviendrait que l'impact de la politique de ristourne sur le trafic soit davantage évalué. Quant à la ristourne forfaitaire de 50 % pour les plateformes multimodales, elle n'a pas d'effet incitatif et présente la particularité de profiter à des filiales directe (PTSA) ou indirecte (TDS) du PAP. Il conviendrait d'en réexaminer le principe.

En réponse au relevé de constatations provisoires, le PAP indique que la question des ristournes forfaitaires pour les plateformes multimodales est en cours de traitement, à travers la révision de la tarification de PTSA validée par le conseil d'administration du 24 février 2016, qui prévoit désormais une part fixe et une part variable assise sur le chiffre d'affaires.

Recommandation n°5 : Évaluer l'efficacité des ristournes pour trafic et réexaminer le principe de la ristourne forfaitaire pour les plateformes multimodales

Le PAP est devenu propriétaire, au 1er janvier 2011 des biens de l'État qui lui étaient affectés à cette date, à l'exception de ceux relevant du domaine public fluvial naturel. Son modèle économique est fondé sur les recettes domaniales, passées (avant ristournes) de 82,7 M€ en 2009 à 99,2 M€ en 2014. Les ristournes sont passées de 8,97 à 9,87 M€ (dont 6,2 M€ pour celles pour trafic). Compte tenu de l'importance de ces ristournes, on peut regretter que leur efficacité ne soit pas davantage évaluée. Le PAP s'est doté en 2011 d'une doctrine en matière de conventions domaniales, qui peut constituer une référence en matière de gestion domaniale pour les autres ports. Le port a profondément modifié sa politique tarifaire dans la période contrôlée, mais ces modifications ne s'appliquant qu'aux nouvelles conventions, l'effet de cette réforme est encore peu sensible. Certains secteurs n'ont pas été concernés par cette revalorisation : bateaux-logements, croisières avec hébergement, certains ports pour le foncier non bâti. Enfin, l'indexation sur l'indice du coût de la construction (ICC) a constitué l'essentiel de la croissance du chiffre d'affaires entre 2009 et 2014 (+ 15,5 % entre 2009 et 2014 mais + 2,7 % hors indexation). Cela peut représenter un risque pour l'avenir compte tenu de son évolution. Il convient de conserver un mode d'indexation automatique, mais de réfléchir à une alternative à l'ICC.

2.5.5 Les bateaux-logements, une recette marginale mais un sujet sensible

La demande d'emplacement pour les bateaux-logements étant très supérieure à l'offre en Île-de-France, VNF et le PAP ont créé une liste d'attente commune. Environ 400 personnes y sont inscrites, pour une vingtaine d'installations par an. Le nombre de bateaux-logements stationnés sur le domaine du PAP a fortement diminué à compter de 2011 du fait des échanges domaniaux avec VNF. La diminution du chiffre d'affaires n'est pas proportionnelle car la proportion de bateaux sans titre, pour lesquels la redevance est majorée de 100 % en application du CGPPP, a augmenté.

Tableau n° 8 : **chiffre d'affaires des bateaux-logements stationnés sur le domaine du PAP**

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Chiffre d'affaires (M€)	1,6	1,5	1,2	1,2	1,3

Source : PAP

Tableau n° 9 : **nombre de bateaux-logements stationnés sur le domaine du PAP**

Année	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Bateaux sous convention</i>	234	256	121	117	117
<i>Occupants sans titre, dont</i>	89	86	72	66	65
- <i>convention en instruction</i>	35	34	7	7	5
- <i>sans titre "pur"</i>	54	52	65	59	60
<i>Anciens marinières</i>	11	11	11	10	10
TOTAL	334	353	204	193	192

Source : PAP

L'occupation sans titre d'emplacements, principalement à Boulogne-Billancourt mais aussi à Paris, y compris parfois dans des lieux interdits au stationnement pour des motifs de sécurité, pose de nombreux problèmes au port. Les bateaux-logements sont un des secteurs où le port est le plus confronté à des non-paiements de redevances (1,6 M€ de restes à recouvrer sur les bateaux-logements au 31 décembre 2014), en particulier s'agissant des occupants sans titre (cf. annexe n° 2). En 2014, les dossiers de contentieux concernant les bateaux-logement ont représenté 23 % de l'ensemble des dossiers contentieux suivis par le port. Le montant des prestations d'avocats imputable à ce domaine contentieux s'élève à 30 418 €.

L'expulsion des bateaux-logements sans titre est difficile à mettre en œuvre, dès lors qu'ils constituent le domicile des intéressés et que ceux-ci ont souvent l'appui des maires pour obtenir une régularisation. Certains propriétaires, lorsqu'ils sont condamnés, vendent leur bateau par acte sous seing privé, empêchant le port de faire exécuter le jugement. Les saisies en vue d'une vente supposent une longue procédure, et l'absence de titre d'occupation du bateau saisi réduit fortement la valeur que le port peut en espérer. Pour débloquer la situation à Boulogne-Billancourt, qui regroupe l'essentiel de ces occupations irrégulières, le conseil d'administration du 2 avril 2014 a adopté un dispositif de régularisation consistant à y créer de la capacité d'accueil, et à régulariser sur place les bateaux concernés (par dérogation à la liste d'attente), en subordonnant la régularisation au respect de certaines conditions.

Une mesure législative obligeant les propriétaires d'établissements flottants à usage de logement à avoir recours à un notaire pour les céder (comme c'est le cas pour les biens immobiliers) permettrait de contrer les stratégies mises en place par certains occupants sans titre qui vendent leur bateau par acte sous seing privé pour se prémunir contre une condamnation. Lors de la passation d'un acte authentique, le notaire doit examiner le statut du bien mis en vente (bénéficiaire ou non d'un titre d'occupation, etc.), ce qui a une incidence sensible sur sa valeur vénale. Il doit avertir l'acquéreur des risques qu'il encourt en achetant un bateau sans titre.

Les bateaux-logements n'ont pas été concernés par les revalorisations tarifaires intervenues pendant la période contrôlée³⁸. Or, leurs tarifs, fixés par le PAP en concertation avec VNF, sont faibles au regard des emplacements, même si on tient compte du fait que l'occupant est propriétaire de son bateau. Ainsi, une péniche de 100 m² amarrée à Paris sur le port de Suffren paie en 2015 une redevance mensuelle de 658 € (1078 € pour une péniche de 200 m²). Pour cette même péniche de 100 m², le propriétaire paiera 268 € si elle est amarrée à Boulogne-Billancourt³⁹ (et 536 € pour une péniche de 200 m²). Le tarif des bateaux-logements correspond globalement au tiers de ce qui est demandé aux installations à caractère d'animation et de loisirs (ICAL). Il conviendrait d'augmenter substantiellement les tarifs des bateaux-logements.

³⁸ Par ailleurs, les prix de vente élevés de péniches dont l'emplacement est recherché posent la question de la captation par un particulier de la rente liée à un emplacement sur le domaine public fluvial.

³⁹ La redevance applicable aux bateaux-logement se compose d'une redevance R1 (1,1 à 4,2 € par m² de plan d'eau occupé selon l'emplacement) contrepartie financière du droit d'occuper le domaine public fluvial et une redevance complémentaire R2 qui rémunère les investissements réalisés par le port sur une zone particulière. La plupart des zones autorisées ont fait l'objet d'aménagements et sont soumises à R2. Il y a toutefois deux exceptions notables : le port Saint-Bernard et les berges de Boulogne-Billancourt, transférés de VNF en 2011.

La Cour prend note de l'engagement du PAP d'étudier la possibilité de rapprocher progressivement la tarification des bateaux-logements de celle des ICAL.

Recommandation n°6 : (PAP et tutelle) Rapprocher les tarifs des bateaux-logements de ceux des installations à caractère d'animation et de loisirs et rendre obligatoire le recours à un acte authentique pour leur cession.

L'occupation d'emplacements sans titre par des bateaux-logements pose de nombreux problèmes au port. Une mesure législative obligeant leurs propriétaires, à avoir recours à un notaire pour les céder (comme c'est le cas pour les biens immobiliers) permettrait de contrer les stratégies mises en place par certains occupants sans titre qui vendent leur bateau par acte sous seing privé pour se prémunir contre une condamnation. Par ailleurs, il conviendrait d'augmenter substantiellement les tarifs des bateaux-logements.

2.5.6 Un enjeu financier : les taxes foncières

Les ports autonomes ont été exonérés des taxes foncières par une décision ministérielle du 11 août 1942 confirmée par des décisions ultérieures, comme l'indique une réponse du ministre du budget au député Porelli publiée le 23 février 1981 au Journal officiel. Cette doctrine administrative est opposable à l'administration fiscale en application de l'article L80A du livre des procédures fiscales. Par une décision du 2 juillet 2014, GPM de La Rochelle, le Conseil d'État a jugé que cette doctrine fiscale devait être d'interprétation stricte et qu'elle n'était donc pas applicable aux grands ports maritimes. Bien que resté port autonome et donc non affecté par cette jurisprudence, le PAP s'est vu réclamer par la direction départementale des finances publiques (DDFiP) des Hauts-de-Seine les taxes foncières et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) avec demande d'arriérés depuis 2005. Après consultation d'un avocat fiscaliste, le port a maintenu sa position sur les taxes foncières mais a considéré qu'il était redevable de la TEOM. Le conseil d'administration a validé cette analyse et approuvé le provisionnement dans les comptes 2014 d'une charge exceptionnelle de 4,4 M€ au titre des arriérés susceptible d'être recouverts pour la TEOM au titre des années 2005 à 2014 et l'inscription, au titre du budget 2015, d'une charge courante de 700 000 € et d'une recette à hauteur de 560 000 €, montant susceptible d'être refacturé aux clients du port. Un travail a été engagé par le port avec les services fiscaux et les collectivités territoriales, pour affiner l'évaluation des arriérés de TEOM. Ses premiers résultats montrent que le coût sera sans doute inférieur au montant provisionné. Par exemple, pour Gennevilliers, ce montant inclut la TEOM depuis 2005 alors que la commune n'a voté de TEOM qu'à compter de 2012. Se posera ensuite la question de la refacturation, prévue par les conventions d'occupation, des arriérés aux clients.

Le PAP fait figurer chaque année dans l'annexe de ses comptes le montant des sommes correspondant au total des avis d'imposition à la taxe foncière émis par les services fiscaux à son encontre depuis le début des années 1990. Ce montant s'élève dans l'annexe aux comptes 2013 à 60,1 M€, dont 3,9 M€ au titre de 2013.

Par ailleurs, la Commission européenne veut remettre en cause l'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les ports, qu'elle assimile à une aide d'État incompatible avec le marché intérieur. Elle a rendu publique le 21 janvier 2016 une décision dans laquelle elle constate la non-application de l'impôt sur les sociétés aux ports néerlandais, belges et français. Dans cette décision, elle propose à la France des « mesures utiles » visant à adapter sa législation de manière à garantir que les ports acquittent l'impôt sur les sociétés sur leurs activités économiques. La remise en cause du statut fiscal spécifique du PAP serait susceptible de modifier son modèle économique⁴⁰. Ce risque est appréhendé globalement pour l'ensemble des ports de l'État et fait l'objet de travaux entre la DGITM et la direction de la législation fiscale⁴¹.

Bien que resté port autonome et donc exonéré des taxes foncières en application de la doctrine administrative, le PAP s'est vu réclamer par les services fiscaux les taxes foncières et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Il a reconnu devoir la TEOM. Par ailleurs, la Commission européenne a interrogé la France sur l'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les ports. La remise en cause du statut fiscal spécifique du PAP serait susceptible de modifier son modèle économique.

2.6 La politique environnementale et l'intégration des ports dans la ville

2.6.1 Une prise en compte croissante des enjeux environnementaux

Le PAP promeut le transport fluvial et prend en compte les problématiques environnementales dans ses activités. Les axes prioritaires de sa politique environnementale sont la maîtrise des impacts environnementaux des ports, en particulier dans le domaine de l'eau, leur qualité architecturale, paysagère et environnementale et la connaissance, la préservation et la restauration des milieux naturels ainsi que la volonté d'exemplarité en réduisant les consommations d'énergie, d'eau, les émissions de gaz à effet de serre et en améliorant la gestion des déchets. Il a obtenu le 9 octobre 2013 la certification ISO 14001 pour le processus de création de nouveaux ports (PSMO et de Eco-port de Triel) et le processus d'exploitation appliqué à la plateforme de Gennevilliers.

En 2013, le port a consacré 14 % de ses dépenses, soit 7,3 M€, à des actions environnementales. Il s'agit de dépenses liées à la prévention et au traitement des pollutions et des nuisances, à des aménagements paysagers ou réhabilitations de berges, ou visant à réaliser des économies d'énergie ou d'eau. Quand le port conçoit un nouvel aménagement, il doit prévoir des mesures compensatoires pour assurer sa neutralité sur le plan environnemental.

⁴⁰ Ainsi en 2013, le PAP aurait dû payer 6 M€ d'impôt sur les sociétés (IS) s'il y avait été assujéti.

⁴¹ S'agissant des taxes foncières, cette réflexion a débouché sur l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2015 qui prévoit, pour les GPM, une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les immeubles affectés à un service public ou d'intérêt général et non productifs de revenus, ainsi qu'un abattement dégressif au titre des cinq années qui suivent celle au cours de laquelle le transfert de propriété de l'État au GPM a été publié au fichier immobilier. Cet article ne s'applique pas au PAP qui reste donc régi par la doctrine administrative.

Ainsi, pour le futur port de Triel, il est prévu que 30 % de sa surface soit réservé à des zones végétalisées (sur 23 M€ de travaux, 4,6 M€ seront consacrés aux aménagements paysagers). Le PAP intègre la compensation environnementale dès la conception de ses projets. De même pour le futur PSMO, l'acceptation par les riverains sera facilitée par la mise en place d'un rempart visuel arboré et la préservation des circulations piétonnes.

Le port se soucie aussi de l'impact de ses clients sur l'environnement. Ainsi, la Charte Sable en Seine II, visant à limiter l'impact environnemental des entreprises du BTP occupant le domaine portuaire, est annexée aux nouvelles conventions avec des entreprises du secteur. Le port prévoit également l'insertion de clauses environnementales dans tous ses marchés.

2.6.2 L'intégration dans la ville

La bonne intégration des sites portuaires dans les villes qui les accueillent est un enjeu vital pour le PAP qui doit faire accepter par les élus et la population le maintien des installations portuaires existantes voire leur développement. Cela passe par une bonne insertion environnementale et paysagère des sites, le développement de la mixité des usages, la concertation avec les habitants et les élus, la programmation pour donner de la visibilité à l'action du port, en particulier à travers un schéma de services portuaires et la contractualisation avec les territoires qui le souhaitent.

Le port cherche à partager les enjeux portuaires dans le cadre de l'élaboration des documents de planification des territoires (schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), plan de déplacements urbains d'Île-de-France (PDUIF) et schéma de cohérence territoriale (SCOT), plan local d'urbanisme (PLU)). Le SDRIF, approuvé le 28 décembre 2013, encourage le recours aux modes alternatifs à la route. Dans ce cadre, il préconise que les ports urbains soient maintenus et développés, que les plateformes logistiques existantes soient densifiées pour répondre à l'augmentation des flux et que de nouveaux sites soient aménagés.

L'intérêt des communes pour les berges et leur souci qu'elles soient accessibles et contribuent à leur attractivité doivent également être pris en compte. Dans le projet stratégique 2010-2015, le port s'est engagé à assurer la continuité des cheminements le long des berges dans le respect des impératifs de sécurité. Un des sujets importants pour le PAP durant la période contrôlée a été la volonté de la ville de Paris de rendre aux piétons les voies sur berges rive gauche. Le port s'efforce également de mieux faire connaître l'univers portuaire. Par ailleurs, a été signée en juin 2013, pour le port parisien de la Gare, spécialisé dans l'animation et les loisirs, une charte que les usagers du port s'engagent à respecter, afin de préserver la tranquillité des riverains.

<p>La bonne intégration des sites portuaires dans les villes qui les accueillent est un enjeu essentiel pour le PAP qui doit faire accepter par les élus et la population le maintien des installations portuaires existantes voire leur développement. Le port s'inscrit dans une démarche de développement durable en promouvant le transport fluvial et en prenant en compte les problématiques environnementales dans ses activités. Il se soucie de l'impact de l'activité de ses clients sur l'environnement et la qualité de vie des riverains (charte Sable en Seine, charte du port de la Gare).</p>

3 BUDGET, COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE

3.1 Les prévisions budgétaires

Au cours de la période contrôlée, l'exécution budgétaire correspond aux prévisions issues des délibérations modificatives. Les recettes sont généralement légèrement sous-évaluées (entre 8,5 et 14,5%) et les dépenses atteignent globalement le montant envisagé (cf. annexe 3). Le taux global de réalisation des opérations en capital attachées aux investissements est plutôt satisfaisant. (cf. supra Partie 2 – Les investissements).

3.2 Régime financier, organisation du poste comptable et production des comptes.

Selon l'article 28 du décret n° 69-535 du 21 mai 1969 portant application de la loi n° 28-917 du 24 octobre 1968 relative au port autonome de Paris, « le fonctionnement comptable du port autonome de Paris est assuré dans les conditions prévues [pour] les établissements publics à caractère industriel et commercial doté d'un agent comptable par les articles 190 à 225 du décret susvisé [n° 62-1587] du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique » (décret RGCP). Cette référence au décret de 1962 a été remplacée par celle au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique » (décret GBCP), à l'exception des 1° et 2° de l'article 175, des articles 178 à 185, 204 à 208 et 220 à 228. Ces dispositions ont été codifiées dans le code des transports. Par ailleurs, le PAP est soumis au contrôle économique et financier de l'État, prévu par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 en application de l'article L. 4322-15 du code des transports.

Durant la période 2009-2015, un seul agent comptable est en poste, nommé par arrêté du 19 octobre 2007 du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. L'agence comptable compte 11 personnes, en sus de l'agent comptable. L'établissement ne dispose pas d'agence comptable secondaire. L'outil comptable utilisé est le logiciel Arcole.

Il n'existe pas de régie d'avance mais de simples caisses d'avances au sein des agences. Une régie de recettes, instituée en janvier 2007 à l'agence de Bonneuil, permet l'encaissement de ventes aux marinières de clefs d'accès aux fluides. Aucun cautionnement n'a été demandé et seuls des contrôles d'encaisse sont réalisés en fin de gestion.

Conformément à l'instruction codificatrice n° 02-072-M95 du 2 septembre 2002, les comptes financiers produits à la Cour des comptes durant la période contrôlée comprennent : i) le compte de résultat, ii) le bilan, iii) l'annexe, iv) la balance générale des comptes définitive et v) le tableau de rapprochement des prévisions et des réalisations effectives. À l'exception de celui de l'exercice 2012, les comptes financiers ont été transmis tardivement à la Cour des comptes sur la période contrôlée.

Pour justifier les retards sur l'exercice 2010, l'agent comptable explique qu'« en raison du renouvellement des membres du comité d'audit [qui émet un avis avant présentation au conseil d'administration] au début 2011, lié notamment au renouvellement de certains membres élus du conseil d'administration, il n'a pu se réunir pour examiner les comptes avant la séance du conseil d'administration du 11 mai 2011. De fait les comptes n'ont pu être arrêtés avant la séance du conseil d'administration du 29 juin 2011 ». Concernant les exercices 2009 et 2011, l'agent comptable indique d'une part, que les « documents bien que datés de la séance du conseil d'administration, sont adressés à l'établissement postérieurement, après que la direction ait signé une lettre d'affirmation adressée par les commissaires aux comptes après le vote de l'assemblée délibérante » et d'autre part, que les « les délibérations du conseil d'administration relatives au compte financier et à l'affectation du résultat ne sont exécutoires qu'après approbation tacite au-delà d'un mois dans les conditions fixées par le décret n° 99-575 du 8 juillet 1999 relatif aux modalités d'approbation » par les ministres de tutelle et le ministre du budget. Ainsi, les délais se cumuleraient. Le second argument est d'ailleurs repris pour expliquer le retard sur l'exercice 2012 en se fondant sur l'article 232 du décret n° 210-1146 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Certes, le délai d'approbation des comptes par les ministres de tutelle est d'un mois à compter de la transmission du compte financier qui doit leur parvenir avant le 31 mars suivant la fin de l'exercice. Néanmoins, ni le décret du 29 décembre 1962, ni celui du 7 novembre 2012 ne prévoient que ce délai s'ajoute à ceux qu'ils fixent pour la transmission des comptes au juge des comptes.

Une amélioration récente des délais pour l'approbation des comptes est notée : ainsi, ceux de l'exercice 2015 ont été approuvés lors de la séance du conseil d'administration du 24 février 2016 alors que ceux des exercices 2013 et 2014 l'avaient été respectivement par les conseils du 2 avril 2014 et du 6 mai 2015.

3.3 L'évolution de l'actif et du passif : l'analyse du bilan

3.3.1 Des actifs en augmentation constante

L'actif net a progressé de manière constante entre 2009 et 2014 (+15,32%) pour atteindre 710,5 M€ au 31 décembre 2014 (cf. annexe 3). La part de l'actif immobilisé sur l'actif total est de 90 % en moyenne entre 2009 et 2014. En valeur nette, l'actif immobilisé se répartit entre les immobilisations corporelles (99,2%), les immobilisations incorporelles (0,1%) et les immobilisations financières (0,7%). Les premières sont en augmentation constante au cours de la période (+10%) pour atteindre près de 618 M€ en 2014, sous l'effet des investissements opérés. Une expertise des dépréciations d'actifs immobilisés comptabilisés, réalisée par un prestataire extérieur, a permis de procéder à des reprises de dépréciation sur ces actifs, de 7,88 M€ en 2009 puis de 1,23 M€ en 2013.

L'actif circulant représente près de 12,4 % de l'actif net en 2014 avec une moyenne de 10,3% pour la période contrôlée. Il a progressé de 42,5 % (88,1 M€ en 2014 contre 61,9 M€ en 2009), sous l'effet de l'augmentation constante des disponibilités sur la période 2008-2012 et de l'augmentation des créances en 2013 et 2014. Le montant net des créances résultant de ventes ou de prestations de service est en augmentation de 111 % durant la période contrôlée.

3.3.2 Les modes de financement de l'activité : analyse du passif

Augmentant de 126,26 M€ (+20,5%) entre 2009 et 2014, le passif se compose majoritairement de capitaux propres (85,5% en moyenne sur la période). Les dettes (12,6%) et les provisions (1,9%) complètent ce passif (cf. annexe 3). La structure du passif reste stable, exception faite des capitaux propres notablement affectés par les nouvelles modalités de comptabilisation des financements externes de l'actif en 2013, avec l'inscription d'un report à nouveau de 61,47 M€.

Les provisions pour risques et charges ont diminué sensiblement (-31,6%) entre 2009 (17,86 M€) et 2013 (12,21 M€), puis augmenté en 2014 (16,13 M€). Les travaux réalisés annuellement pour le gros entretien et pour les dragages des darses et chenaux permettent de procéder à des reprises de provisions constituées au sein de l'établissement à partir d'un plan pluriannuel de dépenses à cinq ans. En l'occurrence pour la seule année 2013, la reprise de provision pour gros entretien représente 1,02 M€ et celle concernant le dragage et la dépollution, 1,05 M€.

Les dettes du PAP se composent de dettes auprès d'établissements de crédits, de dettes financières diverses (72,15 % en moyenne entre 2009 et 2014), de dettes auprès de fournisseurs, de dettes fiscales et sociales (18 % en moyenne) et de dettes sur immobilisations (8,83 %). Elles sont en légère augmentation sur la période (+11,8 %), notamment du fait d'un emprunt sur 15 ans souscrit en 2013 pour 20 M€⁴². L'augmentation des dettes financières sur la période (+7,25 M€) est partiellement compensée par la diminution des dettes d'exploitation de près de 28% (-4,36 M€).

Les produits constatés d'avance sont en augmentation de 49% entre 2009 et 2014. Ils résultent de l'émission de factures en fin d'année, essentiellement inhérentes à des loyers facturés dont le terme à échoir n'intervient qu'au premier trimestre de l'année suivante.

Le poids des dettes dans le total du passif se situe en moyenne à 9%, le maximum étant enregistré 2013 avec 11% et le minimum en 2012 avec 8%. Le taux d'endettement global est acceptable, se situant entre 9,4 % et 13,2 % des capitaux propres durant la période contrôlée.

⁴² Décision du conseil d'administration du 28 novembre 2012 pour un financement des opérations d'investissement à hauteur de 20 M€, permettant un premier emprunt de 5 M€ (débloqué le 21 janvier 2013) et un second emprunt de 15 M€ (du 21 décembre 2013).

Tableau n° 10 : Le taux d'endettement global (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% dettes / capitaux propres	13,2 %	10,8 %	9,5 %	9,4 %	12,6 %	10,8 %

Source: Cour des comptes à partir des données PAP

Les capitaux propres du PAP ont augmenté de 26 % durant la période contrôlée, essentiellement du fait des investissements opérés. Les dettes sont en hausse modérée sous l'effet conjugué d'une hausse des dettes financières et d'une baisse des dettes d'exploitation. Les provisions pour risques et charges ont diminué principalement du fait de la reprise de provisions à la suite de la réalisation de travaux de gros entretien et de dragages.

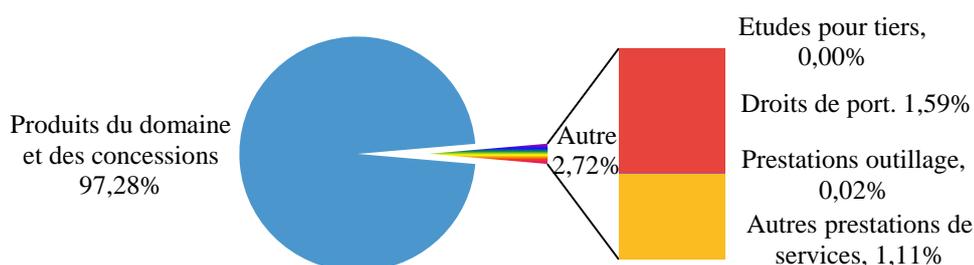
3.4 L'évolution des produits et des charges : l'analyse du compte de résultat

3.4.1 Les produits : une progression quasi-constante

Les produits du PAP sont en augmentation de 11,7 % durant la période contrôlée passant de 97,2 M€ en 2009 à 108,5 M€ en 2014. Ils se composent très majoritairement de produits d'exploitation (avec un montant moyen de 92 M€ soit près de 94 % des produits enregistrés). Après avoir subi une légère inflexion en 2011, ceux-ci sont en hausse constante, enregistrant une augmentation de 19,1 % pendant la période (cf. annexe 3).

Les produits du domaine et des concessions constituent l'essentiel des produits issus de l'activité d'exploitation du port. En effet, ces produits représentent 97% du chiffre d'affaires cumulé entre 2009 et 2014, hors rabais, remises et ristournes, avec une moyenne annuelle de 89,2 M€.

Graphique n° 1 : Répartition en % des produits (hors rabais, remise, ristournes) dans le chiffre d'affaire cumulé du PAP entre 2009 et 2014



Source : Cour des comptes à partir des données du PAP

Les autres produits d'exploitation (entre 7,9 M€ et 11,6 M€ au cours de la période) sont constitués de production immobilisée (frais généraux sur investissement), de reprises sur provisions et de transfert de charges. Ces derniers ont fortement évolué passant de 358 000 € en 2009 (soit 4% des autres produits d'exploitation) à 2,86 M€ en 2013 du fait d'une part, du transfert de charges d'exploitation du GIE HAROPA à hauteur de 278 000 € en 2012 et de 2,45 M€ en 2013 et, d'autre part, dans une moindre mesure, à la compensation financière pour la maintenance et la gestion de la circulation des trains résultant du transfert des voies ferrées dont l'impact s'élève à 170 000 € en 2012 et en 2013⁴³.

Les produits financiers et exceptionnels ne représentent, en moyenne, que 6,2 % des produits totaux. Après une reprise de provision pour dépréciation de 7,88 M€ en 2009 concernant le patrimoine bâti d'exploitation à la suite de l'évaluation de ce patrimoine par un cabinet externe, les produits exceptionnels atteignent 3 M€ en 2010 puis augmentent jusqu'à 5,4 M€ en 2013. Cette hausse est notamment la conséquence de la mise en œuvre de l'instruction BOFIP-GCP-13-004 du 31 janvier 2013 relative au reclassement des quotes-parts de subventions virées au résultat, avec 1,68 M€ enregistrés en 2013.

3.4.2 Des charges d'exploitation à maîtriser

Entre 2009 et 2014, les charges ont progressé de 14,65 % (90,616 M€ en 2014 contre 79,037 M€ en 2009). Pendant la période contrôlée, les charges d'exploitation représentent en moyenne 94% des charges, contre 1,5 % pour les charges financières et 4,65% pour les charges exceptionnelles.

Les charges d'exploitation ont augmenté de 10,59 M€ (+14,8%) entre 2009 et 2014 (cf. annexe 3), du fait, d'une part, d'une hausse des consommations en provenance de tiers (5,3 M€, soit +21,2 %) et des dépenses de personnel (2,16 M€ soit +14,2 %), et, d'autre part, d'une progression des dotations aux amortissements et provisions (2,6 M€, soit +8,7 %). Cette dernière résulte du développement de l'activité (investissements et extension du patrimoine) ainsi que du choix de provisionner les dépenses de gros entretien et de dragage.

Le PAP devrait s'attacher à mieux maîtriser les charges dont l'augmentation n'est pas mécanique et pour lesquelles il dispose de moyens d'action. Il s'agit notamment des charges de personnel qui représentent 21% des charges d'exploitation (avec une progression entre 2009 et 2014 de 13,98% pour les rémunérations) mais aussi des charges externes (entretien, études, sous-traitance et rémunération d'intermédiaires, frais de déplacement et de réception, etc.) dont la part dans les charges d'exploitation a crû, passant de 35 à 37 % entre 2009 et 2014 (+21 % de progression du montant des dépenses). La maîtrise de ces charges externes dépend en grande partie de la performance de la fonction achats du PAP.

Les charges financières (intérêts sur emprunt exclusivement) diminuent de 13,8 % entre 2009 et 2014, du fait des remboursements d'emprunts opérés durant cette période.

⁴³ La soulte RFF est de 4,4 M€. Le port a fait le choix d'une intégration étalée sur la base de la durée de vie des voies ferrées estimée en 2008 à 30 ans, soit 26 années restantes à compter de 2012 (4,4 M€/26 ans = 170 K€/an).

Les charges exceptionnelles représentent entre 0,5 % (2011) et 7,9 % (2014) des charges sur un exercice. Leur évolution n'appelle pas d'observation particulière.

Les produits sont en augmentation de 11,7 % durant la période contrôlée, essentiellement du fait de la hausse des produits des domaines. Les charges sont en hausse de 14,7 % sous l'effet conjugué d'une hausse des dettes d'exploitation et des charges de personnel et d'une légère baisse des dettes financières et exceptionnelles.

3.5 La situation financière

3.5.1 Le résultat net comptable et les soldes intermédiaires de gestion

Entre 2009 et 2014, le résultat d'exploitation de 16,5 M€ en moyenne permet toujours de couvrir le résultat financier négatif de 730 000 € en moyenne. Durant la période contrôlée, le résultat net comptable est toujours positif, bien qu'ayant connu une baisse en 2011 d'environ 3 M€. Il est en moyenne de 17,5 M€ au cours de la période (cf. annexe 3).

Le PAP a versé des dividendes à l'État, pour chacun des exercices 2009 à 2013, dont le montant représente 45% du résultat net. Les décalages de dates qui apparaissent entre les montants calculés, payés et comptabilisés sont dus à la prise tardive des arrêtés⁴⁴.

Tableau n° 11 : Les dividendes versés par le PAP à l'État (2009-2013)

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Résultat net	18 118 163	17 939 199	14 478 778	18 444 360	18 251 372
Dividendes	7 981 000	8 073 000	6 516 000	8 300 000	8 213 000
% / résultat	44 %	45 %	45 %	45 %	45 %
date Arrêté	24/03/2011	13/02/2012	24/12/2012	10/01/2014	09/02/2015

Source : données PAP

Les résultats du PAP durant la période 2009-2014 sont dus à la progression de 21,12% de son chiffre d'affaires grâce à l'augmentation des produits du domaine (+19,86 %). Seule l'année 2011 enregistre une baisse du chiffre d'affaires (-2,4 %) qui, conjuguée à une augmentation de la consommation en provenance des tiers (+14,9 %), pèse sur le résultat d'exploitation. Les soldes intermédiaires de gestion figurent dans l'annexe 3.

La rentabilité d'exploitation du PAP (résultat d'exploitation/chiffre d'affaires) est se situe en moyenne à 21 %, progressant entre 2013 (21,14 %) et 2014 (22,73 %). Le taux d'endettement (dettes financières/capitaux propres), de 8,91 % en 2009, a diminué pour atteindre 8,38 % en 2014.

⁴⁴ Le dividende 2014 n'a ainsi toujours pas été fixé.

À l'exception de l'année 2011, la productivité du travail augmente, avec une progression entre 2009 et 2013 de 7,4 %. Toutefois, les charges de personnel pèsent de manière importante sur la rentabilité de l'exploitation en représentant 41,2% de l'excédent brut d'exploitation (EBE).

3.5.2 La situation financière

Comme indiqué dans l'annexe 3, le fonds de roulement net global (FRNG), toujours supérieur au besoin en fonds de roulement, connaît une évolution contrastée au cours de la période avec un montant entre 19,80 M€ (2012) et 75,29 M€ (2014). Le ratio de solvabilité (actif/dettes) est proche de 30, ce qui est très positif, et s'accompagne d'un ratio de liquidité général (actif à court terme/dettes à court terme) oscillant entre 0,8 et 1,2 (norme à 1).

La CAF a progressé entre 2009 et 2010 de 35,5 à 39,9 M€ avant de baisser en 2011 à 33,6 M€ et d'augmenter à nouveau pour atteindre 47,3 M€ en 2014. La capacité de remboursement des dettes financières du PAP en mobilisant uniquement sa CAF se situe entre un et deux ans.

La situation financière du port est satisfaisante : l'excédent brut d'exploitation (rentabilité économique) se maintient, le résultat d'exploitation est particulièrement positif et la capacité d'autofinancement élevée (47,3 M€ en 2014). Le taux d'endettement est tout à fait soutenable.

3.6 La qualité des comptes

3.6.1 L'intégration des voies ferrées portuaires en produits exceptionnels : une comptabilisation erronée

À la suite du transfert de propriété des voies ferrées portuaires de RFF au PAP, leur inscription à l'actif dans les comptes 2012 a été réalisée à partir de l'évaluation du cabinet Advolis de mars 2008, actualisée. Elle a eu pour contrepartie l'enregistrement d'un produit exceptionnel de 29 000 €.

Comme cela a déjà été observé par la Cour lors du contrôle des GPM de Rouen et du Havre, les voies ferrées transférées par RFF au PAP ont été intégrées comptablement dans l'actif immobilisé du port dans des conditions non conformes à la réglementation fixée par les instructions M 9⁴⁵. En effet, cette opération aurait dû être comptabilisée au crédit d'une subdivision du compte 103⁴⁶ 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'Agence des participations de l'État (APE), en date du 20 juillet 2012. Les commissaires aux comptes du port avaient d'ailleurs fait valoir qu'une inscription en compte 103 était plus appropriée. Cette inscription d'un produit exceptionnel a conduit à surévaluer le résultat exceptionnel à hauteur de 29 000 €, ce qui reste peu significatif au regard du volume total des produits exceptionnels de 2012 (5,05 M€).

⁴⁵ Les dispositions de l'instruction 02-039-M95 du 30 avril 2002 prévoient 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 ».

⁴⁶ 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.

3.6.2 L'inventaire des actifs

Le port est doté d'un outil de comptabilisation des immobilisations (logiciel ABEL) qui reprend l'ensemble des biens comptables et permet de calculer leur amortissement. L'état de l'actif est actualisé annuellement. Une commission de suivi des actifs instruit les dossiers des biens à sortir de l'actif avant de les soumettre à la direction générale. Cette commission assure le contrôle interne nécessaire au rapprochement entre l'inventaire des biens du logiciel ABEL et leur existence physique dans les services ou sur le terrain.

Un rapprochement de l'inventaire physique et comptable est réalisé notamment pour le matériel informatique, notamment grâce à un logiciel dédié (EASYLOG). Cependant, ce rapprochement ne concerne pas l'ensemble des actifs mobiliers. Il est nécessaire que le PAP dispose d'un état exhaustif de ses actifs mobiliers et immobiliers et que soit organisé le rapprochement entre l'inventaire physique et comptable de l'ensemble de ces actifs.

La Cour note que le suivi précis de l'état du patrimoine du port et de son évolution résultera de la mise en œuvre, en 2016, de l'application GEPAP. Par ailleurs, elle relève que le recensement du patrimoine foncier est en cours de validation interne et devrait être formalisé courant 2016 par la direction générale.

3.6.3 Le recouvrement des recettes

Le taux de recouvrement des créances se situe, selon les années, entre 86,2 et 91,6 %.

Tableau n° 12 : **Taux de recouvrement du PAP entre 2009 et 2013**

Exercice	Volume d'affaires TTC (€)	Restes à recouvrer TTC (€)	Taux de recouvrement
2009	92 664 738	9 827 884	89,4 %
2010	121 957 912	10 237 651	91,6 %
2011	92 711 717	12 823 181	86,2 %
2012	98 270 101	10 307 375	89,5 %
2013	107 811 966	10 683 579	90,1 %

Source : données du PAP⁴⁷

⁴⁷ Le volume d'affaires TTC s'entend du montant TTC de toutes les factures et avoirs de l'année N, majoré des factures du 1^{er} trimestre de l'année N émises en N-1, minoré des factures du 1^{er} trimestre N+1 émises à la fin de l'année N. Les restes à recouvrer s'entendent comme étant le solde du « poste client » de l'actif du bilan, minoré des produits constatés d'avance au titre de N+1 (non réglés) et des factures à établir.

Lors du précédent contrôle, la Cour des comptes proposait que « l'ordonnateur veille à transmettre les données utiles à la facturation dans les délais restreints, en particulier pour les bateaux-logements ». Aux dires de l'agent comptable, les diligences aux fins de recouvrement faites par l'agence sur les créanciers ordinaires sont graduelles. Cinq niveaux de phase de recouvrement sont possibles et paramétrés dans le système d'informations financier, à partir de la date d'échéance de la facture. Néanmoins, le programme doit être lancé à la demande par le secteur comptabilité-clients de l'agence.

Les rapporteurs ont examiné certains dossiers enregistrés au compte 416 « clients douteux » (au nombre de 152) qui affiche un solde débiteur de 7 126 077,34 € au 31 décembre 2013. Les vérifications ont été réalisées à partir du tableau de suivi des restes à recouvrer (RAR) tenu par l'agent comptable et ont porté sur les diligences accomplies en vue du recouvrement par l'agent comptable : lettres de relance, mises en demeure, états exécutoires, saisies d'huissier ainsi que les délais entre chaque intervention de l'agence comptable. L'échantillon a été constitué pour tenir compte du type de créance (industrielle, escale, bateau-logement), des montants restant à recouvrer, mais aussi de l'ancienneté des défaillances du débiteur. 31 dossiers représentant 1,293 M€ ont été consultés (soit 36% du nombre de dossiers pour 32,6% du volume financier).

Si les dossiers dont les montants sont les plus significatifs font l'objet d'un suivi annuel par les services du PAP, tant par l'ordonnateur que par le comptable, cela n'est pas toujours le cas pour certains dossiers de restes à recouvrer d'un montant plus faible. Les dossiers de restes à recouvrer de trois débiteurs illustrent cette situation, soit qu'ils soient en attente d'éléments de la part de l'ordonnateur pour apprécier la situation du débiteur, soit qu'ils soient en attente d'une décision de l'agent comptable au regard de diligences anciennes et infructueuses.

Depuis 2015, les services du port ont engagé des actions de maîtrise des risques (cartographie des risques, formalisation du processus « gestion clients », création envisagée d'un comité de suivi des impayés) qu'il est nécessaire de poursuivre en matière de recettes notamment, par un examen périodique conjoint par les services du port et l'agence comptable de l'ensemble des dossiers des créances client.

3.7 Les contrôles et les outils de gestion

3.7.1 Une comptabilité analytique à promouvoir

La comptabilité analytique est produite par l'agence comptable, le département administratif et financier produisant des tableaux de bord mensuels de suivi de l'activité. Les clés de répartition entre sites et activités ainsi que l'utilisation d'un système déclaratif au niveau des sites ne permettent pas une répartition optimale des résultats. Ainsi, outre que la répartition est faite par agence et non par port, une masse importante reste non répartie et imputée au siège. Pour l'année 2013, cette masse représente 16,9 M€ de charges et 1,1 M€ de produits. La refonte du système d'information financier et comptable devrait, aux dires des services du port, permettre des améliorations, qui, à ce jour, sont encore à l'étude.

3.7.2 Un contrôle interne à consolider

Le conseil d'administration du PAP a approuvé, le 3 avril 2013, les orientations de la politique de gestion globale des risques présentée par la direction générale. Cette politique vise à sécuriser la gestion du port en consolidant le dispositif de contrôle interne et à doter l'établissement des moyens de déployer efficacement son plan stratégique. Dans cette perspective, une démarche de cartographie des risques a été engagée par la réalisation en 2013, de celle des risques opérationnels et de celle des risques liés aux systèmes d'information. La démarche a été étendue en 2014 aux autres domaines de risques du port, afin de produire une cartographie globale recouvrant les principaux domaines de risques : risques d'image, commerciaux, stratégiques, réglementaires et juridiques, liés aux ressources humaines, comptables et financiers.

Des actions ont été mise en œuvre pour sécuriser certains processus. Il s'agit notamment de la création d'un poste d'adjoint au directeur de l'aménagement, chargé du pilotage de la fonction « entretien exploitation » visant à mettre en place des outils et des méthodes communs entre les agences en vue d'une maîtrise technique des opérations et d'une meilleure connaissance des charges financières associées. Cette création a notamment permis la mutualisation de certains marchés d'entretien (cf. infra).

Néanmoins, il est nécessaire de poursuivre les travaux entamés, en y incluant l'agence comptable afin que l'ensemble de la chaîne de la dépense ou de la recette soit maîtrisé.

4 GESTION

4.1 Ressources humaines

4.1.1 L'effectif du port

4.1.1.1 Un effectif stable au cours de la période

Tableau n° 13 : Évolution de l'effectif du PAP (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2014
Effectif total	200	210	201	200	202	201	0,5 %
Effectif ETP	196,8	206,74	198,39	198,34	200,85	200,67	2,0 %
Cadres	103	108	104	108	108	110	6,8 %
% cadres	52 %	52 %	52 %	54 %	54 %	54 %	

Source : PAP

L'effectif du PAP est fixé depuis 2002 par le conseil d'administration à 202. S'il n'a pas diminué pendant la période contrôlée, il est resté stable avec des missions qui augmentent (PSMO, valorisation domaine, etc.). Le port entend maintenir son effectif à 202 à l'horizon 2020 avec toutefois une autorisation de dépassement temporaire de quatre à cinq ETP pour la mise en œuvre du projet stratégique 2015-2020. 121 agents travaillent au siège (60 %) et 81 dans les agences (40 %). Les cadres représentent plus de la moitié de l'effectif (54 % en 2014), les agents de maîtrise 21 % et les employés 25 %. L'âge moyen en 2014 est de 47 ans et l'ancienneté moyenne de 13 ans. 58 % des agents ont plus de 45 ans, une quinzaine plus de 62 ans. À la différence des GPM, il n'y a pas au PAP de dispositif de cessation anticipée d'activité. La mobilité externe est rendue difficile par le niveau de rémunération. La petite taille du PAP et la diversité de ses métiers ne favorisent pas la mobilité interne.

Deux personnes ont été mises à disposition du port durant la période : la secrétaire générale de l'établissement par la Caisse des dépôts et consignations et un chauffeur par VNF, avec remboursement par le PAP dans les deux cas⁴⁸. 24 salariés du PAP ont été mis à disposition du GIE HAROPA à partir du début de l'année 2013. Par ailleurs, le recours à l'intérim représente entre 3,96 ETP en 2009 et 5,96 ETP en 2013, et vise principalement à remplacer des agents absents (maternité, longue maladie).

4.1.1.2 Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences inaboutie

Une première étape dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) au PAP a consisté en l'adoption en juillet 2012 d'un référentiel des emplois et des compétences qui décrit et organise les métiers de l'établissement et emplois autour de situations de travail qui présentent une proximité suffisante en termes d'activités et de compétences pour être étudiés et traités ensemble. Mais si certains besoins ont été identifiés en particulier dans le projet stratégique 2015-2020 (énergie, responsabilité sociale et environnementale (RSE), pilotage financier, suivi des participations, immobilier, etc.), le PAP n'a pas établi de cartographie prospective de l'ensemble des métiers dont il aura besoin à cinq ans et donc par conséquent pas de plan d'action pour harmoniser les compétences des salariés à l'activité de l'entreprise et à ses perspectives d'évolution⁴⁹.

⁴⁸ La mise à disposition du chauffeur, qui conduisait le véhicule du président du conseil d'administration a pris fin à l'occasion du changement de président début 2015, la nouvelle présidente ne disposant pas de véhicule de fonction.

⁴⁹ Le plan d'action RH 2014 présenté le 5 décembre 2013 à la « communauté managériale » évoque le besoin de disposer d'une cartographie prévisionnelle des métiers et des compétences à l'horizon 2016, mais cette cartographie n'a pas été élaborée. Si le port a fait état auprès des rapporteurs du trop grand nombre d'assistantes (une trentaine) et du souci de réduire ce nombre, en les faisant évoluer vers d'autres métiers et en ne renouvelant pas les départs, ce point ne se retrouve pas dans les documents produits par le port. Si ce plan d'action évoque des pistes de travail (développer l'image du port en tant qu'employeur, mettre en place des plans de succession sur les postes sensibles, revisiter la politique de formation, etc.), ces pistes, dont certaines ont commencé à être mises en œuvre, ne découlent pas de l'adoption préalable d'une cartographie prévisionnelle. En réponse au relevé de constatations provisoires, le PAP indique qu'il a mis en place un dispositif d'écoute interne «Vous avez la parole» et des groupes de travail chargés d'en tirer des plans d'action, qui devraient faire émerger la problématique des métiers fragilisés (assistantes, dessinateurs) et créer les conditions de leur traitement dans une logique de GPEC.

La mise en place d'une organisation-cible et d'un plan d'actions pour l'atteindre est d'autant plus importante au PAP que la mobilité externe y est faible, que les salariés y restent souvent longtemps et que la pyramide des âges devrait conduire à un nombre important de départs en retraite sur les prochaines années.

Recommandation n°7 : En matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, définir une organisation-cible à cinq ans et mettre en place un plan d'actions pour l'atteindre.

4.1.2 Le passage réussi à un nouvel accord d'entreprise

Le personnel du port, à l'exception du directeur général et de l'agent comptable, est régi par le code du travail. Au début de la période contrôlée, le PAP appliquait un accord d'entreprise signé en 1981, application volontaire de la convention collective des personnels des ports autonomes maritimes et des chambres de commerce et d'industrie concessionnaires dans les ports maritimes de commerce et de pêche, dite « convention verte ». Dans le cadre de la réforme portuaire de 2008, la « convention verte » a été fusionnée avec la convention de la manutention portuaire pour devenir convention collective nationale unifiée (CCNU). Le PAP n'étant pas dans le champ d'application de cette nouvelle convention qui s'applique aux ports maritimes et à leurs clients, il a décidé d'y adhérer volontairement comme il l'avait fait avec l'ancienne « convention verte ».

Le conseil d'administration du 29 juin 2011 a autorisé le directeur à dénoncer l'accord d'entreprise précédent, avec un délai de 15 mois pour aboutir à un nouvel accord. Les discussions avec les organisations syndicales ont permis d'aboutir à un projet de nouvel accord qui a reçu un avis favorable du Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et du comité d'entreprise et a été validé par le conseil d'administration du 3 octobre 2012.

L'ancien accord d'établissement était largement obsolète. Il prévoyait dans son article 7 (conformément à la « convention verte ») d'accorder une « priorité d'embauchage » « -aux Français ; - aux conjoints d'agents décédés ou réformés ; - aux enfants d'agents décédés, réformés, en retraite ou en activité ; - aux anciens combattants, veuves et orphelins de guerre ». Il prévoyait également des commissions d'embauche auxquelles participaient les organisations syndicales. Outre la suppression de ces dispositions obsolètes, les principales modifications portent sur les rémunérations : on passe d'un système d'avancement automatique en référence à des échelons, qui laisse peu de place à la prise en compte du mérite, à une classification des emplois. Le salaire de base minimum hiérarchique (SBMH) « détermine le salaire mensuel brut de base au-dessous duquel aucun salarié mensualisé ne pourra être rémunéré pour l'horaire conventionnel en vigueur et le classement considéré ». La nouvelle grille permet d'accorder plus souvent des augmentations individuelles mais d'un niveau moins important. Toutefois, l'accord prévoit également une garantie minimale d'évolution des rémunérations individuelles, concession aux organisations syndicales.

Le coût du reclassement des salariés dans la nouvelle grille a représenté 0,64 point de rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) en 2013 (64 000 €) et a concerné 10 % de l'effectif. Il est lié à la hausse de la rémunération des agents dont le salaire était inférieur au minimum de grille, compte tenu de leur qualification et leur ancienneté. Si le reclassement a pu être mal vécu par certains salariés⁵⁰, il a représenté un travail approfondi et offre un cadre pour une gestion plus dynamique des ressources humaines du port dont la direction générale du port doit exploiter toutes les potentialités.

4.1.3 Une organisation du temps de travail atypique

L'accord sur la réduction du temps de travail au PAP du 30 juin 1999 (modifié le 27 juin 2001) prévoit que le temps de travail hebdomadaire est ramené de 38 heures à 34 heures 12 minutes sous la forme d'une semaine de quatre jours ouvrés de 8 heures 33 par jour⁵¹. Cette organisation s'applique à tous les salariés du port, à l'exception des membres du comité exécutif (directeur général, directeurs fonctionnels, secrétaire général et agent comptable). Ainsi même les directeurs d'agence et les responsables de département travaillent quatre jours par semaine. En outre, une note d'organisation du temps de travail du 6 mai 2003 fixe à sept par année civile le nombre de semaines comportant un « jour libéré » en plus d'un jour férié, ce qui complique la gestion de ce dispositif.

L'organisation sur quatre jours, avec des jours non travaillés différents selon les salariés, ne facilite pas la conduite des projets, qui de ce fait tendent à s'étaler dans le temps. Si les salariés du port sont attachés à cette organisation du travail, pour certaines catégories, comme les directeurs d'agence, la semaine de quatre jours n'a pas de sens compte tenu de leurs responsabilités. Par ailleurs, le dispositif de cumul sept semaines par an du jour férié et du jour non travaillé, qui fait obstacle à la modernisation des systèmes d'information des ressources humaines, devrait être supprimé.

La contrepartie de cette organisation du travail sur quatre jours devrait être un strict contrôle du respect du temps de travail. Or l'accord du 30 juin 1999 stipule que « le contrôle sera assuré normalement par les supérieurs hiérarchiques. » De fait, le suivi d'activité du personnel est déclaratif. Les assistantes alimentent sous Excel un planning validé par le responsable de l'entité, transmis chaque mois au département des ressources humaines pour la saisie des absences dans le système de paie. Il n'existe pas de système automatisé de pointage permettant de s'assurer que les salariés travaillent bien 34 h 12 comme prévu par l'accord. À défaut de remettre en cause l'organisation de la semaine sur quatre jours, le port devrait au moins mettre en place un pointage par badge permettant de s'assurer du respect des horaires, en commençant par le siège.

⁵⁰ Par exemple des personnes devenues cadres à l'ancienneté parfois sur des postes non cadres mais payés comme cadres, et dont le poste a été classé non cadre, même si leur rémunération réelle n'a pas diminué.

⁵¹ Pour pouvoir bénéficier des aides de l'État relatives à la réduction du temps de travail, le PAP devait négocier une réduction de 10 % du temps de travail de ses collaborateurs. Le II de l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail prévoit en effet : « Les entreprises ou établissements qui réduisent la durée du travail avant le 1er janvier 2000 [...] en application d'un accord collectif et qui procèdent en contrepartie à des embauches ou préservent des emplois peuvent bénéficier d'une aide dans les conditions définies ci-après. I. – [...] La réduction du temps de travail doit être d'au moins 10 % de la durée initiale et porter le nouvel horaire collectif, au plus, au niveau de la durée légale fixée par l'article L. 212-1 bis du code du travail. »

Les heures supplémentaires, quant à elles, sont exceptionnelles au port. Si des heures supplémentaires sont validées par le responsable de l'entité, elles sont généralement récupérées. Le coût du paiement des heures supplémentaires est inférieur à 2000 euros par an.

4.1.4 Le climat social et l'absentéisme

Ports de Paris n'a pas connu de grève pendant la période contrôlée. S'il n'y a pas de conflit du travail, la volonté de la direction générale et du comité exécutif de promouvoir une culture de changement ne recueille pas l'adhésion de l'ensemble des salariés. Les responsables de département, parfois en fonction depuis longtemps, sont souvent représentants du personnel dans les différentes instances, ce qui peut affecter la manière dont ils relaient la politique de changement que veut impulser la direction. La mise en place d'un comité exécutif a pu donner aux responsables de département le sentiment d'être moins en interaction directe avec le décideur final.

S'agissant de l'absentéisme, en 2014, 88 personnes (sur 201) ont été concernées par des arrêts maladie. La proportion d'agents qui se sont absentés au moins une fois au cours de l'année 2014 est donc de 43,8 %. Le taux d'absentéisme (part du temps de travail perdu en raison des absences) est de 4,22 %. Ce temps de travail perdu correspond à 8,5 ETP.

L'effectif du PAP est fixé depuis 2002 par le conseil d'administration à 202. Une première étape dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) a consisté en l'adoption en juillet 2012 d'un référentiel des emplois et des compétences mais le PAP n'a pas élaboré de cartographie prospective de l'ensemble des métiers dont il aura besoin dans cinq ans et donc pas de plan d'action pour harmoniser les compétences de ses salariés à cette perspective. Le PAP a adhéré volontairement à la convention collective nationale unifiée (CCNU) et a conclu un nouvel accord d'entreprise qui a conduit à reclasser les salariés dans une nouvelle grille de rémunération. Cette opération a représenté un travail approfondi et offre un cadre pour une gestion plus dynamique des ressources humaines du port dont la direction du port doit exploiter toutes les potentialités.

Le PAP reste régi par un accord sur la réduction du temps de travail du 30 juin 1999 qui prévoit un temps de travail hebdomadaire de 34 h 12 minutes sous la forme d'une semaine de quatre jours ouvrés de 8 heures 33 par jour. Cette organisation s'applique à tous les salariés du port, à l'exception des membres du comité exécutif. Cette organisation ne facilite pas la conduite des projets, qui tendent à s'étaler dans le temps. La contrepartie de cette organisation du travail sur quatre jours devrait être un strict contrôle du respect du temps de travail. Le PAP devrait mettre en place un pointage automatisé pour s'assurer du respect des horaires.

4.1.5 La gestion des ressources humaines par les services du port

Au sein du département des ressources humaines et des moyens généraux, quatre personnes s'occupent des ressources humaines (le chef de département plus une adjointe et deux chargés de mission). Cette petite taille du service s'accompagne de l'externalisation de deux fonctions importantes : le recrutement (le port fait valoir la technicité des profils recherchés et l'importance de bien choisir les recrutés qui vont rester longtemps), pour un coût en 2013 de 62 000 €, et la gestion de la paie (le port met en avant les nombreuses évolutions réglementaires en ce domaine) pour un coût en 2013 de 41 231,68€. Le port cherche en outre à externaliser la gestion administrative de la formation.

Le port a tenté de se doter d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) mais a dû renoncer, les applications disponibles ne pouvant prendre en compte l'organisation complexe du temps de travail, en particulier le cumul du jour férié et du jour « libéré » sept semaines par an.

4.1.6 Les dépenses de personnel

4.1.6.1 L'évolution générale des dépenses de personnel

La rémunération du personnel augmente de 14 % sur la période. Avec le nouvel accord d'entreprise, la plupart des primes ont été intégrées dans le salaire de base à compter de 2013. Le total des charges de personnel augmente de 14,2 %.

Tableau n° 14 : **Évolution 2009-2014 des charges de personnel (en M€)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2009-2014
Rémunération du personnel	9,42	9,67	10,14	10,04	10,53	10,74	14,0 %
Charges sociales	4,44	4,56	4,81	4,77	5,19	5,27	18,7 %
Plan épargne entreprise	0,30	0,30	0,36	0,43	0,46	0,44	45,5 %
Intéressement	0,53	0,36	0,21	0,51	0,28	0,35	-34,7 %
Sous-total charges de personnel	15,15	15,27	15,94	16,18	16,93	17,31	14,2 %

Source : comptes 2009-2013 du PAP et bilan social 2014

4.1.6.2 L'évolution de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP)

Tableau n° 15 : **Évolution de la RMPP (2009-2014)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Variation RMPP	3,49	3	3,27	2,24	3,66 ⁵²	2,39

Source : PAP

Si les tutelles considèrent que l'évolution de la RMPP du PAP respecte le cadrage qu'elles ont fixé avec la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP), ce cadrage arrive a posteriori, après le vote du budget de l'établissement, et se borne à entériner l'augmentation de la RMPP prévue par le port. Il n'est d'ailleurs pas formalisé dans un document écrit. Compte tenu de la bonne santé financière du port et de son effectif limité, les tutelles semblent être assez peu préoccupées par l'évolution des dépenses de personnel du PAP. On peut effectivement noter que si la rémunération moyenne et le coût moyen annuel par salarié ont augmenté de 12 % sur la période 2009-2014, il n'y a pas eu de dégradation du ratio charges de personnel/valeur ajoutée.

⁵² Sur les 3,66 points d'évolution de la RMPP de l'année 2013, 0,7 point correspond à l'effet de la nouvelle classification.

Tableau n° 16 : **Évolution des ratios de gestion en matière de personnel (2009-2014)**

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2014
Rémunération moyenne par salarié	47 878	48 698	51 797	50 831	52 662	53 720	12,2 %
Coût moyen annuel par salarié	76 986	76 872	81 458	81 951	84 665	86 573	12,5 %
Charges de personnel/VA	28,59 %	26,41 %	30,64 %	28,63 %	28,42 %	26,32 %	-7,9 %
VA/effectif moyen	269 305	291 034	265 869	286 250	297 896	328 885	22,1 %

Source : PAP. Bilans sociaux.

4.1.6.3 La rémunération des personnels

4.1.6.3.1 Le niveau des rémunérations

Le rapport précédent de la Cour qualifiait la politique de rémunération du port de « particulièrement généreuse ». Cette appréciation reste valable pour la période contrôlée. La rémunération moyenne par salarié est de 53 720 € en 2014. Au 31 décembre 2013, 45 agents (sur 202) percevaient une rémunération mensuelle brute (sans tenir compte de l'intéressement, du supplément familial de traitement et de la prime d'astreinte) supérieure à 5000 €. Pour 10 agents, cette même rémunération était supérieure à 7000 €. Le dispositif de rémunération antérieur à 2013 ayant été largement fondé sur l'ancienneté, il conduit les agents ayant beaucoup d'ancienneté à des niveaux de rémunération importants. Les jeunes agents en revanche sont recrutés au prix du marché.

On peut par ailleurs noter la forte progression des dépenses liées à l'indemnité forfaitaire d'astreinte entre 2009 et 2013 (+ 168 %). Cela peut s'expliquer par le fait qu'en 2009, le mécanisme d'astreinte n'existait qu'à l'agence de Gennevilliers et a été étendu en 2010 au siège puis fin 2010 aux autres agences. Le port doit toutefois veiller à maîtriser l'évolution du coût de cette prime, qui représente 92 678 € en 2013, eu égard à son montant élevé : chaque astreinte hebdomadaire est en effet rémunérée forfaitairement par une prime de 359 € (valeur 2015). Actuellement, 41 agents participent à ce dispositif de tour d'astreinte.

4.1.6.3.2 La prise en compte du mérite dans la rémunération

Le précédent rapport de la Cour regrettait que le mécanisme de rémunération laisse « très peu de place à une rémunération différenciée, en fonction du mérite des agents. » Le dispositif de rémunération prévu par le nouvel accord d'entreprise entré en vigueur à compter de 2013 doit permettre une plus grande prise en compte du mérite des agents en particulier dans les avancements et les promotions en accroissant la part des mesures individuelles non automatiques. Le directeur général adresse chaque année depuis 2013 aux responsables une note de cadrage les invitant à utiliser la possibilité de différenciation entre les agents et à éviter « le saupoudrage sur un grand nombre de salariés, qui refléterait une absence de choix ». Au vu de la comparaison du total des avancements et des promotions avant 2013 (ancien accord) et à compter de 2013 (nouvel accord), il n'est pas sûr que cette invitation ait été pleinement entendue. En 2014, 102 agents ont reçu un avancement ou une promotion, soit la moitié de l'effectif. Si l'objectif de donner plus souvent des signes de reconnaissance aux salariés est atteint, il convient de veiller à conserver une certaine sélectivité.

Tableau n° 17 : **Total des avancements et des promotions**

2009	2010	2011	2012	2013	2014
43	43	40	55	91	102

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

Pour récompenser les mérites exceptionnels, l'accord d'entreprise du 5 octobre 2012 a ajouté un dispositif de prime exceptionnelle, non pérenne, qui permet de manifester une reconnaissance particulière à un petit nombre de salariés. En pratique, cette disposition a été utilisée à deux reprises : en 2013 pour l'équipe ayant conduit le dossier des voies sur berges et en 2015 pour l'équipe du projet d'Achères, du fait de la conclusion favorable du débat public. Par ailleurs, cette disposition a été utilisée dans la cadre de la négociation annuelle obligatoire (NAO) 2015 afin de créer une modalité supplémentaire pour répondre aux besoins insuffisamment couverts par les augmentations individuelles⁵³.

Au-delà de ce dispositif, la rémunération à la performance individuelle reste peu développée. Seul le directeur général perçoit une part de sa rémunération en fonction de l'atteinte d'objectifs.

4.1.6.3.3 Le dispositif d'intéressement

L'accord d'intéressement existe depuis 1989 dans le cadre d'accords négociés tous les trois ans. Depuis 1998, les salariés du PAP bénéficient d'un plafond dérogatoire de 6 % de la masse salariale (contre 4 % pour les GPM). Le rapport précédent de la Cour soulignait que l'intéressement était au-dessus de la norme, alors que la politique salariale du PAP était déjà favorable par ailleurs. Il critiquait la définition de certains indicateurs et recommandait la maîtrise du coût de l'intéressement. Le nouvel accord d'intéressement conclu en avril 2013 pour les années 2013 à 2015 met en œuvre plusieurs préconisations de la Cour. Il introduit de nouveaux critères : critères portant sur les trafics réels plutôt que sur les objectifs prévisionnels, intégration du ferroviaire, critères environnementaux. Il s'agit à la fois de mobiliser les salariés sur le report modal et de mieux maîtriser le coût de l'intéressement. L'accord d'intéressement fait désormais l'objet d'une note d'étape à mi-année, et d'un bilan en fin d'année, pour expliquer les résultats obtenus et les mesures prises pour les améliorer.

On peut noter positivement la redéfinition des critères ainsi que le souci de faire de l'accord d'intéressement un outil de pilotage managérial et pas simplement un outil de politique des revenus. La refonte de la politique d'intéressement a permis de limiter son coût pour l'établissement (cf. annexe 5) après le sommet atteint en 2013 pour l'intéressement au titre de 2012 (5,75 % pour un montant de 503 914 €).

⁵³ Salarié dont l'ancienneté, importante, ou le salaire, déjà élevé, explique qu'il ne soit pas dans les bénéficiaires prioritaires des mesures d'augmentation individuelle, bien que sa performance justifie qu'un signal positif lui soit adressé ; salarié déjà régulièrement augmenté, mais qui a fourni un travail remarquable tout au long de l'année que l'on souhaite tout de même reconnaître, etc.

Le taux a été de 3 % au titre de l'année 2013 (intéressement versé en 2014) et de 3,75 % au titre de l'année 2014 (pour un montant de 349 000 €). Les montants de la prime d'intéressement sont abondés par le port, selon le choix fait par une majorité de personnels, à un versement soit sur le plan d'épargne entreprise (PEE), soit sur le plan d'épargne pour la retraite collective (PERCO⁵⁴).

4.1.6.3.4 Les avantages sociaux et la formation professionnelle

Les avantages sociaux (cf. annexe 5) représentent 799 172 € en 2014 (soit 6,49 % de la rémunération du personnel). Le montant total des avantages sociaux (y compris aide au logement) s'est élevé à 3995 € par agent en 2014. Les dépenses du comité d'entreprise (CE) ont fortement progressé de 89 290 € en 2009 à 239 590 € en 2014. Mais cela est dû essentiellement à la reprise par le CE de la gestion des voyages d'études (la moitié du budget à compter de 2011, puis la totalité à compter de 2014).

Par ailleurs, en 2014, le budget de la formation professionnelle représente 3,64 % de la masse salariale (l'obligation légale est de 1,6 %). 133 agents ont suivi une formation en 2014.

Les charges de personnel ont augmenté de 14,2 % entre 2009 et 2014. Le constat du précédent rapport de la Cour selon lequel la politique de rémunération du PAP est particulièrement généreuse reste valable. Le nouvel accord d'entreprise permet une plus grande prise en compte du mérite dans les avancements et promotions, mais au risque d'un certain manque de sélectivité (la moitié des agents a reçu un avancement ou une promotion en 2014). La refonte de la politique d'intéressement a permis d'en maîtriser le coût.

4.1.6.4 Les véhicules de fonction et de services

Tableau n° 18 : **Nombre de véhicules de service et de fonction (2009-2014)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Véhicules service	61	63	64	66	65	63
Véhicules fonction	6	6	6	6	7	7

Source : PAP

Le parc automobile est important (70 véhicules pour 200 agents en 2014). Il a progressé entre 2009 (67) et 2012 (72) et ne diminue qu'en 2014 (70).

⁵⁴ Concernant le PEE, le montant maximum de l'abondement a été de 1 500€ par an et par salarié pendant la période contrôlée. Concernant le PERCO institué en 2011, le montant maximum de l'abondement a varié comme suit : 320€ (2011), 810€ (2012), 860€ (2013) et 710€ (2014).

Sur les 65 véhicules de service au 31 décembre 2013, 49 font l'objet d'une attribution individuelle, 14 sont affectés au pool ou à l'astreinte et deux sont affectés à la fois au pool et à l'astreinte et à une personne. Les agents bénéficiant d'un véhicule attribué sont autorisés à l'utiliser pour le trajet domicile-travail⁵⁵. Des règles d'utilisation des véhicules, édictées par le port, rappellent l'interdiction de les utiliser à des fins personnelles sauf pour le trajet domicile travail. Elles prévoient l'obligation de laisser le véhicule au parking du port à chaque congé ou week-end prolongé.

Tableau n° 19 : **Évolution des dépenses (en €) liées aux véhicules automobiles (2009-2014)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Achats véhicules	98 320	107 790	115 063	136 196	93 156	27 491
Locations véhicules	43 882	38 449	46 406	55 559	44 976	46 657
Carburant	54 151	61 610	63 626	67 624	65 837	58 832
Entretien	33 390	46 943	44 537	43 521	43 635	38 322
Total	229 744	254 792	269 632	302 899	247 604	171 302

Source : PAP

Comme le montre le tableau ci-dessus, les dépenses liées aux véhicules automobiles ont progressé entre 2009 et 2012 puis diminué entre 2012 et 2014. Les données fournies par le port sur les kilométrages réalisés entre septembre 2014 et mai 2015 montrent que ceux-ci sont très variables selon les véhicules et révèlent, pour une part non négligeable d'entre eux, une faible utilisation. Par ailleurs, un établissement, dont la mission consiste à promouvoir les modes de transport alternatifs aux transports routiers, doit être exemplaire en la matière. Si le port a cessé depuis 2006 d'attribuer des véhicules de service aux nouveaux responsables de département, et a amorcé à compter de 2014 une légère baisse de son parc automobile, il convient d'intensifier l'effort. Il faudrait en particulier remettre dans le pool un plus grand nombre de véhicules pour accroître l'utilisation de chacun d'entre eux et réduire l'importance du parc.

On peut en outre s'interroger sur la nécessité pour un établissement qui possède 63 véhicules pour 200 salariés de recourir en plus à la location longue durée pour fournir des véhicules de fonction à ses cadres dirigeants. Les circulaires du Premier ministre du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire-rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs et du 16 février 2015 relative à la mutualisation de la gestion du parc automobile de l'État et des opérateurs, qui certes ne s'appliquent pas au PAP, proscrivent le recours à la location longue durée sauf pour les véhicules hybrides et électriques. La Cour prend note de l'engagement du PAP de mener une étude comparée des coûts des deux options (location longue durée et achat).

⁵⁵ En réponse au relevé de constatations provisoires, le PAP précise que cet avantage en nature fait l'objet d'une déclaration sur l'honneur des agents en fin d'année afin de le valoriser. Cette déclaration ne fait pas l'objet d'un contrôle systématique mais, depuis deux ans, il est demandé aux bénéficiaires de cette mesure des justificatifs plus précis afin de valider l'utilisation réelle du véhicule.

Par ailleurs, si le port n'acquiert plus de nouveaux véhicules diesel, le nombre de véhicules électriques (trois) reste faible alors que ce type de motorisation serait adapté pour circuler sur des plateformes portuaires.

Le parc automobile est important (70 véhicules pour 202 agents en 2014). Il a progressé entre 2009 (67) et 2012 (72) et n'a commencé à diminuer qu'en 2014 (70). Sur les 65 véhicules de service au 31 décembre 2013, 49 font l'objet d'une attribution individuelle avec autorisation de l'utiliser pour le trajet domicile-travail. Le PAP devrait remettre dans le pool un plus grand nombre de véhicules pour accroître l'utilisation de chacun d'entre eux et réduire l'importance du parc.

4.1.6.5 Les frais de déplacement et de réception

Les frais de déplacement et de réception ont progressé entre 2009 et 2014, avec des variations importantes d'une année sur l'autre (cf. annexe 5). Les frais de réception ont connu un pic en 2010, du fait de l'organisation des assises sur le projet stratégique. Pour les frais de déplacement, ce n'est qu'en septembre 2014 qu'une note du directeur général a fixé un barème de remboursement. Les nuitées d'hôtel en France sont remboursées jusqu'à 120 € et les repas jusqu'à 22 €. Par ailleurs, l'utilisation des taxis suppose l'accord préalable de l'autorité hiérarchique et il n'y a pas de système d'abonnement taxi.

* * *

Recommandation n°8 : Mettre en place un système de pointage automatisé pour contrôler le temps de travail, en commençant par le siège.

Recommandation n°9 : Mettre fin au régime de cumul, sept semaines par an, d'un jour férié avec un jour non travaillé supplémentaire.

Recommandation n°10 : Réduire la taille du parc automobile et le nombre des véhicules faisant l'objet d'une attribution individuelle et renoncer au recours à la location longue durée de véhicules.

4.2 Achats et marchés

4.2.1 **Le cadre réglementaire : le PAP n'a pas recours à la possibilité d'agir en tant qu'entité adjudicatrice**

Le conseil d'administration du PAP a fixé par ses annexes I à III au règlement intérieur, les règles en matière de délégation de signature et de marchés. Ce règlement indique notamment que « les marchés et accords-cadres du PAP relatifs aux opérations qui ne concernent pas les services annexes, sont soumis aux dispositions applicables aux pouvoirs adjudicateurs (première partie du code des marchés publics) ».

En tant qu'opérateur de réseau, le PAP pourrait utiliser les dispositions du code des marchés publics (CMP) relatives aux activités d'opérateurs⁵⁶ et opérer une distinction entre les marchés répondant aux besoins de l'entité adjudicatrice et ceux passés par le pouvoir adjudicateur. Néanmoins, les services du port estiment qu'il n'y aurait pas de plus-value à être entité adjudicatrice, dans la mesure où ils utilisent la négociation dans le cadre de la procédure adaptée. Aucune liste indicative de prestations de fournitures, travaux et services directement liés aux activités portuaires n'a donc été définie par référence aux codes CPV de la nomenclature européenne pour que le port puisse passer des marchés en tant qu'entité adjudicatrice. On peut noter qu'un port comme le GPMH passe, lui, la moitié de ses marchés⁵⁷ en tant qu'entité adjudicatrice. Des échanges de bonnes pratiques au sein du GIE HAROPA en matière de politique des achats devraient permettre au PAP de lever ses préventions vis-à-vis de l'entité adjudicatrice et d'y avoir recours.

4.2.2 L'amorce d'une structuration de la fonction « achats » du PAP

Le rapport particulier sur les comptes et la gestion du port autonome de Paris (exercices 2001 à 2008) recommandait que soit développé « un contrôle interne plus efficient de la commande publique où les zones de risques identifiées sont réelles (délégations de signatures trop nombreuses et faiblesse structurelle de l'échelon central) pour garantir la sécurité juridique de l'ordonnateur ». À la suite de cette recommandation, un audit externe a été réalisé en vue de réformer la politique d'achat du PAP. Sept chantiers ont été ouverts visant à renforcer le bureau des marchés, construire un réseau autour d'un coordonnateur par segment (travaux, exploitation, fonctionnement), développer la mutualisation des marchés, adapter les délégations de signature, définir une nomenclature d'achat ainsi que des règles de contrôle interne et élaborer un guide des procédures.

4.2.2.1 L'amélioration du rôle des acteurs

Par note du directeur du 16 janvier 2012, ont été diffusés une instruction interne d'application du code des marchés publics de 2011 et un tableau récapitulatifs des seuils de passage en commission interne des marchés. Par note du 24 septembre 2012, le traitement et la gestion des marchés publics au sein des départements et agences du port ont été réorganisés. Ces services disposent d'une autonomie dans la passation et l'exécution des marchés au travers des délégations de signature, dont le nombre a été réduit (55 délégations données par le directeur au 5 juillet 2013 contre 75 précédemment). Toutefois, neuf personnes disposent d'une délégation de signature pour les marchés de travaux, de fournitures et de services dans la limite de 420 000 €. Le PAP justifie cette pratique d'une part, par la nécessité d'adapter les prestations aux besoins des agences et, d'autre part, par la taille modeste du bureau des marchés au sein du département administratif et financier.

⁵⁶ L'article 135-4° du CMP définit les activités d'opérateurs comme étant « les activités relatives à l'exploitation d'une aire géographique permettant d'organiser et de mettre à disposition des transporteurs, des aéroports, des ports maritimes, des ports fluviaux, ou d'autres terminaux de transport ».

⁵⁷ 49 % des marchés sur la période 2008-2013 (et 69 % des montants HT de ces marchés), selon le rapport particulier de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion du GPMH (exercices 2008 à 2013).

Depuis 2012, trois coordonnateurs de segment assurent le pilotage et la coordination de grandes familles de dépenses : la secrétaire générale pour les dépenses transversales de fonctionnement, le responsable du département de l'équipement et de l'ingénierie pour les opérations de travaux et les prestations intellectuelles connexes, le directeur adjoint en charge de l'exploitation pour les travaux d'entretien et de dragage. Ces coordonnateurs fixent les priorités annuelles du segment, visent les rapports d'analyse dans le cadre de la procédure de passation du marché et animent le réseau des référents identifiés sur des catégories d'achat, des opérations de travaux ou dans les agences.

Composé de quatre personnes (une chef de bureau, deux juristes, une assistante), le bureau des marchés intervient auprès des directions en tant que conseil, en tant que rédacteur de pièces administratives, et comme animateur du réseau « achat » en soutien des responsables de segment et des référents au sein des directions. Destinataire d'une copie de tous les marchés supérieurs à 15 000 €, rédacteur des marchés supérieurs à 90 000€ ainsi que des marchés de fonctionnement du secrétariat général et assurant le suivi de la publication des offres sur le site du PAP, le bureau des marchés a ainsi une meilleure vision de la politique d'achat du PAP.

Par ailleurs, si le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés a supprimé la commission d'appel d'offres (CAO) dans les établissements publics, le port a créé une commission interne des marchés qui joue le rôle que la CAO jouait avant sa suppression. Enfin, le règlement intérieur du PAP prévoit, dans son annexe III, une commission consultative des marchés (CCM) ayant pour objet de fournir une assistance à la passation des marchés en formulant des observations, des recommandations et éventuellement des réserves sur les projets de marchés ou d'avenants dont le montant excède certains seuils⁵⁸.

4.2.2.2 La remise en ordre des achats

Le PAP a, durant la période contrôlée, engagé un réel effort de développement de la « mutualisation » des marchés en son sein, concernant en particulier les dépenses d'entretien et de dragage. Grâce au plan pluriannuel de dragage et à la signature en 2012 de marchés centralisés à bons de commande passés après une procédure d'appel d'offre avec deux lots, la planification des opérations et le suivi des seuils par le département de l'équipement et de l'ingénierie permettent au port de répondre aux besoins de dragage liés à l'arrivée de nouveaux clients. Par ailleurs, début 2012, le bureau des marchés a identifié, avec la direction de l'aménagement, des marchés qui pourraient être « mutualisés ». Ainsi, pour l'entretien et la création d'espaces verts, une consultation a été lancée le 8 août 2013 dans le cadre d'un appel d'offres ouvert avec des lots concernant les agences de Paris Seine, Gennevilliers et Bonneuil. Cette procédure a abouti à la signature, avec un seul attributaire, de trois marchés relatifs aux différents lots géographiques. La même démarche a été engagée pour les voiries-réseaux divers (VRD).

⁵⁸ Article 5 du règlement intérieur avec les seuils suivants : Marchés de travaux > 4 500 000 euros HT ; Marchés de fournitures et services (hors prestations intellectuelles) > 1 500 000 euros HT ; Marchés informatiques et de prestations intellectuelles (dont, études et maîtrise d'œuvre) > 450 000 euros HT.

L'extension de cette démarche est envisagée d'une part, pour le segment « entretien », aux prestations électriques, à la robinetterie-plomberie et à la signalétique et, d'autre part, en 2016, pour le segment « fonctionnement » aux fournitures de bureau et au papier.

4.2.3 Une professionnalisation de l'achat 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 PAP. Elle fixe des objectifs d'économie et de développement durable et social (10 % d'économie en matière d'achat public d'ici 2014 et un minimum de 10 % des marchés comportant une clause environnementale et 5 % une clause sociale dès 2012). Les établissements publics doivent mettre en place dès 2012 un plan d'action achats annuel, établi à partir d'une cartographie des achats et des fournisseurs, fixant des gains prévisionnels et prévoyant des actions en faveur du développement durable. La circulaire demande également d'examiner les moyens de regrouper les commandes au sein de l'établissement et avec d'autres établissements.

Le PAP n'a pas mis en œuvre toutes les recommandations de cette circulaire. Il ne s'est pas doté d'une cartographie des fournisseurs. Si ses marchés comportent systématiquement une clause environnementale, aucun à ce jour n'a prévu de clause sociale. Par ailleurs, le port ne s'est pas doté d'une organisation d'un service unique des achats qui assure à ce dernier une responsabilité fonctionnelle sur l'ensemble des achats, de la définition des besoins au suivi des marchés. S'agissant des économies à réaliser, le port ne se fixe pas d'objectifs précis en la matière. Selon le PAP, le développement de marchés « mutualisés » pour les espaces verts (4-5 M€ par an) et les VRD-nettoisement (12 M€ y compris investissement) a permis de faire des économies de 10 à 30 % selon les marchés.

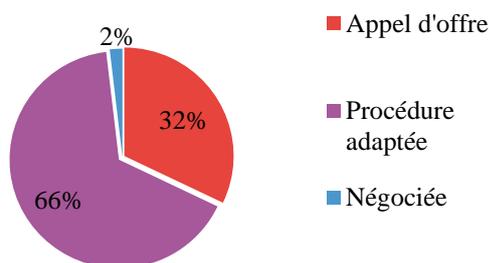
Au-delà du seul PAP, il serait utile de développer un réseau inter-ports en matière de politique des achats voire une mutualisation de certains achats avec le GPMH et le GPMR. La Cour prend note de l'engagement du PAP de réaliser un examen précis des possibilités de mutualisation de certains achats avec le GPMH et le GPMR.

Recommandation n°11 : Mutualiser certains achats avec les grands ports maritimes du Havre et de Rouen.

4.2.4 Les caractéristiques des achats du PAP

Durant la période 2009-2013, le port a ouvert 275 procédures dont sept n'ont pas débouché sur la signature d'un marché. Il a eu recours à la procédure adaptée dans deux cas sur trois (177 marchés contre 86 marchés après appel d'offre).

Graphique n° 2 : Répartition en % du nombre de marché par type de procédure



Source : Cour des comptes à partir des données PAP

Tableau n° 20 : Nombre et montant payé selon le type de marché

Procédure	Nombre de marchés	Montant payé en € au 31/12/2013 (Hors révision de prix)
Appel d'offre ouvert	67	40 484 377
Appel d'offres restreint	19	6 659 504
MAPA	11	2 065 880
MAPA ouvert	141	20 637 426
MAPA restreint	25	5 800 509
Négociée	5	699 517
Total général	268	76 347 212

Source : Cour des comptes à partir des données PAP

Les marchés de travaux neufs ou d'entretien représentent sur la période près de 52% du nombre de marchés, mais 87 % du total des montants payés (11,8 % pour les services et 1,5 % pour les fournitures).

Tableau n° 21 : Répartition des dépenses selon la catégorie d'achat

Marché	Appel d'offres		Procédure adaptée		Procédure négociée		Nombre total	Montant total payé en € au 31/12/2013 (hors révision de prix)
	Nb Marché	Montant payé (en €)	Nb Marché	Montant payé (en €)	Nb Marché	Montant payé (en €)		
Fourniture	7	912 840	10	259 998			17	1 172 838
Service	49	6 004 698	61	2 699 640	3	292 822	113	8 997 160
Entretien	22	31 181 871	34	12 645 896	1	326 151	57	44 153 918
Travaux	8	9 044 472	72	12 898 281	1	80 544	81	22 023 296
Total	86	47 143 881	177	28 503 814	5	699 517	268	76 347 212

Source : Cour des comptes à partir des données PAP

4.2.5 Examen de quelques marchés et conventions

Le nombre de procédures et marchés subséquents enregistrés au cours de la période pour le pouvoir adjudicateur, la diversité tant des besoins (fournitures, services, travaux) que des types de marchés (unitaire, à bons de commande), des procédures de passation utilisées, des suites réservées à la procédure de passation et des montants réalisés ont amené l'équipe de contrôle à établir un échantillon de 40 procédures (menées à terme ou arrêtées) ayant débouché sur 33 marchés (cf. annexe 6).

Les dossiers de marché conservés par le PAP ont été consultés, afin d'examiner la régularité et la qualité de la passation et de l'exécution des marchés. Les services et l'agence comptable détenant deux dossiers distincts, l'examen des pièces a été réalisé conjointement pour chaque marché.

Cet examen n'a pas fait apparaître, sur l'échantillon retenu, de manquement aux règles de passation des marchés. En revanche, deux marchés comportent des anomalies dans leur exécution : si des avenants ont été signés pour augmenter la masse financière du marché, ils ont été pris après l'exécution des prestations ou n'ont pas mentionné la prolongation de la durée du marché. Ainsi, des prestations de services ou des travaux ont été réalisés en l'absence de décision valide de prolongation de la durée d'exécution. Ainsi si les modifications de la politique des achats pendant la période contrôlée ont permis d'améliorer les procédures de passation, il convient de renforcer le suivi de l'exécution des marchés, tant par l'ordonnateur que par le comptable.

À la suite des recommandations du précédent rapport de la Cour des comptes, le PAP a mieux structuré sa politique des achats autour d'un bureau des marchés dont le rôle a été renforcé. Si cela a permis d'améliorer les procédures de passation, il convient de renforcer le suivi de l'exécution des marchés, tant par l'ordonnateur que par le comptable. Le PAP a également entamé un réel effort de remise en ordre de certains marchés qui étaient auparavant passés par chacune des agences. Au-delà du seul PAP, il serait utile de développer un réseau inter-ports en matière de politique des achats, voire une mutualisation de certains achats avec les grands ports maritimes du Havre et de Rouen.

CONCLUSION

Alors que les raisons qui avaient motivé la réforme de la gouvernance des ports autonomes maritimes en 2008 (trop grand nombre de membres du conseil d'administration et risque de conflits d'intérêts) valaient tout autant pour le PAP, ce dernier conserve un conseil d'administration au format excessif (32 membres) et auquel siègent des représentants des clients du port. Tout en conservant au PAP son statut de port autonome, sa gouvernance doit être réformée, sur le modèle des GPM, en limitant le nombre de membres du conseil d'administration (pas plus de 20), en excluant les représentants des clients et en instituant un conseil de développement représentant les milieux professionnels, sociaux et associatifs. Par ailleurs, les règles visant à prévenir les conflits d'intérêts sont insuffisamment appliquées alors que la composition du conseil d'administration aurait dû conduire le commissaire du Gouvernement et la tutelle à une vigilance renforcée. La tutelle devrait s'investir davantage, pour les faire respecter, en particulier par l'élaboration de documents-types pour tous les ports concernés, ainsi que dans la stratégie de l'établissement, par l'envoi d'une lettre de mission au directeur général et la signature d'un contrat d'objectifs et de performance, qui aujourd'hui n'existent pas.

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, les limites constatées dans sa gouvernance, les difficultés rencontrées par le modèle économiques des GPM ainsi que leurs besoins d'investissement rendent nécessaire d'approfondir encore la coopération interportuaire sur l'axe Seine. Le premier axe de cet approfondissement devrait être de coordonner la politique d'investissement des trois ports et de mutualiser son financement.

Le PAP a amélioré le pilotage de sa politique d'investissement. La régularité du volume d'investissement est permise par une capacité d'autofinancement importante. Les retards pris par les grands projets de développement ont pu conduire à financer des investissements moins stratégiques que ceux qui étaient prévus initialement.

Le trafic fluvial est resté stable (+ 0,2 %) entre 2009 et 2014 (20,25 Mt) ; il a augmenté entre 2009 et 2012 (+12 %) puis diminué entre 2012 et 2014 (- 10,5 %). La conjoncture économique a eu un impact négatif sur les flux de marchandises, en particulier dans les secteurs du BTP et de la logistique. La relance du projet de Canal Seine-Nord Europe, avec une perspective de mise en service vers 2023-2025, pose un double défi au PAP : créer en Île-de-France les capacités pour absorber les trafics fluviaux supplémentaires et participer à l'approfondissement d'HAROPA pour contribuer à la résistance des GPM normands au choc de compétitivité que représentera pour eux l'ouverture du canal.

La situation financière du port est satisfaisante. Les produits ont augmenté de 11,7 % entre 2009 et 2014, essentiellement du fait de la hausse des produits des domaines. Les charges sont en hausse modérée. La capacité d'autofinancement est élevée (47,3 M€ en 2014) et le taux d'endettement est tout à fait soutenable.

Le modèle économique du PAP est fondé sur les recettes domaniales passées (avant ristournes) de 82,7 M€ en 2009 à 99,2 M€ en 2014. Les ristournes sont passées de 8,97 à 9,87 M€ (dont 6,2 M€ pour celles pour trafic). Compte tenu de l'importance de ces ristournes, on peut regretter que leur efficacité ne soit pas davantage évaluée. Le PAP a profondément modifié sa politique tarifaire dans la période contrôlée, mais ces modifications ne s'appliquant qu'aux nouvelles conventions, l'effet de cette réforme est encore peu sensible. Enfin, l'indexation sur l'indice du coût de la construction (ICC) a constitué l'essentiel de la croissance du chiffre d'affaires entre 2009 et 2014 (+ 15,5 % entre 2009 et 2014 mais + 2,7 % hors indexation). Cela peut représenter un risque pour l'avenir compte tenu de son évolution. Il convient de conserver un mode d'indexation automatique, mais de réfléchir à une alternative à l'ICC. Par ailleurs, la remise en cause du statut fiscal spécifique du PAP serait susceptible de modifier son modèle économique.

En ce qui concerne les ressources humaines, il conviendrait de mener à son terme la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). La conclusion d'un nouvel accord d'entreprise offre un cadre pour une gestion plus dynamique des ressources humaines dont la direction générale doit exploiter toutes les potentialités. Le PAP reste régi par un accord sur la réduction du temps de travail du 30 juin 1999 qui prévoit une organisation du temps de travail hebdomadaire sur quatre jours, qui s'applique à tous les salariés du port, à l'exception des membres du comité exécutif. Cette organisation ne facilite pas la conduite des projets, qui tendent à s'étaler dans le temps. La contrepartie devrait être un contrôle plus strict du respect du temps de travail. Par ailleurs, la refonte de la politique d'intéressement a permis d'en maîtriser le coût.

À la suite des recommandations du précédent rapport de la Cour des comptes, le PAP a mieux structuré sa politique des achats autour d'un bureau des marchés dont le rôle a été renforcé. Si cela a permis d'améliorer les procédures de passation, il convient de renforcer le suivi de l'exécution des marchés, tant par l'ordonnateur que par le comptable. Le PAP a également entamé un réel effort de remise en ordre de certains marchés qui étaient auparavant passés par chacune des agences. Au-delà du seul PAP, il serait utile de mutualiser certains achats avec les grands ports maritimes du Havre et de Rouen.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les trafics	83
Annexe n° 2. Les bateaux-logements	84
Annexe n° 3. Organisation comptable et comptes du PAP	85
Annexe n° 4. Ressources humaines.....	90

Annexe n° 1. Les trafics

Tableau n° 22 : **Trafic ferroviaire du PAP**

	2009	2010	2011	2012	2013	% évol. 2010/2013	Part dans fer 2013
<i>Combustibles, minéraux solides</i>	nd	121 589	128 255	120 433	81 984	-33 %	4 %
<i>Minerais, déchets pour la métallurgie</i>	nd	40 539	39 342	29 200	52 203	29 %	3 %
<i>Produits métallurgiques</i>	nd	57 088	24 950	47 007	16 472	-71 %	1 %
<i>Matériaux de construction</i>	nd	657 421	830 077	898 912	952 012	45 %	50 %
<i>Conteneurs</i>	nd	247 740	398 184	584 220	811 118	227 %	42 %
<i>Total marchandises</i>	1 035 751	1 124 377	1 420 808	1 679 772	1 913 789	70 %	100 %

Source : PAP

Annexe n° 2. Les bateaux-logements

Tableau n° 23 : **Redevances émises et paiement reçus en € (2009-2014)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Prises en charges TTC autorisés</i>	1 207 929,70	1 247 764,56	855 183,06	852 949,01	882 244,79	841 884,04
<i>Prises en charges TTC sans titre</i>	766 166,51	247 592,74	413 158,62	518 391,89	524 695,64	669 536,64
Total	1 974 096,21	1 495 357,30	1 268 341,68	1 371 340,90	1 406 940,43	1 511 420,68
<i>Paiements reçus autorisés</i>	1 119 436,79	1 209 139,16	743 290,68	834 106,90	830 895,85	796 538,43
<i>Paiements reçus sans titre</i>	399 568,55	459 255,71	362 219,60	483 697,14	464 668,52	519 427,68
Total paiements⁵⁹	1 519 005,34	1 668 394,87	1 105 510,28	1 317 804,04	1 295 564,37	1 315 966,11
Solde de l'exercice	455 090,87	-173 037,57	162 831,40	53 536,86	111 376,06	195 454,57
<i>Restes à payer au 31/12/N Bateaux Logements (Tous exercices confondus)</i>	1 530 618,42	1 204 629,56	1 369 128,74	1 333 132,35	1 402 327,75	1 598 859,75

Source : PAP

⁵⁹ Paiements effectifs TTC enregistrés dans l'année sur les comptes sans distinction de l'exercice initial de prise en charge.

Annexe n° 3. Organisation comptable et comptes du PAP

• Prédiction et exécution des dépenses de fonctionnement (2009-2013)

section Fonctionnement en K€		EPRD	DM1	DM2	DM3	Exécut° budgét.	Ecart	Taux d'exécut°
2009	recettes	84 900	83 420	84 820		97 155	12 335	114,54%
	dépenses	73 189	75 650	74 560		79 037	4 477	106,00%
	solde	11 711	7 770	10 260		18 118	7 858	
2010	recettes	87 520	88 360	89 060		97 155	8 095	109,09%
	dépenses	73 624	75 381	76 433		79 037	2 604	103,41%
	solde	13 896	12 979	12 627		18 118	5 491	
2011	recettes	85 930	87 480	88 655		97 155	8 500	109,59%
	dépenses	76 449	78 236	79 405		79 037	-368	99,54%
	solde	9 481	9 244	9 250		18 118	8 868	
2012	recettes	89 530	89 530	89 699	91 149	98 945	7 796	108,55%
	dépenses	79 460	79 676	80 143	81 990	80 500	-1 490	98,18%
	solde	10 070	9 854	9 556	9 159	18 445	9 286	
2013	recettes	93 390				102 686	102 686	
	dépenses	81 264				84 435	84 435	
	solde	12 126				18 251	18 251	

Source : Cour des comptes à partir des données PAP

• Prédiction et exécution des opérations d'investissement (2009-2013)

section investissement en K€	Dividendes versés	Immo. Incorp	Immo. Corp	Immo. fin	Augment° d'actifs immo.	Remb. Dettes Fin.	Total Emplois	Mobilisat° de la CAF	Réduction d'actif immo.	Augment° Capitaux (subv.)	Augment° Dettes Fin.	Total Ressources	Variat° FRNG	
2009	Prédiction	4 860	1 036	33 793	770	35 599	4 490	44 949	30 174	210	2 500	900	33 784	-11 165
	Exécution budgétaire	6 248	709	31 991	759	33 459	4 724	44 431	35 548	0	2 371	1 744	39 663	-4 768
	Ecart	1 388	-327	-1 802	-11	-2 140	234	-518		-210	-129	-900	5 879	
	Tx d'exécution	129%	68%	95%	99%	94%	105%	99%	118%		95%	194%	117,40%	
2010	Prédiction	4 922	541	32 056	480	33 077	4 350	42 349	33 977	110	2 000	900	36 987	-5 362
	Exécution budgétaire	6 248	485	33 013	152	33 650	4 233	44 131	39 969	5 165	3 621	2 360	51 115	6 984
	Ecart	1 326	-56	957	-328	573	-117	1 782	5 992	5 055	1 621	1 460	14 128	
	Tx d'exécution	127%	90%	103%	32%	102%	97%	104%	118%	4695%	181%	262%	138,20%	
2011	Prédiction	6 279	247	33 670	930	34 847	4 437	45 563	30 670	110	1 000	900	32 680	-12 883
	Exécution budgétaire	7 981	68	31 998	423	32 489	5 034	45 504	33 593	153	776	1 342	35 864	-9 640
	Ecart	1 702	-179	-1 672	-507	-2 358	597	-59	2 923	43	-224	442	3 184	
	Tx d'exécution	127%	28%	95%	45%	93%	113%	100%	110%	139%	78%	149%	109,74%	
2012	Prédiction	6 515	281	41 757	630	42 668	4 800	53 983	32 199	110	2 000	5 900	40 209	-13 774
	Exécution budgétaire	14 589	229	36 156	173	36 558	4 757	55 904	38 003	0	2 602	1 677	42 282	-13 622
	Ecart	8 074	-52	-5 601	-457	-6 110	-43	1 921	5 804	-110	602	-4 223	2 073	
	Taux d'exécution	224%	81%	87%	27%	86%	99%	104%	118%		130%	28%	105,16%	
2013	Prédiction	4 121	790	43 270	630	44 690	5 303	54 114	36 126	110	2 500	15 900	54 636	522
	Exécution budgétaire		319	44 545		44 864	5 226	50 090	41 348	0	2 021	22 091	65 460	15 370
	Ecart		-471	1 275	-630	174	5 226	50 090	41 348	-110	2 021	22 091	65 460	
	Taux d'exécution		139%	103%		100%	99%	93%	114%		81%	139%	119,81%	

Source : Cour des comptes à partir des données PAP

• Bilan du PAP (2009-2014) – Actif net

en K€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	var. en %
Frais de recherche et de développement	0	0	0	0	0	0	
Logiciels	442	641	366	391	346	197	
Immobilisations incorporelles en cours	580	760	496	506	553	572	
Sous-total Immobilisations incorporelles	580	760	496	506	553	769	32,45
Terrains et agencement de terrains	321 260	336 626	337 367	342 097	348 935	353 961	
Constructions	192 690	193 132	201 625	220 767	220 477	220 405	
Installations techniques, matériels et outillage ind.	47	45	47	209	194	218	
Autres immobilisations corporelles	1 623	1 647	1 799	2 483	2 677	2 699	
Immobilisations mises en concession	0	0	0	0	0	0	
Immobilisations corporelles en cours	30 150	29 266	29 811	16 646	28 655	40 697	
Sous-total Immobilisations corporelles	545 837	560 831	570 661	582 221	600 954	617 998	13,22
Participations et créances rattachées	2 094	2 094	2 094	2 094	2 094	2 548	
Prêts	5 720	859	1 189	1 236	1 078	1 012	
Autres immobilisations financières	7	7	7	7	7	7	
Sous-total Immobilisations financières	7 821	2 959	3 289	3 336	3 179	3 567	-54,39
TOTAL ACTIF IMMOBILISE (I)	554 238	564 550	574 446	586 063	604 686	622 334	12,29
Sous-total Stocks et en-cours	0	0	0	0	0	0	
Créances résultant de ventes, de services	23 340	25 368	28 376	29 521	29 556	28 577	
Créances diverses	1 562	2 513	5 730	869	4 978	6 240	
Sous-total Créances	24 902	27 881	34 107	30 390	34 534	34 816	39,81
Valeur mobilières de placement	20 926	25 037	8 128	1 358	1 566	0	
Disponibilités	15 874	16 382	17 790	20 930	35 511	35 387	
Sous-total Disponibilités et placements	36 800	41 419	25 919	22 287	37 077	35 387	- 3,84
Charges constatées d'avance	163	143	134	111	58	18	
TOTAL ACTIF CIRCULANT (II)	61 866	69 442	60 159	52 789	71 668	70 221	13,51
TOTAL I + II	616 103	633 992	634 605	638 852	676 354	692 555	12,41

Source : Cour des comptes à partir des données PAP

Bilan du PAP (2009-2014) – Passif

en K€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	var. en %
Financements non rattachés	0	0	0	0	5 913	5 913	
Biens mis à disposition	315 298	322 238	0	0	0	0	
Biens en pleine propriété	0	0	322 238	322 238	0	0	
Financements rattachés	0	0	0	0	247 729	249 279	
S-Total Biens (Capital)	315 298	322 238	322 238	322 238	253 642	255 191	-19,06
Ecart de réévaluation	633	633	633	633	633	633	
Réserves (immobilisées)	159 091	177 210	187 168	187 057	205 502	215 453	
Report à nouveau	0	0	0	0	61 474	61 474	
Résultat net de l'exercice	18 118	17 939	14 479	18 444	18 251	17 873	-1,36
subventions d'équipement nettes	20 025	22 200	21 482	21 494	29 180	32 360	
Plus values réinvesties	1 428	1 428	1 428	1 428	0	0	
Total I Capitaux propres	514 594	541 647	547 427	551 294	568 682	582 984	13,29
Provisions pour risques (litiges)	1 488	1 596	1 047	843	843	789	
Provisions pour charges	16 369	14 947	12 899	12 421	11 367	15 344	
Total II Provisions	17 856	16 543	13 946	13 264	12 210	16 133	-9,65
Emprunts	39 754	35 957	32 084	28 318	44 186	39 252	
Dépôts et cautionnements reçus	5 457	7 186	7 192	7 856	8 486	9 231	
Autres dettes financières	623	571	528	419	413	347	
Sous-Total Dettes financières	45 834	43 714	39 804	36 592	53 086	48 829	6,54
charges à payer	2 055	2 508	3 920	4 282	6 154	5 851	
Dettes Fournisseurs et comptes rattachés	2 401	1 471	724	785	660	-39	
Dettes fiscales et sociales	11 119	4 538	4 401	4 823	4 404	5 422	
Autres dettes d'exploitation	0	0	0	0	0	0	
Sous-Total Dettes d'exploitation	15 575	8 517	9 046	9 891	11 219	11 234	-27,87
Dettes sur immobilisations	5 495	4 842	2 060	4 403	6 117	9 806	
Autres dettes diverses	1 060	1 216	856	789	1 005	147	
Sous-total dettes diverses	6 555	6 059	2 915	5 192	7 122	9 953	51,83
Produits constatés d'avance	15 689	17 513	21 467	22 619	24 035	23 421	49,29
Total III Dettes et régularisation	83 653	75 802	73 232	74 294	95 462	93 438	11,70
TOTAL I + II + III	616 103	633 992	634 605	638 852	676 354	692 555	12,41

Compte de résultat du PAP (2009-2014) – Charges

En K€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. %
Fichier droits de ports	101	102	103	105	107	108	
Etudes et prestations serv informatique	794	912	1 060	1 016	1 163	909	
Achats non stockés de matières et fournitures	1 755	1 820	1 996	2 041	2 170	2 294	
Achats	2 650	2 835	3 160	3 162	3 441	3 311	24,95
Sous-traitance générale	2 419	2 414	2 871	3 178	4 836	5 412	
Crédit bail mobilier		0	8	9	9	0	
Crédit bail immobilier	381	109					
locations et charges locatives de co-propriété	340	406	345	478	390	337	
<i>sous total entretien sur biens immobiliers</i>	<i>13 043</i>	<i>12 606</i>	<i>14 838</i>	<i>13 036</i>	<i>14 880</i>	<i>14 611</i>	
<i>sous total entretien sur biens mobiliers</i>	<i>362</i>	<i>284</i>	<i>372</i>	<i>357</i>	<i>381</i>	<i>322</i>	
Entretien et réparations	13 405	12 890	15 210	13 393	15 261	14 933	
Primes d'assurance	351	406	360	372	383	407	
Etudes et recherches	1 905	2 156	2 902	3 843	2 227	2 572	
services extérieurs divers (doc, abonnement, colloques..)	134	130	146	144	143	133	
Services extérieurs	18 934	18 510	21 842	21 417	23 248	23 793	25,66
Personnel extérieur (intérimaire, autre)	337	386	403	479	845	495	
Rem d'intermédiaires honoraires	648	663	753	663	953	757	
Publicité	1 164	1 148	1 249	975	429	590	
Transports	390	400	408	432	441	375	
Déplacements , réceptions	135	348	215	219	203	176	
affranchissement, télécom	467	398	357	370	353	359	
frais bancaires	13	11	11	12	55	12	
charges externes diverses	293	286	317	334	299	1 977	
Autres services extérieurs	3 447	3 640	3 711	3 484	3 577	3 230	-6,31
ST Conso. en provenance de tiers	25 031	24 986	28 713	28 063	30 266	30 334	21,18
Impôts, taxes et versements assimilés	988	984	1 157	1 235	1 271	1 386	40,23
Salaires et traitements	9 423	9 670	10 135	10 037	10 528	10 740	
Charges sociales	4 439	4 558	4 806	4 770	5 195	5 269	
Autres charges sociales	405	328	376	382	407	456	
Autres charges de personnel	885	709	622	993	796	843	
Charges de personnel	15 152	15 265	15 939	16 181	16 925	17 308	14,23
Autres charges d'exploitation	248	385	112	327	87	353	42,32
DAP sur immo.	22 607	23 291	23 700	24 408	25 155	25 264	
Dot. Dépréc. créances	1 455	1 159	1 447	1 899	2 287	4 019	
Dot. Prov. risques et charges	6 039	4 257	3 083	4 583	4 100	3 444	
Dotations aux amortissements et au provisions	30 100	28 707	28 230	30 890	31 542	32 727	8,73
Total I Charges d'exploitation	71 519	70 327	74 151	76 696	80 091	82 107	14,81
Charges d'intérêts et autres charges	1 287	1 327	1 288	1 026	983	1 110	
Dotations aux amorts et prov. fin.							
Total II Charges financières	1 287	1 327	1 288	1 026	983	1 110	-13,79
Charges exceptionnelles / opérations de gestion	274	15	19	72	171	11	
Charges sur exercices antérieurs	699		164	1	264	233	
Valeur comptable des éléments d'actif cédés	313	755	74	2 248	550	504	
Indemnités exceptionnelles		3	63			8	
Dotations aux amorts et prov. exceptionnelles	4 713	2 431	62	283	2 191	6 411	
Total III Charges exceptionnelles	5 999	3 203	382	2 605	3 176	7 194	19,93
Impôts sur les bénéfices	233	161	168	174	184	206	
Total IV	233	161	168	174	184	206	
Total des charges I+II+III+IV	79 037	75 018	75 989	80 500	84 435	90 617	14,65

- Compte de résultat du PAP (2009-2014) – Produits

en K€	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	Var. %
<i>Droits de port</i>	1 318	1 438	1 506	1 574	1 430	1 471	11,64
<i>Prestations outillage</i>	15	16	15	17	17	17	
<i>Produits du domaine et des concessions</i>	82 719	86 820	85 542	89 156	91 717	99 146	19,86
Ventes marchandises	84 052	88 274	87 064	90 746	93 164	100 634	19,73
Rabais remises ristournes accordées	-8 975	-8 500	-9 087	-9 535	-9 113	-9 871	
Produit d'activité principale	75 077	79 774	77 977	81 212	84 051	90 763	20,89
Etudes pour tiers				13			
Autres prestations de services	810	1 059	933	945	1 218	1 152	
Autre production vendue (activités annexes)	810	1 059	933	958	1 218	1 152	42,22
Production vendue (Chiffre d'affaire)	75 887	80 834	78 910	82 169	85 269	91 915	21,12
Production immobilisée (frais gx sur invest.)	1 197	1 086	811	785	1 038	1 222	
Subventions d'exploitation							
Reprises sur provisions	8 089	7 052	6 363	9 141	7 726	6 253	
Transferts de charges d'exploitation	358	532	772	1 315	2 858	2 453	
Autres produits	9	6	5	4	5	5	
Total I Produits d'exploitation	85 540	89 509	86 861	93 415	96 895	101 849	19,07
Revenus titres participations				38			
Revenus des prêts	13	12	13	14	13	12	
Revenus/creances.commer.	19	7	7	10	2	0	
Revenus des DAT et CDD	453	208	385	282	168	13	
Produits nets sur cessions de VMP	165	65	180	3	0	1	
Autres produits financiers	151	40	2	130	162	72	
Reprises sur provisions							
Total II Produits financiers	801	332	586	477	346	98	-87,72
Produits exceptionnels s/ opérations de gestion	1 309	279	422	1 650	2 323	3 735	
Produits cessions éléments d'actif	292	152	60	6	214	10	
Produits except.divers	0	26	0	0	0	0	
Subventions d'investissement virées au résultat	1 335	1 446	1 494	2 591			
Reprises sur provisions réglementées et except.	7 879	1 213	1 044	806	2 908	2 797	
Total III Produits exceptionnels	10 815	3 116	3 020	5 053	5 445	6 542	-39,51
Total des produits I+II+III	97 155	92 957	90 468	98 945	102 686	108 489	11,67

Source : Cour des comptes à partir des données PAP

- Résultat net du PAP (2009-2014)

en K€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits d'exploitation	85 540	89 509	86 861	93 415	96 895	101 849
Charges d'exploitation	71 519	70 327	74 151	76 696	80 091	82 107
Résultat d'exploitation	14 021	19 181	12 710	16 718	16 804	19 742
Produits financiers	801	332	586	477	346	98
Charges financières	1 287	1 327	1 288	1 026	983	1 110
Résultat financier	-487	-995	-702	-549	-637	-1 012
Résultat courant	13 534	18 187	12 008	16 170	16 167	18 730
Produits exceptionnels	10 815	3 116	3 020	5 053	5 445	6 542
Charges exceptionnelles	5 999	3 203	382	2 605	3 176	7 194
Résultat exceptionnel	4 816	-86	2 639	2 449	2 269	-652
Impôts	233	161	168	174	184	206
Résultat net	18 118	17 939	14 479	18 444	18 251	17 873

Source : Cour des comptes à partir des données PAP

- Soldes intermédiaires de gestion et capacité d'autofinancement du PAP (2009-2014)

<i>En M€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	75,89	80,83	78,91	82,17	85,27	91,91
Valeur ajoutée	53,00	57,79	52,02	56,52	59,55	65,75
Excédent brut d'exploitation	36,61	41,25	34,67	38,77	40,69	46,56
Résultat d'exploitation	14,02	19,18	12,71	16,72	16,80	19,74
Résultat financier	-0,49	-0,99	-0,70	-0,55	-0,64	-1,01
Résultat exceptionnel	4,82	-0,09	2,64	2,45	2,27	-0,65
Résultat net	18,12	17,94	14,48	18,44	18,25	17,87
taux de marge après achats des mat. prem. et serv. (VA/CA)	0,698	0,715	0,659	0,688	0,698	0,715
profitabilité d'exploitation (REX/CA)	0,482	0,510	0,439	0,472	0,477	0,507
RN/CA (marge nette)	0,239	0,222	0,183	0,224	0,214	0,194
Actif immobilisé net	554,24	564,55	574,45	586,06	604,69	604,69
Résultat Net/actif immobilisé net	0,033	0,032	0,025	0,031	0,030	0,030
CA/actif immobilisé net	0,137	0,143	0,137	0,140	0,141	0,152
Charges de personnel/VA	0,286	0,264	0,306	0,286	0,284	0,257
prod. du travail (VA/effectif)	265 010	275 210	258 821	282 600	294 802	327 119
Capacité d'autofinancement	35,55	39,97	33,59	38,00	41,35	47,30
taux de capacité d'autofinancement (CAF/CA)	0,468	0,494	0,426	0,462	0,485	0,515
Capacité de remboursement (dettes financières stables/CAF)	1,289	1,094	1,185	0,963	1,284	1,049

Source : Cour des comptes à partir des données PAP

- Fonds de roulement net global (FRNG) et excédent/besoin en fonds de roulement (EFR/BFR) du PAP 2009-2014

<i>en M€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ressources stables	931,09	976,31	998,46	1 016,25	1 074,93	1 113,85
Emplois stables	900,80	933,04	965,05	996,45	1 039,77	1 038,56
FRNG	30,29	43,28	33,42	19,80	35,17	75,29
Actif circulant	31,31	33,95	40,93	35,21	40,46	43,80
Passif circulant	37,82	32,09	33,43	37,70	42,38	44,61
EFR / BFR	-6,51	1,86	7,50	-2,49	-1,91	-0,81

Source : Cour des comptes à partir des données PAP

Annexe n° 4. Ressources humaines

Tableau n° 24 : Les dépenses d'intérim

<i>Intérim</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Budget (en €)</i>	249 423	291 720	256 862	240 618	416 482	237 052
<i>Nbre d'heures</i>	7041	8435	9044	7271	10 595	7093
<i>Équivalent ETP</i>	3,96	4,74	5,09	4,09	5,96	3,99

Source : PAP

Tableau n° 25 : Répartition des effectifs par site.

	Effectif au 31 déc 2013	% du total
<i>Direction générale</i>	3	1%
<i>Agence comptable</i>	12	6%
<i>Service communication</i>	6	3%
<i>Secrétariat général</i>	43	21%
<i>Direction du développement</i>	23	11%
<i>Direction de l'aménagement</i>	34	17%
Total siège	121	60%
<i>Agence Gennevilliers</i>	26	13%
<i>Agence Paris Seine</i>	18	9%
<i>Agence Seine Amont</i>	21	10%
<i>Agence Seine Aval</i>	14	7%
<i>Direction de projet Achères</i>	2	1%
Total agences	81	40%
Total Ports de Paris	202	100%

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

Tableau n° 26 : **Dates de notification du cadrage salarial et dates de la négociation annuelle obligatoire**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Cadrage</i>	Pas de notification					
<i>Début NAO</i>	N/A*	N/A*	N/A*	N/A*	31/01/2013	19/12/2013
<i>Fin NAO</i>	N/A	N/A	N/A	N/A	01/03/2013	06/03/2014

Source : PAP

*Jusqu'en 2012, les NAO n'étaient pas mises en œuvre en raison d'une politique d'avancement/promotions définie par l'accord d'établissement en vigueur

Tableau n° 27 : **Intéressement, plan d'épargne entreprise et plan d'épargne retraite collectif (en €)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2014
Intéressement (au titre de l'année N-1)⁶⁰	565 807	224 014	356 370	213 185	503 194	276 651	-51,1%
<i>Versement moyen par salarié à temps plein et présent toute l'année</i>	3 022 ⁶¹	1 170	1 842	1 124	2 625	1 410	-53,3%
Taux de l'intéressement	3,25% ⁶²	2,75%	4,25%	2,50%	5,75%	3,00 %	-7,7 %
<i>Plan épargne entreprise</i>	300 900	304 485	306 594	296 965	304 500	308 700	2,6 %
<i>Plan épargne retraite collectif</i>	0	0	55 146	136 261	157 451	129 223	NS
Abondements PEE et PERCO	300 900	304 485	361 740	433 226	461 951	437 923	45,5%
Intéressement + abondements PEE et PERCO	866 707	528 499	718 110	646 411	965 145	714 574	-17,6%
<i>Intéressement + abondements PEE et PERCO/rémunération personnel</i>	9,20%	5,47%	7,09%	6,44%	9,17%	6,65 %	-27,7%

Source : PAP (bilans sociaux 2009-2014)

⁶⁰ Ces montants peuvent différer de ceux figurant dans les comptes (au moment où les CF sont établis, le coût précis de l'intéressement n'est pas encore connu).

⁶¹ Ce montant intègre le « complément d'intéressement » adopté au conseil d'administration du 8 avril 2009 contre l'avis des tutelles.

⁶² Ce taux ne comprend pas le « complément d'intéressement » (cf. note précédente)

Tableau n° 28 : Les avantages sociaux (en €)

	2009	2010	2011	2012	2013	2009/2013
<i>Prévoyance</i>	95 760	100 233	111 266	113 337	115 173	20,3%
<i>Complémentaire maladie</i>	112 553	113 527	116 490	124 484	127 454	13,2%
<i>Participation au remboursement abonnement transport</i>	49 044	49 509	49 986	53 275	54 425	11,0%
<i>Tickets restaurant/restaurant interentreprise</i>	173 484	174 296	175 705	180 253	179 590	3,5%
<i>Aide au logement-événements de chaque année</i>	69 575	98 670	199 161	158 723	69 000	-0,8%
<i>Comité d'entreprise</i>	89 290	90 860	155 088	166 832	164 944	84,7%
<i>Voyages d'études</i>	112 921	0	0	0	0	-100,0%
Total	702 627	627 095	807 696	796 904	710 586	1,1%
<i>% rémunération personnel consacré</i>	6,27%	5,33%	6,10%	7,02%	5,63%	-10,2%
<i>% du chiffre d'affaires consacré</i>	0,78%	0,64%	0,78%	0,83%	0,69%	-11,5%

Source : PAP (bilans sociaux)

Tableau n° 29 : Frais de déplacement et de réception (2009-2014) en €

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2009/2014
voyages et déplacements	22 787,27	32 293,24	26 611,69	29 688,15	35 940,47	37 919,24	66,41 %
frais voyages pour stages	9 085,73	11 424,99	12 017,28	7 832,37	11 751,14	5 465,00	-39,854 %
missions à l'étranger	10 558,19	26 549,20	10 202,17	20 071,37	7 086,94	12 972,39	22,87%
réceptions, services extérieurs	62 262,42	264 130,93	120 368,43	115 720,47	102 840,84	47 768,64	-23,28 %
frais réception divers	30 137,17	13 795,53	45 385,17	45 851,12	45 719,91	71 713,83	137,96%
Total déplacements, réceptions	134 830,78	348 193,89	214 584,74	219 163,48	203 339,30	175 839,10	30,41%

Source : Comptes du PAP (2009-2014)

*La ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer,
en charge des Relations internationales sur le climat*

Ségolène Royal

Paris, le 11 juillet 2016

Monsieur le Président,

Par courrier du 13 juin 2016, vous avez bien voulu me transmettre le rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion du port autonome de Paris (PAP) pour les exercices 2009 à 2013, actualisé pour la gestion jusqu'en 2015.

Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement, dans une note du 13 juin 2016, a souhaité que je coordonne, avec le ministère des finances et des comptes publics, la réponse à cette communication de la Cour. Vous voudrez bien trouver ci-dessous les observations qu'elle appelle de nos deux ministères.

Nous souhaitons tout d'abord souligner la grande qualité du rapport particulier qui offre une image fidèle du port de Paris sur la période 2009-2015.

S'inscrivant dans le cadre de leur rôle de tutelle, nous tenons à rappeler en premier lieu la réelle attention apportée par nos services à la gouvernance du PAP. Bien que des retards aient pu être observés par le passé pour le remplacement des membres du conseil d'administration, nos services sont mobilisés pour le respect de délais adaptés dans les nominations des membres afin que l'équilibre des débats soit sauvegardé et que l'État soit correctement représenté.

La Cour souligne que la bonne gouvernance du port est conditionnée à la bonne déontologie de ses instances dirigeantes. Nous souhaitons préciser que pour tous les ports sous tutelle de l'État, nos services appellent régulièrement l'attention des commissaires du Gouvernement sur leurs obligations en matière de prévention des conflits d'intérêts. A ce titre, nous souscrivons entièrement à la recommandation du rapport particulier de recueillir les déclarations d'intérêts selon les délais et critères prévus, sous un format en permettant l'analyse.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des Comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS 01

Ensuite, la Cour met en avant une gouvernance non-optimale du port.

Si, comme le souligne la Cour, le schéma de gouvernance des grands ports maritimes métropolitains constitue une référence utile, notamment en matière de représentation des clients, il ne peut toutefois constituer le seul modèle pour repenser la gouvernance de ce port intérieur fluvial. Aussi, afin de retrouver une gestion plus dynamique de l'établissement, une modernisation de sa gouvernance pourrait être examinée dans les prochains mois, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des modifications législatives.

Enfin, nous souhaitons souligner une nouvelle fois la mobilisation de la tutelle de l'État dans les réflexions stratégiques du port. A cet égard, la tutelle s'est très fortement mobilisée pour accompagner le PAP dans l'élaboration de son projet stratégique 2015-2020.

De plus, les échanges se développent aussi bien lors de la préparation des conseils d'administration qu'au cours des réunions d'examen des comptes et du budget, institutionnalisés chaque année.

Au surplus, la réunion mensuelle des directeurs généraux des ports et d'autres réunions similaires permettent des échanges réguliers et diversifiés entre les ports et leur tutelle sur leurs stratégies.

Plus spécifiquement, concernant les ports du Havre, de Rouen et Paris, une coordination de la stratégie, des investissements et de la politique de développement est assurée par le conseil de coordination interportuaire de l'axe Seine (CCIS) présidé par le Délégué interministériel au développement de la Vallée de la Seine (DIDVS).

Au-delà du CCIS, les trois ports de l'axe Seine ont souhaité s'allier plus avant et ont, à cette fin, créé le GIE HAROPA, au sein duquel s'ancre désormais profondément le développement du PAP.

La mise en place du GIE HAROPA en 2012 a conduit à redéfinir les principes d'organisation retenus au sein de chacun des ports constituant le GIE ainsi que leurs périmètres d'action, tout en consolidant les fonctions commerciales et marketing entre les trois ports de l'axe Seine. Nous notons que des indicateurs d'évaluation de la performance du GIE et des ports ont été présentés aux conseils de surveillance et d'administration de chacun des ports cette année. Les chiffres de 2015 constitueront une base pour observer l'évolution future du GIE.

La priorité aujourd'hui est de consolider HAROPA dans sa configuration actuelle. Toutefois, les indicateurs élaborés constitueront un premier bilan qui pourra alimenter une réflexion pour une stratégie globale des ports à l'échelle de l'axe Seine, réflexion qui pourra également être nourrie du rapport de la mission parlementaire, en cours, pour l'attractivité et la compétitivité portuaire française sur l'axe Seine. Ce n'est ensuite qu'à la condition d'un projet commun global que pourra se penser, si cela apparaît opportun, une étape ultérieure dans la collaboration des trois ports. La déclinaison pratique de ce projet commun pourrait alors traiter notamment la question du financement des investissements d'intérêt commun.

A ce titre, il nous faut rectifier l'affirmation de la Cour, qui est inexacte, selon laquelle le port de Paris disposerait d'une « rente » par les revenus que lui confère la gestion du domaine remis en propriété par l'État. C'est oublier le travail mené par le port et ses équipes afin de valoriser ce domaine et répondre aux missions qui lui sont dévolues. Ces ressources foncières sont absolument nécessaires et vont contribuer à financer les très importants investissements programmés dans les années à venir. Elles s'avèrent d'ailleurs insuffisantes puisque le recours à l'emprunt est nécessaire et que l'État, dans le cadre du Contrat de Plan État-Région (CPER) Île-de-France et du Contrat de Plan Interrégional État Région (CPIER) Vallée de Seine, s'est engagé à apporter plus 38 M€ pour la période 2015-2020. Il serait ennuyeux d'accréditer la notion de « rente », alors que le Port et l'État sont engagés dans des discussions parfois complexes et difficiles avec leurs partenaires financiers dans la région capitale.

Il est important également de noter que les ports de l'axe Seine sont aujourd'hui bien dotés en matière d'infrastructures portuaires, même si des modernisations et développements sont nécessaires. Le chantier important des années à venir concerne ainsi d'abord la desserte de l'hinterland, par la mise en place d'offres de service cohérentes et de réseaux terrestres performants. Si HAROPA développe et anime une offre commerciale globale le long de l'axe Seine, la compétitivité de l'axe dans le jeu portuaire nord-européen repose aussi en grande partie sur les acteurs privés et les gestionnaires de réseaux.

S'agissant de la politique de diversification et de prises de participations qui a été initiée par le PAP, la Cour relève que *« si sa politique active de prise de participations peut être justifiée pour pallier l'insuffisance de l'initiative privée et soutenir le développement de l'intermodalité, il [le port] doit veiller à ne pas les multiplier et être attentif aux risques encourus »*.

Nous partageons bien entendu cette préoccupation, qui ne doit toutefois pas conduire à brider les initiatives prises par le PAP en la matière. Ainsi, des prises de participations minoritaires, portant sur des montants limités et avec une exposition financière maîtrisée, nous semblent de nature à permettre au PAP non seulement de diversifier ses activités, mais également de renforcer son expertise. De telles interventions font l'objet, en tout état de cause et selon les seuils applicables, d'un examen dans le cadre des instances de gouvernance du PAP et le comité d'audit veille notamment à ce que les enjeux de soutenabilité financière soient dûment pris en compte.

La Cour appelle ensuite l'attention de la tutelle sur la politique de ressources humaines du PAP, et en particulier sur les efforts à mener en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, dans le contexte d'une organisation du temps de travail décrite comme « atypique », et compte tenu de la pyramide des âges qui devrait conduire à un nombre important de départs en retraite au cours des prochaines années. Ce point pourra utilement faire l'objet de discussions dans le cadre des instances de gouvernance du port.

S'agissant des voies ferrées portuaires, la Cour estime que leur intégration en produits exceptionnels constituerait une « comptabilisation erronée ». Ce traitement comptable a été retenu en 2012 en accord avec la Direction Générale des Finances Publiques, et était cohérent avec le traitement retenu dans les comptes de Réseau Ferré de France.

Enfin, nous tenons à souligner, tout comme le fait la Cour, l'importance que représente l'évolution de la fiscalité pour les ports français. Cette question fait l'objet d'une vigilance forte de nos services. Au-delà du PAP qui doit conserver sa spécificité, les évolutions en cours nécessitent d'être accompagnées par l'État, au risque de mettre en péril le système économique portuaire français, déjà mis à mal par une conjoncture peu favorable.

Telles sont les observations que nous souhaitons porter votre connaissance.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les meilleures.



Ségolène ROYAL

KCC A1604719 KZZ
13/07/2016



Direction Générale

DG/2016 07 08 016 (2)

Monsieur le Premier Président
COUR DES COMPTES
13, rue Cambon
75001 PARIS

Paris,
le 12 juillet 2016

Monsieur le Président,

La Cour a transmis le 13 juin 2016 le rapport relatif aux comptes et à la gestion du Port et couvrant les exercices 2009 à 2015.

Le Port a noté l'intérêt dont la Cour témoigne, en divers points de son rapport, pour les efforts engagés par l'établissement pour améliorer sa gouvernance et dynamiser sa gestion : élaboration du *vademecum* des administrateurs, amélioration du pilotage des investissements, adoption d'une nouvelle doctrine en matière de conventions domaniales, passage à un nouvel accord d'entreprise permettant notamment de mieux valoriser la performance individuelle des salariés, redéfinition des critères d'intéressement, amélioration de la structuration de la politique d'achat et efforts de mutualisation des marchés en interne par exemple.

D'autres initiatives prises pendant la période sous revue vont dans le même sens comme l'élaboration et mise en œuvre d'une politique de maîtrise des risques ou la systématisation des entretiens individuels des salariés deux fois par an.

Les recommandations de la Cour permettent d'identifier des points d'amélioration sur lesquels le Port s'attachera, pour ce qui le concerne, à apporter une réponse appropriée.

Ainsi, la Cour relève le besoin de clarification du rôle et des responsabilités des agences territoriales. Les initiatives prises en ce sens par la rédaction d'une série d'instructions sur la maîtrise d'ouvrage, l'entretien du patrimoine, la commande publique, la maîtrise des risques, les « due diligence » attachées à l'accession au domaine public seront poursuivies et complétées.

Le besoin de suivi de la performance du GIE HAROPA pour Ports de Paris est bien identifié. Le programme de travail du GIE pour 2016 prévoit un travail de définition d'indicateurs à cette fin. Il en sera rendu compte régulièrement auprès du conseil d'administration.

HAROPA a marqué le début d'une nouvelle coopération inter-portuaire le long de l'axe Seine. Il en a résulté une meilleure articulation de la stratégie des ports et un travail de développement d'une offre commune. Cette démarche s'appuie sur un projet commun au bénéfice de l'axe Seine et du développement des modes alternatifs à la route. Si la situation des ports est différenciée, notamment au plan financier, il convient de préserver cette approche globale, facteur de réussite au contraire d'une approche qui serait structurellement dissymétrique et déstabiliserait le projet. Une nouvelle étape dans la collaboration des trois ports, si elle apparaissait opportune, pourrait s'intéresser au financement des projets d'intérêt commun à l'échelle de la Vallée de la Seine, Cette démarche impliquerait de pouvoir mutualiser des ressources issues des trois ports et de pouvoir les consacrer aux projets d'intérêt commun où qu'ils soient, en Ile de France comme en Normandie.

PORT AUTONOME DE PARIS

2, Quai de Grenelle – 75732 Paris Cedex 15 - FRANCE

Tél : 01.40.58.29.99 – dq@paris-ports.fr - www.paris-haropaports.com

Je souhaite corriger l'expression de la Cour qualifiant de « rente » les revenus de Ports de Paris. C'est oublier le travail mené par le port et ses équipes afin de valoriser le domaine et répondre aux missions qui lui sont dévolues. La bonne intégration des sites portuaires au sein des villes qui les accueillent est un enjeu vital pour Ports de Paris comme le souligne la Cour. Cette obligation de pouvoir évoluer au rythme de la métropole parisienne crée une charge sur Ports de Paris qui doit être prise en compte dans l'appréciation qui est faite des recettes du Port. Le programme pluriannuel d'investissements de Ports de Paris est destiné à utiliser de manière active son savoir-faire et ses capacités d'investissement pour faire évoluer les zones portuaires ou développer de nouvelles zones sur le fleuve et favoriser ainsi le report modal. De très importants investissements sont programmés dans les années à venir. Le Port devra recourir à l'emprunt et l'État, dans le cadre du Contrat de Plan État-Région (CPER) Île-de-France et du Contrat de Plan Interrégional État Région (CPIER) Vallée de Seine, s'est engagé à apporter plus de 38 M€ pour la période 2015-2020.

L'appréciation de la pertinence des ristournes est un exercice difficile : elles sont probablement décisives pour empêcher un report modal à rebours, car sans les ristournes, les grands acteurs du BTP pourraient beaucoup plus difficilement être présents dans le cœur de l'agglomération parisienne et seraient rejetés vers ses franges sans autre possibilité que la route pour l'approvisionnement.

L'augmentation des tarifs est une piste à travailler dans le cas des bateaux-logements. Le Port étudie la possibilité de progressivement rapprocher la tarification des bateaux logements de celle des ICAL. Cependant, cette augmentation devrait être certainement modulée.

La démarche de GPEC mise en œuvre par le Port, si elle n'a effectivement pas abouti à la définition d'une organisation-cible à cinq ans, n'en a pas moins donné lieu à plusieurs plans d'action thématiques, orientés par exemple vers les salariés âgés ou les recrutements dans des métiers techniques spécifiques. La gestion des parcours et la professionnalisation des collaborateurs constituent d'ores et déjà une action structurante de cette démarche. Le dispositif d'écoute interne des salariés et les groupes de travail chargés d'en tirer des plans d'action devraient faire émerger la problématique des métiers fragilisés (ex : assistantes, dessinateurs) et créer les conditions de leur traitement.

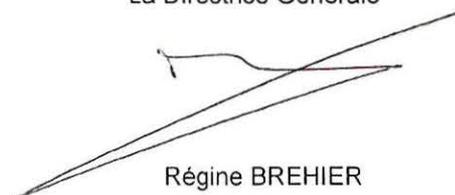
La Cour invite à l'ouverture d'un chantier « temps de travail » pour assouplir le fonctionnement des équipes et corriger un certain nombre de défauts. Ce travail sur ce qui est perçu comme un acquis social fondamental du Port ne peut être engagé que dans un climat de confiance avec les IRP, gage de la poursuite d'un dialogue social constructif.

Les orientations préconisées par la Cour en matière de flotte d'entreprise pourront conduire à accélérer des changements déjà engagés.

En lui-même, le GIE et son budget sont déjà des outils de mutualisation d'achats, dans les secteurs relevant de son périmètre : la stratégie et les réseaux, la communication, la promotion commerciale. Pousser plus loin la mutualisation fera l'objet d'un examen en s'appuyant sur le club « achats » mis en place en 2016.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées

La Directrice Générale



Régine BREHIER