

Cour des comptes



SEPTIÈME CHAMBRE
PREMIÈRE SECTION

70594

RAPPORT PARTICULIER

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

**Groupement d'intérêt économique Dragages-Ports
(GIE DP)**

Exercices 2005 à 2012

Juin 2014

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION.....	7
PARTIE I : UNE ORGANISATION ET UNE GOUVERNANCE À AMÉLIORER	8
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU GROUPEMENT	8
A. UNE STRUCTURE D'OPTIMISATION DES MOYENS DE DRAGAGE DES GRANDS PORTS MARITIMES.....	8
B. UNE ACTIVITÉ AU SERVICE DES GRANDS PORTS MARITIMES DE LA FAÇADE ATLANTIQUE ET DE LA MANCHE	9
C. UN PARC DE DRAGUES EN DIMINUTION	9
D. UN MODE D'ACTION DE MISE EN COMMUN PUBLIQUE PEU RÉPANDU EN EUROPE	9
II. LA GOUVERNANCE DU GROUPEMENT	10
A. L'OBJET SOCIAL DU GROUPEMENT	10
B. DES TEXTES ENCADRANT LA GOUVERNANCE À METTRE À JOUR ET À AMÉLIORER	10
C. L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE	13
D. L'ADMINISTRATEUR ET LE CONTRÔLEUR DE GESTION.....	16
III. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT INTERNE DU GIE DP.....	19
A. UNE ORGANISATION INTERNE PEU LISIBLE DE L'EXTÉRIEUR ET À AMÉLIORER.....	19
B. UNE RÉORGANISATION PLUSIEURS FOIS ENVISAGÉE MAIS REMISE À PLUS TARD	19
C. DES VACANCES DE POSTE LIMITÉES ET DES REMPLACEMENTS OPTIMISÉS.....	19
D. DES DÉLÉGATIONS DE SIGNATURE GLOBALEMENT SUIVIES ET REMISES À JOUR.....	20
PARTIE II : DES ENJEUX ÉCONOMIQUES FORTS MAIS UNE STRATÉGIE TARDIVE ET UNE MUTUALISATION PARTIELLE.....	21
I. LE DRAGAGE : DES ENJEUX ÉCONOMIQUES FORTS MAIS DES COÛTS IMPORTANTS ET EN AUGMENTATION.....	21
A. LA FORTE DÉPENDANCE DU TRAFIC À LA PRÉSERVATION DES ACCÈS.....	21
B. DES COÛTS EN AUGMENTATION	23
C. DES REMBOURSEMENTS PAR L'ÉTAT FLUCTUANTS ET LIMITES.....	26
D. UNE FAIBLE MUTUALISATION DES MOYENS	29
II. UNE ABSENCE DE STRATÉGIE FAUTE DE RÉFLEXION COLLECTIVE ET DE RÉELLE MUTUALISATION.....	32
A. UNE ABSENCE DE STRATÉGIE FACILITÉE PAR UN PILOTAGE COMPLEXE.....	32
B. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION INTERPORTUAIRE	35
C. UNE MUTUALISATION DIFFICILE DANS LE CADRE DE LA PLANIFICATION	35
D. UNE MUTUALISATION DIFFICILE DANS LE CADRE DES NOUVELLES CONSTRUCTIONS.....	36
E. UNE RÉFLEXION COLLECTIVE DIFFICILE	38
F. LES BASES D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DÉCIDÉES EN OCTOBRE 2013	43
PARTIE III : COMPTES ET ANALYSE FINANCIÈRE	47
I. LA PROCÉDURE ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES.....	47
A. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE : DES DÉLAIS RESPECTÉS MAIS DES PROCÉDURES PEU FORMALISÉES.....	47
B. LA PRÉVISION BUDGÉTAIRE : DES ÉCARTS PARFOIS SIGNIFICATIFS MAIS DIFFICILEMENT MAÎTRISABLES.....	48
II. LES COMPTES DU GIE : DES DOCUMENTS COMPLETS ET CERTIFIÉS MAIS DES BALANCES NON SOLDÉES	49
III. L'ÉVOLUTION DES PRODUITS ET DES CHARGES : L'ANALYSE DU COMPTE DE RÉSULTAT	50
A. LES PRODUITS : UNE SITUATION DE CROISSANCE MAIS QUI RESTE CONDITIONNÉE À LA RÉALISATION DES AFFAIRES.....	50
B. UNE BAISSÉ GLOBALE DES CHARGES QUI REFLÈTE LA DIMINUTION D'ACTIVITÉ DU GIE	53
IV. L'ÉVOLUTION DE L'ACTIF ET DU PASSIF : ANALYSE DU BILAN	55
A. DES ACTIFS CARACTÉRISÉS PAR UN FAIBLE SUIVI ET DES PROCÉDURES NON HOMOGENES	55
B. LES MODES DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ : ANALYSE DU PASSIF	57
V. LA SITUATION FINANCIÈRE.....	58

A.	LE RÉSULTAT NET COMPTABLE ET LES SOLDES INTERMÉDIAIRES DE GESTION	58
B.	LES RATIOS FINANCIERS.....	59
VI.	LA QUALITÉ DES COMPTES	61
A.	LES PROBLÉMATIQUES LIÉES AUX IMMOBILISATIONS	61
B.	LE SUIVI DES STOCKS : UNE GESTION NON HOMOGENE	62
VII.	LES CONTRÔLES ET LES OUTILS DE GESTION	63
A.	LE CONTRÔLEUR DE GESTION	63
B.	LE CONTRÔLE INTERNE.....	63
C.	L'ABSENCE DE CONTRÔLE DE GESTION AU SEIN DU GIE	63
D.	LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE.....	64
 PARTIE IV : AUTRES ASPECTS DE LA GESTION		 64
I.	LES RESSOURCES HUMAINES ET LES DÉPENSES DE PERSONNEL	64
A.	LES EFFECTIFS DU GROUPEMENT.....	64
B.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	65
II.	LES CONVENTIONS DE LOCATION	66
A.	LA FORMALISATION DES CONVENTIONS	66
B.	LE SUIVI DES CONVENTIONS	67
III.	LA PROCÉDURE ACHAT DU GIE.....	68
A.	L'ORGANISATION DE LA PROCÉDURE ACHATS.....	69
B.	L'ANALYSE DE CERTAINS MARCHÉS.....	71
 RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....		 72
I.	POUR LE GIE DRAGAGE-PORTS.....	72
II.	POUR LE MINISTÈRE	72
 ANNEXES		 73

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 peut contenir d'information relevant d'un secret protégé par la loi.

SYNTHÈSE

Créé en 1979, le groupement d'intérêt économique Dragages-Ports (GIE DP) rassemble l'État et les grands ports maritimes (GPM) métropolitains. Sa mission consiste à constituer et gérer un parc de dragues et d'engins de servitude destinés à effectuer des travaux de dragage. Il doit répondre au meilleur coût aux besoins de dragage des ports en optimisant l'emploi des dragues. Son siège est à Rouen et il dispose de deux antennes hébergées par les GPM au Havre et à Saint-Nazaire, ainsi que d'une quinzaine d'emplois en équivalent temps plein (ETP) mis à disposition par les ports membres du GIE. Au cours des dernières années, son budget annuel moyen était d'environ 30 M€.

Un cadre juridique à parfaire

Les textes propres au GIE DP, statuts et règlement intérieur, souffrent d'une certaine obsolescence et mériteraient une révision, comme cela avait déjà été envisagé en 2006, mais qui n'a jamais été mis en œuvre depuis lors. Il faut cependant relever que les dispositions législatives et réglementaires applicables au GIE et aux ports sont elles-mêmes dispersées entre le code des ports maritimes et le code des transports, ce qui ne contribue pas à améliorer la lisibilité du dispositif d'ensemble.

Sur la base d'une étude demandée par le groupement en 2010, la forme juridique du groupement d'intérêt économique (GIE) est apparue préférable à celle du GIP, qui est prévue par la loi sur la réforme portuaire de 2008 et dont le décret d'application n'a toujours pas été pris. Il aurait convenu soit d'appliquer cette disposition législative soit de mettre en adéquation le droit avec les faits.

En termes de gouvernance, il a été relevé que le GPM de Marseille, bien que membre du GIE DP, ne participe en rien à son activité et n'assiste, d'ailleurs, jamais aux assemblées générales. Depuis le transfert des ports d'intérêt national aux collectivités locales en 2004 et la réforme portuaire de 2008, l'État n'a plus d'intérêt direct relevant de l'objet social du groupement. La question de la présence de ces deux membres au sein du GIE DP se pose donc. L'État renvoie la question à une date ultérieure et évoque, plutôt qu'une sortie du groupement, une révision des modalités de l'adhésion de l'État au GIE, avec des droits et prérogatives modifiés. Cette révision doit néanmoins intervenir rapidement, le rôle d'accompagnement de l'État dans le processus en cours et selon les modalités actuelles ne pouvant constituer plus qu'une brève transition. Il conviendra, par ailleurs, d'intégrer à cette analyse la question de la place du GPM de Marseille.

Des voies de progrès pour la gestion du groupement

Les documents comptables sont de bonne qualité et le rapport de l'administrateur fournit une information complète sur les évolutions financières et l'exécution du budget. Des actualisations des comptes de résultat prévisionnel pourraient être faites en cours d'année comme cela est prévu par le code de commerce et des balances soldées devraient être présentées en fin d'exercice.

Le groupement manque d'un inventaire complet des immobilisations, suivi par un recensement physico-comptable, et d'une homogénéisation des règles de gestion des stocks entre les différents sites du GIE.

Enfin, la formalisation des conventions devrait être améliorée et les avenants successifs abandonnés. La nouvelle gouvernance décidée à la fin de 2013, fondée sur les locations coque nue, devrait cependant simplifier la gestion avec la disparition du double remboursement inhérent aux conventions de gérance.

En matière d'achats, les seuils devraient être actualisés et fixés en référence avec ceux du code des marchés. L'indépendance de la commission consultative des marchés

devrait, par ailleurs, être renforcée, notamment en nommant un président indépendant des membres du GIE.

Un manque de stratégie claire pour faire face à des enjeux économiques importants

La sécurisation des accès est un enjeu majeur pour les ports maritimes et la préservation, voire l'augmentation de leur trafic. Les dépenses d'entretien des GPM, dont les accès, sont ainsi passées de 84 M€ en 2007 à près de 100 M€ en 2012. La dotation de l'État, qui doit normalement supporter les frais de l'entretien et de l'exploitation des chenaux d'accès et des dépenses relatives aux engins de dragage, s'est élevée, cette même année, à 58,5 M€.

Au cours de la période examinée, le parc de dragues du GIE DP s'est contracté pour atteindre aujourd'hui huit navires, sous l'effet d'une diminution des ports dans le champ du GIE, du fait de la décentralisation des ports d'intérêt national, et de la revente de certaines dragues à des ports membres, ce qui n'est pas allé dans le sens de la mutualisation entre les ports qui se révèle difficile. Elle repose, en effet, sur le respect des règles relatives à la dérogation au principe de mise en concurrence *in house* et de l'évolution récente de la jurisprudence. Le respect de ces règles doit faire l'objet d'une attention toute particulière, notamment dans le cadre de la nouvelle gouvernance décidée à la fin de 2013 et au début de 2014.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait souligné l'intérêt qu'il y aurait à ce qu'un accord soit signé entre les ports et le GIE pour la définition des spécifications techniques. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, ce qu'illustre une nouvelle fois la construction des dragues Jean Ango et Anita Conti, dont l'utilisation est peu ou pas mutualisée.

Ces évolutions, comme l'apparition de nouvelles contraintes tenant notamment à l'éloignement de plusieurs sites de clapage¹, ainsi que la réduction du personnel affecté aux opérations de dragage, qui n'est pas identique à celle du parc, auraient dû pousser le GIE à proposer une réelle stratégie, plutôt que d'adopter une politique fondée sur des décisions ponctuelles sans analyse globale des besoins des ports. La réflexion prospective n'a pas été préalablement engagée, y compris dans le cadre des réflexions menées à la fin de 2013 sur la nouvelle gouvernance. Les analyses de coûts comparés des dragues du GIE et des dragues privées, les coûts comparés de maintenance (ateliers des ports et entreprises privées) ou l'optimisation du temps d'utilisation des dragues sont très récents.

Avec une dette financière qui a fortement augmenté, les marges de manœuvre sont fortement contraintes, ce qui conduit la Cour, au terme de ce contrôle, à souligner l'importance d'une application rapide de l'ensemble de ses recommandations, en particulier sur la sécurisation juridique (*in house*, Altmark et avis de la Commission sur l'aide d'État belge), la définition d'une stratégie claire sur la base des besoins des ports (en excluant toute redondance ou adaptation excessive et coûteuse aux différents contextes topographiques) et d'un suivi attentif. Si le système de financement par l'État était conservé, le dispositif devrait être adapté afin de créer une réelle incitation aux gains de productivité et à la mutualisation. Il devrait être en mesure de démontrer que les fonds correspondants ont bien été utilisés pour l'objet prévu et de produire un reporting comptable de qualité.

¹ Sites de déversement en mer des produits de dragage.

INTRODUCTION

Le groupement d'intérêt économique Dragages-Ports (GIE DP) est un établissement de droit privé créé en application du décret n° 79-861 du 1^{er} octobre 1979 et composé de l'État et des établissements publics portuaires (sept grands ports maritimes : Nantes - Saint-Nazaire, Bordeaux, Rouen, Le Havre, Dunkerque, Marseille et La Rochelle). Sa mission est de répondre au meilleur coût aux besoins de dragage de ces ports en optimisant l'exploitation des dragues.

La Cour a examiné les comptes et la gestion GIE DP pour les exercices 2005 à 2012 sur le fondement de l'article L. 133-2 du code des juridictions financières.

PARTIE I : UNE ORGANISATION ET UNE GOUVERNANCE À AMÉLIORER

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU GROUPEMENT

A. UNE STRUCTURE D'OPTIMISATION DES MOYENS DE DRAGAGE DES GRANDS PORTS MARITIMES

Le code des ports maritimes définit la mission du GIE DP dans son article R.131-1 en disposant qu'il s'agit de « constituer, maintenir en état et renouveler un parc de dragues et engins de servitude destinés à effectuer des travaux de dragage dans les ports autonomes et les ports non autonomes non concédés » et « de gérer ce parc ».

Les statuts (article 3) reprennent cette définition et précisent la mission du GIE DP en introduisant la notion du « meilleur coût », ainsi que du « meilleur emploi possible du parc ». Ils renvoient aux conditions définies dans le règlement intérieur. Celles-ci introduisent la notion de coordination et d'optimisation de l'exploitation des dragues. Le règlement intérieur prévoit, en effet, en son article 1^{er} que le GIE DP reçoit à la date de sa création un parc de matériel, « renouvelle et modernise le parc » et « assure la coordination et l'optimisation de l'exploitation des dragues, de façon à minimiser les coûts des dragages d'entretien pour l'ensemble de la collectivité ».

La mission du GIE DP est donc claire : il s'agit de répondre au meilleur coût aux besoins de dragage des ports en optimisant l'exploitation des dragues. Cependant, son champ d'action s'est réduit, notamment sous l'effet de la décentralisation.

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

Le périmètre d'activité du GIE DP a ainsi connu des évolutions importantes. À la suite du transfert des ports d'intérêt national aux collectivités territoriales, le GIE a perdu la clientèle de quatre services territoriaux de l'État (ports de Boulogne-Calais, Dieppe, Caen-Ouistreham, Bayonne), et la flotte a, en conséquence, été réduite (arrêt, puis vente de la René Gibert en 2007, de la Hève en 2009, toutes deux gérées par le GIE DP, et remplacement de la Robert Peyronnet, également gérée par le GIE DP, en 2007). Le grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire a acheté en 2009 les deux navires que le GIE DP lui louait précédemment en location coque nue (Milouin et André Gendre). Une diminution d'activité du GIE DP et du nombre de ses personnels a résulté de ces évolutions.

Trois nouvelles dragues ont été construites (Gambe d'Amfard en 2007, puis Jean Ango et Anita Conti en 2013), ce qui n'a pas entraîné d'augmentation d'activité ou d'effectifs. S'agissant d'une activité ponctuelle, le GIE DP a choisi de se faire assister, pour la surveillance des chantiers, par un intervenant extérieur, appuyé par des membres des futurs équipages, mis à disposition par les grands ports maritimes.

B. UNE ACTIVITÉ AU SERVICE DES GRANDS PORTS MARITIMES DE LA FAÇADE ATLANTIQUE ET DE LA MANCHE

Le GIE Dragages-Ports dispose de trois sites :

- un siège situé à Rouen, non loin du grand port maritime de Rouen (mais dans des locaux distincts) ;
- et deux agences hébergées par deux grands ports maritimes (Manche - Mer du Nord au Havre et Atlantique à Saint-Nazaire - sites de stockages de pièces et locaux liés aux dragues mutualisées).

Les besoins de dragage intéressent essentiellement les ports de la façade atlantique et de la Manche. Ils concernent principalement les ports d'estuaire (Nantes - Saint-Nazaire, Rouen et Bordeaux) et partiellement les autres ports (Le Havre, La Rochelle, Dunkerque). Le grand port maritime de Marseille (GPMM) n'est pas concerné, ce qui explique la localisation des deux agences du GIE DP.

C. UN PARC DE DRAGUES EN DIMINUTION

La Cour soulignait, dans son précédent rapport, que le parc de dragues et engins de dragage du GIE Dragages-Ports (GIE DP) avait été considérablement réduit. Cette diminution s'est poursuivie entre 2005 et 2013, avec une réduction du parc du GIE DP de huit dragues et engins, soit de près de la moitié. De plus, au 31 décembre 2013, une des huit dragues n'est plus exploitée (en instance de vente) et certaines dragues (spécialisées) et engins annexes correspondent à des usages limités (moins de 10 % du volume de dragage).

Cette diminution est liée à une baisse importante (-75 %) du nombre d'engins de dragage, mais également à une diminution du nombre de dragues de plus d'un tiers. Le GIE DP ne dispose plus que de dragues à bennes et, majoritairement, de dragues aspiratrices en marche (DAM) aux caractéristiques variées (volume du puits, régime de marche, etc.) - cf. Annexe 1.

Tableau n° 1 : Évolution du parc de dragues et engins, propriété du GIE (2005-2013)

Nb	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Ecart 2005-2013*	%
Dragues	13	10	9	9	7	7	7	7	8	-5	-38%
Engins de dragage	4	2	2	2	1	1	1	1	1	-3	-75%
Total	17	12	11	11	8	8	8	8	9	-8	-47%

Source : Cour des comptes à partir du fichier d'inventaire du GIE

*: Maqueline et Cap d'Aunis non cédées

D. UNE MISE EN COMMUN DES DRAGUES PUBLIQUES PEU RÉPANDUE EN EUROPE

Le système français de mutualisation de dragues publiques au travers du GIE DP est peu répandu en Europe. Il existe peu de dragues publiques (en Allemagne, une drague publique est mutualisée mais n'assure que 25 % de la masse des dragages d'entretien). Le système français vise à assurer une certaine autonomie aux principaux ports français (et à permettre de ne pas être dépendants des fluctuations de prix des quatre entreprises hollandaises et belges leaders dans ce domaine). Dans les autres États membres, le dragage est quasiment entièrement dépendant des entreprises privées.

Comme le préconisait le précédent rapport de la Cour et comme cela a continué d'être appliqué sur le principe (avec un objectif même supérieur d'après les procès-verbaux

des assemblées générales), le maintien d'un système public de dragage pour assurer de 60 % à 70 % des besoins de dragage français) nécessite, néanmoins, de pouvoir avoir recours, en période de pointe ou lors d'avaries techniques, à des entreprises privées, dont les tarifs peuvent se révéler élevés.

II. LA GOUVERNANCE DU GROUPEMENT

A. L'OBJET SOCIAL DU GROUPEMENT

La Cour préconisait une réforme de l'organisation du GIE avec un élargissement de l'objet social à la gestion des équipages (statut de mise à disposition des marins au groupement et transformation du GIE en GIP), dans le respect du droit européen de la concurrence.

Au vu des récentes évolutions de la jurisprudence relative aux dérogations à la mise en concurrence au titre du *in house* (cf. *infra* – cas de l'Allemagne en 2009), une telle option d'un GIE armateur pourrait être de nature à empêcher toute coopération entre les ports pour mutualiser des dragues et donc contraire au principe d'« interportuarité », fondement de la gouvernance du groupement et en particulier des principes réaffirmés dans le cadre de la nouvelle gouvernance en cours de définition.

Le groupement répond, par ailleurs, à la définition du GIE et à l'objet, tels que définis dans le code de commerce (article L. 251-1). Seule la durée du GIE DP, initialement prévue pour 25 ans jusqu'en 2004, a été reconduite de 25 ans jusqu'en 2029.

À la suite de la réforme portuaire, l'article L. 106-1 du code des ports maritimes (désormais transféré dans le code des transports à l'article L. 5312-14) prévoyait néanmoins que soit constitué un groupement d'intérêt public (GIP) : « Les grands ports maritimes, ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière de ports maritimes, peuvent mettre en commun des moyens et poursuivre des actions communes. À cette fin, ils peuvent notamment créer des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, entre eux ou entre un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs collectivités publiques, pour conduire, pendant une durée déterminée, des activités de promotion commerciale et d'entretien des accès maritimes. ». Cela n'a pas été fait. Selon les interlocuteurs de la Cour, une étude demandée par le GIE DP en 2010 aurait établi que la forme du GIE apparaissait préférable à celle du GIP.

Il aurait convenu, soit d'appliquer le code des transports, soit, à défaut, de le modifier pour mettre le droit en adéquation avec ce nouveau constat.

B. DES TEXTES ENCADRANT LA GOUVERNANCE À METTRE À JOUR ET À AMÉLIORER

À la suite des transferts effectués dans le code des transports, les textes relatifs à la mission du groupement et aux grands ports maritimes sont répartis dans deux codes différents (code des transports et code des ports maritimes), rendant ainsi difficile la lecture des dispositions applicables. Une partie des articles a, en effet, été transférée dans le code des transports, une autre partie reste en attente de transfert.

Plus généralement, la multiplication des dénominations des ports utilisées dans ces codes (ports autonomes, grands ports maritimes etc.) rend malaisée la lecture des dispositions s'appliquant à chaque type de port. Depuis la réforme portuaire, certains articles concernent explicitement les grands ports maritimes et utilisent ce terme. D'autres les

concernent également, mais par extension, alors que la dénomination des articles n'a pas été modifiée et que le titre du code correspondant (titre I^{er} du code des ports maritimes) porte toujours la dénomination « Ports autonomes ». C'est le cas de l'article L. 111-4 étendu aux grands ports maritimes par l'article L. 101-5 du code des ports maritimes (« L'article L.111-4 est applicable aux grands ports maritimes. »).

Dans le cadre des transferts de textes en cours entre le code des ports maritimes et le code des transports, il conviendrait de regrouper et clarifier les dispositions relatives aux différents types de ports afin d'en permettre, enfin, une lecture et une application plus aisées.

1. Les textes encadrant la gouvernance du groupement

Outre les dispositions du code de commerce, les textes encadrant la gouvernance du GIE DP sont les statuts du GIE DP et le règlement intérieur.

Les statuts du GIE DP correspondent au contrat constitutif tel que défini à l'article L. 251-8 du code de commerce. Ils comprennent, notamment, l'ensemble des règles définissant le fonctionnement de l'assemblée générale. Ces statuts ont été modifiés quatre fois au cours de la période examinée (24 janvier 2006, 5 juillet 2006, 3 octobre 2006 et 27 mars 2007).

Le règlement intérieur comprend l'ensemble des règles de fonctionnement du groupement (préparation du programme pluriannuel de dragage, fixation des caractéristiques techniques des dragues dans le cadre de nouvelles constructions, gestion des conventions de location coque nue, des conventions de gérance) ainsi que les règles relatives à la commission consultative des marchés. Le règlement intérieur a été modifié à deux reprises pendant la période contrôlée (les 2 juillet 2007 et 8 octobre 2008).

2. Quelques anomalies dans les principales modifications des textes

a. Des modifications des statuts déposées tardivement au greffe du tribunal

Les quatre modifications des statuts citées *supra* devaient être établies et publiées dans les mêmes conditions que les statuts initiaux, en application de l'article L. 251-8 I et III du code de commerce, qui renvoyait aux modalités définies dans le décret en Conseil d'État n° 84-406 du 30 mai 1984. D'après ses articles 47, 48 et 49, le GIE DP devait déposer au tribunal de commerce de Rouen deux copies des procès-verbaux de l'assemblée générale modifiant les statuts et deux originaux des statuts modifiés pour chaque modification des statuts. Le greffier devait établir un procès-verbal relatif au dépôt et délivrer un récépissé indiquant la raison sociale ou la dénomination, l'adresse du siège, pour les sociétés, leur forme, le nombre et la nature des actes et pièces déposés, ainsi que la date du dépôt.

Le GIE DP n'a fourni que les récépissés. Tous portent la même date (11 novembre 2008). Il semblerait donc que le dépôt des pièces au tribunal n'a pas été fait dans le délai d'un mois. Il a, de plus, été fait pour les quatre modifications au même moment, le 11 novembre 2008, soit, pour les premières, plus de deux ans après.

Le contenu de ces articles, abrogés le 27 mars 2007, se trouve aujourd'hui dans le code de commerce aux articles R. 123-102, 103 et 105 (modification par décret de 2012). Ces règles devraient être appliquées. Pour rappel, selon l'article L. 251-10 du code de commerce, les modifications ne sont opposables aux tiers qu'à partir de la date de publication.

b. Des modifications des statuts à mieux expliciter en assemblée générale

La suppression des distinctions entre assemblées générales ordinaires et assemblées générales extraordinaires à l'article 16 et dans les autres articles (sauf l'article 10 « Apports » et le premier alinéa de l'article 11 « Capital ») a été adoptée le 5 juillet 2006.

Alors que cette distinction est supprimée dans sa définition à l'article 16, il est curieux de conserver la mention de l'assemblée générale extraordinaire à l'article 10 et à l'article 11,

qui n'a plus lieu d'être. De plus, la mention de l'assemblée générale ordinaire subsiste également à l'article 23 « Liquidation ». Il conviendrait de mettre à jour les statuts.

Enfin, sous couvert de la suppression de cette distinction entre les deux assemblées, d'autres modifications ont été introduites, qui ne figurent pas explicitement dans le procès-verbal de l'assemblée générale :

- le seuil de parts permettant à l'assemblée de délibérer en première convocation est abaissé de 90 % à 80 % pour certaines modifications qui relevaient auparavant de la seule assemblée générale extraordinaire ;
- de même, l'adoption après vote de certaines délibérations sur les sujets énumérés ci-dessus relevant de l'assemblée générale extraordinaire est rendue possible à la seule majorité des suffrages exprimés, là où la majorité absolue des parts d'intérêts était auparavant nécessaire.

De telles modifications devraient être présentées plus explicitement en assemblée générale et faire l'objet d'un débat plus approfondi.

c. Une modification du règlement intérieur pour partie non adaptée et non suivie

L'article 2 relatif à la façon dont les spécifications techniques des nouvelles dragues sont décidées a été modifié. Ceci faisait suite à une recommandation de la Cour des comptes. Elle n'y répond cependant pas entièrement, car la formulation ne prévoit pas explicitement un accord signé mais des avis à remettre à l'administrateur pour présentation au vote en assemblée générale. De plus, ces dispositions n'ont pas été appliquées (cf. *infra*).

3. Une dérogation irrégulière au règlement intérieur

Le procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire et ordinaire, tenue le 24 janvier 2006, fait état de l'adoption à l'unanimité d'une dérogation au règlement intérieur pour permettre à l'assemblée générale ordinaire de délibérer valablement sur les tarifs 2006.

Cette procédure n'était pas régulière. À cette date, les statuts prévoyaient, en effet, que l'assemblée générale extraordinaire pouvait modifier le contrat constitutif, mais non pas y déroger. Les statuts auraient dû être modifiés pour introduire la possibilité pour l'assemblée générale extraordinaire de déroger au règlement intérieur avant de proposer la dérogation au vote. Cette modification n'a été introduite qu'ultérieurement, le 5 juillet 2006, pour l'assemblée générale (la distinction entre assemblée extraordinaire et ordinaire avait alors disparu), soit six mois plus tard.

La légitimité de l'assemblée générale à déroger au règlement intérieur avait été justifiée par le contrôleur de gestion par l'objectif de mandater l'administrateur aux fins de refondre le règlement intérieur pour 2007. Or cette refonte n'a pas été effectuée, sur proposition du contrôleur de gestion et accord en séance des participants à l'assemblée générale du 5 juillet 2006 (sans vote formel invalidant par ailleurs le vote précédent). Le contrôleur de gestion a suggéré à l'administrateur de faire de même pour les tarifs et le budget 2007, et les membres du GIE ont donné leur accord.

L'introduction d'une possibilité de déroger au règlement intérieur semble, par ailleurs, peu pertinente. Un règlement intérieur doit être appliqué ou modifié. Au surplus, la possibilité de déroger au règlement intérieur est large puisqu'elle concerne tout paragraphe. Il conviendrait de retirer cette faculté de dérogation et de refondre le règlement intérieur.

4. Des textes à mettre à jour rapidement

Les mentions obsolètes (« ports autonomes » devenus entre-temps de grands ports maritimes, « francs » devenus des euros par exemple) relevées dans ces deux documents montrent que les statuts et le règlement intérieur n'ont pas fait l'objet d'une mise à jour ces dernières années et qu'ils sont probablement peu consultés en ce qui concerne les marchés (cf. *infra*, la procédure achat). Il conviendrait de les mettre à jour et de les rendre cohérents

avec les nouveaux principes de gouvernance décidés par le GIE DP au cours de 2013 et au début de 2014.

L'instruction codificatrice n° 02-060-M95 du 18 juillet 2002 relative à la réglementation financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial indique qu'il est nécessaire de prévoir dans le contrat constitutif que les membres du GIE ne seront pas solidaires envers les tiers (et de faire figurer cette précision par la suite, dans tous les engagements souscrits par le GIE), conformément à la possibilité ouverte par l'article 4 de l'ordonnance du 23 septembre 1967 modifiée (article L. 251-6 du code de commerce). En effet, la solidarité pose un problème au regard de l'insaisissabilité des biens des établissements publics, ainsi qu'en vertu de la nature majoritairement publique des ressources des établissements publics membres. Il est donc préférable que chacun ne soit responsable des dettes qu'à hauteur de sa part constitutive dans le groupement. Dans la même perspective, il convient de prévoir que les nouveaux membres du GIE, s'ils ont la qualité d'établissement public, seront exonérés des dettes nées antérieurement à leur entrée dans le groupement.

Or l'article 8 des statuts du GIE Dragages-Ports indique que « les membres sont solidairement responsables des dettes du groupement à l'égard des tiers et conviennent que la charge de la solidarité est répartie entre eux au prorata des parts d'intérêt qu'ils détiennent, cette répartition pouvant le cas échéant être modifiée à l'unanimité pour certaines opérations particulières. Les créanciers du groupement ne peuvent poursuivre le paiement des dettes contre un membre qu'après avoir vainement mis en demeure le groupement par acte extra-judiciaire. Les membres participent aux assemblées, aux dépenses de fonctionnement et aux pertes, dans les conditions prévues au présent contrat. ».

Il conviendrait donc de modifier l'article 8 des statuts du GIE afin d'insérer une clause prévoyant la renonciation à la solidarité des membres.

Enfin, il conviendrait que les statuts et le règlement intérieur soient formellement signés. Parmi les documents fournis par le GIE DP, seul le règlement intérieur du 5 juin 2000 est paraphé, car extrait du procès-verbal de l'assemblée générale de la même date.

C. L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

1. La composition de l'assemblée générale

a. Les membres : l'État et les ports

La composition de l'assemblée générale comprend l'État, représenté par le directeur de l'administration centrale chargée des ports maritimes et les « ports autonomes », représentés par leurs directeurs généraux (article 16 des statuts). Chaque membre dispose d'autant de voix que de parts d'intérêts.

La composition de l'assemblée générale a connu une seule évolution : dans le cadre de la décentralisation des ports d'intérêt national, le port de la Rochelle est devenu port autonome. Il était client précédemment, en tant que service territorial de l'État (direction départementale de l'équipement de Charente-Maritime) mais est devenu, au titre de port autonome, membre du GIE.

D'après les procès-verbaux des assemblées générales, le contrôleur de gestion, le commissaire aux comptes et le contrôleur général et financier assistent aux séances sans voix délibérative. Les statuts ne mentionnent pas la possibilité pour ces personnes d'assister à l'assemblée générale ni la faculté pour le président d'inviter d'autres personnes à assister aux séances. Ces dispositions pourraient être ajoutées.

b. Le président

L'article 16 des statuts indique que « l'assemblée est présidée par l'auteur de la convocation ou, à défaut, par le plus âgé des présents. ». Le même article précise que « la convocation des assemblées est faite par l'administrateur. À défaut, elle peut l'être par le contrôleur de gestion, et en cas d'urgence par le commissaire aux comptes. ».

Toutes les assemblées générales de 2005 à 2012 ont été présidées par le contrôleur de gestion et non par l'administrateur. Il conviendrait de mettre en cohérence ces différents paragraphes de l'article 16 si le cas censé être le plus fréquent (convocation et présidence par l'administrateur) n'est jamais mis en pratique.

2. Le fonctionnement de l'assemblée générale

a. Le rôle particulier de l'État

Le rôle de l'État est resté prépondérant pendant la période 2005-2013 alors qu'il ne représente plus l'ensemble des ports d'intérêt national français à la suite de la mise en œuvre de la loi de décentralisation du 13 août 2004.

Il est présent à l'assemblée générale comme membre quasiment majoritaire (50 parts sur 100, puis 49 parts sur 99), mais il est aussi, par ailleurs, tutelle de chacun des autres membres du GIE DP (grands ports maritimes).

Les directeurs de port ont ainsi sollicité le représentant de l'État à plusieurs reprises lors des assemblées générales pour qu'il demande à l'administrateur la rédaction d'un schéma directeur ou d'autres documents. Même si ces demandes étaient présentées comme effectuées en rapport avec son actionnariat prépondérant, il aurait pu s'agir de demandes d'autres membres présentées ensuite au vote.

L'État, tutelle des grands ports maritimes, est, par ailleurs, en contact direct avec chacun des directeurs de port sur nombre d'autres sujets liés notamment au dragage :

- la répartition de la subvention pour l'entretien des accès (article L. 111-4 du code des ports maritimes), qui comprend le dragage et qui a un impact indirect sur les charges supportées par les ports ;
- les modalités de recours aux ateliers des ports pour la maintenance des dragues (des orientations ont ainsi été fixées par plusieurs courriers adressés aux organisations syndicales par les ministres chargés des transports, les 30 juin 1999 et 23 décembre 2011, et du directeur des services de transport le 28 mai 2013).

Le grand port maritime de Marseille (GPMM) est absent des séances, bien que figurant automatiquement comme membre du groupement du fait de sa qualité de grand port maritime. Le GPMM n'aurait aucun intérêt dans les questions de dragage.

b. Des conditions de délibération et de vote évolutives

Depuis la suppression, le 5 juillet 2006, de la distinction entre les deux assemblées, le seuil des parts du groupement réunies pour pouvoir délibérer valablement sur certains sujets (modification du contrat constitutif, approbation et modification du règlement intérieur, dissolution anticipée ou prorogation du groupement, fusion ou transformation, révocation de l'administrateur, du contrôleur de gestion, variations du capital) a été abaissé à 80 % en première convocation et à deux tiers en deuxième convocation.

Outre l'introduction de la dérogation au règlement intérieur déjà commentée *supra*, d'autres assouplissements des règles en matière de vote ont ainsi été introduits (nécessité des deux tiers des suffrages exprimés au lieu de la majorité des deux tiers des parts) concernant la modification du contrat constitutif, l'approbation et la modification du règlement intérieur, la prorogation, la dissolution anticipée, la fusion ou la transformation du groupement.

c. Une fréquence des séances variable

Le nombre d'assemblées générales tenues annuellement au cours de la période a varié fortement et n'est pas toujours corrélé aux actions en cours. Certaines séances se révèlent, à la lecture des procès-verbaux, peu utiles, car non préparées par des contacts préalables avec les ports ou par la présentation de supports susceptibles de susciter une prise de décision. La préparation de ces séances s'est améliorée en 2013 avec la présentation d'études et la prise de décision étapes par étapes. Il convient que la direction du GIE y reste attentive et qu'elle précise, le cas échéant, dans les statuts la fréquence des séances et leur articulation avec les groupes de travail préparatoires.

d. Un suivi des présences des membres à l'assemblée générale à améliorer

Les statuts du GIE mentionnent à l'article 16 : « Le président établit une feuille de présence indiquant les noms des porteurs de parts et le nombre de parts dont chacun dispose. Elle est émargée par les membres de l'assemblée puis certifiée exacte par le président et le secrétaire désigné par l'Assemblée. ».

Les feuilles de présences ont été transmises pour toute la période par le GIE DP à l'exception de celles correspondant aux assemblées générales des 3 novembre 2009 et 6 octobre 2009 pour lesquelles le GIE DP a indiqué qu'elles « ne sont pas disponibles ».

Dans plusieurs cas (séances des 25 avril 2006, 27 mars, 7 novembre, 5 décembre 2007, 7 juillet 2010, 4 avril, 2 juillet, 20 juillet, 7 août et 19 novembre 2012), une divergence a été constatée entre les émargements figurant sur la feuille de présence et le récapitulatif figurant au procès-verbal de l'assemblée correspondante. Le récapitulatif figurant au procès-verbal semble être un « copié-collé » correspondant au cas de figure habituel (tous membres présents, sauf le GPMM). Il ne semble pas toujours modifié lorsqu'un autre membre est absent. Il conviendrait de s'assurer de la conformité à la réalité des présences de ce récapitulatif figurant au procès-verbal.

Trois des feuilles de présence fournies (soit 11 %) ne sont signées et donc certifiées que par une seule personne, secrétaire ou président (9 avril 2008, 7 avril 2010, 7 juillet 2010). Il conviendrait d'être vigilant sur l'application des statuts en matière de certification des présences (co-signature par le secrétaire et le président de la feuille d'émargement et conservation des feuilles de présence des assemblées générales dans les archives du GIE DP). Elles sont garantes de la validité des votes selon les seuils indiqués dans les statuts.

e. Des procès-verbaux exhaustifs

Les procès-verbaux rédigés sont exhaustifs et retracent les différents débats. Les décisions prises y sont indiquées clairement.

Trois des procès-verbaux fournis par le GIE DP pour la période (9 avril 2008, 7 avril 2010, 6 avril 2011) n'ont pas été co-signés par le secrétaire et le président de séance, comme prévu par les statuts à leur article 16 (« les décisions sont constatées par des procès-verbaux établis et signés par le président de séance et le secrétaire sur un registre spécial. »).

f. Une attention accrue à apporter à la validité des votes

Les décisions énumérées ci-dessous ont été adoptées avec moins de 80 % des parts représentées en séance (et moins des deux tiers également) :

- approbation, le 27 mars 2007, du bilan, du compte de résultat et du compte des opérations en capital de l'exercice 2006, de l'affectation des résultats et d'une modification des statuts sur les articles 11 et 12 « Capital » et « Parts » (indiquée « à l'unanimité » dans le procès-verbal, mais, selon la liste d'émargement, le représentant de l'État et celui du GPMM étaient absents - aucune prise de parole

de l'État n'est par ailleurs relevée dans le procès-verbal - et seules 49 % des parts étaient donc présentes) ;

- le 5 décembre 2007, autorisation à l'administrateur de signer une convention de gérance, approbation d'une modification du programme d'exploitation pour 2008, du compte d'exploitation prévisionnel 2008 modifié, du compte des opérations en capital du budget 2008, des tarifs de location des engins loués (indiquée « à l'unanimité » dans le procès-verbal mais, selon la liste d'émargement, le représentant de l'État et celui du GPMM étaient absents - aucune prise de parole de l'État n'est par ailleurs relevée dans le procès-verbal -, ce qui porte à 49 % le nombre de parts représentées).

L'écoute, par le GIE DP, du début des bandes d'enregistrement des deux séances concernées n'a pu démontrer la présence du représentant de l'État lors du tour de table de démarrage de la séance ou des premières interventions.

Pour les deux assemblées générales pour lesquelles les feuilles de présence n'ont pas pu être fournies par le GIE DP, cette vérification des seuils de parts permettant à l'assemblée de délibérer n'a pas pu être faite. Pour toutes les autres assemblées de la période examinée, les seuils ont été respectés.

Une application rigoureuse des règles des statuts relatives au vote devrait permettre à l'avenir d'éviter tout débat ultérieur sur la validité des décisions.

3. Une présence de l'État et du GPMM au sein du GIE en question

La présence de l'État, comme membre du GIE, depuis le transfert des ports d'intérêt national (loi de décentralisation du 13 août 2004) et la réforme portuaire (2008) n'a fait l'objet d'une interrogation et d'une analyse juridique qu'à la fin de 2013 au sein du GIE, dans le cadre de la réflexion sur la nouvelle gouvernance (étude par un cabinet extérieur).

De l'avis des GPM, l'avantage de la présence de l'État au sein du groupement réside dans le rôle d'accompagnement qu'il joue dans la réforme de gouvernance en cours au sein du GIE DP. L'État, lui, renvoie la question de sa présence ou non au sein du groupement à une date ultérieure. Plutôt qu'une sortie du groupement, il évoque une révision des modalités de l'adhésion de l'État au GIE, avec des droits et prérogatives modifiés.

La Cour prend acte de l'engagement de l'État à reconsidérer les modalités de son adhésion au GIE et souligne que la révision qui en découlera doit intervenir rapidement, le rôle d'accompagnement de l'État dans le processus en cours et selon les modalités actuelles ne pouvant constituer plus qu'une brève transition. Il conviendra d'intégrer à cette analyse la question de la place du GPMM, car ce dernier n'a pas d'intérêt direct et est absent des assemblées du groupement.

D. L'ADMINISTRATEUR ET LE CONTRÔLEUR DE GESTION

1. Les dirigeants du groupement au cours de la période examinée

a. Des dirigeants qui ont peu changé

L'administrateur et le contrôleur de gestion ont peu changé pendant la période contrôlée. Le premier a été renouvelé en 2013 et le second en 2012.

b. Des règles de nomination de l'administrateur à améliorer

Les statuts du GIE DP (article 14) prévoient que le groupement est administré par un administrateur nommé par l'assemblée générale pour une durée maximum de trois exercices et rééligible.

L'administrateur a été nommé en septembre 2003 pour trois ans. Son mandat arrivait à échéance en septembre 2006. L'assemblée générale du 3 octobre 2006 a procédé au

renouvellement de ce mandat jusqu'au 15 octobre 2009. Le procès-verbal de cette assemblée générale fait état de la demande du représentant du contrôle général et financier « pour le renouvellement de 2009, de procéder au vote, à bulletin secret, en l'absence de l'intéressé, tel que cela est la règle dans les ports autonomes. ».

L'assemblée générale du 6 octobre 2009 a ensuite décidé, à l'unanimité, de renouveler le mandat de l'administrateur jusqu'au 15 octobre 2010, soit pour un an, « pour ne pas préjuger » du résultat d'une réflexion sur l'organisation générale des dragages et sur le rôle, le champ d'action et la gouvernance du GIE DP, que le contrôleur de gestion a annoncé en préalable au vote. Le procès-verbal de l'assemblée générale précise que le débat se déroulait hors de la présence de l'administrateur.

Son mandat a ensuite été renouvelé, à l'unanimité, par l'assemblée générale du 8 décembre 2010 (avec un retard de près de deux mois) pour une durée allant jusqu'au 31 décembre 2011 (l'administrateur a quitté la séance pendant les débats), puis par l'assemblée générale du 7 décembre 2011 pour une durée allant jusqu'au 31 décembre 2012. Le mandat a ainsi été renouvelé trois fois de suite pour une durée d'un an. Cette période couvre l'équivalent d'un troisième mandat de trois ans. Les fonctions d'administrateur ont ainsi été exercées par la même personne pendant plus de neuf années.

Rien ne s'oppose, dans les statuts du GIE DP, à cette durée d'exercice des fonctions, de même qu'à un renouvellement d'un an plusieurs années de suite. La rédaction des statuts (article 14), prévoyant à la fois une durée maximale du mandat et une réélection possible sans limite, est toutefois peu cohérente. Il conviendrait d'en revoir les termes. Sa rédaction pourrait, s'agissant d'un groupement dont les membres relèvent tous de la sphère publique, être alignée sur les dispositions prévues pour ses membres, soit cinq ans. Le nombre de réélections pourrait être limité.

Les débats et votes doivent, par ailleurs, pour des raisons déontologiques, se dérouler en l'absence de l'administrateur. Appliquée depuis 2009, cette règle devrait continuer à être appliquée. Elle pourrait être intégrée aux statuts à titre de précision et de rappel des bonnes pratiques. Il pourrait également être décidé de préciser que ce vote se fait à bulletin secret.

Enfin, il conviendrait de respecter les dates de renouvellement du mandat de l'administrateur et de ne pas dépasser la date d'échéance.

c. Une période d'intérim de l'administrateur non conforme au début de 2013

L'assemblée générale du 13 décembre 2012 a nommé, à l'unanimité, un nouvel administrateur à compter du 1^{er} janvier 2013 (le mandat de l'ancien administrateur se terminait le 31 décembre 2012) et pour une durée de deux ans. Elle a également précisé que le nouvel administrateur assurerait l'intérim de ses fonctions au port de Rouen jusqu'à l'arrivée de son successeur, pour « une période maximale de trois mois ». L'assemblée générale a, en outre, demandé à l'État de faire toute diligence pour que l'ancien administrateur soit réintégré au plus tôt dans son administration d'origine, ce dernier étant mis à disposition du GIE DP, au plus tard jusqu'au 15 octobre 2013 par le GPMR sur des missions à définir. Enfin, lors de cette même assemblée générale, il a été décidé de « confier au jury et au directeur général du port de Rouen le soin de proposer des missions afférentes aux activités du GIE Dragages-Ports » pour l'ancien administrateur et de faire approuver la lettre de mission ainsi proposée « par l'assemblée générale par voie électronique ».

Ces résolutions ont été adoptées à l'unanimité. Il n'a, cependant, été fourni aucune lettre de mission précisant les missions confiées depuis le 1^{er} janvier 2013. Il n'a pas non plus été trouvé trace d'une proposition par le jury de cette lettre de mission dans les procès-verbaux des assemblées générales suivant celle du 13 décembre 2012.

L'ancien administrateur a continué à exercer, par intérim, les fonctions d'administrateur du GIE DP, laissant le soin à son successeur de signer les documents lors de passages au siège du GIE DP. Cette situation a perduré au-delà des trois mois délibérés

par l'assemblée générale. En effet, le nouvel administrateur n'a été présent à plein temps au GIE DP qu'à compter de l'été 2013.

Il serait souhaitable à l'avenir qu'une prise de fonctions au moment de la nomination soit décidée sans période d'intérim et que les délibérations de l'assemblée générale relatives à la prise de fonction soient respectées. Il serait également souhaitable que les délais de réintégration dans leur administration d'origine des personnels détachés soient raccourcis.

d. Une absence de convention de mise à disposition pour l'ancien administrateur

L'ancien administrateur détaché au port autonome de Rouen, a été mis à disposition dans le poste d'administrateur du GIE DP, par arrêté pour la période allant du 15 octobre 2003 au 14 octobre 2008 (cinq ans), puis du 15 octobre 2008 au 14 octobre 2013 (cinq ans).

Cette procédure paraît curieuse dès lors que le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 permet le détachement comme la mise à disposition auprès d'une entreprise ou d'un organisme privé d'intérêt général. La circulaire n° 2167 du 5 août 2008 relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État comprend le cas de mises à disposition de fonctionnaires auprès de GIE. Elle a rendu obligatoire la signature d'une convention, ce qui n'a pas été fait pour la mise à disposition de l'ancien administrateur auprès du GIE DP. La circulaire fournit, d'ailleurs, un modèle de convention type et précise que la convention doit comporter la nature des activités confiées au fonctionnaire, les conditions d'emploi, les modalités de contrôle et d'évaluation, les modalités de remboursement.

e. Le contrôleur de gestion

Concernant les débats et votes relatifs à la nomination du contrôleur de gestion, les mêmes règles que pour l'administrateur sont ici préconisées.

Recommandation : Réviser les statuts et le règlement intérieur.
--

III. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT INTERNE DU GIE DP

A. UNE ORGANISATION INTERNE PEU LISIBLE DE L'EXTÉRIEUR ET À AMÉLIORER

Le libellé des différentes fonctions dans l'organigramme du GIE DP, notamment au niveau des agences, alors qu'il s'agit de fonctions équivalentes au sein du GIE DP (superintendant des dragues en convention de gérance) est peu lisible depuis l'extérieur. L'organigramme ne permet pas non plus de comprendre que le magasinier situé à l'agence Manche - Mer du Nord (MMN) gère en fait également le stock pour l'agence Atlantique (ATL).

L'organigramme devrait être révisé pour le rendre plus compréhensible.

B. UNE RÉORGANISATION PLUSIEURS FOIS ENVISAGÉE MAIS REMISE À PLUS TARD

L'assemblée générale du GIE DP a demandé à l'administrateur une réflexion sur l'organigramme cible du GIE en décembre 2007. Il s'agissait de débattre de l'avenir de l'agence Atlantique, qui avait été conçue à l'origine pour un parc plus important. Le débat a eu lieu lors de l'assemblée générale d'octobre 2008 sur la base d'une note de l'administrateur qui indiquait que l'architecture du GIE DP (un siège et deux agences) devait être conservée, car le coût horaire d'une drague se révélerait bien plus élevé que l'économie réalisée avec la suppression d'une agence.

Le sujet a de nouveau été débattu lors de l'assemblée d'avril 2009 sans aboutir. Il a été clos par la volonté de bâtir un cahier des charges entre ports pour nourrir une expertise externe.

L'expertise externe, sollicitée bien plus tard, concerne la gouvernance et non l'organisation du GIE DP, même si les deux sujets sont liés. Il était prévu qu'une réflexion sur l'organisation soit lancée rapidement par l'administrateur sur la base de groupes de travail, en parallèle de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance.

Selon le GIE DP, le cadre juridique permettant la mutualisation des dragues nécessite un contrôle des prestations de dragage et de maintenance des engins qui ne peut être assuré que par la présence d'agents du GIE sur place, à côté des dragues concernées, ce qui justifie la présence de deux agences en plus du siège.

La Cour estime néanmoins que l'activité de contrôle par le GIE (qui peut être effectuée de différentes façons à qualité et fréquence comparables) et l'organisation de la structure (nombre de sites, de personnels etc.) sont deux choses distinctes. Le coût des différentes options devrait être chiffré et comparé, notamment celle du maintien des locaux et personnels sur place sur les deux sites.

C. DES VACANCES DE POSTE LIMITÉES ET DES REMPLACEMENTS OPTIMISÉS

Les effectifs du GIE ont été réduits de 29 %, passant à quinze agents au 31 décembre 2012 (hors personnel de surveillance de la construction des dragues).

Les principales vacances de poste ont essentiellement concerné le début de la période. Les postes de superintendants de la Daniel Laval et de la René Gibert ont été vacants à deux reprises pour des durées assez longues (43 et 44 jours en 2007 et 2008 et 25 jours en 2006, respectivement). Elles ont été résolues par l'intérim de l'ancien superintendant, à l'époque devenu responsable du service matériel (cumul de fonctions).

Le GIE DP a su tirer parti de ses effectifs, même réduits, pour remplacer les personnels partis en retraite, pour mutation ou autre ou encore en congé sabbatique. Les départs ont été nombreux sur la période pour une petite structure (17 départs). Cinq ont été remplacés en interne (soit près d'un tiers). Les douze autres venaient en grande partie des ports et, pour quelques-uns, de recrutements sous contrat à durée déterminée.

Des tuilages ont en général été mis en place (de quelques jours à plusieurs semaines), permettant la transmission de l'information entre les personnels. Ces pratiques devraient être poursuivies.

D. DES DÉLÉGATIONS DE SIGNATURE GLOBALEMENT SUIVIES ET REMISES À JOUR

1. Des délégations anciennes et nombreuses jusqu'à 2012 : une lecture délicate

Les délégations étaient précédemment accordées à un nombre de personnes et pour des montants importants (jusqu'à 500 000 €). Aucune remise à plat ni tableau global récapitulatif n'a été fait au fur et à mesure des départs entre 2005 et 2012, ce qui rend la lecture des délégations difficile ; elles sont, en effet, pour la plupart sans date de fin, ce qui nécessite pour certaines de remonter à 2005 ou même à une période antérieure.

Une délégation avait, par ailleurs, été donnée au nouveau responsable du service matériel « à compter du 2 avril 2007 » sans que le document de délégation soit daté (ce qui ne permet pas de connaître sa date d'entrée en vigueur réelle) et avant que l'agent ait pris ses nouvelles fonctions - selon les informations fournies par le GIE DP, le précédent responsable du service matériel a démissionné le 30 avril 2007 et le nouvel agent lui a succédé le même jour.

2. Une remise à jour en 2013 : plus de clarté et quelques initiatives à encourager

Dans le courant de l'année 2013, le nouvel administrateur a revu l'ensemble des délégations de signature. Celles-ci sont désormais accordées aux trois principaux responsables du GIE qui ont la possibilité de subdéléguer leur propre signature. Un seul l'a fait.

La tenue des délégations de signature s'en est trouvée clarifiée. Certaines délégations de signature ont cependant été données pour des périodes dont le début était antérieur à la date de délégation. Les principales sont les suivantes : délégation donnée par l'administrateur au responsable des agences, signée le 19 avril 2013 mais valable « à compter du 19/02/2013 » ; délégation donnée par l'administrateur au responsable du service financier (CAF), signée le 19 avril 2013 mais valable « à compter du 19/02/2013 » ; délégation donnée par l'administrateur au nouveau responsable du service matériel, valable « à compter du 2 avril 2007 » mais non signée. Cette situation s'était déjà produite une fois avant 2013 (délégation donnée par l'administrateur au responsable CAF, signée le 13 avril 2006 mais valable « à compter du 1^{er} avril 2006 »). Ceci s'apparente à une régularisation. Il conviendrait d'éviter cette pratique.

Dans certains domaines, des règles de validation ont par ailleurs été mises en place. Ainsi, dans le cadre de l'arrêt technique 2013 de la drague Samuel de Champlain et pour les dépenses de prestation de maintenance, il était demandé au responsable des agences de fournir à l'administrateur et au responsable du service financier, tous les lundis, un état récapitulatif des commandes signées dans le cadre de cette délégation. Les pièces fournies, demandées pour les quatre lundis du mois précédant la fin de l'arrêt technique 2013 de la drague, montrent que ces règles sont appliquées (courriel d'envoi avec tableau récapitulatif des travaux envoyés les mardi 23 juillet, 30 juillet, 6 août et le mercredi 14 août 2013).

Dans d'autres domaines, et dans une fourchette de montants (entre 20 000 € et 30 000 €, 50 000 €, voire 130 000 € suivant les délégations concernées), il est demandé de produire trois devis et une note de service expliquant le choix du titulaire. Les pièces fournies, demandées pour la dernière commande de pièces pour la Samuel de Champlain, comportent un « formulaire de suivi de commande » pour lequel le GIE DP a précisé qu'il faisait office de note de service justifiant le choix du titulaire, deux devis, ainsi que la réponse d'un troisième indiquant ne pouvoir produire de proposition.

PARTIE II : DES ENJEUX ÉCONOMIQUES FORTS MAIS UNE STRATÉGIE TARDIVE ET UNE MUTUALISATION PARTIELLE

I. LE DRAGAGE : DES ENJEUX ÉCONOMIQUES FORTS MAIS DES COÛTS IMPORTANTS ET EN AUGMENTATION

A. LA FORTE DÉPENDANCE DU TRAFIC À LA PRÉSERVATION DES ACCÈS

1. Des volumes dragués importants

Les volumes dragués nationaux, en entretien et investissement, sont constants sur la période 2005-2012 (écart sur la période de 0 %). Ils ont néanmoins connu quelques variations, notamment une augmentation de 7 % entre 2005 et 2009, une baisse de 28 % en 2010, puis de nouveau une augmentation de 30 % entre 2010 et 2012. Ceci s'explique par les travaux d'investissements sur le grand port maritime du Havre (GPMH) en 2005 et 2006, puis 2009 et sur celui de Rouen (GPMR) en 2012. Le calendrier dépend de plusieurs variables (financements, autorisations, etc.). Les travaux d'approfondissement du chenal du GPMR, commencés en 2012, ont ainsi pris deux ans de retard.

Les volumes de dragage d'entretien sont, eux, en légère augmentation pendant la période (2 %). Ils ont connu quelques variations, notamment une augmentation de 8 % entre 2005 et 2009, une baisse de 17 % en 2010, puis de nouveau une augmentation de 14 % entre 2010 et 2012.

Tableau n° 2 : Volumes dragués en entretien (2005-2012)

<i>Mm³</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GPMNSN	9,04	6,78	8,03	8,42	7,85	8,59	5,28	7,21
GPMB	7,68	8,50	9,41	9,00	9,46	6,29	10,05	11,74
GPMH	1,40	1,40	2,20	2,20	3,70	2,10	1,80	2,00
GPMR	4,75	5,40	6,34	4,69	4,19	3,55	3,47	3,07
GPMD	2,05	1,80	1,97	2,18	1,71	1,71	1,67	1,34
GPMLR	0,22	0,18	0,22	0,31	0,34	0,24	0,21	0,29
GPMM*	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	25,14	24,06	28,15	26,79	27,24	22,48	22,48	25,64

Source : Cour des comptes à partir des volumes fournis par les GPM

* : absence de réponse du GPMM

Tableau n° 3 : Volumes dragués pour des travaux d'investissement (2005-2012)

<i>Mm³</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GPMH	4,10	5,70	0,00	0,00	4,00	0,00	0,00	0,00
GPMR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,56
Total	4,10	5,70	0,00	0,00	4,00	0,00	0,00	3,56

Source : Cour des comptes à partir des volumes fournis par les GPM

* : absence de réponse du GPMM

Les ports les plus consommateurs sont les ports d'estuaire (grands ports maritimes de Bordeaux - GPMB, de Nantes - Saint-Nazaire - GPMNSN et de Rouen - GPMR), chacun

pour 25 % à 35 % suivant les années. La profondeur des voies d'accès doit être entretenue régulièrement, voire quotidiennement (Rouen) pour permettre l'accès aux navires.

L'évolution de ces volumes diffère selon les ports. Pour les volumes dragués en totalité, une diminution sensible est notée pour le GPMH (-64 %), une baisse modérée pour le GPMD et le GPMNSN (-35 % et -20 %), une augmentation sensible pour le GPMB (+53 %) et le GPMR (+40 %) et une augmentation pour le grand port maritime de La Rochelle - GPMLR (+33 %) sur des volumes toutefois plus réduits. Ces tendances s'inversent pour deux d'entre eux lorsque l'on considère les seuls volumes dragués en entretien : une augmentation est notée pour le GPMH (+43 %) et une diminution pour le GPMR (-35 %).

2. Un maintien des tirants d'eau nécessaire à l'économie des ports

a. Un impact sur le tiers, voire la moitié des trafics dans les ports d'estuaire

Du fait du dépôt permanent de sédiments dans les lits des fleuves et de l'augmentation de la taille des navires, et donc de leur tirant d'eau, l'enjeu économique du dragage est essentiel pour les grands ports maritimes d'estuaire. Leur trafic en dépend pour partie.

Ainsi, pour le GPMB, spécialisé dans les trafics de vracs solides et liquides, les trafics se font avec des navires de plus grande taille que le port a du mal à accueillir aujourd'hui à pleine charge. Afin de naviguer avec une profondeur d'eau maximale, les navires programment leur parcours en fonction de la marée et de l'onde de marée pour bénéficier, à la montée comme à la descente, du maximum d'eau disponible. Plus de 45 % du trafic entre 2010 et 2012 a été réalisé avec des bateaux de plus de dix mètres de tirant d'eau (produits pétroliers et granulats). En l'absence totale de dragage, le tirant d'eau maximum serait de l'ordre de sept mètres et les trafics réduits de plus de 90 %.

Pour le GPMR, les trafics de céréales, de produits agroalimentaires, de produits pétroliers raffinés, d'engrais liquides, de charbon, de granulats et les lignes régulières de conteneurs représentent 90 % du trafic total et sont effectués par des navires de tirant d'eau supérieur à 10 mètres, tirant d'eau à maintenir dans le chenal. En 2006, 30 % du trafic du GPMR se faisait avec un tirant d'eau supérieur à 10 mètres, soit environ 7 millions de tonnes. Avec un tarif moyen de 1,60 € par tonne, les montants des droits de ports apportés par ces trafics sont estimés par le GPMR de 11 à 12 M€, auxquels s'ajoutent les redevances domaniales associées (environ 2,5 M€ pour les céréaliers et l'agro-alimentaire). Repasser sous un tirant d'eau de 10 mètres se traduirait, selon les études effectuées par le GPMR, par la perte d'un tiers du trafic actuel. Cette proportion devrait être renforcée par l'augmentation progressive de la part des navires à fort tirant d'eau, mise en évidence par l'analyse socio-économique effectuée par le GPMR.

Pour le GPMNSN, l'accueil des grands navires se fait à marée haute, le tirant d'eau conditionnant les créneaux possibles en fonction des coefficients de marée, dans un chenal de navigation long de 69 kilomètres, depuis la zone d'attente jusqu'à Nantes. Selon le GPMNSN, l'entretien des profondeurs (chenal et souilles) est nécessaire à l'accueil des plus grands navires, de tirant d'eau supérieur à 15 mètres à l'aval (charbonniers de tirant d'eau de 16 mètres, pour lesquels le port doit assurer un accueil de 13 jours par mois contractuel avec l'opérateur de terminal et pétroliers de tirant d'eau de 15 mètres).

Pour le GPMH, engagé de son côté dans l'accueil des plus grands porte-conteneurs (tirant d'eau maximum de 16 mètres), l'accès de ces navires en toute sécurité dépend du maintien du dimensionnement des accès à Port 2000. L'impact sur le trafic peut donc être majeur, si ces accès ne sont pas maintenus. Le trafic conteneur du Havre représente 60 % du trafic français et dessert l'ensemble des raffineries de la vallée de la Seine.

b. Un impact également pour certains ports en eau profonde

Pour le GPMD, l'activité de dragage est indispensable au fonctionnement du port. La sédimentation peut atteindre plus d'un mètre par an à certains endroits, et les plus gros navires accueillis aux ports Ouest et Est ont respectivement un tirant d'eau de 18,5 mètres et 14,2 mètres. La marchandise qu'ils transportent représente de 40 à 50 % du trafic total du GPMD et, en particulier, le trafic de minerai et charbon approvisionnant Dunkerque.

Le GPMLR a, de son côté, construit le développement de ses trafics majeurs sur sa caractéristique de port en eaux profondes. Un déficit de dragage conduirait à une réduction des hauteurs d'eau exploitables. Sans fournir d'éléments économiques chiffrés, le GPMLR indique que cela remettrait en cause l'économie des trois trafics (céréales, produits pétroliers et pâtes à papier) pour lesquels les navires ont un fort tirant d'eau.

c. Une augmentation du tirant d'eau nécessaire pour conserver certains trafics

Le GPMR a un projet d'approfondissement qui consiste en un arasement des points hauts du chenal pouvant atteindre un mètre. L'agrandissement de la zone d'évitage (zone de retournement des navires dans le chenal près de Rouen) est également prévu et un programme a été mis au point afin d'améliorer les accès nautiques du port de Rouen depuis l'estuaire (2012-2017).

Ces travaux sont en retard de deux ans pour des raisons liées à un changement de réglementation et un retard administratif dans la délivrance d'autorisations au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Ce retard aurait empêché le GPMR d'accéder à certains marchés, des navires au tirant d'eau important n'ayant pas la possibilité de se retourner dans le chenal pour accéder au port. Il s'agit des marchés relatifs aux trafics suivants :

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

Une analyse des chargements par port de deux marchés (Egypte et Yémen), effectuée par le GPMR, illustre l'impact du retard sur les marchés céréaliers. En prenant une hypothèse d'une part théorique de 40 % à laquelle pourrait prétendre le GPMR, celui-ci a estimé à 630 254 tonnes les trafics qui lui échappent du fait du recours à des navires de type handymax et supramax (forts tirants d'eau).

B. DES COÛTS EN AUGMENTATION

1. Des dépenses en augmentation de 2005 à 2012

Les dépenses d'entretien des accès des ports (dont le dragage mais aussi les écluses, etc.) sont en augmentation entre 2005 (84,19 M€) et 2012 (99,25 M€) (cf. Annexe 2).

Les dépenses de dragage au sens strict, à partir des données fournies par les GPM, semblent également en augmentation².

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

a. Une saturation possible du site de clapage du GPMH à terme

Le GPMH est autorisé à draguer et immerger jusqu'à 3 Mm³ par an sur un site de clapage unique situé au large d'Octeville-sur-mer.

L'autorisation, initialement donnée en octobre 2004, a été renouvelée en 2009. Une nouvelle demande de renouvellement est en cours d'élaboration et doit être déposée six mois avant l'expiration de l'autorisation actuelle, soit en avril 2014. Le renouvellement porte sur les mêmes volumes, qualité de sédiments et lieux.

Néanmoins, l'évolution des seuils (saturation du site) pourrait entraîner à terme une nécessité de gestion à terre des sédiments avec des surcoûts liés à la création et aux suivis de celle-ci. Le GPMH n'a fourni ni éléments chiffrés sur ces éventuels surcoûts ni indication sur le délai que mettrait le port à saturer le site de clapage d'Octeville.

b. Des contraintes environnementales (loi sur l'eau) à intégrer pour le GPMD

Le GPMD utilise quatre sites pour le clapage des sédiments. L'autorisation a été renouvelée en mars 2012 pour une durée de dix ans. Le GPMD exploite, par ailleurs, deux dépôts de sables dans le cadre d'autorisations au titre des installations classées. Enfin, il a créé une zone de traitement des sédiments non immergeables, compte tenu de leur teneur en polluants, qui fait l'objet d'une autorisation au titre de la loi sur l'eau. Une fois les sédiments traités, différentes filières de revalorisation, elles aussi encadrées par des arrêtés préfectoraux, sont envisagées par le port.

Les surcoûts auxquels le GPMD est confronté concernant essentiellement le traitement des sédiments non immergeables qui représente environ 600 000 € par an.

c. Un éloignement de la zone de clapage effectué en 2013 pour le GPMNSN

Le GPMNSN immerge les sédiments qu'il drague sur un site de clapage sur le plateau de la Lambarde, à l'ouest du chenal de navigation, à une distance moyenne de 14,5 milles nautiques des sites de dragage.

Les deux autorisations de dragage d'entretien et de dépôts des sédiments ont été renouvelées simultanément le 24 avril 2013, sous forme d'une autorisation unique pour dix ans, avec un bilan intermédiaire à cinq ans.

La zone de dépôt a été modérément étendue vers le large pour limiter le retour des matériaux après dispersion. Par rapport à la précédente autorisation, cette nouvelle zone de clapage est en moyenne plus éloignée vers le large de 2,5 milles nautiques, correspondant à une demi-heure de route aller-retour pour une grosse drague du parc, soit, selon le GPMNSN, environ 10 % de surcoût de location (environ 1 M€). Près de trois heures de transit aller-retour sont nécessaires, ce qui nécessite également une capacité de puits suffisante, possible grâce à la Samuel de Champlain (puits de 8 800 m³).

Compte tenu des résultats obtenus sur l'injection d'eau, le GPMNSN s'est orienté vers l'acquisition d'un engin de ce type, le remorqueur Le Milouin, acheté en 2009 au GIE, transformé en injecteur d'eau en 2011. L'objectif du port est de compenser la perte d'efficacité opérationnelle par une utilisation accrue de l'injection d'eau, sans surcoût.

² Ce constat vaut pour les ports qui ont pu distinguer précisément les coûts de dragage (quelques-uns d'entre eux n'ont pu fournir cette distinction).

d. Un éloignement du site de clapage à venir en 2014 pour le GPMR

Les sédiments de dragage de la partie aval du chenal de navigation du GPMR sont clapés sur le site du Kannik. L'autorisation de clapage pour ce site prenait fin en octobre 2009.

À la suite d'un avis du conseil scientifique de l'estuaire de 2008, le GPMR s'est engagé à rechercher et expérimenter de nouveaux sites pour définir un site alternatif plus durable. L'autorisation de clapage sur le site du Kannik a, en parallèle, été prolongée d'un an et un nouvel arrêté interpréfectoral autorisant le dragage d'entretien du chenal dans l'estuaire aval et l'immersion des sédiments de dragage a ensuite été obtenu pour quatre ans (jusqu'en octobre 2014).

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

L'utilisation du site d'Octeville, plus éloigné de l'estuaire, se révélerait coûteuse. Le GPMR a évalué à 30 %, voire 35 % le surcoût lié à la distance pour atteindre le site d'Octeville par rapport à un surcoût de 20 % pour atteindre le site du Machu. L'utilisation conjointe par le GPMR et le GPMH du site d'Octeville serait, par ailleurs, peu durable et poserait des difficultés d'ordre environnemental, car les sédiments du GPMR le rempliraient trop vite. Le site du Machu est l'option privilégiée à ce stade, mais les deux restent encore en examen.

e. Une possible suppression des sites de clapage amont en 2016 pour le GPMB

Les sédiments issus des dragages d'entretien effectués du chenal jusqu'au GPMB sont soumis à une autorisation au titre du code de l'environnement. L'autorisation actuelle couvre la période 2006-2016. Elle autorise le GPMB à draguer environ 8,5 Mm³ tous les ans et à immerger les sédiments sur 17 zones, toutes situées le long de l'estuaire, ce qui permet au GPMB de réduire le temps de route et donc le coût du dragage.

Une réflexion sur les zones d'immersion va être menée dans le cadre du plan de gestion des sédiments. Le nombre de sites de clapage pourrait être réduit, notamment sur les passes amont, augmentant ainsi les cycles de dragage et donc leur coût. Le GPMB n'a pas indiqué, à ce stade, avoir estimé le surcoût induit.

f. Un renouvellement d'autorisation en 2019 pour le GPMLR

Les volumes dragués par le GPMLR sont immergés sur un seul site de clapage, le Lavardin, dont l'autorisation expire en 2019. Le GPMLR indique que l'activité de dragage est de moins en moins bien perçue au sein d'une zone classée Natura 2000 et à proximité d'exploitations ostréicoles. Un positionnement du site de clapage plus au large, en 2019, est donc une hypothèse qui ne peut être exclue.

Le GPMLR précise que, dans ce cas, des surcoûts importants seraient à prendre en compte (drague non dimensionnée pour naviguer au large, surcoût d'activité de dragage et dimensionnement de l'équipage à revoir à la hausse). Il n'a cependant pas produit d'estimation chiffrée de ces surcoûts éventuels. La drague mentionnée est âgée (Cap d'Aunis) et aurait dû être remplacée par l'Anita Conti, tel que prévu dans le schéma directeur du GIE. La mutualisation de dragues avec le GPMB n'est pas évoquée par le GPMLR, alors qu'elle pourrait diminuer les surcoûts liés aux trois points évoqués *supra*. Il n'en reste pas moins qu'en raison d'une distance plus grande à parcourir, le coût serait de fait plus élevé.

3. Une réduction des moyens humains inférieure à la réduction du parc

Les moyens humains mis en œuvre par les grands ports maritimes sont importants. Ils ont diminué au cours de la période (cf. Annexe 2), mais cette diminution ne semble pas en rapport avec la diminution constatée du nombre de dragues (- 5 % pendant la période 2007-2011 alors que, dans le même temps, le nombre de dragues a diminué de 47 %).

Plus de la moitié de ces effectifs correspondent aux équipages des dragues. Environ 20 % viennent des ateliers de maintenance. Le reste des effectifs correspond aux équipes d'hydrographie chargées du contrôle des profondeurs et de la gestion administrative associée au dragage.

C. DES REMBOURSEMENTS PAR L'ÉTAT FLUCTUANTS ET LIMITÉS

Selon les termes du code des ports maritimes (article L. 111-4), le coût d'entretien des accès est pris en charge par l'État dans les conditions suivantes : « L'État supporte les frais de l'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer. Il supporte, dans les mêmes conditions, pour l'exécution de ces travaux, les dépenses relatives aux engins de dragage dont le régime de propriété et les conditions d'exploitation sont fixés par décret en Conseil d'État. Le programme et le montant des dépenses de ces opérations sont arrêtés chaque année par décision de l'autorité compétente. ».

L'article L. 111-5 du même code fixe, par ailleurs, le taux de prise en charge des dépenses d'investissement par l'État à 80 % (« creusement des bassins » et « création et extension des chenaux d'accès maritimes et des plans d'eau des avant-ports »).

La dotation annuelle de l'État a diminué de 2005 à 2008 avant de s'accroître de nouveau en 2009 pour atteindre le niveau de 2005, puis le dépasser en 2010. Elle a de nouveau diminué en 2011, puis en 2012. Le montant des dotations aux ports diminue en 2011 et 2012 en raison d'une légère diminution des crédits accordés en loi de finances (58,5 M€ au lieu de 58,9 M€ en 2010) et de dépenses supplémentaires survenues éligibles sur cette ligne budgétaire.

Tableau n° 4 : Évolution de la dotation annuelle de l'État de 2005 à 2012

<i>en M€</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dotation (montant net HT)	48,20	47,26	43,49	41,05	47,78	53,0336	52,63	50,97
Evolution de la dotation		-1,95%	-7,98%	-2%	16,38%	11,00%	-0,75%	-3,16%

Source : sous-direction des ports et du transport fluvial, MEDDE

1. Une révision des textes encadrant le partage des coûts non effectuée

a. Les constats et recommandations du précédent rapport de la Cour

La Cour indiquait, dans son rapport précédent (période 1999-2004), que les textes fondamentaux relatifs au partage des coûts de dragage étaient complètement à revoir. Des dispositions du code des ports maritimes, déclarées de nature réglementaire par le Conseil constitutionnel (décision n° 92-171 L du 17 décembre 1992), étaient en effet maintenues dans la partie législative depuis 1992. De plus, l'État ne remboursait pas les dépenses à hauteur de ce que prévoyaient les textes (l'ensemble, donc 100 %), et ce système de remboursement n'incitait pas aux gains de productivité. La Cour demandait donc que soient rapidement arrêtées, dans un texte réglementaire, de nouvelles règles d'attribution des subventions de l'État aux ports maritimes en matière de dragage, en précisant que le mode de calcul de la subvention devrait inciter les bénéficiaires à des gains de productivité.

La Cour a rappelé dans les mêmes termes le constat et les recommandations associées dans son référé de juillet 2007.

b. Des recommandations suivies sur la forme mais non sur le fond

Les articles L. 111-4 et L. 111-15 sont toujours en vigueur. Leur contenu n'a pas été modifié sur le fond.

Ces deux articles figurent dans le titre I^{er} « Ports autonomes » du code des ports maritimes. Depuis la réforme portuaire qui a mis en place les grands ports maritimes précédemment ports autonomes, le champ de l'article L. 111-4 a été étendu aux grands ports maritimes par l'article L. 101-5 du code des ports maritimes (« L'article L. 111-4 est applicable aux grands ports maritimes. »).

L'ordonnance n° 2010-1307 publiée le 28 octobre 2010 (articles 7 et 9), dans l'attente des évolutions à venir, a inséré la note suivante en bas des deux articles dans un « nota » : « L'abrogation des dispositions mentionnées à l'article 7 ne prendra effet qu'à compter de la publication des dispositions réglementaires du code des transports [...] (Fin de vigueur : date indéterminée). ». Les deux articles restent donc en vigueur tant que le code des transports n'a pas été modifié pour les intégrer dans ses dispositions réglementaires.

Un projet de texte modifiant la partie réglementaire du volet portuaire du code des transports a été rédigé par la sous-direction des ports et du transport fluvial et transmis au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) en vue d'une saisine du Conseil d'État. Il devait, selon le ministère, être publié au premier semestre 2014. La publication n'a toujours pas eu lieu à la date où ce rapport est arrêté.

Le contenu des nouveaux articles proposés demeure, par ailleurs, inchangé par rapport à celui des articles L. 111-4 et L. 111-5 du code des ports maritimes.

Si le système de financement par l'État était conservé, le dispositif devrait être adapté de façon à créer une réelle incitation aux gains de productivité par les ports.

À ce sujet, la Cour prend acte de l'engagement du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie d'intégrer cette recommandation dans la démarche de « remise à plat des critères actuels de répartition » présentée aux présidents de directoire des GPM en mars 2014.

Elle souligne toutefois qu'il convient également dans ce cas :

- de clarifier le contenu de l'article du code des transports remplaçant l'article L. 111-4 du code des ports maritimes ;

- de veiller à la sécurisation juridique du dispositif (définition précise des missions de service public dragage, clarification des paramètres servant au calcul du remboursement et amélioration du suivi des coûts) (cf. *infra*), afin de ne pas être mis en défaut au regard des critères de la jurisprudence Altmark et de l'avis de la Commission européenne sur l'aide d'État n° N 520/2003. Le dispositif mis en place par l'État doit, en particulier, être en mesure de démontrer que le financement public du dragage est bien utilisé conformément à son objet et être documenté en conséquence.

<p>Recommandation : Créer une incitation aux gains de productivité en révisant le partage des coûts d'entretien entre les grands ports maritimes et l'État (actuel article L. 111-4 du code des ports maritimes).</p>
--

2. Une clef de répartition de la dotation annuelle de l'État à améliorer

a. Les critères fondant la clef de répartition en 2005

Les crédits affectés au paiement des dépenses d'entretien (dont le dragage selon l'article L. 111-4 cité *supra*) supportées par les ports ne permettent pas de couvrir l'intégralité des dépenses.

Le ministère chargé des transports a donc décidé, en 2006, de répartir la dotation annuelle de l'État entre les différents ports selon une clef de répartition. Cette clef a été établie en 2005 à partir des montants de crédits demandés par les ports maritimes la même année. Un tableau, envoyé par la sous-direction des ports, fournit ainsi une répartition sur la base de « taux » déterminés sur l'année 2005, modifiés à la marge en raison de l'entrée dans les ports autonomes de la Rochelle en 2006, et conservés tels quels depuis.

Une vérification du calcul montre que ces taux définis en 2005 ne correspondent pas à un prorata des demandes des ports sur la dotation annuelle de 2005 (48,2 M€) (cf. Annexe 3).

Il n'a pu être expliqué à la Cour quels autres facteurs avaient été pris en compte ni comment la clef avait été élaborée en 2005. Aucune formule ou critère n'a été fourni.

b. Une modification de la clef de répartition en 2006

En 2006, la clef de répartition a été adaptée à la marge pour permettre de verser une part de la dotation annuelle de l'État au nouveau port autonome de la Rochelle (PALR).

Le rapport entre le montant versé au PALR et la dotation annuelle de l'État (47 258 031 €) donne un taux de 2,81% et non de 2,62%. La sous-direction des ports n'a pu expliquer comment le taux de 2,62 %, par ailleurs conservé pour les années suivantes, a été calculé. Le grand port maritime de La Rochelle (GPMLR) a indiqué, de son côté, ne pas avoir eu connaissance de cette clef.

c. Une clef non révisée malgré les évolutions des dépenses des différents ports

La clef de répartition n'a pas été révisée depuis 2006 : les taux appliqués pour répartir la dotation annuelle de l'État sont, chaque année jusqu'en 2012, les mêmes pour chaque port.

Pourtant, dès 2005, la clef de répartition appliquée induisait des taux de couverture très hétérogènes d'un port à un autre (cf. Annexe 3). Les ports autonomes de Bordeaux et de Dunkerque étaient les ports dont le taux de couverture était le plus élevé et les ports autonomes de Marseille et Nantes - Saint-Nazaire, les ports dont le taux de couverture était le plus faible. Les taux de couverture des dépenses d'entretien (listées à l'article L. 111-4 du code des ports maritimes, dont les dépenses de dragage) ont de plus, par la suite, varié de -40 % à +20 % suivant les ports et les années (cf. Annexe 3).

d. Le suivi des dépenses réelles d'entretien et de dragage

Le coût réel des dépenses d'entretien supporté par les ports n'est pas connu de manière consolidée par la tutelle, car il est dispersé sur plusieurs lignes des comptes des ports, sans distinguer les dépenses relevant des accès maritimes de celles relevant du dragage réalisé à l'intérieur même du port (darses, etc.). La tutelle et le GIE DP ont indiqué qu'une base de données analytique existait depuis 2002, suivie par le GIE DP, et qu'un suivi des coûts était ainsi effectué par le GIE DP. Ce tableau de suivi n'a cependant pas été mentionné par les ports, ni les calculs de ces dépenses fournis à la Cour.

En 2010, une enquête avait été lancée pour mieux connaître les dépenses d'entretien des ports. Cette initiative avait, cependant, pour objectif principal d'éviter que le remboursement de l'État ne soit supérieur aux coûts cumulés pris en charge par les ports. L'examen des réponses faites par les ports à cette enquête a révélé un manque

d'homogénéité dans les différentes natures de dépenses prises en compte par les ports pour dimensionner leurs coûts liés au dragage et à l'entretien des chenaux. Il a donc été jugé qu'elle ne constituait pas une base exploitable pour affiner la clef de répartition. Le constat ayant été fait que, bien que la dotation individuelle de chaque port ait augmenté en raison de l'augmentation de la dotation globale, les remboursements de dépenses par l'État n'excéderaient pas les coûts réels supportés par chaque port ; l'analyse n'a pas été poursuivie.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a, néanmoins, précisé qu'une nouvelle enquête était lancée en 2014 et qu'elle s'appuyait sur les enseignements tirés de l'enquête de 2010, afin de mieux cibler les informations demandées permettant d'identifier les coûts associés aux catégories de dépenses qui pourraient être éligibles à la subvention de l'État.

Le ministère a ajouté que ce travail serait mené en lien avec les grands ports maritimes afin d'affiner, si nécessaire, la clef de répartition, mais aussi de prendre en compte l'arrivée des grands ports maritimes d'outre-mer, créés le 1^{er} janvier 2013, dans l'ensemble des ports bénéficiaires des crédits d'entretien.

La Cour en prend acte et souligne, pour les raisons développées dans la partie D ci-dessous, qu'un critère renforçant notablement l'incitation à la mutualisation devrait trouver sa place dans la nouvelle clef de répartition.

Recommandation : Expliciter les critères de la clef de répartition de la dotation de l'État entre les grands ports maritimes, sur la base d'une connaissance consolidée des dépenses d'entretien des ports et d'une incitation à la mutualisation.

D. UNE FAIBLE MUTUALISATION DES MOYENS

1. Un parc de dragues à faire évoluer

a. Des dragues vieillissantes avec un coût de maintenance grandissant

Certains dragues et engins sont âgés et amortis et coûtent cher en maintenance : la Maqueline, construite en 1984 et amortie en 2004, la Cap d'Aunis construite en 1981 et amortie en 2005, et la Pierre Lefort, construite en 1986 et amortie depuis 2011. Cette dernière a connu des avaries en 2007, 2008 et 2012. Elle fait actuellement l'objet d'une publicité de vente auprès de courtiers internationaux spécialisés.

b. Des caractéristiques techniques à faire évoluer

L'éloignement de plusieurs sites de clapage rend nécessaire la mise en place, dans un horizon proche, d'une réflexion globale sur l'ensemble du parc du GIE DP. L'enjeu consiste à permettre d'optimiser les volumes de sédiments transportés via un volume de puits suffisant.

La problématique se pose pour le GPMPR dans des délais rapprochés (fin 2014, au plus tard 2015) mais pourrait également se poser à terme pour le GPMB (2016) et le GPMLR (2019). Il convient d'anticiper autant que possible ces futurs besoins de façon à éviter les surcoûts successifs et afin que l'ensemble se révèle moins coûteux.

c. Des dragues et engins annexes ou propres aux GPM à prendre en compte

La réflexion globale concernant l'ensemble du parc du GIE DP devrait également prendre en compte, dans une logique de mutualisation accrue, les deux aspects suivants :

- le parc de dragues appartenant aux GPM afin de voir si certaines de ces dragues ne peuvent utilement être mutualisées plutôt que d'engager des surcoûts de constructions nouvelles ou de modifications techniques de dragues existantes ; le GPMNSN a racheté deux engins au GIE DP (Milouin et Gendre) ; le GPMR dispose de la bigue Brotonne en propre ;
- le parc des dragues et engins « annexes » ou de capacité plus modeste, comme les dragues à bennes, par exemple, afin de déterminer si l'utilisation de ces engins dans les ports, en appoint, ne peut permettre, à coût moindre, de limiter les besoins en dragues aspiratrices en marche ou autres engins ou dragues qui se révèlent plus coûteux.

d. Des solutions à expertiser et, le cas échéant, à mutualiser pour diminuer les coûts

Il conviendrait également d'analyser si, en même temps que certains engins, certaines solutions peuvent être mutualisées, afin de réduire les coûts de dragage.

Par exemple, le GPMNSN a mis en place une technique qui permet de contenir ses coûts de dragage en s'appuyant sur la saisonnalité de la sédimentation (estivale dans le chenal amont, hivernale dans le chenal aval). L'érosion naturelle lui permet d'éviter de draguer hors de ces périodes, concentrant le dragage sur certaines périodes. Les choix techniques faits en conséquence (injecteur d'eau) ont permis de contenir les coûts de dragage (réduction des coûts de 2009 à 2012 de 24,39 M€ à 22,94 M€, dont 8,30 M€ à 5,61 M€ à la charge du port), soit une réduction de la charge de 32 %.

2. Des réticences encore fortes à la mutualisation, mais des évolutions récentes

a. Une mutualisation difficile entre le GPMB et le GPMLR

Le schéma directeur du GIE DP prévoyait le remplacement de la Pierre Lefort et de la Cap d'Aunis par l'Anita Conti, une fois celle-ci construite. L'objectif était qu'elle soit partagée par le GPMB et le GPMLR. Ses caractéristiques techniques avaient été définies en assemblée générale après concertation entre les deux ports (cf. II. D).

L'Anita Conti a été achevée en 2013 et est actuellement utilisée à 100 % par le GPMB. Une prospection est en cours pour la cession de la Pierre Lefort mais la Cap d'Aunis est toujours utilisée par le GPMLR qui indique que l'engin de dragage est adapté à ses besoins et qu'il a pour objectif de le maintenir en exploitation jusqu'en 2019. Une réflexion serait en cours sur une nouvelle mutualisation possible entre le GPMB et le GPMLR liée aux remplacements de La Maqueline et de la Cap d'Aunis.

Il semble que la mutualisation de dragues entre les deux ports soit difficile dans la pratique et toujours remise à plus tard, faute d'analyse suffisante des besoins des deux ports. Le GPMB indique ainsi qu'en raison de déplacements saisonniers et de l'antagonisme entre débit fluvial et forts coefficients de marée, un dragage préventif consistant à « surcreuser » les passes avant la période de sédimentation est mis en place et que, cette méthode, si elle a permis de passer de trois dragues à deux dragues, nécessite néanmoins la mise à disposition à l'année d'un engin équivalent à la Pierre Lefort ou l'Anita Conti. Selon le GPMB, l'intervention d'une drague plus importante sur des périodes plus courtes serait impossible compte tenu des tirants d'eau et de frais d'aménée et replis élevés.

Compte tenu de l'augmentation des coûts de dragage à venir d'ici 2016 et 2019 (éloignement des sites de clapage) pour les deux ports et de l'âge et du coût de maintenance des dragues vieillissantes (La Maqueline, Cap d'Aunis et Pierre Lefort³), il se révèle nécessaire de pouvoir confirmer les besoins réels à venir des deux ports et de trouver rapidement un point d'accord sur une mutualisation accrue des dragues de façon à mieux réduire les coûts.

b. La mutualisation entre le GPMH et le GPMR : un accord récent

Du fait du prochain éloignement du site de clapage, le GPMR a indiqué en 2013 avoir besoin d'une drague de plus forte capacité que la Daniel Laval, présentant un tirant d'eau et un clair sous quille en dragage plus réduit que la Samuel de Champlain. Une augmentation du volume de sédiment transporté afin de diminuer les surcoûts est rendu possible par l'approfondissement du chenal qui permet d'exploiter une drague présentant un tirant d'eau maximal de 7 mètres à 7,5 mètres.

Le GPMH a indiqué, de son côté, avoir besoin d'un moyen dimensionné pour exécuter les travaux en zones exigües et d'une drague pouvant effectuer quatre campagnes ponctuelles réparties dans l'année pour les chenaux d'accès intérieurs et extérieurs et dimensionnée pour être la plus économique (volume de chargement suffisant pour limiter les trajets).

Plusieurs scénarios ont été soumis à la réflexion : la mutualisation de la Samuel de Champlain entre les deux ports (en fonction des marées selon une coordination à trouver entre les deux ports), la modification des caractéristiques techniques de la drague Daniel Laval pour lui donner une plus grande capacité de puits et changer sa motorisation (en raison de la distance plus grande à parcourir) et la construction d'une nouvelle drague répondant aux besoins des deux ports et à mutualiser entre eux (voire avec d'autres ports).

À la suite de l'assemblée générale du 4 juin 2014 et à la décision de surseoir à toute nouvelle construction de drague compte tenu de la situation de la dette financière du GIE DP (cf. *infra*), le dernier scénario a été écarté. Pour la même raison, le GPMR a également récemment accepté d'abandonner l'option de la remotorisation de la Daniel Laval et de continuer à utiliser cette drague telle quelle.

Ces décisions récentes ne constituent pas à proprement parler une mutualisation physique des dragues entre les deux ports mais vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de la situation financière du GIE DP et d'objectifs de mutualisation de moyens plus réalistes et économes.

3. Une réflexion globale sur l'ensemble du parc récemment lancée

Une réflexion sur un nouveau schéma directeur est prévue dans le courant de l'année 2014 par le GIE DP. Cette réflexion est nécessaire pour les différentes raisons mentionnées plus haut. Il est prévu dans la nouvelle gouvernance du GIE DP que le schéma directeur soit élaboré pour 10 ans et revu annuellement selon une méthode glissante (cf. *infra*).

Deux problématiques semblent se dessiner, l'une autour des deux ports atlantiques et l'autre autour des ports de Manche-Est, mer du Nord.

La révision glissante du schéma directeur ne doit pas conduire à remettre à plus tard les solutions à apporter pour le GPMB et le GPMLR en raison d'échéances d'autorisation des sites de clapage plus tardives. La réflexion devrait être globale et prendre en compte, dès 2014, l'ensemble des difficultés à venir ainsi que l'ensemble des dragues et engins du parc (du GIE DP et des GPM) de façon à ce que les bonnes décisions soient prises sans être remises en cause plus tard, comme cela a été le cas par le passé, par exemple pour la drague Anita Conti qui s'avère être mono-portuaire.

³ La drague Pierre Lefort appartient toujours au GIE DP mais est en instance de vente.

De plus, le coût de la maintenance des dragues vieillissantes de ces deux ports justifie également de les inclure dans la réflexion dès 2014.

Des analyses détaillées et chiffrées des différentes options possibles mentionnées plus haut devraient donc être effectuées rapidement et être soumises à l'assemblée générale pour discussion et négociation. Elles concernent à terme, l'évolution de l'ensemble du parc du GIE DP et doivent être menées de front de façon à éviter qu'un complément de besoin ou une possibilité de mutualisation nouvelle soit présenté au GIE DP ultérieurement alors qu'il aurait pu être identifié initialement.

Compte tenu des contraintes liées aux nouveaux sites de clapage pour le GPMR puis pour le GPMB, il convient que ces analyses soient effectuées rapidement.

L'assemblée générale du 4 juin 2014 a décidé des orientations suivantes pour ce schéma directeur 2015-2029 :

- poursuivre l'utilisation prioritaire mutualisée des engins les plus productifs (quatre DAM mises en services en 2002 et 2013) ;
- conduire un programme d'essais de dragage à Bordeaux, La Rochelle, Nantes et Dunkerque avec les différents outils du parc de dragage ;
- surseoir à tout nouvel investissement de drague par le GIE DP pendant la période 2015-2029.

La Cour prend acte de ces décisions qui vont dans le sens des recommandations formulées plus haut.

II. UNE ABSENCE DE STRATÉGIE FAUTE DE RÉFLEXION COLLECTIVE ET DE RÉELLE MUTUALISATION

A. UNE ABSENCE DE STRATÉGIE FACILITÉE PAR UN PILOTAGE COMPLEXE

1. Un schéma directeur qui a tardé à être rédigé et reste partiel

Le règlement intérieur précise à son article 2 (« définition des politiques à moyen et long termes ») que le groupement établit un programme pluriannuel de renouvellement du parc de dragues (horizon 10 ans) et le réactualise sous forme de plan glissant. Il précise également qu'en parallèle, le groupement et les ports gérants définissent en commun, au même horizon une politique en matière d'effectifs de personnel marin en corrélation étroite avec l'évolution du parc et une politique en matière d'utilisation des ateliers de réparation en corrélation étroite avec les besoins d'entretien du parc et en fonction de son évolution. Ces politiques n'ont pas non plus été définies dans un tel horizon.

Les deux documents fournis par le GIE correspondent à la transmission par le sous-directeur des ports et du transport fluvial des comptes rendus des réunions du comité des tutelles tenus les 18 février 2008 et 11 juin 2010 accordant respectivement l'autorisation de lancer l'appel d'offre du marché pour l'acquisition de deux dragues (montant total de 50 M€) puis l'autorisation d'investissement et d'emprunt pour l'achat de deux dragues aspiratrices en marche en Manche-Mer du Nord (MMN) pour 35,1 M€ et en Atlantique (ATL) pour 37,5M €.

Il n'existe donc pas au sein du GIE DP de document, quelle que soit sa dénomination, qui comporterait les lignes directrices de la stratégie du GIE (sur l'ensemble des sujets abordés entre les membres – partage des coûts, types de location, d'entretien etc. - et non seulement sur les investissements) ainsi que des objectifs ou cibles à atteindre (qui peuvent être suivis et dont la réalisation peut être vérifiée dans le temps par l'administrateur et les membres lors des AG). Il n'existe pas non plus de programme pluriannuel glissant sur 10 ans tel que prévu par le règlement intérieur.

En janvier 2006, le contrôleur général soulignait le caractère caduque du schéma directeur et le besoin d'un nouveau document stabilisé et fiable. En juillet 2006, l'assemblée générale a adopté un schéma directeur défini en cinq lignes dans le procès-verbal de l'assemblée générale. Il était peu stabilisé, fondé sur le principe d'un nombre de dragues plutôt que sur un besoin technique identifié des ports ayant abouti à des caractéristiques de dragues précises. La même assemblée générale a d'ailleurs invité les directeurs des ports à affiner leurs besoins de dragage pour les dragues aspiratrices en marche (DAM) de petite et moyenne taille sur les plans technique, économique et financier avec le concours du GIE DP. Il a été demandé à l'administrateur de présenter une synthèse de ces besoins et des propositions de dimensionnement de ces DAM à une assemblée générale à programmer à l'automne 2007. Les échanges se sont poursuivis. Les documents relatifs à la construction des dragues, présentés par le GIE DP comme le schéma directeur, n'ont été adoptés qu'en 2011.

En l'absence d'autres documents que ceux cités plus haut, le règlement intérieur, les conventions passées par le GIE DP et les GPM et les procès-verbaux des assemblées générales sont les seuls documents qui donnent une idée, en les lisant tour à tour, de la politique suivie par le GIE DP entre 2005 et 2012. Ils ne suffisent pas à fixer une stratégie.

La politique du GIE DP a été décrite dans les réponses apportées à la Cour, mais elle ne figure pas explicitement dans un document identifié. Concernant la politique d'investissement, l'objectif du GIE est de dimensionner son parc aux besoins « de base » de ses membres, et non à leurs besoins « de pointe », de façon à ne pas générer une surcapacité inutilisée pendant une partie de l'année. Concernant la politique relative aux conventions de location, « Le GIE Dragages-Ports applique la politique définie par les actionnaires, quant à l'utilisation des différents types de convention en vigueur au cours des années 2005 à 2012. Dans l'esprit des décisions des assemblées générales de 1998-2000, et de la mise en œuvre des nouvelles conventions de gérance demandées pour l'entrée en exploitation des dragues D. Laval et S. de Champlain, les dragues interportuaires telles Laval et Champlain devaient faire l'objet de conventions de gérance, les dragues principalement mono-portuaires restant louées coque nue. ». Cette description confirme, par la référence à l'esprit des décisions d'assemblées générales, l'absence de stratégie clairement rédigée. Les décisions ont ensuite été prises au coup par coup.

Un document clair et global devrait être rédigé dans le cadre de la réflexion menée sur le schéma directeur 2015-2029 évoqué par le GIE DP (cf. *supra*).

2. Un fonctionnement complexe reposant sur trois modes de convention

L'organisation du GIE DP est fondée sur l'articulation de la location entre trois types de conventions :

- les conventions de gérance : le GIE DP, propriétaire des dragues, confie l'armement et le fonctionnement de la drague à un port appelé port gérant ;
- les conventions de location armée : le GIE DP loue aux ports, autres que les ports gérants définis *supra*, le temps d'utilisation de la drague armée par le port gérant ; ces conventions sont signées annuellement dans le cadre de la planification des temps d'utilisation ;
- les conventions de location coque nue : le GIE DP loue à un port une coque nue moyennant un loyer à lui verser chaque trimestre ; le port client assure l'armement et l'entretien de la drague ; il s'agit pour l'essentiel de navires mono-portuaires utilisés par un seul port.

a. Les conventions de gérance et les conventions de location armée : un système complexe et un manque d'homogénéité

Les conventions de gérance sont signées et valables pour cinq années. Le GIE DP est client du port gérant qui fournit l'équipage, les vivres, la maintenance. Selon le règlement intérieur (article 4), il intervient et assure financièrement, en qualité de propriétaire, les travaux de mise en conformité de l'engin avec les nouveaux règlements et lois, les travaux de transformation, de modernisation du matériel, les travaux de maintenance, la réparation des avaries ainsi que l'approvisionnement de base. Le GIE DP assure financièrement les prestations pour lesquelles le port gérant intervient (armement facturé par le port à l'heure sur la base d'un nombre minimal d'heures garanti, interventions de maintenance par les ateliers ou sous-traitants et approvisionnements).

Les conventions de location armée sont signées et valables pour un an. Le tarif de location horaire est établi pour chaque drague au début de l'année (article 5 du règlement intérieur) et rapporté à l'heure prévisionnelle de facturation de façon à mutualiser les heures de route, notamment. L'objectif est ainsi d'établir un tarif assurant l'équilibre financier de chaque drague. Le coût horaire comprend au titre du règlement intérieur plusieurs termes (armement et fonctionnement, maintenance et approvisionnement, exploitation, structure liés à la drague et décidés en assemblée générale, frais généraux).

S'il permet dans la pratique un suivi analytique assez précis des dépenses liées à la drague sous convention de gérance, ce mécanisme paraît complexe. Il nécessite un double transfert financier, le GIE DP rémunérant le port pour son armement et le port rémunérant le GIE DP pour la location du navire armé. La rémunération de l'équipage dépend du type de mise à disposition de personnel (dans ou hors circonscription, catégorie de personnel – capitaine, officier, assistant, dragueur, ouvrier, cuisinier etc. -, type d'équipage – normal, arrêt technique, gardiennage, poste en bassin).

Les règles liées aux conventions de gérance et de location armée, telles qu'elles sont définies dans le règlement intérieur, renvoient en plusieurs endroits au contenu des conventions. Il ressort de la lecture de ces conventions un certain manque d'homogénéité. Bien qu'ayant défini des règles, les membres du GIE DP paraissent assez enclins à faire valoir des situations individuelles et ne s'imposent pas à eux-mêmes toutes les règles décidées en commun. Il existe sur la période trois conventions de gérance modifiées ou non par avenants. Elles ne sont pas toutes rédigées exactement de la même façon sur la maintenance et le terme d'armement et de fonctionnement intégré dans le prix.

b. Les conventions de location coque nue : un système maintenu à titre provisoire

Les conventions de location coque nue font partie des dispositions particulières prévues à l'article 6 du règlement intérieur au même titre, par exemple, que les conventions de courte durée (besoin temporaire et unique face à une situation inattendue). Il y est précisé que ce régime de convention est maintenu au cas par cas, après le 1^{er} janvier 2001, pour certains engins qui continuent d'être gérés directement par les ports. Le règlement renvoie, pour le contenu de la convention, aux dispositions relatives aux conventions passées avec les ports armateurs et les ports d'intérêts nationaux. Aucune précision supplémentaire n'est donnée sur le contenu des conventions.

Ce système de location coque nue paraît plus simple à gérer. Le port verse un loyer chaque trimestre au GIE DP et prend à sa charge l'armement et la maintenance. L'analyse des coûts d'exploitation est cependant moins aisée et il s'agit de dragues mono-portuaires, ce qui ne va pas dans le sens d'une mutualisation des outils de dragage et d'une pleine utilisation des temps d'exploitation de ces dragues.

B. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION INTERPORTUAIRE

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

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

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

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

À la suite de cette nouvelle jurisprudence, il conviendra de veiller tout particulièrement au respect de ces différentes règles et jurisprudences et d'éviter tout contrat ou convention mutualisée déséquilibrée ou ne respectant pas les règles mentionnées *supra*.

C. UNE MUTUALISATION DIFFICILE DANS LE CADRE DE LA PLANIFICATION

1. Un pilotage de la planification à améliorer

Le règlement intérieur (article 3) précise que le groupement doit être consulté au préalable pour toute intervention de dragage de la compétence de l'État dont les ports assurent la maîtrise d'ouvrage, de façon à ce que le GIE DP examine s'il existe dans son parc des engins adaptés aux dragages à exécuter et disponibles à la période voulue.

Les échanges au sujet de la programmation sont assez fournis et prennent quelquefois du retard. En 2006, le programme pour l'année 2006 avait ainsi été adopté au mois de janvier au lieu du mois de décembre de l'année précédente.

En cas de difficulté, il semble assez difficile de trouver une solution du fait de l'adéquation des caractéristiques techniques des dragues à des chenaux précis. Il s'agit de dragues et engins tellement adaptés à un port spécifique que ceux-ci hésitent à utiliser un autre matériel.

2. Un système de convention induisant une sous-utilisation des dragues

Un grand nombre de dragues sont gérées par convention de location coque nue et ne sont donc utilisées que par un seul port, ce qui ne permet pas une mutualisation.

3. Une sous-utilisation des dragues récurrente

La sous-utilisation des dragues est constatée de façon récurrente par les membres en assemblée générale.

À titre d'exemple, il est fait mention, lors de l'assemblée générale de janvier 2006, d'un temps de location rapporté au temps d'armement de 64 % pour la Gibert et de 60 % pour La Hève. Lors de l'assemblée générale de décembre 2006, ce sont La Hève et la Gambe d'Amfard dont la sous-utilisation est soulignée. Enfin, la mutualisation des coûts de sous-utilisation de La Hève est de nouveau débattue en octobre 2008.

D. UNE MUTUALISATION DIFFICILE DANS LE CADRE DES NOUVELLES CONSTRUCTIONS

1. Une recommandation de la Cour non suivie

Le précédent rapport de la Cour soulignait, en s'appuyant sur l'exemple de l'expérience de la Samuel de Champlain, les inconvénients de l'absence de validation écrite par les ports concernés des choix techniques du GIE DP. Elle demandait que le règlement intérieur du GIE soit modifié afin d'imposer un accord écrit sur les spécifications techniques des dragues avant le lancement de leur construction. Cette recommandation était reprise dans le référé publié par la Cour.

Le GIE DP a modifié l'article 2 du règlement intérieur le 2 juillet 2007, pour l'essentiel par l'ajout du paragraphe suivant : « Les propositions élaborées par l'administrateur font l'objet d'une demande d'avis écrit desdits Ports. Les propositions de l'administrateur, assorties des avis écrits reçus, sont soumises à l'assemblée générale. ».

Cette modification ne répond pas entièrement à la recommandation de la Cour. En effet, il ne s'agit pas d'un accord écrit signé mais d'un avis simple.

2. La nécessité d'une formalisation de l'accord sur les spécificités techniques se justifie une nouvelle fois

Le processus de définition des caractéristiques techniques et de construction des deux dernières dragues (Jean Ango et Anita Conti), destinées à remplacer d'une part La Hève et la Ronceray, d'autre part la Cap d'Aunis et la Pierre Lefort, montre de nouveau l'importance d'améliorer le processus de définition des caractéristiques techniques des dragues et de mieux le formaliser.

a. Une définition des spécifications techniques longue et chaotique sans accord écrit

Les caractéristiques de ces dragues ont été approuvées lors de l'assemblée générale de novembre 2007, qui demandait à l'administrateur d'engager les démarches et précisait qu'il devait, pour toute modification de ces caractéristiques, recueillir préalablement l'accord des ports concernés, puis saisir l'assemblée générale. L'enveloppe provisoire était fixée à 20 M€ pour la drague destinée à remplacer La Hève et la Ronceray et à 30 M€ pour la drague destinée à remplacer la Cap d'Aunis et la Pierre Lefort. Une mise au point des spécifications techniques avec les ports a été présentée à l'assemblée générale d'avril 2008. Le procès-verbal ne fait apparaître aucune décision de ces modifications.

Une procédure d'appel d'offres restreint a ensuite été lancée par le GIE DP. Les réponses reçues ont été jugées insuffisantes, car en nombre réduit et aux caractéristiques éloignées du cahier des charges. L'un des chantiers ayant répondu à l'appel d'offres proposait une économie de 3 M€ si les deux commandes étaient lancées simultanément. En l'absence d'analyse précise sur les caractéristiques à l'origine du surcoût, les échanges se sont révélés longs pour savoir s'il fallait diminuer le coût en revoyant les caractéristiques techniques ou accepter une enveloppe budgétaire plus élevée. Ils n'ont pas abouti et ont renvoyé à la constitution d'un groupe de travail technique pour chaque drague, composé du GIE et des ports clients et armateurs pour définir un cahier des charges à présenter à la fin de janvier 2009. Ce délai n'a pas été respecté, puisque le procès-verbal d'avril 2009 et le rapport de présentation associé font état d'une saisine de l'assemblée générale envoyée par courriel le 10 février 2009.

À la suite de deux réunions tenues avec les ports pour réexaminer les caractéristiques des deux nouvelles dragues, un rapport de présentation a été fourni en assemblée générale reprenant l'ensemble des modifications de caractéristiques envisagées et les suites que les participants aux réunions ont proposé de retenir (acceptation totale ou partielle ou rejet de la proposition). Le rapport précise que les enveloppes provisoires qui avaient été arrêtées par l'assemblée générale de novembre 2007, puis par le comité des tutelles (20 et 30 M€) ne sont malgré tout pas suffisantes. Une nouvelle estimation de l'enveloppe totale de l'ordre de « 60 M€ ou un peu plus, dans l'hypothèse d'une commande simultanée des deux DAM, qui permet une économie supérieure à 3 M€ » est fournie.

Il était demandé aux ports de faire part de leur position concernant ces propositions. Seuls les avis (favorables) du contrôleur général et des grands ports maritimes du Havre et de Nantes - Saint-Nazaire ont été reçus avant l'assemblée générale par courriels des 11 et 13 février 2009. Ceux des autres ports n'ont pas été reçus. L'approbation par l'assemblée générale fait état de réserves : « approuve les modifications proposées sur les caractéristiques de la drague aspiratrice en marche destinée à la façade Manche Mer du Nord » et « approuve les modifications proposées sur les caractéristiques de la drague aspiratrice en marche destinée à la façade Atlantique, sous réserve que les Ports concernés et le GIE vérifient les économies à attendre de ces modifications en investissement et en fonctionnement. ».

Aucun document d'analyse échangé avec les ports pour montrer une vérification des économies à attendre n'a été fourni. Les échanges se sont en fait poursuivis dans le cadre des assemblées générales de novembre et décembre 2009, puis d'avril 2010.

La commande effective des deux nouvelles dragues a été approuvée par l'assemblée générale en décembre 2009, deux ans après le début des échanges au sujet de ces dragues avec une réévaluation des coûts d'investissement à 33 et 36,2 M€, soit 38,5 % de plus qu'en novembre 2007. L'autorisation par le comité des tutelles a été délivrée en 2010.

La définition des caractéristiques des dragues a été longue et a fait l'objet d'ajustement nombreux. Le consensus a été difficile à trouver. Les décisions de l'assemblée générale n'ont pas toujours été formalisées précisément ni suivies. Il conviendrait, si de nouveaux travaux d'investissements étaient décidés, d'améliorer la concertation entre les membres et le GIE DP ainsi que le fonctionnement des assemblées générales, en prévoyant en amont des groupes de travail aboutissant à des analyses précises et présentées en séance, et de modifier le règlement intérieur pour prévoir l'accord écrit des ports et du GIE DP sur les spécifications techniques.

b. Une remise en cause finale

Les ports ont remis en cause l'adéquation des caractéristiques techniques à leur situation et ont conservé les dragues qui devaient être cédées.

L'Anita Conti n'est en effet utilisée que par le GPMB. Le GPMLR indique que « l'Anita Conti ne pouvant finalement répondre aux besoins du GPM LR (contraintes techniques d'accès, disponibilité...), une autre solution a été mise en œuvre » et n'envisage pas de céder la Cap d'Aunis.

La Jean Ango est utilisée par le GPMH et le GPMR, mais les spécifications techniques ont été revues pour permettre de répondre aux besoins définis par les deux ports sur la profondeur de dragage et donc la longueur de l'élinde (plus longue pour le GPMH). La solution retenue a été de proposer une élinde allongeable pouvant être mise en place en cas de besoin pour draguer certains bassins du Havre. Cette solution amène de possibles sujétions d'exploitation pour le montage-démontage de cette rallonge d'élinde. Les ports n'ont cependant, à ce jour, pas encore utilisé cette possibilité.

E. UNE RÉFLEXION COLLECTIVE DIFFICILE

1. La comparaison des coûts des dragues du GIE DP par rapport aux dragues privées : une préoccupation récente et encore à développer

Alors que le principal objet du GIE est d'assurer au meilleur coût les opérations de dragage pour ses membres, le GIE ne dispose que de peu d'éléments de comparaison des coûts de ses dragues avec ceux d'autres dragues européennes privées et d'aucune analyse interne pérenne et alimentée au fur et à mesure des appels d'offre passés par les ports et le GIE. Le sujet a été peu abordé en assemblée générale. Il s'agirait pourtant d'un indicateur important permettant de déterminer si le but du GIE DP est atteint ou s'il serait plus opportun de faire appel aux services de dragues privées au travers de marchés (éventuellement en distinguant les cas où cela serait intéressant financièrement).

Cette comparaison est, en pratique, assez délicate à effectuer. Les dragues privées interviennent, en effet, la plupart du temps (sauf en remplacement d'appoint lors d'une avarie) dans des situations où les dragues du GIE DP ne peuvent intervenir (besoin spécifique). Elles présentent de ce fait, par définition, des caractéristiques techniques très différentes (volume de puits, vitesse de déplacement, vitesse de remplissage, etc.), ce qui rend la comparaison des coûts délicate.

Cette difficulté était déjà soulignée dans le rapport de CATRAM Consultants en juin 2008. Néanmoins, des ébauches de comparaisons avaient été effectuées. Une analyse comparée de quatre dragues, sur le port autonome Nantes - Saint-Nazaire (PANSN), avait montré qu'une drague privée, louée armée pendant quatre mois à une entreprise privée, s'était révélée moins coûteuse que la Daniel Laval et la Samuel Champlain. Le port de Dunkerque avait également produit une comparaison des services de la Daniel Laval et de ceux d'une drague privée. La productivité de la drague privée avait été bien supérieure à celle de la Daniel Laval.

Concernant d'éventuelles études comparatives des tarifs correspondant aux trois types de location utilisés pour les besoins des ports (location au GIE, location à des entreprises privées et location à d'autres ports), le GPMLR et le GPMNSN ont simplement indiqué ne pas en avoir effectué sans précision supplémentaire sur les données dont ils disposent en matière de marchés passés avec des dragues privées. Le GPMH a indiqué n'avoir dû passer un marché avec une entreprise extérieure que dans un cas : les dragages très spécifiques de Tancarville en 2007, puis en 2010. Le GPMD, du fait de sa localisation géographique (proche des entreprises belges) et de ses besoins, a indiqué avoir fait appel à de nombreuses entreprises privées depuis de nombreuses années au travers de la consultation de marchés publics. Il précise que « les tarifs ainsi obtenus ne sont pas comparables dans la mesure où les entreprises privées s'engagent sur un résultat en facturant au volume dragué (m^3) ou à la tonne de matière sèche (TMS) et non pas l'heure de location comme le propose le GIE », mais souligne néanmoins qu'il lui a été possible de « comparer les coûts au m^3 des campagnes réalisées qui mettent en évidence une meilleure productivité des entreprises privées ». Le GPMD n'a toutefois pas quantifié cette meilleure productivité dans sa réponse. Enfin, le GPMR a fourni des tableaux d'analyse d'appel d'offres concernant certains marchés passés en 2011 et 2012, montrant que les coûts des dragues Daniel Laval et Samuel de Champlain peuvent être comparables avec ceux d'autres dragues privées, mais que ceci est variable (parfois moins cher, parfois plus cher).

Une telle comparaison est possible dans d'autres cas. Il ressort de celle effectuée par la Cour à partir de certaines données fournies par le GPMNSN et le GPMB, dans ces cas précis, que les tarifs du GIE étaient supérieurs à ceux des entreprises privées.

Ce type de comparaison devrait être rendu systématique et mené par le GIE DP. Dans le cas d'indisponibilité d'une de ses dragues et du passage d'un marché pour en fournir une équivalente à un des GPM, le GIE DP devrait en effet pouvoir disposer d'une comparaison pertinente. Il conviendrait de mener ces analyses et de compléter ces informations avec les données disponibles au GPMD. Elles sont essentielles, pour continuer à justifier la productivité des dragues du GIE DP auprès de ses membres, adapter les renouvellements ou cessions de dragues en conséquence (réflexion sur les spécifications techniques) et le volume de dragage confié à des entreprises privées.

2. Une absence de comparaison des coûts de maintenance des ateliers des GPM par rapport à ceux d'entreprises privées depuis 2006

a. Une absence de mise à jour du côté du GIE DP

Les audits de TECNITAS effectués en 2006 regroupent les audits effectués sur les ports autonomes de Nantes - Saint-Nazaire, de Bordeaux et de Rouen. Ils concluent à un surcoût des ateliers des GPM par rapport aux ateliers privés.

Le GIE DP ne dispose d'aucune analyse comparative plus récente. Un suivi de l'évolution de la part (en montant) des travaux fournis à trois types de fournisseurs (atelier des GPM, atelier GIE DP et « autre fournisseur ») est effectué par le GIE DP, mais cette analyse reste incomplète dans la mesure où elle n'indique pas dans quelles proportions les marchés ont été mis en concurrence et dans quelles proportions les ateliers des GPM étaient plus chers (ou moins chers) que l'atelier du GIE DP ou des entreprises privées. Il serait nécessaire de pouvoir disposer d'une comparaison des coûts de maintenance actualisée, d'autant que l'étude TECNITAS est ancienne et que la réforme portuaire a été mise en œuvre après.

Comme pour la comparaison des coûts des dragues du GIE DP avec ceux des dragues privées, il s'agit d'un élément essentiel de décision dans la stratégie à adopter. Il est curieux qu'une telle analyse n'ait pas été demandée en préalable à l'étude sur la nouvelle gouvernance menée en 2013. Même s'il s'agit d'un élément de pilotage délicat, il est indispensable à l'analyse et à la prise de décision par le GIE DP, puisque le coût de la maintenance entre dans le coût total des dragues du GIE DP.

Le GIE DP a indiqué avoir connaissance des prix proposés par chacun des ateliers et pouvoir renforcer son rôle d'expertise en alimentant à terme sa base de données (temps de réalisation et coûts) avec des prestations comparables exécutées par les ateliers des GPM et des entreprises privées. Ces prix n'ont pas été communiqués à la Cour. Celle-ci prend néanmoins acte de l'intention du GIE DP de tenir une base de données à ce sujet.

b. Un suivi de ces coûts tout relatif du côté des GPM

Les seuls GPM concernés sont le GPMNSN, le GPMB, le GPMH et le GPMR. Le GPMD ne dispose pas d'atelier chargé de l'entretien car il n'a aucun engin de dragage et ne loue pas de drague coque nue. Le GPMLR ne dispose pas non plus d'atelier à proprement parler. Il a indiqué réaliser la maintenance et l'entretien de la Cap d'Aunis de façon partagée entre l'équipage et des contrats d'intervention passés avec des entreprises extérieures.

Les quatre GPM concernés ont confirmé qu'il n'y a pas eu d'étude sur le coût comparé des ateliers et des entreprises privées depuis l'étude TECNITAS. Certains disposent en propre de dragues ou engins (GPMNSN – Milouin et André Gendre -, GPMR – bigue Brotonne - et GPMH – Le Caux) et doivent assurer la maintenance de ces engins. Tous louent coque nue des dragues ou engins au GIE DP. À ce titre, leurs ateliers peuvent être consultés à l'occasion des arrêts techniques en parallèle à la consultation d'ateliers d'entreprises privées et, si la proposition de ces ateliers des GPM est meilleure, les travaux leur être attribués.

Le GPMB a indiqué qu'en l'absence d'étude, il n'est pas en mesure de comparer les différences par rapport aux ateliers privés. Le GPMNSN a également indiqué qu'en l'absence de référence externe actualisée et fiable, il est difficile de comparer les coûts avec le secteur privé. Il a souligné que la seule référence objective est la consultation annuelle de l'agence Atlantique du GIE pour la réalisation de l'arrêt technique de la Samuel de Champlain, drague en convention de gérance au Havre, où une part conséquente est attribuée aux ateliers du Port, « apparemment financièrement équilibrée après négociation » (cf. analyse *infra*). Il n'a donné aucune précision concernant la maintenance du Milouin et de la drague André Gendre, ce qui ne permet pas de déterminer s'il a fait une mise en concurrence pour ces maintenances ou s'il les confie directement à son atelier.

Le GPMH a indiqué que pour la maintenance de la drague Gambe d'Amfard, louée coque nue au GIE DP, les ateliers du port du Havre sont consultés à l'occasion des arrêts techniques après et/ou avant consultation d'ateliers d'entreprises privées et que si la proposition des ateliers du port reste dans le prix du marché, les travaux leurs sont attribués, sinon ils sont confiés à des entreprises après mise en concurrence. Il n'a donné aucune précision sur la maintenance du remorqueur Le Caux.

Enfin, le GPMR a précisé qu'une cellule interne à l'atelier de réparation navale du port émet les commandes mais qu'il n'y a en principe pas de mise en concurrence entre les ateliers du GPMR et des entreprises privées pour les prestations qui peuvent être réalisées (en compétences et en disponibilité) par les ateliers du GPMR. La raison avancée est double :

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

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

c. Un positionnement de la tutelle non facilitateur

Plusieurs lettres adressées aux syndicats par les ministres en charge des transports, le 30 juin 1999, le 23 décembre 2011, et par le directeur des services de transport le 28 mai 2013, donnent des orientations qui vont dans le sens d'un recours, pour partie, aux services des ateliers des ports pour la maintenance des navires. Ceci ne facilite ni le développement des mises en concurrence par les ports de leurs ateliers avec des entreprises privées ni la mise en place de telles mises en concurrence par le GIE DP. Si celui-ci sollicite les entreprises privées pour une part non négligeable des maintenances à effectuer, il sollicite également les ateliers des ports, et il y a rarement mise en concurrence entre les deux. La réponse (*supra*) du GPMR l'illustre.

d. Quelques pistes d'analyses comparées

Quelques analyses ont pu être effectuées, à partir des données fournies par le GPMH (maintenance de la Gambe d'Amfard sur 2011, 2012 et 2013) et le GIE DP. Elles semblent confirmer les constats mentionnés *supra*.

Une faible mise en concurrence entre l'atelier et des entreprises privées est constatée dans le cas cité ci-dessus pour le GPMH : un lot sur 18 en trois ans. Les possibilités de comparer les prix des ateliers du GPMH avec ceux des entreprises privées sont donc limitées : il ne peut s'agir que d'un exemple ponctuel. Pour ce lot, l'estimation du service du GPM et la proposition de l'atelier du GPM sont plus chères que l'offre correspondante de l'entreprise titulaire.

Par ailleurs, le GIE DP a fourni les tableaux récapitulant les différentes propositions de prix reçues pour les arrêts en 2011 (un seul) et en 2012 (trois) de la Samuel de Champlain (arrêt découpé par lots faisant l'objet chacun d'une consultation). Concernant la Daniel Laval, le GIE DP a indiqué qu'il n'y avait pas eu ce type de situation, sans précision supplémentaire. Il semblerait donc qu'il n'y ait pas eu de mise en concurrence.

L'analyse des données fournies pour la Samuel de Champlain, en 2011 comme en 2012, montre que le nombre de mises en concurrence entre des entreprises et l'atelier du port et le nombre d'attribution directe à l'atelier du GPMNSN est réduit, mais que celui à une entreprise privée, sans qu'il y ait mise en concurrence avec une autre entreprise privée ou l'atelier du GPMNSN, est plus important. En 2011, l'atelier du GPMNSN est plus cher que l'entreprise retenue pour deux lots et moins cher pour le troisième lot. Sur le montant total, il est également plus cher. En 2012, l'atelier du GPMNSN est plus cher que l'entreprise pour trois lots sur 10 et moins cher pour les autres. Son positionnement semble hétérogène (moins cher et plus cher pour une même spécialité dans des mises en concurrence différentes). Sur le montant total, l'atelier est plus cher sur l'une des trois mises en concurrence et moins cher sur les deux autres.

3. Une sous-utilisation des dragues constatée par le GIE mais peu analysée

Comme cela a déjà été relevé, la sous-utilisation des dragues est un constat régulièrement fait en assemblée générale, même si la réduction du nombre de dragues a contribué à améliorer un peu l'adaptation de la capacité aux besoins.

Cette sous-utilisation est peu analysée. Le GIE DP dispose pourtant de données qui permettraient de le faire, par exemple, d'un suivi en temps réel, grâce à l'informatique embarquée, des temps d'exploitation, de trajet, d'avarie ou autres des deux dragues sous convention de gérance.

L'analyse fournie par le GIE DP est sommaire et repose sur les heures programmées au lieu des heures réalisées. Il n'existe pas au sein du GIE DP de tableau de suivi de l'utilisation de chaque drague permettant de détecter une sous-utilisation et de suivre l'évolution de celle-ci pour la restreindre au maximum.

L'analyse du GIE DP repose sur un potentiel d'utilisation de la drague estimé à 6 375 heures par an. Cette estimation provient d'un calcul du temps d'armement (7 500 heures par an pour les dragues armées 24 heures par jour en tenant compte de la durée de l'année diminuée des arrêts obligatoires, notamment pour entretien annuel) et d'un ratio de temps de location sur temps d'armement de l'ordre de 85 % estimé en tenant compte des arrêts en cours d'exploitation pour avitaillements, relèves d'équipage, etc.

Le GIE DP explique avoir retenu, dans cette analyse, les heures programmées et non les heures réellement effectuées au motif que les réalisations peuvent être influencées par certains aléas liés à l'exploitation.

Cet argument est difficilement compréhensible dans la mesure où, pour les dragues sous convention de gérance, les tableaux de suivi par informatique embarquée sont précis et permettent de disposer du détail des temps d'arrêt liés aux intempéries, aux avaries, etc. Ceux-ci peuvent donc être mis de côté dans l'analyse pour ne distinguer que le temps d'exploitation qui aurait pu être utilisé (sans avarie, sans intempérie, grève ou autre aléa) et qui ne l'a pas été faute de mutualisation ou en raison d'une surcapacité ou d'une inadéquation du parc du GIE DP.

Selon les principes mentionnés plus haut, le GIE DP a fourni les données pour deux années (2005 et 2012) et quatre dragues de gérance : le taux de non-utilisation du temps d'exploitation programmé aurait globalement diminué entre 2005 et 2012 (13,7 % et 4,3 % respectivement). Il s'agit là néanmoins d'une évaluation rapide, car fondée sur les seules dragues de gérance et sur deux années seulement. De plus, après vérification des calculs de pourcentage, il s'avère que ceux-ci sont en fait légèrement plus élevés : 15,82 % en 2005 et 4,44 % en 2012.

Enfin, le GIE DP indique, sans fournir les données de calcul, que la prise en compte des réalisations (au lieu des programmations) conduirait à un résultat sensiblement différent (22,7 % en 2005 et 11,2 % en 2012). Il ne détaille pas l'analyse par drague sur ce dernier point.

Le GIE DP ne fournit pas d'analyse concernant les dragues louées coque nues qui sont pourtant des dragues mono-portuaires pour la plupart. Il indique que les « dragues en location coque nue ne sont pas citées car leur utilisation n'évolue pas structurellement » et que « seule la Gambe D'Amfard est dans une situation différente de la Robert Peyronnet, qu'elle a remplacée ; ceci ne modifie pas qualitativement les conclusions qu'on peut tirer du tableau ». Pour la raison évoquée précédemment, il est difficile de penser que les dragues louées coque nue ont une sous-utilisation comparable à celle des dragues sous convention de gérance. Il conviendrait qu'une analyse plus précise de la sous-utilisation des dragues, quelle que soit leur mode de location, soit effectuée au sein du GIE DP pour présentation en assemblée générale.

À partir des tableaux de l'informatique embarquée des dragues sous convention de gérance, une première analyse a pu être menée par la Cour. Il en ressort que l'estimation du ratio à 85 % n'est pas une hypothèse toujours vérifiée et qu'elle varie d'une drague à l'autre et d'une année à l'autre.

La drague Samuel de Champlain ayant un régime « 24 heures sur 24 » et « sept jours sur sept », le nombre total d'heures annuel serait de 8 640. Le calcul des temps non armés de la drague entre 2007 et 2012 pour les deux estimations (temps annuel total et estimation temps du GIE DP) montre qu'ils varient entre 7 et 31 %.

4. Une absence d'analyse des avaries (récurrence et coût)

a. Des avaries non recensées de façon synthétique et non analysées

Le GIE DP a recherché les informations relatives à ces avaries dans chacun des dossiers d'archives. Il serait utile de disposer d'un fichier informatique les recensant de façon à pouvoir les consulter rapidement et les avoir à disposition en permanence.

Des incohérences entre les informations fournies par le GIE DP et les GPM sur les avaries montrent que le coût de ces avaries n'est pas connu de tous. Il serait souhaitable que le GIE DP fasse des points réguliers de ce coût en séance des assemblées générales. Ces points serviraient à asseoir les débats sur la stratégie à adopter et sur la programmation des opérations de dragage (temps de dragage réellement disponible, nombre de jours minimum probable de recours aux entreprises privées selon les moyennes sur la période, etc.).

b. Des avaries nombreuses et coûteuses en réparations comme en disponibilité des dragues

La liste des principales avaries et des prolongements d'arrêts techniques non prévus a été fournie par le GIE DP. Le nombre d'avarie est de 35 sur la période, principalement survenues en 2006 (7) et 2009 (8). Les dragues les plus concernées sont la Daniel Laval, puis la Samuel de Champlain, la Pierre Lefort et la Gambe d'Amfard. Le nombre d'arrêts techniques prolongés est de 11, principalement sur la Daniel Laval. Enfin, le nombre de jours d'immobilisation des dragues est de 837 sur la période.

Si le nombre d'avaries et d'arrêts techniques peut paraître important et surtout récurrent sur certaines dragues, il est difficile de juger de la possibilité réelle de les réduire, car nombre d'entre eux ne sont pas prévisibles. Néanmoins, suivant le nombre de jours pendant lequel la drague ne peut officier, il peut être nécessaire de faire appel à une autre drague du GIE DP (s'il y en a une disponible) ou plus généralement à une drague privée. Certaines situations (notamment, dans les estuaires) nécessitent des dragages d'entretien fréquents pour permettre l'arrivée des gros navires. Certains ports ne peuvent donc retarder les dragages en raison d'une avarie.

c. Des recours aux dragues privées en conséquence

Le GIE DP a fourni la liste des cas où un recours à une drague privée a été nécessaire. Elle ne semble toutefois pas exhaustive. Ce coût s'ajoute à celui des réparations à faire dans le cadre d'avaries.

Les ports doivent prioritairement utiliser les dragues du GIE, le recours aux dragues privées étant déclenché en cas d'impossibilité de l'une ou l'autre des dragues, ou en cas de saturation des moyens du parc. Le GIE DP a indiqué qu'il n'y avait pas eu de négociations d'engagements à moyen terme avec les groupes privés, autorisant les ports à recourir à leurs engins. Il n'a, en cela, pas donné suite aux dernières recommandations de la Cour.

Le GIE DP s'interroge sur le type de consultation à appliquer pour le recours à une drague privée (contrat d'engagement à moyen terme ou consultation sur « spot », après examen rapide concernant la disponibilité et/ou la proximité des dragues privées connue par le système de suivi des dragues géolocalisées). Si cette seconde option était préférée par le GIE, il conviendrait de l'indiquer clairement dans les documents orientant la stratégie du groupement et d'en analyser les effets postérieurement (en alimentant une base de données au fur et à mesure des recours à des dragues privées) pour valider ou infirmer la décision.

F. LES BASES D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE POSÉES EN OCTOBRE 2013

a. Une étude explorant plusieurs scénarios de gouvernance

Une étude, commandée à un cabinet extérieur, a eu pour objectif de fournir au GIE DP un scénario d'évolution de l'organisation et de la gouvernance des dragages d'entretien. Ce scénario devait :

- tenir compte des obligations juridiques et réglementaires et notamment s'inscrire dans le respect du *in house* ;
- préciser le mode de fonctionnement entre les parties prenantes (GPM et GIE DP) ;
- définir leurs rôles et leurs responsabilités.

Plusieurs scénarios ont été étudiés au travers de groupes de travail et d'éléments recueillis lors des entretiens et réunions avec les ports et le GIE DP. L'étude menée n'a reposé à aucun moment, y compris pour le choix du scénario, sur des analyses techniques et financières telles que celles présentées plus haut. Seule une étude juridique a été menée. Elle est évoquée plus loin et exclut l'hypothèse d'un GIE armateur.

Les deux scénarios consistant à conserver la situation actuelle en l'améliorant et en une location coque nue avec abandon de l'« interportuarité » ont été écartés. Un scénario de location coque nue avec sous-location entre GPM a été retenu et détaillé. Un processus de gestion des dragages d'entretien (gestion de la flotte et construction du schéma directeur, exploitation et maintenance des dragues) a ensuite été proposé et validé en assemblée générale en octobre 2013.

La question des tarifs a été examinée après la nomination des directeurs généraux de ports (mars 2014) et validée. La question de la sortie éventuelle de l'État du GIE DP a également été évoquée.

b. L'hypothèse non retenue d'un GIE armateur

L'hypothèse de faire du GIE un armateur employant les marins du dragage a été analysée. Une note produite en décembre 2012 souligne le risque juridique de cette option. Le GIE DP deviendrait une société, et non plus une entité publique investie, en coopération avec les GPM, dans une mission de service public. La coopération interportuaire ne pourrait de ce fait plus se situer dans le cadre des dérogations à la mise en concurrence évoquées plus haut.

c. Les principes d'organisation des dragages validés en octobre 2013

La gestion est simplifiée et repose sur le principe de la seule location coque nue, ainsi que sur une relation contractuelle bipartite : location coque nue des dragues entre le GPM armateur et le GIE DP (les conventions de gérance et de location armée sont abandonnées) et sous-location des dragues armées et maintenues entre le GPM armateur et le GPM sous-loueur.

Les dragues ont été classées en deux catégories, A et B, l'affectation des engins à ces catégories pouvant être revue à chaque mise à jour du schéma directeur des dragages approuvé par l'assemblée générale. La catégorie A correspond aux dragues actuellement mono-portuaires et la catégorie B comprend les deux dragues actuellement sous convention de gérance.

La maintenance des dragues est organisée de deux façons en fonction de la catégorie de la drague : maîtrise d'œuvre assurée par le GPM armateur (drague de catégorie A) et maîtrise d'œuvre assurée par le GIE DP (drague de catégorie B).

La construction du schéma directeur et la gestion de la flotte

Les GPM, armateurs et sous-loueurs, définissent leur politique générale de dragage à un horizon de dix ans en cohérence avec leur stratégie. Les équipes du GIE DP analysent ces besoins et les consolident. Une note de synthèse est présentée à l'assemblée générale qui arbitre et valide cette consolidation des besoins. Le schéma directeur est construit sur cette base avec un horizon de dix ans. Il est présenté pour validation formelle à l'assemblée générale. Les membres du GIE DP s'engagent par ailleurs à respecter le schéma directeur pendant les cinq premières années. Le GIE révisé annuellement ce schéma, notamment en cas d'évolution technologique ou d'opportunités d'acquisition ou de vente. Dans le cadre du déploiement de ce schéma directeur, les équipes du GIE DP pilotent la construction et l'acquisition des dragues. Les GPM participent, aux côtés du GIE DP, à la rédaction des cahiers des charges pour l'acquisition ou la construction de nouvelles dragues, puis au suivi du chantier. Chaque étape de la construction est validée par l'assemblée générale.

Certains des éléments prévus dans cette nouvelle gouvernance figuraient déjà pour partie dans les textes mais n'étaient pas appliqués : le principe du schéma directeur glissant était inscrit dans le règlement intérieur, par exemple. Les engagements des ports dans les spécifications techniques des nouvelles dragues à construire ne sont pas plus forts dans cette présentation que dans l'article 2 du règlement intérieur. L'arbitrage et la validation par l'assemblée générale étaient déjà prévus.

Ce processus a surtout le mérite de resituer cette nouvelle gouvernance dans un cadre juridique précis et de souligner la façon dont ces étapes se suivent ainsi que les responsabilités et engagements de chacun.

La nouvelle gouvernance prévoit une réappropriation de l'exploitation par les GPM

Le GIE DP rédige la convention de coque nue qui est validée avec le GPM armateur et signée. Le GPM armateur définit le barème tarifaire de sous-location (détail des coûts imputés dans le coût de location) que les équipes du GIE DP analysent (revue critique des

composantes du barème) avant présentation en assemblée générale. Les barèmes de sous-location de chacun des ports armateurs seraient ainsi validés. Le GIE DP gèrerait l'appel d'offres pour conclure un marché à bons de commandes pour le recours à des prestations de dragage externe en cas d'indisponibilité des dragues du GIE DP (mise en concurrence) et l'attribution des marchés serait validée en assemblée générale.

Les GPM s'engagent contractuellement à utiliser les dragues à un niveau défini collégalement et à mettre au point les plannings qui seraient ensuite validés et/ou arbitrés par le GIE DP. Pour ce faire, les GPM communiquent leurs besoins de dragage (hypothèses, volume, période). Les GPM armateurs établissent les devis de la prestation de dragage (nombre d'heures x barème tarifaire). Le GIE DP contrôle la pertinence du barème tarifaire de sous-location appliqué dans le devis et la cohérence avec le schéma directeur en vue d'une présentation et d'une validation de celui-ci en assemblée générale. Les GPM sous-loueurs signent le devis annexé à la convention de sous-location. Les GPM armateurs et sous-loueurs construisent le planning de dragage que le GIE DP analyse pour s'assurer de l'optimisation de l'utilisation des dragues et l'arbitrer. L'assemblée générale valide sur cette base le planning annuel de dragage.

Le GPM armateur arme la drague et réalise le dragage pour son compte ou pour le compte du GPM sous-loueur qui peut demander à ajuster son besoin de dragage en cours d'année. Le GIE DP analyse ces ajustements et analyse ensuite avec le GPM sous-loueur les résultats de dragage (conformité des devis, performance, rendements, etc.). Le GPM armateur facture la prestation de dragage au port sous-loueur. Le GIE DP analyse la facture émise par le GPM armateur et arbitre les écarts entre prévisionnel et réalisé. Il contrôle également *a posteriori* le tarif appliqué et présente son analyse en assemblée générale. Le GPM sous-loueur règle enfin sa facture au GPM armateur.

Une responsabilité de la maintenance répartie par catégorie de drague et niveaux

La nouvelle gouvernance prévoit également une maintenance définie selon cinq niveaux (maintenance préventive assurée par le personnel des GPM armateurs à bord, conformément aux règles d'entretien précisées par le constructeur pour les niveaux 1 et 2, puis plan de maintenance pluriannuel défini par le GPM armateur et le GIE DP soumis à la validation de l'assemblée générale pour les niveaux 3, 4, 5 et les arrêts techniques). La responsabilité des maîtrises d'œuvre et d'ouvrage est définie selon ces niveaux et selon la catégorie de la drague, A ou B. La maîtrise d'œuvre pour la maintenance de niveau 5 est assurée par le GIE DP quelle que soit la catégorie de la drague. Pour les autres niveaux, les règles sont définies comme suit.

Tableau n° 5 : Rôles et responsabilités dans la nouvelle maintenance des dragues

	GIE DP	GPM armateur
Drague de catégorie A	Maîtrise d'ouvrage	Maîtrise d'œuvre déléguée
	Maîtrise d'œuvre Maintenance de niveau 5 Maintenance de niveaux 3 et 4 si les opérations concernées sont immobilisables	Maîtrise d'œuvre Maintenance de niveaux 1 et 2 Maintenance de niveaux 3 et 4 si les opérations concernées ne sont pas immobilisables
Drague de catégorie B	Maîtrise d'ouvrage	
	Maîtrise d'œuvre Maintenance de niveaux 3, 4 et 5	Maîtrise d'œuvre Maintenance de niveaux 1 et 2

Source : étude présentée en assemblée générale du GIE DP

Les tarifs

Les composantes des charges directes seraient l'annuité d'amortissement (structure, composants, pièces de rechange), la tarification minimale serait abandonnée au profit du maintien de l'annuité complète, les assurances et le coût de la maîtrise d'œuvre et de la maintenance des dragues dont le GIE DP ne délègue pas la maîtrise d'ouvrage (coût à sa charge).

Les composantes des charges indirectes seraient les coûts de fonctionnement du GIE (un objectif de maîtrise des charges serait ainsi fixé par l'assemblée générale), les charges financières, la suspension des loyers et la provision pour renouvellement (calculée selon l'objectif d'atteinte du ratio dettes / CAF défini par l'assemblée générale et à corrélérer avec les durées d'amortissement).

Les charges indirectes sont imputées au prorata du poids des charges directes hors coût de maîtrise d'œuvre et de maintenance. Pour définir le coût de la maintenance à retenir pour l'année n+1, le GIE DP a décidé de s'appuyer sur la moyenne des coûts annuels de maintenance sur un cycle glissant de quatre années, sur la base des comptes clôturés n-1, n-2, n-3 et n-4.

d. Un problème soulevé : la sortie éventuelle de l'État du GIE DP

L'étude faite par le cabinet extérieur soulève la question de la présence de l'État comme membre et de l'importance de sa participation (actuellement, 49 parts sur 99).

Cet aspect de l'étude a été évoqué en assemblée générale à la fin de 2013 ainsi que dans l'étude remise en avril 2014. L'étude renvoie, au-delà de l'analyse de la cessibilité des parts financières détenues par l'État, à un retrait partiel et à la définition de droits et prérogatives spécifiques en amont des décisions importantes. L'État a indiqué qu'il lui revenait de décider sur ce point et non aux instances du GIE.

e. Les limites de la nouvelle gouvernance : les points d'attention

Cette nouvelle gouvernance repose sur le respect, par le GIE DP et les GPM armateurs, du cadre juridique défini qui consiste à appliquer les règles des contrats *in house* que ce soit entre le GIE DP et les GPM armateurs ou entre les GPM armateurs et les GPM sous-loueurs. La jurisprudence de 2009 est, en effet, le seul jugement rendu dans ce sens. Il convient d'en appliquer tous les éléments de jugement explicités *supra*.

Le GIE doit disposer d'un réel pouvoir de contrôle de l'activité de dragage et de l'utilisation des dragues. Son rôle est de fédérer tous les membres autour d'une mission unique de service public : le dragage d'entretien. Un non-respect des conditions du schéma directeur, de la mise à disposition des dragues, ou par exemple une politique tarifaire autonome décidée par un GPM seul, seraient susceptibles de faire requalifier les contrats passés entre GIE DP et GPM armateurs ou entre GPM armateurs et GPM sous-loueurs en les excluant de la dérogation au titre du *in house* et de la jurisprudence de la CJCE de 2009. Il serait alors considéré qu'ils auraient dû être soumis à une mise en concurrence.

Les conclusions de l'étude précisent, de plus, que le GIE doit veiller à ce que les éventuelles prestations de dragage pour des tiers non-membres du GIE soient marginales et très limitées. Il serait prudent qu'il n'y en ait en fait aucune. La passation de tels contrats, n'instaurant aucune coopération en vue de la mise en œuvre d'une mission de service public commune mais correspondant à une simple prestation pour un tiers, ne relèverait pas de la dérogation au titre du *in house*.

Les GPM disposent, dans cette nouvelle gouvernance, d'une grande liberté. Il est essentiel, pour que le système ne soit pas remis en cause ou attaqué par des concurrents européens, et reste donc pérenne, que les règles encadrant la dérogation du *in house* et de la jurisprudence de 2009 soient respectées. Les assemblées générales du GIE DP sont, en ce sens, les garantes de ces règles. Leur fréquence, leur fonctionnement et les méthodes de validation doivent être irréprochables. La recommandation, citée *supra* en partie I sur la remise à jour des textes encadrant les instances du GIE DP (statuts, règlement intérieur), prend ici toute son importance. Ces textes doivent être mis en cohérence avec la nouvelle gouvernance choisie par le GIE DP.

Enfin, la Cour souligne qu'il convient de veiller à la sécurisation juridique du dispositif par la définition rigoureuse des missions du service public de dragage et l'amélioration du suivi des coûts (cf. parties précédentes), afin de ne pas être mis en défaut au regard des critères de la jurisprudence Altmark comme de l'avis rendu par la Commission européenne au titre des aides d'État (n° N 520/2003 – Belgique).

Recommandation : Rédiger et faire approuver par l'assemblée générale un document stratégique clair et complet reposant sur des analyses techniques et économiques à jour ainsi que sur une optimisation des matériels et coûts globaux.

PARTIE III : COMPTES ET ANALYSE FINANCIÈRE

I. LA PROCÉDURE ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

A. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE : DES DÉLAIS RESPECTÉS MAIS DES PROCÉDURES PEU FORMALISÉES

1. L'élaboration et l'approbation des EPRD

Le budget prévisionnel N+1, établi par le responsable administratif et financier est présenté au cours du quatrième trimestre de l'année N à l'assemblée générale, qui approuve le compte d'exploitation prévisionnel, les tarifs de location des engins loués coque nue, le montant des frais de structure (STRA), les tarifs de location des engins loués armés et le compte des opérations en capital.

Les documents produits sont de bonne qualité et permettent une lecture claire des enjeux financiers pour l'exercice à venir. Toutefois, les procédures d'élaboration sont peu formalisées. La petite taille du GIE, les effectifs restreints et les contacts quotidiens entre le responsable financier et l'administrateur ont pu permettre un fonctionnement sans formalisation, mais celle-ci est néanmoins nécessaire.

Une note encadrant la procédure d'élaboration budgétaire, les différentes étapes de cette procédure, ses acteurs ainsi que les délais de réalisation des budgets prévisionnels et d'approbation devrait être rédigée afin de formaliser ces procédures.

2. Les délais d'approbation

L'article R. 232-3 du code de commerce prévoit qu'un compte de résultat prévisionnel doit être établi annuellement, au plus tard quatre mois après le début de l'exercice, la prévision portant sur un an. À ce document est joint un rapport écrit. Ce compte de résultat prévisionnel est révisé, au plus tard, quatre mois après la fin du premier semestre.

L'examen des documents budgétaires du GIE montre qu'au cours de la période 2005-2012, les comptes de résultat prévisionnels ont été approuvés avant le 30 avril de l'année N+1 mais qu'ils n'ont pas fait l'objet de révisions au cours des seconds semestres des exercices N.

B. LA PRÉVISION BUDGÉTAIRE : DES ÉCARTS PARFOIS SIGNIFICATIFS MAIS DIFFICILEMENT MAÎTRISABLES

1. Les écarts constatés dans l'exécution du budget de fonctionnement

Au cours de la période examinée, l'établissement a rencontré des difficultés de prévision des charges et produits en section des opérations courantes de manière récurrente. En effet, les prévisions de charges ont été inférieures aux réalisations durant cinq exercices sur les huit examinés. De même, les produits ont été inférieurs aux prévisions au cours de cinq exercices. Il ressort de ces écarts que les résultats prévisionnels étaient toujours positifs, alors que les résultats réalisés ont été négatifs à quatre reprises. Les taux d'exécution se situent entre 94 % et 120 % pour les charges comme les produits.

2. Des difficultés prévisionnelles intrinsèques à l'activité de dragage

Les résultats nets déficitaires, alors que les comptes de résultats prévisionnels dégageaient un résultat positif, s'expliquent par deux facteurs :

- des produits de location d'engins inférieurs aux prévisions, en raison de prolongation d'avaries et des arrêts techniques ;
- la hausse des prix des combustibles.

À l'inverse, en 2009, les produits prévisionnels ont été largement sous-évalués et le résultat net a été supérieur de 7,4 M€ par rapport au résultat prévisionnel, notamment en raison de la vente de trois engins (André Gendre, le Milouin et La Hève).

Les produits et les charges du GIE sont ainsi fortement dépendants des temps de locations des engins de dragage. L'imprévisibilité des avaries qui touchent les navires, de même que des durées d'arrêts techniques (plus longs que prévus) expliquent les écarts entre les prévisions et les réalisations.

Le GIE établit son budget en fonction des besoins prévisionnels tels qui ressortent des projets stratégiques élaborés par les GPM, mais, en cas d'aléas, les prévisions financières se trouvent largement perturbées, et il n'est pas toujours possible de redéployer le reste de la flotte du GIE. Le recours à des dragues privées pour pallier ce type d'événements se révèle coûteux en l'absence de possibilité de mise en concurrence des différents prestataires, d'autant plus que le principe en vigueur est de facturer la drague extérieure aux ports clients au même prix que la drague en avarie.

Le code de commerce prévoit que le compte de résultat prévisionnel est révisé, au plus tard, quatre mois après la fin du premier semestre. Or le GIE n'a, durant la période contrôlée, jamais pratiqué de révision des budgets prévisionnels. De telles modifications au cours du deuxième semestre permettraient de tenir compte de certaines avaries et de certains prolongements d'arrêts techniques et donc de revoir les trajectoires financières.

Recommandation : Réviser les comptes de résultat prévisionnels en cas de modifications substantielles en cours d'exercice, conformément aux dispositions du code de commerce.

II. LES COMPTES DU GIE: DES DOCUMENTS COMPLETS ET CERTIFIÉS MAIS DES BALANCES NON SOLDÉES

1. Formes des comptes et pièces à l'appui

Conformément aux articles L.123-12 et suivants du code du commerce, les GIE doivent établir :

- des comptes annuels arrêtés par l'organe de gestion et soumis à l'approbation de l'assemblée. Ils comprennent le bilan, le compte de résultat et une annexe ;
- les quatre documents liés à la prévention des difficultés des entreprises. Il s'agit : du compte de résultat prévisionnel, du plan de financement prévisionnel, de la situation de l'actif réalisable et disponible et du passif exigible et du tableau de financement.

Les comptes annuels ont été fournis à la Cour de même que les rapports de l'administrateur. Toutefois, les rapports et documents présentés ne mentionnaient pas la situation de l'actif réalisable et du passif exigible. Il conviendra d'insérer, dans le rapport de l'administrateur, les éléments relatifs à cette situation.

Les balances de 2005 à 2012 ont également été fournies par le GIE. Elles présentaient, cependant, des écarts importants entre les soldes de sortie et les soldes d'entrée, alors que l'article L. 123-19 du code du commerce prévoit que le bilan d'ouverture d'un exercice doit correspondre au bilan de clôture de l'exercice précédent. Ces écarts s'expliquent par l'absence de solde des balances au 31 décembre de chaque exercice. Le solde est réalisé en avril ou mai N+1 avec des ordres de dépenses de régularisation. Le rapprochement entre les ordres de dépenses (OD) en N+1 et les montants des balances de sorties ont permis de retrouver les équivalences. Sans ce rapprochement entre les OD et les balances de sortie, il est impossible de vérifier l'exacte reprise des soldes entre deux exercices. Il paraît donc indispensable d'adopter une présentation des balances soldées en fin d'exercice. Le logiciel comptable utilisé étant celui du grand port maritime de Rouen, il n'y a aucune raison que cette opération ne puisse se faire en fin d'exercice.

De 2000 à 2005, le GIE présentait son compte de résultat en distinguant fonction patrimoniale et fonction d'exploitation. Cependant, cette présentation mêlant comptabilité générale et comptabilité analytique était très complexe et son suivi, dans un établissement aux effectifs faibles, paraissait trop lourde. Le précédent rapport de la Cour préconisait la fin de ce système en abandonnant cette distinction « inutilement complexe ». Le GIE a renoncé à cette présentation dès l'exercice 2006.

2. La certification des comptes du GIE

L'article 18 des statuts du GIE prévoit que le contrôle des comptes du groupement est confié à un commissaire désigné par l'assemblée générale. Pendant la période analysée, le commissariat aux comptes a été confié à un premier commissaire de 2005 à 2009, puis à un second à compter de 2010 et ce, pour un mandat de six ans. De 2005 à 2012, les comptes ont été certifiés sans réserve.

Il convient toutefois de préciser que la désignation de commissaires aux comptes n'est pas prévue par la loi pour les GIE de moins de 100 salariés. Le GIE Dragages-Ports s'y est donc soumis volontairement.

Recommandation : Établir des balances soldées en fin d'exercice permettant de constater l'exacte reprise des soldes et compléter le rapport de l'administrateur par la situation de l'actif disponible et du passif exigible.

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

A. LES PRODUITS : UNE SITUATION DE CROISSANCE MAIS QUI RESTE CONDITIONNÉE À LA RÉALISATION DES AFFAIRES

1. Les produits d'exploitation ; une diminution importante essentiellement due à la baisse du chiffre d'affaires

Durant la période examinée, le chiffre d'affaires a diminué de 22 % (soit 9 M€) et les autres produits d'exploitation de 98 % (soit 3 M€).

a. Le chiffre d'affaires : une baisse liée à la diminution d'activité

Le chiffre d'affaires du GIE provient du remboursement d'avaries et des locations d'engins de dragage et d'engins extérieurs. Sur ce dernier point, il convient de distinguer la location d'engins de dragage qui appartiennent en propre au GIE⁴ et la location d'engins extérieurs, c'est-à-dire que le GIE loue à des sociétés privées ou à des ports afin de les relouer. Le GIE recourt à ces locations afin de compenser les éventuelles faiblesses de son propre parc, lesquelles découlent de deux phénomènes : l'immobilisation des engins appartenant au GIE à la suite d'avaries et des demandes supérieures à la capacité du parc du GIE. Le parc du GIE est en effet calibré pour répondre aux besoins moyens des ports et non à leurs besoins maximum, a fortiori quand ces besoins sont simultanés.

Une diminution des produits issus des locations est constatée sur la période examinée de 13 % pour les coques nues, 19 % pour la location d'engins armés et de 68 % pour la location d'engins armés extérieurs. La part respective de ces trois types de locations est, elle, restée stable, à l'exception de l'exercice 2011 durant lequel la part des locations d'engins extérieurs a atteint 24 % en raison d'une avarie de deux mois touchant la drague Samuel de Champlain, d'un allongement des arrêts techniques pour la Daniel Laval et la Samuel de Champlain ainsi que des demandes du GPMB.

La baisse du chiffre d'affaires du GIE s'explique largement par :

- la perte de clientèle consécutive au transfert des ports d'intérêt national aux collectivités territoriales en 2006 et la réduction de la flotte effectuée en conséquence avec la vente des dragues René Gibert en 2007 et La Hève en 2009⁵. Cette évolution a entraîné une perte de chiffre d'affaire d'environ 5 M€ ;
- le remplacement de la drague Robert Peyronnet, en 2007 par une drague neuve, dorénavant gérée par le grand port maritime du Havre, dans le cadre du système de location coque nue ;

⁴ Parallèlement, parmi les locations d'engins appartenant au GIE il convient de distinguer les engins loués coque nue des engins loués armés. Si, en 2012, la part des locations armées est prédominante, une réflexion est cependant en cours au sein du GIE pour spécialiser son activité sur des locations coque nue, l'armement reviendrait alors, de manière systématique, à la charge des ports.

⁵ Gérés par Dragages-Ports en location armée.

- l'achat par le grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire, en 2009, des deux navires que Dragages-Ports lui louait précédemment en location coque nue.

b. La tarification et les marges de manœuvre

Les différents types de location

Le GIE présente deux modes de gestion des dragues et à ce titre deux types de tarification. À la location coque nue à un client unique s'ajoute la location armée, mise en œuvre à compter de 2001, pour gérer les dragues à vocation interportuaire comme la Hève, la Daniel Laval et la Samuel de Champlain. Dans ce système, le GIE est propriétaire des dragues et en confie l'armement à un port dénommé port gérant dans des conditions fixées par une convention de gérance. La drague est ensuite louée aux ports clients via des conventions de location.

Les loyers des engins coque nue couvrent les dépenses supportées par le propriétaire (amortissement, assurances, frais indirects et frais financiers liés aux investissements) auxquelles se rajoutent, pour les engins loués armés, les dépenses supportées par l'exploitant (carburant, entretien, frais de fonctionnement des agences du GIE, etc.). Par ailleurs, différents mécanismes particuliers sont venus compliquer le système (tarification minimale pour les locations coque nue, prise en compte des performances et des taux d'utilisation pour les engins armés). La location armée concerne environ un tiers des engins, assure les deux tiers du potentiel de dragage et a contribué, en 2012, à 88 % des recettes globales de location, soit 26 M€ sur un total de 29,5 M€.

Les mécanismes de fixation des tarifs

La fixation des tarifs s'appuie sur la comptabilité analytique. Un tarif de location annuel est établi pour chaque engin à la fin de l'exercice précédent, dans les conditions suivantes.

Pour tous les engins, un loyer coque nue est fixé annuellement comme suit :

- les charges directes sont facturées directement à l'engin et comprennent l'annuité d'amortissement, une tarification minimale correspondant à une demi-annuité d'amortissement pour les engins complètement amortis et l'assurance ;
- les charges indirectes sont facturées à l'engin au prorata de ses charges directes et comprennent les coûts de fonctionnement du GIE, les charges financières et les suspensions de loyers.

Pour les engins loués armés, un tarif de location horaire est établi au début de chaque année, sur la base de l'évaluation des coûts annuels apparaissant au budget du groupement et rapporté à l'heure prévisionnelle de facturation (les temps de route de port à port, prévus au programme annuel notamment, sont ainsi mutualisés) apparaissant dans le programme annuel d'exploitation. Ce coût comprend :

- un terme de structure et de frais généraux correspondant au loyer coque nue défini précédemment ;
- un terme d'armement et de fonctionnement défini par la convention de gérance ;
- un terme de maintenance et d'approvisionnement qui regroupe les prestations réalisées au titre de la maintenance et des approvisionnements pour le compte ou sous le contrôle du propriétaire, qu'elles soient exécutées par les ateliers du gérant ou par des prestataires extérieurs ;
- un terme d'exploitation regroupant les frais à la charge du propriétaire et résultant de la convention de gérance ainsi que les assurances.

Les tarifs sont proposés par l'administrateur du GIE qui les soumet pour approbation aux membres lors de l'assemblée générale. Celle-ci peut décider de tarifs préférentiels, notamment en raison des différences de productivité d'une drague entre deux ports. Elle autorise alors l'administrateur à adapter les tarifs aux situations rencontrées. Si cette possibilité offre l'avantage de la souplesse, elle ne permet pas une grande lisibilité de la politique tarifaire qui peut varier d'une situation à l'autre. Une plus grande transparence dans ce domaine serait souhaitable.

Comparaison entre les tarifs du GIE et les tarifs pratiqués par les entreprises privées

Les comparaisons entre les tarifs pratiqués par le GIE et ceux pratiqués par les entreprises privées françaises ou étrangères sont assez mal aisées. En effet, alors que le GIE pratique un tarif annuel pour les locations coque nue et un tarif horaire pour les engins loués armés, les entreprises privées facturent en tonne de matière sèche extraite ou par m³. De plus, comme indiqué *supra*, pour comparer objectivement les tarifs de location, les caractéristiques des dragues doivent être identiques.

Toutefois, les données collectées auprès des différents ports permettent un début d'analyse. À titre d'exemple, entre 2005 et 2012, le grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire a loué des engins armés au GIE à 12 reprises et, sur la même période, le port a loué des engins de dragues à des sociétés privées à six reprises. Le prix moyen calculé est inférieur pour les locations de dragues privées. Par ailleurs, entre 2005 et 2012, le grand port maritime de Bordeaux a loué des dragues au GIE à 28 reprises et à sept reprises des engins de dragues extérieurs, c'est-à-dire appartenant à des sociétés privées. Le coût de la location est là aussi inférieur les locations de dragues privées.

L'étude portant sur la nouvelle gouvernance du GIE traite de la mise en place d'une nouvelle politique tarifaire. Une réflexion sur ce thème a été lancée en 2012, à la demande du contrôleur de gestion et du contrôleur financier afin d'intégrer des marges suffisantes pour faire face aux risques d'exploitation. C'est dans cette optique que le régime de la location coque nue a été retenu pour la Jean Ango. Elle concerne la prise en compte d'une annuité complète d'amortissement dans le calcul des tarifs et non une demi annuité, comme actuellement, quand l'engin est totalement amorti et la constitution d'une provision pour renouvellement.

L'exercice tarifaire reste délicat pour le GIE dans la mesure où il doit concilier des intérêts contradictoires : des tarifs les plus bas et les plus compétitifs possibles par rapport au secteur privé pour les membres du GIE mais permettant également de dégager un bénéfice pour ne pas avoir un impact négatif sur les comptes de ses membres, également clients ; à l'exception de l'État et du GPMM, ce sont les mêmes.

2. Les produits financiers et les produits exceptionnels

Compris entre 8 475 € et 773 815 € durant la période analysée, les produits financiers se composent essentiellement des revenus des placements de trésorerie et des revenus de swaps. Les variations de ces produits s'expliquent par les montants placés ainsi que par les évolutions du taux EONIA. Ces produits concernent exclusivement des placements en SICAV.

Les produits exceptionnels ont varié entre 108 433 € et 7,3 M€ pendant la période. Ils sont composés de produits sur opérations de gestion mais également, en 2007 et 2009, de produits générés par la cession d'éléments d'actifs. En 2007, les cessions d'éléments d'actifs s'élèvent, en effet, à 3,7 M€ (vente des dragues René Gibert pour 3,35 M€ et R. Peyronnet pour 0,42 M€) et ventes de véhicules pour 4000 €, et, en 2009, elles atteignent 4,2 M€ (vente des dragues La Hève, A. Gendre et Milouin pour 1,2 M€, 0,8 M€ et 2,2 M€).

Dans la présentation du compte de résultat, ces produits issus des cessions d'éléments d'actifs cédés et les autres produits exceptionnels sont fusionnés sur une seule ligne, ce qui ne permet pas une lecture précise. Il conviendrait de présenter ces produits séparément (une ligne pour les comptes 775 et une ligne pour les comptes 778).

B. UNE BAISSÉ GLOBALE DES CHARGES QUI REFLÈTE LA DIMINUTION D'ACTIVITÉ DU GIE

Le GIE opère un suivi régulier de sa chaîne de dépenses sans pour autant avoir mis en place une politique de maîtrise des dépenses, notamment de fonctionnement.

1. Les charges d'exploitation : une évolution différenciée entre charges directement et indirectement liées à l'activité du GIE

Au cours de la période analysée, les charges d'exploitation ont enregistré une baisse de 34 % essentiellement sous l'effet de la diminution des achats et charges externes.

a. Les consommations de l'exercice

Il convient de distinguer deux types de charges.

Les charges directement liées à l'activité du GIE sont majoritaires et dépendent, par définition, du niveau d'activité du GIE et de l'état des engins de drague. Il s'agit, notamment, des combustibles, pièces de rechange, huiles et lubrifiants, etc. Le GIE n'a que peu de marges de manœuvre pour réduire ces dépenses. Seuls un suivi régulier des commandes, des stocks et la renégociation régulière de certains marchés sont à même de le permettre. Pendant la période examinée, ces dépenses enregistrent une forte baisse en lien avec la baisse d'activité du GIE. Seuls les postes d'achats non stockés (huile, outils, combustibles, pièces de rechange) sont restés stables et ce, malgré une diminution du parc de dragues (de 17 à 9 entre 2005 et 2012).

Les charges indirectement liées à l'activité du GIE correspondent à des dépenses de location de véhicules, de locaux, de matériels informatiques, de prestation de nettoyage, de formation, de téléphonie. Leurs évolutions sont diverses. Si un réel effort a été fait sur les dépenses de téléphonie et d'internet, certains postes ont fortement augmenté :

- les locations de bâtiments et terre-pleins pour le stockage des agences. Or les surfaces louées au Havre sont trop importantes. Des locaux mieux adaptés et plus petits permettraient quelques économies. Des renégociations sont actuellement en cours dans ce sens ;
- l'entretien des bureaux ;
- la maintenance informatique ;
- les frais et études, dont le montant élevé de 2011 s'explique en partie par des études réalisées pour les dragues Daniel Laval, Samuel de Champlain et sur l'organisation de la gouvernance des dragages.

Un recours plus systématique à des procédures d'achat avec mise en concurrence pourrait permettre de réduire sensiblement les montants de ces postes. Aujourd'hui, ces commandes sont passées au coup par coup en fonction des besoins du GIE par les agences et le siège sans concertation. Si les montants en jeu ne nécessitent pas le recours à une procédure formalisée, une commande unique, éventuellement pluriannuelle et plus importante, pourrait permettre au GIE de bénéficier de prix plus attractifs.

b. Les charges de personnel, une particularité de gestion

Les dépenses de personnel ne sont pas imputées sur des comptes 64 mais sur des comptes 621 dans la mesure où les personnels du GIE sont recrutés et rémunérés par les ports, le GIE remboursant *a posteriori* les salaires et primes augmentés de frais de gestion.

Durant la période, les charges de personnels ont diminué de 20 % passant de 1,3 M€ à 1,1 M€. Parallèlement, les effectifs sont passés de 21 à 15, soit une diminution de 29 %. La baisse des charges de personnel s'est donc faite à un rythme inférieur à celui de la baisse des effectifs.

c. Les dotations aux provisions

Une dotation pour risques et charges a été constituée en 2005 pour 701 500 € pour l'achat de pièces de rechange et pour l'entretien des engins. Les années suivantes, il n'a plus été constitué de provisions pour entretien, puisque le GIE a appliqué, conformément au règlement CRC 2004-06, une méthode de calcul des amortissements pour dépréciation par composant :

- une décomposition est effectuée pour les dragues louées armées. Les amortissements pour dépréciation sont calculés sur chaque composant suivant le mode linéaire en fonction de la durée de vie prévue ;
- il n'y a pas de décomposition pour les dragues louées coque nue. Les amortissements pour dépréciation sont calculés sur l'ensemble suivant le mode linéaire en fonction de la durée de vie prévue.

En 2005 et 2006, des provisions sur actif circulant ont également été constituées.

En 2005, la dotation aux provisions sur actif circulant est de 351 000 €, conséquence comptable d'une résolution de l'assemblée générale du 21 octobre 2002 qui disposait que « pendant les premières heures de location, le tarif de location de certains engins fera l'objet d'une majoration au tarif de location d'engin armé calculé conformément à l'article 5.2 du règlement intérieur, au titre des difficultés de neuvage ou de remise en service ».

En 2006, la dotation aux provisions sur actif circulant de 350 000 € se rapporte à une créance sur une société, d'un montant de 711 000 €, relative à la vente de la drague La Flandre en 2003 pour 1,2 M€.

2. Les charges financières et les charges exceptionnelles

Durant la période examinée, les charges financières sont comprises entre 332 176 € et 1,7 M€ et les charges exceptionnelles entre 10 877 € et 4 M€.

L'évolution des charges financières sur les sept derniers exercices n'appelle pas de remarque particulière. Elles sont exclusivement composées de charges d'intérêt. Après une diminution, elles devraient augmenter au moment de la mobilisation des montants correspondant aux emprunts souscrits qui porteraient le total des dettes à 72,3 M€ (déduction non faite des remboursements intervenus entre temps) contre 44,7 M€ au 31 décembre 2012. Cette hausse des dettes bancaires aura pour effet mécanique d'augmenter sensiblement les charges d'intérêts.

Les charges exceptionnelles présentent un montant annuel moyen de 142 000 € à l'exception des exercices 2007 et 2009 durant lesquels elles atteignent respectivement 4 M€ et 2 M€.

En 2007, les charges exceptionnelles sur opérations de gestion pour 2,2 M€ concernent les événements suivants :

- la participation du GIE au plan de sauvegarde de l'emploi du port autonome de Dunkerque à la suite de l'arrêt de la René Gibert (pour 2 M€) ;
- des charges concernant des exercices antérieurs (pour 0,9 M€) ;
- les dépenses engagées pour l'arrêt technique de la Pierre Lefort. Cette somme a fait l'objet d'un produit à recevoir identique auprès du port autonome de Bordeaux (pour 0,8 M€).

Les charges exceptionnelles sur opérations de capital pour 1,84 M€ concernent, notamment, les valeurs nettes comptables des engins cédés suivants : Gibert pour 1,8 M€ et Peyronnet pour 0,17 M€.

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

A. DES ACTIFS CARACTÉRISÉS PAR UN FAIBLE SUIVI ET DES PROCÉDURES NON HOMOGÈNES

1. Les immobilisations

Les immobilisations du GIE se composent essentiellement des installations techniques (les engins de dragage), des immobilisations en cours et des avances et acomptes sur commandes (pour les exercices 2010 à 2012).

Le poste « installations techniques » comprend les dragues aspiratrices, les dragues à benne, les autres engins et les pièces de rechange. Il a diminué de 22 %, passant de 78 M€ à 61 M€ durant la période contrôlée, notamment sous l'effet de l'évolution du parc des engins de dragages. En effet, entre 2005 et 2013, onze engins⁶ ont été vendus alors que, parallèlement, trois engins ont été acquis : la Gambe d'Amfard en 2007, la Jean Ango et l'Anita Conti en 2013.

Depuis 1980, le nombre d'engins détenus par le GIE a considérablement diminué en passant de 129 à 9 (et de 17 à 9 entre 2005 et 2013). Cette tendance s'explique par une diminution des engins de drague mais également par les cessions de tous les engins annexes comme les chalands, les vedettes de servitude, les porteurs de déblais, les remorqueurs, les pousseurs et les refouleurs. Les immobilisations, à ce titre, reflètent l'évolution de l'activité du GIE qui s'est recentrée sur le seul dragage.

L'inventaire des dragues et engins de dragage est suivi sur un tableur qui reprend le nom et le type de l'engin, son année de construction et celle d'entrée dans la flotte du GIE, les dates et prix des cessions, le montant des plus-values réalisées ainsi que des informations relatives à l'amortissement des engins.

Les immobilisations en cours et les acomptes et avances sur commandes, entre 2005 et 2012, ont varié entre 335 612 € et 51 M€ avec un niveau supérieur à 10 M€ en 2006, 2010, 2011 et 2012 en raison des constructions des dragues Jean Ango et Anita Conti. En effet, les immobilisations en cours concernent principalement les dragues, leurs composants et pièces de rechange. Leur date de mise en service est fixée à la date de début de consommation des avantages économiques qui lui sont attachés, soit généralement la date à laquelle la drague repart en exploitation et est facturable aux membres.

Enfin, depuis la création de l'établissement, l'actif n'a pas fait l'objet d'inventaire exhaustif (cf. *infra*).

2. L'actif circulant

En 2012, l'actif circulant représente 15 % de l'actif total en valeur nette et 9 % en valeur brute. Depuis 2005, le pourcentage de l'actif circulant par rapport au total de l'actif a varié entre 9 et 28 %.

a. Un suivi régulier des stocks et en-cours

D'un montant compris entre 557 212 € et 1,8 M€ entre 2006 et 2012, les stocks du GIE se composent des pièces de rechange des engins de dragage. En 2005, les achats de pièces de rechange étaient directement comptabilisés en charge de l'exercice d'où l'absence de stocks lors de cet exercice (cf. partie qualité comptable).

⁶ Bison (vedette de servitude), Camargue, Cap Croisette, Devèze et Languedoc n°7 (remorqueur) en 2006, Gibert et Peyronnet en 2007, Gendre, Hève, Milouin (ponton automoteur) en 2009 et Ronceray en 2013.

b. Une bonne gestion des créances clients et autres créances

La période examinée a vu les créances clients et autres créances passer de 11,7 M € à 6,5 M€ en valeur nette, soit une diminution de 45 %.

Les principaux créanciers du GIE sont les différents ports membres. Les difficultés de recouvrement de créances qui peuvent survenir ne concernent pas leur solvabilité mais des litiges liés à l'exploitation. Ces litiges font l'objet de provisions pour risques et charges.

Parallèlement, on constate que le nombre de jours de recouvrement est passé de 108, soit trois mois et demi, à 76 jours, soit deux mois et demi, selon la formule (créances/CA) x 360. Durant la période, les délais de recouvrement ont été inférieurs à 90 jours durant quatre exercices. À cet égard, et à l'exception de l'exercice 2005, le compte 4112 « clients exercices antérieurs » a toujours été inférieur à 200 000 €.

Le suivi des créances et leur recouvrement ne présentent donc pas de difficultés majeures. Ils ne sont toutefois pas formalisés dans une charte de recouvrement.

c. Les disponibilités et valeurs mobilières de placement : des tensions de trésorerie en début d'exercice

Au cours de la période contrôlée, les disponibilités et valeurs mobilières de placement sont comprises entre 1,9 M€ et 12,9 M€ et enregistrent un niveau annuel moyen de 10,1 M€. Les disponibilités se composent essentiellement de SICAV et du solde des comptes bancaires. Toutefois, l'exercice 2009 présente un niveau de trésorerie particulièrement élevé alors qu'en 2011, le niveau est largement inférieur à la moyenne annuelle.

En 2009, la trésorerie nette a augmenté de 8,9 M€ par rapport à l'exercice précédent. En effet, les flux provenant des activités opérationnelles de 9,4 M€ et les flux des activités de financement de 2,8 M€ couvrent les flux des activités d'investissement de 3,3 M€. Cet exercice enregistre, de plus, des cessions d'immobilisations pour 4,2 M€ ainsi que les produits issus du protocole transactionnel pour l'avarie sur la Samuel de Champlain.

En 2011, la trésorerie nette diminue de 7,7 M€ : les flux provenant des activités opérationnelles (8,4 M€) et les flux des activités de financement (8 M€) n'ont pas couvert les flux des activités d'investissements (24,3 M€). Au cours de cet exercice, les acquisitions d'immobilisations se sont élevées à 24,3 M€, principalement pour la construction des deux nouvelles dragues Anita Conti et Jean Ango, et le recours à l'emprunt n'a été que de 11,7 M€.

Les tensions de trésorerie

Si les niveaux de trésorerie, au 31 décembre de chaque année, sont relativement élevés, le GIE peut rencontrer certaines tensions de trésorerie en début d'exercice. En effet, dans l'attente de la signature de toutes les conventions de location, les flux sont moindres et la trésorerie assez faible.

Pour pallier ces difficultés, l'assemblée générale du GIE a autorisé l'utilisation d'une ligne de trésorerie de 2 M€. Elle a été régulièrement utilisée sur la période de mobilisation des emprunts finançant la construction des deux nouvelles dragues Anita Conti et Jean Ango. Sa flexibilité a permis de limiter les intérêts intercalaires.

Les comptes bancaires

Le GIE possède, hors comptes spécifiques SICAV, six comptes bancaires et douze comptes au total.

Historiquement, le GIE travaillait principalement avec le compte courant de la banque Z. À la suite de la mobilisation de 68 M€ d'emprunts auprès de trois nouveaux établissements bancaires (X, Y et XY) pour financer les dragues Anita Conti et Jean Ango, il a été décidé de travailler prioritairement avec ces trois établissements. Les flux avec Z se limitent à 200 000 € par mois et, depuis six mois, à un placement rémunéré au taux brut du livret A.

D'autre part, le GIE détient un compte bancaire à la banque XZ qui est utilisé pour payer l'emprunt contracté en 2001. Le dernier compte détenu à la banque XZ de Rouen provient du rachat de la banque YZ auprès de laquelle avait été fait un placement.

Cette multiplication entraîne des frais de tenue de compte qui pourraient être limités en fermant certains comptes, dans les établissements auprès desquels le GIE n'a pas d'emprunts en cours.

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

Pendant la période examinée, une hausse de 24 M€, soit 22 %, a été enregistrée sous l'effet principal d'une hausse des dettes financières de 17 M€ (de 27,7 M€ à 44,7 M€).

1. Les capitaux propres

Le capital a été réduit de 383 441 € en 2006 (de 38 344 100 € à 37 960 659 €) et divisé en 99 parts de 383 441 €. Son niveau n'a pas évolué depuis (37 960 659 € en 2012).

Si la question du désengagement de l'État devait se poser, l'impact financier de cette sortie du capital et ses modalités financières devraient être envisagés : diminution du capital social ou transfert des parts de l'État vers les autres membres, ce qui aurait des incidences financières dans les comptes des ports concernés. Cette question devrait donc être anticipée.

La même question pourrait se poser pour une éventuelle sortie du grand port maritime de Marseille qui n'a quasiment pas recours au GIE.

2. La hausse des dettes : une soutenabilité de plus en plus fragile

Les dettes du GIE se composent essentiellement de dettes financières auprès d'établissements de crédits, de dettes auprès de fournisseurs et de dettes sociales et fiscales. Entre 2005 et 2012, elles sont passées de 34,9 M€ à 55,1 M€, soit une hausse de 57,8 %. Cette augmentation substantielle est exclusivement le fait de la hausse des dettes bancaires, les dettes fournisseurs et sociales enregistrant des diminutions respectivement de 13 % et 36 % au cours de la période.

a. Les dettes financières

Au 31 décembre 2012, huit emprunts sont en cours avec un restant dû total de 44 755 233 € (annexe 4). Les dettes bancaires représentent 81 % du total des dettes et 33,6 % du passif.

Le GIE a contracté quatre emprunts en 2011 pour un montant total de 68 M€, afin de financer l'acquisition des deux dragues aspiratrices en marche (Anita Conti et Jean Ango) dont le coût total s'élève à 72,1 M€ :

- 22,7 M€ auprès de XY via deux emprunts (taux fixe de 3,85 % et commission d'engagement de 0 % selon un échéancier de mobilisation fixe) ;
- 25 M€ auprès de X (taux variable et commission d'engagement de 0,12 % selon un échéancier de mobilisation libre) ;
- 20,3 M€ auprès de Y (taux variable et commission d'engagement de 0,25 % selon un échéancier de mobilisation libre).

Parallèlement, le GIE a souscrit un CAP au taux de 4,5 % pour 10 M€, afin de couvrir une partie du prêt variable de Y.

Concernant les deux derniers emprunts :

- celui de 25 M€ contracté auprès de X présente un restant dû de 0 €, car aucune somme n'a été mobilisée au 31 décembre 2012 ;
- celui de 20,3 M€ contracté auprès de Y présente un restant dû de 17,7 M€ qui correspondent au montant mobilisé à la même date.

En 2012, une renégociation des taux a abouti aux nouvelles conditions suivantes :

- emprunt auprès de X : 25 M€ à taux variable swapé (taux fixe de 3,10 %) ;
- emprunt auprès de XY (11,7 M€ déjà mobilisés à la date de négociation, donc non révisés - taux fixe de 3,85 % - et 11 M€ taux variable swapé pour un taux fixe de 2,5 % ;
- emprunt auprès de Y : taux variable inchangé, le GIE souhaitant bénéficier sur une partie de sa dette de taux variables actuellement bas.

Il ne reste désormais qu'un seul emprunt à taux variable.

Les deux emprunts de XY ont commencé à être remboursés au début de l'année 2013 et les sommes restant à mobiliser à Y et à X ont été débloquées entre mars et mai 2013. Au total, restant dû actuellement constaté de 44,75 M€, il convient donc désormais d'ajouter les 25 M€ de l'emprunt de X et les 2,6 M€ de l'emprunt Y restant à mobiliser, soit un total de 27,6 M€, ce qui porterait le total des dettes à 72,3 M€, nonobstant les remboursements effectués entre temps (61 M€ en tenant compte des remboursements effectués en 2013). L'endettement atteindrait donc un pic en 2013 avant de diminuer jusqu'en 2025. Toutefois, ce scénario s'établit sur la base des deux dernières acquisitions de dragues (Anita Conti et Jean Ango).

Une étude du contrôle général économique et financier (CGEFI) montre cependant que ce scénario paraît peu réaliste, car il exclut toute nouvelle adaptation de la flotte aux besoins des ports, sauf à opter systématiquement pour le recours à une drague privée à chaque fois qu'un écart entre les besoins et la capacité de production apparaît.

b. Les dettes fournisseurs, sociales et fiscales

Entre 2005 et 2012 elles sont passées de 7 M€ à 5,7 M€ soit de 6,4 % à 4,3 % du total du passif. Les dettes fournisseurs d'une part et sociales et fiscales d'autre part ont respectivement diminué de 13 % et 36 %. Cette tendance à la baisse s'explique par la diminution de l'activité du GIE.

Toutefois, l'exercice 2011 présente un niveau élevé (9 M€) des dettes fournisseurs qui s'explique en partie par l'arrêt technique de la Daniel Laval (achevé fin novembre 2011, la facture en solde au 31 décembre était de 1,26 M€) et un recours à une drague extérieure sur le dernier trimestre (factures réglées à échéance, début 2012, pour 1,25 M€).

V. LA SITUATION FINANCIÈRE

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

1. Le résultat net

Le résultat net comptable a été positif au cours de quatre exercices sur les huit analysés et négatif en 2005, 2006 (du fait notamment du résultat financier, le résultat d'exploitation étant positif), 2010 et 2011. En augmentation entre 2005 et 2009, puisque le résultat est passé de -2,7 M€ à 2,1 M€, il a ensuite enregistré une nouvelle baisse en 2010 et 2011, avant de redevenir positif en 2012.

Les résultats financiers négatifs de manière quasiment structurelle en raison des charges d'intérêts ont contribué à diminuer fortement le résultat net global lors de tous les exercices.

À l'inverse, le niveau des résultats positifs enregistrés en 2008, 2009 et 2012 s'explique en grande partie par les résultats exceptionnels qui représentent entre 17 et 72 % du résultat net global. Le niveau du résultat exceptionnel en 2009 s'explique par la cession de trois dragues pour 4,2 M€, ainsi que par 3 M€ de produits exceptionnels issus du règlement du contentieux sur la drague Samuel de Champlain.

Malgré des résultats négatifs lors de quatre exercices, les charges d'exploitation comme les charges globales ont diminué à un rythme supérieur à celui des produits d'exploitation et des produits totaux (-36 % contre -28 %), ce qui signifie que l'établissement a amélioré sa rentabilité pendant la période contrôlée. Ce constat doit cependant être nuancé par la contraction de l'activité du GIE et un résultat net qui reste fragile. Même si le GIE est un regroupement d'établissements préexistants dont le but est de « faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité et non pas de réaliser des bénéfices pour lui-même » (alinéa 2 de l'article L. 251-1 du code de commerce), un résultat net positif permet d'augmenter la capacité d'autofinancement et subséquemment l'investissement pour développer ou améliorer le parc des dragues à moindre coût et en ayant un recours plus faible à l'emprunt.

Le résultat net au 31 décembre 2013 du GIE Dragages-Ports dégagerait un déficit de 758 905,09 €, alors que le budget prévisionnel ciblait un résultat positif de 791 130 €.

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

Le taux de marge après achats des matières premières du GIE est relativement élevé et stable sur la période, à l'exception des exercices 2005 et 2011, notamment en raison d'une valeur ajoutée qui augmente jusqu'en 2009 et de nouveau en 2012.

L'excédent brut d'exploitation (EBE), qui mesure la performance économique de l'entité, affiche un bon niveau durant la période, même si celui-ci est plus faible en 2005 et 2011. Ce maintien du niveau de l'EBE s'explique en partie par une diminution des charges de personnel qui sont incorporées dans les consommations intermédiaires à hauteur de 20 % (de 1,3 M€ 1,1 M€). Enfin, la productivité du capital (valeur ajoutée sur bilan) et donc des engins de dragage a augmenté de 2 % à 5 %.

À l'exception de l'exercice 2009, la marge nette (résultat net / CA) est, elle, assez faible, voire négative en 2005, 2006, 2010 et 2011, et le chiffre d'affaires généré par les actifs corporels a diminué (alors qu'il fallait 2,13 € d'actifs en 2005 pour créer 1 € de chiffre d'affaires, il faut 3,7 € d'actifs en 2012).

B. LES RATIOS FINANCIERS

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

Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement enregistrent des évolutions assez irrégulières durant la période. En effet, les valeurs du fonds de roulement oscillent entre -2,3 M€ et 22 M€, et celles du besoin en fonds de roulement (capacité en fonds de roulement en 2011 et 2012) entre -4,3 M€ et 5 M€. Il en résulte une trésorerie en fin d'exercice comprise entre 1,9 M€ et 19,4 M€.

Si le niveau de trésorerie en fin d'exercice semble très correct, voire élevé, il cache certaines tensions en début d'exercice en raison des délais de signature de certaines conventions de location.

2. Capacité d'autofinancement et taux d'endettement

La capacité d'autofinancement (CAF) du GIE a été multipliée par 4,5 mais enregistre des niveaux relativement faibles en 2005 et 2011 (respectivement 1,5 et 2,2 M€), alors que la moyenne sur la période s'établit à 5,2 M€. Toutefois, elle a toujours été positive entre 2005 et 2012.

Le rapprochement de la capacité d'autofinancement du GIE, de ses autres ressources stables et de ses emplois montre les difficultés rencontrées pour financer les investissements en 2005, 2006, 2010 et 2011. En effet, lors de ces exercices, les emplois du GIE étant supérieurs aux ressources, l'équilibre a été établi en creusant le fonds de roulement (FDR), qui a fortement diminué. La trésorerie a également été affaiblie par ces baisses de niveau du fonds de roulement. La situation s'est améliorée en 2012 mais uniquement en raison du recours à l'emprunt qui pèse pour 80 % des ressources lors de cet exercice. En 2011, même le recours à l'emprunt n'a pas suffi à couvrir l'intégralité des besoins de financement, puisque les ressources ont atteint 13,8 M€ pour 27,8 M€ d'investissement et de remboursement des emprunts. Il en a découlé une variation de fonds de roulement de -13,9 M€. Enfin, en 2005 et 2011, la CAF n'a même pas permis de rembourser le capital annuel des emprunts.

L'augmentation des emplois du GIE est largement due à une augmentation des investissements durant la période, ces derniers ayant été multipliés par 4,5 passant de 4,5 M€ à 20,4 M€ avec une augmentation du rythme de ces investissements en 2011 et 2012 en raison du remplacement de deux dragues, La Hève et la Ronceray.

Il ressort des précédentes analyses que le GIE n'a pu financer lui-même tous ses investissements et a donc dû recourir à des emprunts pour des montants cumulés compris entre 11,5 M€ et 44,7 M€. En effet, en 2005, 2010, 2011 et 2012, la capacité d'autofinancement (CAF) ne couvrait qu'à hauteur de 34 %, 38 %, 9 % et 34 % les besoins de financements pour l'acquisition d'immobilisations. De fait, l'accroissement de l'endettement a détérioré les ratios d'indépendance et d'autonomie financière. De plus, toute chose étant égales par ailleurs, le prêt X de 25 M€ et les 2,6 M€ du prêt Y ayant été mobilisés en 2013 les ratios d'endettement et d'autonomie financière chuteront, en 2013, respectivement à 1,07 et 0,52 atteignant ainsi un seuil limite en deçà duquel les capacités d'emprunts de l'établissement seront saturées. Enfin, le ratio dette sur CAF (ratio de remboursement des dettes à long terme⁷) compris entre 4,3 et 1,8 entre 2006 et 2010 a atteint 8,9 en 2011 et 6,4 en 2012 et devrait encore augmenter quand les prêts X et Y seront entièrement mobilisés en 2013.

La situation de l'établissement est complexe. Le GIE affiche des niveaux de fonds de roulement, de trésorerie et de CAF positifs, voire assez élevés certaines années (à l'exception de l'exercice 2011). Mais les investissements importants n'ont pu être couverts par des ressources internes (CAF et trésorerie) bien que correctes. Le GIE a donc emprunté, dégradant ses ratios d'endettement. À investissements et CAF stables, les capacités d'emprunts du GIE seront prochainement saturées, fragilisant ainsi ses possibilités d'investissement.

⁷ Un multiple égal à 3 ou 4 est jugé correct notamment par le ministère des finances et l'APE.

VI. LA QUALITÉ DES COMPTES

A. LES PROBLÉMATIQUES LIÉES AUX IMMOBILISATIONS

1. Les obligations incombant au GIE relative au suivi des immobilisations

L'article L. 123-12 du code de commerce prévoit que toute personne physique ou morale ayant la qualité de commerçant doit procéder à l'enregistrement comptable des mouvements affectant le patrimoine de son entreprise. Elle doit contrôler par inventaire, au moins une fois tous les douze mois, l'existence et la valeur des éléments actifs et passifs du patrimoine de l'entreprise. De plus, la comptabilité du GIE doit respecter l'ensemble des règles de la comptabilité commerciale (code de commerce) et, notamment, celles relatives à la tenue de livres comptables qui sont le livre journal, le grand livre et le livre inventaire. De fait, le GIE doit réaliser régulièrement un inventaire de ses immobilisations et pratiquer des récolements physico-comptable afin d'assurer l'adéquation entre les données de l'inventaire et celles apparaissant dans le bilan.

2. Un suivi des immobilisations sans inventaire formalisé

Jusqu'à présent, aucun inventaire physique des immobilisations corporelles du GIE n'a été réalisé à l'exception des matériels informatiques.

Les constructions, d'un montant de 312 275 €, correspondent pour partie au bâtiment du siège à Rouen à hauteur de 254 000 €, mais les autres éléments d'immobilisations (constructions) n'ont fait l'objet d'aucun inventaire. De plus, la valeur du siège, acquis en 2000 pour un montant de 2,47 MF, soit 376 549 € (en valeur brute), n'a pas fait l'objet d'une revalorisation depuis cette date.

Les installations techniques, matériels et outillages (essentiellement des dragues, leurs composants et pièces de rechange) ne font pas l'objet d'un inventaire physique, même si une liste est tenue et mise à jour en cours d'année en cas d'opération importante de maintenance. Le rôle respectif des responsables d'agences, du responsable matériel et du responsable financier pour le suivi et la mise en cohérence de cette liste ne paraît pas évident et la périodicité semble aléatoire (en fonction des arrêts techniques).

Parmi les autres immobilisations corporelles (matériel de transport, mobilier, etc.), seuls les matériels informatiques font l'objet d'un inventaire. Le dernier date de décembre 2010. Son détail a été fourni par le GIE pour l'agence ATL mais l'établissement n'a pas gardé trace de ceux réalisés par l'agence MMN et par le siège. Une liste, qui semble exhaustive, du matériel informatique a toutefois été fournie par le GIE DP. En plus des éléments immobilisés, elle comprend des éléments directement comptabilisés comme charges. Il est donc impossible d'opérer un récolement entre ce document et les montants indiqués dans la balance. De même, il n'est pas possible de vérifier que les éléments informatiques repris à l'actif du bilan sont tous d'un montant unitaire supérieur à 500 €.

En l'absence d'inventaire complet, touchant toutes les catégories d'immobilisations corporelles, il est difficile de préjuger de la sincérité des montants inscrits à l'actif du bilan du GIE. Dans ce contexte et conformément aux dispositions du code de commerce, il paraît indispensable que le GIE réalise un inventaire physique complet de ses immobilisations et ce, de manière annuelle. Cet inventaire devrait être réalisé par l'ordonnateur et le récolement physico-comptable opéré par le responsable comptable et financier afin d'assurer une réelle séparation entre ces deux étapes. Cet inventaire devra également permettre d'identifier l'enregistrement en immobilisations de biens mis au rebut, cédés ou dont le montant unitaire est inférieur à 500 € afin de les sortir de l'actif (exemples : scanner perfection pour 182 €, écran pour 262 €, imprimante pour 116 €, réfrigérateur pour 127 €). L'analyse de la liste des immobilisations au 31 décembre 2012 a, en effet, permis de dénombrer 42 biens d'un montant unitaire inférieur à 500 € pour un total de 12 400 €.

3. Des écarts entre l'état de l'actif et le bilan

Le GIE a fourni un état de l'actif au 31 décembre 2012 qui recense les immobilisations en valeur nette, brute et amortissement des comptes 213, 215 et 218.

Des écarts ont été constatés entre les valeurs de l'état de l'actif et les montants de la balance repris au bilan pour les comptes 215 et 218.

Il conviendra rapidement, après réalisation d'un inventaire exhaustif, de corriger ces écarts, afin d'obtenir une adéquation entre les montants de la balance et ceux inscrits dans l'état de l'actif.

B. LE SUIVI DES STOCKS : UNE GESTION NON HOMOGÈNE

Seules les pièces de rechange font l'objet d'un suivi en stock. Les lieux de stockage se situent respectivement à proximité des deux agences situées au Havre et à Saint-Nazaire qui disposent chacune d'un magasin couvert et d'un terre-plein. Ces surfaces sont louées respectivement aux ports du Havre et de Nantes. Toutefois, les locaux ne semblent pas parfaitement adaptés, notamment au Havre qui dispose d'un entrepôt trop grand.

Au sein de l'agence ATL toutes les pièces sont passées en charge, sauf les pièces de sécurité passées dans le menu stock, alors qu'à l'agence MMN, toutes les pièces sont gérées par le module stock.

Un inventaire exhaustif est réalisé tous les ans dans les premiers jours de l'année N+1. Pour l'agence MMN, une personne du service CAF se déplace et réalise, avec le magasinier, un pointage du fichier de stock (AS400) avec les pièces de rechange physiquement présentes qui sont identifiées par une pastille rouge. Pour l'agence ATL, la validation des stocks par le service CAF est effectuée par téléphone avec le responsable de l'agence, le nombre de pièces stockées étant plus restreint. Cette différence de pratique s'explique également en partie par l'éloignement géographique de l'agence ATL.

Les écarts d'inventaire sont analysés et les ajustements réalisés dans le système d'information.

La volonté d'homogénéiser le fonctionnement des deux agences a conduit, en juin 2013, à la mise en place d'un responsable commun aux deux agences. Le GIE indique avoir la volonté de poursuivre cette homogénéisation, notamment pour la gestion des stocks. Toutefois, cette réflexion n'est, à ce stade, pas encore engagée. Il semble nécessaire, à court terme, d'homogénéiser les procédures d'inventaire, de gestion et de suivi des stocks. Une réflexion pourrait également être entamée sur les lieux de stockage et leur adéquation aux besoins du GIE.

<p>Recommandation : Formaliser et homogénéiser les procédures, notamment avec un inventaire complet de toutes les immobilisations du GIE et un récolement physico-comptable suivi, si nécessaire, de sorties d'immobilisations.</p>
--

VII. LES CONTRÔLES ET LES OUTILS DE GESTION

A. LE CONTRÔLEUR DE GESTION

Ceux des rapports du contrôleur de gestion fournis à la Cour reprennent les grandes évolutions financières du GIE par exercice. Le contrôleur y donne un avis sur les placements de trésorerie et sur l'affectation des résultats. Toutefois, l'apport de ces documents par rapport aux documents de présentation des comptes financiers de l'administrateur se révèle limité.

Outre ces éléments généraux, des réflexions ont été menées sur la présentation des comptes et notamment des soldes intermédiaires de gestion afin de les identifier plus clairement. Des évolutions dans ce sens sont intervenues en 2012.

Les travaux du contrôleur de gestion devraient, à l'avenir, également porter sur la gestion de la trésorerie, les perspectives d'évolution de la dette, ainsi que sur les procédures budgétaires. De même, le contrôleur de gestion pourrait participer aux travaux pour la mise en place d'une cartographie des risques et d'un contrôle interne sur les procédures achats.

B. LE CONTRÔLE INTERNE

Le GIE n'est pas doté d'un service de contrôle interne général ni de contrôle interne comptable et financier. L'établissement n'a pas entrepris une cartographie des risques.

Si les effectifs, très limités, du GIE ne permettent pas de mettre en place un tel service, une plus grande formalisation du contrôle interne pourrait néanmoins être conduite et comporterait notamment la réalisation d'une carte des risques. Un tel document permettrait d'identifier les risques dans plusieurs domaines : procédures achats, suivi des projets d'investissement, gestion des agences et homogénéisation des procédures.

De plus, le responsable financier pourrait également entreprendre une telle cartographie spécifiquement pour les problématiques comptables, notamment en termes de suivi des actifs et des stocks, des mises en service des immobilisations en cours.

Il paraît, en effet, indispensable de sécuriser certaines procédures.

C. L'ABSENCE DE CONTRÔLE DE GESTION AU SEIN DU GIE

Comme le contrôle interne, le contrôle de gestion n'existe pas en tant que tel au GIE. Les mêmes contraintes relatives aux effectifs expliquent cette absence. Toutefois, le GIE a développé différents états de suivi et tableaux de bords, basés notamment sur les données issues de l'informatique embarquée. Ces éléments sont utilisés en vue de l'information des membres.

De plus, le GIE tient différents ratios. L'établissement diffuse deux fois par an, lors de l'assemblée générale approuvant le budget et lors de l'assemblée générale approuvant les comptes de l'exercice, un état récapitulatif de ratios financiers demandés par les membres. Il communique également, une fois par an, un document nommé « dossier analytique » qui présente des données financières, de production et relatives aux effectifs.

En complément de ces éléments, l'établissement pourrait développer certains indicateurs de performance précisant les objectifs à atteindre (en termes de temps d'exploitation, de jours d'arrêt technique ou d'avarie, etc.) et expliquant les écarts entre les objectifs cible et les résultats.

D. LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

1. Principes et forme de la comptabilité analytique

L'article 20 des statuts du GIE Dragages-Ports prévoit qu'il « sera tenu obligatoirement une comptabilité analytique d'exploitation permettant de dégager les coûts de revient de tous les engins de dragage ».

Les données utilisées pour la comptabilité analytique sont issues du logiciel de comptabilité générale puis mise en forme au moyen d'un tableur. Les données autres que comptables proviennent de l'informatique embarquée sur les engins de dragues et permettent de connaître les temps d'exploitation et d'arrêt (techniques ou pour avarie). Pour les dragues Samuel de Champlain et Daniel Laval, ces informations sont gérées par le GIE. Pour les autres engins, les différents systèmes opérant sont gérés par les ports qui transmettent les données au GIE. La comptabilité analytique du GIE est gérée par le service CAF.

2. Résultats de la comptabilité analytique

La lecture des documents de la comptabilité analytique permet de constater que la fonction exploitation est structurellement déficitaire entre 2005 et 2012. Toutes les dragues, à l'exception des dragues extérieures, présentent un résultat analytique déficitaire en 2005. Les autres exercices sont plus contrastés mais présentent également une fonction d'exploitation largement déficitaire. À titre d'exemple, la Daniel Laval n'a présenté un résultat positif qu'en 2007, la Samuel de Champlain en 2006, 2007, 2008, 2009 et 2012. À l'inverse, la fonction patrimoniale, qui couvre l'activité d'investissement du GIE (acquisition des matériels, amortissements, service de la dette, etc.), a toujours enregistré des résultats bénéficiaires durant la période.

PARTIE IV : AUTRES ASPECTS DE LA GESTION

I. LES RESSOURCES HUMAINES ET LES DÉPENSES DE PERSONNEL

A. LES EFFECTIFS DU GROUPEMENT

1. L'évolution des effectifs : une taille limitée

Le GIE DP est une structure de petite taille. Ses effectifs ont diminué au cours de la période passant de 21 ETP à 15 ETP (hors personnel de surveillance des dragues en construction), soit une réduction de 30 %.

2. Des agents mis à disposition par les ports

Le GIE n'a pas de salarié en propre.

Les agents sont pour l'essentiel des personnels mis à disposition du GIE DP par les grands ports maritimes (Bordeaux pour la quasi-totalité des agents concernés). Il s'agit de marins embarqués à bord des engins et d'autres personnels travaillant au siège du GIE (administratifs notamment). Ces marins embarqués sont gérés par les ports employeurs. Les conventions de gérance régissent la décomposition ainsi que le tarif des équipages mis à bord des dragues. Un suivi des coûts horaires de gérance a ainsi été fourni à la Cour par le GIE DP pour les années 2005 à 2012.

Les autres personnels correspondent aux effectifs décrits sur l'organigramme du GIE. Leur contrat de travail est un contrat tripartite (GPM, GIE et salarié). Les textes réglementaires et conventions collectives qui régissent les statuts des personnels du GIE sont gérés par les GPM membres du GIE. Font exception à ces mises à disposition par les GPM, l'administrateur en fonctions jusqu'à la fin de 2012, qui était fonctionnaire détaché, et plusieurs agents, en contrat à durée déterminée, dans le cadre de prestations d'intérim ou de contrat avec des entreprises de services.

B. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1. Des remboursements de frais et de salaires

Ne disposant pas de salarié en propre, le GIE DP ne verse aucun salaire. Il ne dispose pas de logiciel de paye.

Pour les frais qui font l'objet d'une déclaration sociale spécifique par l'employeur (frais d'hôtel, de restauration sans invitation et indemnités kilométriques), le GIE DP valide les demandes de remboursement rédigées par ses agents, les envoie au port concerné qui paye l'agent sur sa fiche de paye. Le port facture au GIE le montant correspondant qui lui est remboursé.

2. Un suivi des effectifs et des ordres de missions à améliorer

Le GIE DP ne dispose d'aucun tableau récapitulatif des effectifs.

Un suivi interne des effectifs du groupement serait utile, même en l'absence de paye et de gestion des personnels (effectuée par les ports), de manière à ce que les effectifs et leur répartition par statut et catégorie soient mieux connus sur l'ensemble des trois sites.

Les ordres de missions sont à en-tête du port et avec double signature du port et du GIE DP. Le GIE DP les signe et les envoie au port. Aucun retour signé du port n'est constaté. Il conviendrait soit de revoir la formalisation des ordres de mission (en-tête et signatures) soit de prévoir un retour signé par le port.

3. Un plan de formation depuis 2012

Les agents bénéficient de formations techniques, de sécurité et de gestion, évoquées entre les agents et leur chef de service lors des entretiens annuels. Depuis 2012, elles sont centralisées et suivies dans un plan de formation.

4. Une gestion effectuée globalement par les ports

Les instances de discussion avec les syndicats se trouvent dans les ports.

Certains agents du GIE DP disposent de voitures de fonction. Ces avantages en nature sont gérés par le port concerné. Le GIE DP transmet au port la copie de la facture, où figure le montant d'achat toutes taxes comprises du véhicule utilisé par le salarié, et le port calcule l'avantage en nature.

Les rémunérations sont négociées avec les ports. Elles résultent de l'application des conventions collectives nationales, auxquelles s'ajoutent les paramètres de salaire négociés port par port par les GPM employeurs (conventions particulières).

II. LES CONVENTIONS DE LOCATION

A. LA FORMALISATION DES CONVENTIONS

1. Les conventions de gérance

Le nombre de convention de gérance actuellement encore en cours est limité à deux. Sur la période, deux autres conventions de gérance ont été suivies avec le PAD et le PAH (puis GPMH).

Samuel de Champlain

La première convention de gérance (D3-7) a été signée avec le PANSN le 3 juillet 2003 et est rétroactive. L'entrée en vigueur de la convention (article 2) est en effet fixée contractuellement au 17 novembre 2002.

La deuxième convention de gérance (D8-1) a été signée avec le PANSN pour la drague Samuel de Champlain le 7 décembre 2007. Elle était valable pour une durée d'un an du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008 et pouvait être prolongée tous les ans par tacite reconduction sans que sa durée ne puisse dépasser cinq ans. Il était prévu (article 2) que le GIE DP et le PANSN se rapprochent avant le 1^{er} janvier 2013 pour examiner les conditions d'un renouvellement. Elle a été modifiée six fois par avenants successifs, le premier d'entre eux modifiant le temps minimum garanti d'armement et les autres modifiant les tarifs. Ni la durée maximale des tacites reconductions, ni la règle du rapprochement avant le 1^{er} janvier 2013 pour un renouvellement n'ont été respectées. L'avenant n° 6 « prolonge de façon exceptionnelle la convention au-delà du 1^{er} janvier 2013 et pour une durée de 3 mois ». Aucune nouvelle convention n'a été signée. Le cas a fait l'objet d'une décision en assemblée générale à la fin de 2012 et au début de 2013 pour prolonger la convention, dans l'attente des décisions relatives à la nouvelle gouvernance sur le volet des types de conventions à retenir pour l'avenir.

Daniel Laval

La première convention de gérance (DEP 37) a été signée avec le PAR le 7 janvier 2003 et se révèle rétroactive. L'entrée en vigueur de la convention (article 2) est, en effet, fixée au 22 juin 2002. Il est prévu qu'elle prenne fin le 31 décembre 2006 mais qu'elle puisse être renouvelable par période successive de cinq ans. Un avenant est signé le 11 avril 2007 pour la prolonger jusqu'au 30 juin 2007. Un autre avenant, non signé, la prolonge encore jusqu'au 31 décembre 2007. Un autre avenant, signé le 3 mars 2008, la prolonge une nouvelle fois jusqu'au 30 juin 2008. Un autre avenant, signé mais non daté, la prolonge jusqu'au 30 juin 2009. Enfin, le septième et dernier avenant, signé le 1^{er} décembre 2009 et entrant en vigueur le 1^{er} juillet 2009, la prolonge jusqu'au 31 décembre 2009. Une nouvelle convention a été signée avec le GPMR le 26 janvier 2010.

Cette succession d'avenants, chacun prolongeant de quelques mois la convention, n'avait pas lieu d'être dans la mesure où il était prévu un renouvellement (par une nouvelle convention donc) pour la période débutant le 1^{er} janvier 2007.

Il conviendrait d'observer un peu plus de rigueur en matière de signature, de dates sur certains de ces avenants et de rétroactivité.

Hève et Robert Peyronnet

Une convention (DEP 33) a été signée avec le PAH le 2 décembre 2002 pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2001, renouvelable par expresse reconduction pour des durées successives de cinq ans. Elle intervient en régularisation sur deux ans.

René Gibert

Une convention (DEP 30) a été signée avec le PAD le 9 janvier 2003 pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} septembre 2002, renouvelable par expresse reconduction pour des durées successives de cinq ans. Elle intervient en régularisation de quelques mois.

2. Les conventions de location armée

Des conventions de location armée sont conclues pour un an non renouvelable avec les GPM dont des besoins ont été identifiés lors de la programmation.

Leurs signatures sont globalement effectuées entre décembre de l'année N-1 et février de l'année N. Il peut arriver qu'elles soient plus tardives sans raison (hors besoins exprimés en cours d'année). Par exemple, en 2012, la convention R-12-2 a été signée en mai avec le GPMD pour la Daniel Laval. En 2011, la convention R-11-1 a été signée en juillet avec le GPMR pour la mise à disposition de la Samuel de Champlain.

3. Les conventions de location coque nue : un effort nécessaire

Des conventions de location coque nue ont été signées avec le GPMB (La Maqueline et Pierre Lefort), le GPMH (Gambe d'Amfard), le GPMLR (Cap d'Aunis), le GPMNSN (André Gendre et Milouin avant leur rachat), le GPMR (Booster, Ronceray) et le SMNLR (Cap Croisette, Camargue, Bison et remorqueur n° 7).

Elles ont toutes pour principale caractéristique d'être très anciennes : signées dans les années 1980, elles comptent chacune une vingtaine, voire une cinquantaine d'avenants qu'il convient donc de lire pour avoir une information complète de leur contenu. Une mise à jour des conventions devrait être effectuée de façon à permettre une lecture plus facile et éviter les risques d'erreur dans le suivi des conventions, notamment dans le cadre de la nouvelle gouvernance qui retient ce mode de location unique.

Par ailleurs, certains avenants viennent « régulariser la période location » de l'avenant précédent « afin de ne pas limiter la durée de la location », par exemple l'avenant n° 25 à la convention signée le 7 juillet 1980 avec le GPMB pour la Pierre Lefort et La Maqueline (signé le 10 mars 2004, il régularise la période de location de l'avenant n° 24 initialement prévue jusqu'au 30 juin 2003).

D'autres avenants régularisent la liste du matériel loué. Par exemple l'avenant n° 51 à la convention du 28 avril 1981 avec le PAR, signé le 10 janvier 2005, régularise la liste de matériel loué à compter du 1^{er} avril 2004.

Enfin, des approximations sont relevées dans la rédaction de ces conventions. Par exemple, les conventions signées avec le PALR le 10 février 2006 et avec le SMNLR le 11 février 2004 indiquent à leur article 2 que le matériel loué est respectivement la drague Cap d'Aunis et une liste de matériel (Cap croisette, Camargue etc.) et que « les caractéristiques de ce matériel sont suffisamment connues des parties pour qu'il ne soit pas nécessaire de les décrire ».

B. LE SUIVI DES CONVENTIONS

Le GIE DP doit suivre, avec des effectifs limités, trois types de conventions, dont les contenus peuvent être hétérogènes car relevant de négociations avec chacun des ports.

1. Des conventions de gérance suivies en temps réel

Le GIE DP dispose du suivi en temps réel, grâce à l'informatique embarquée sur les dragues, des informations relatives au temps passé, aux avaries et autres événements déterminant soit l'intervention du GIE DP (avarie, par exemple, avec éventuel contentieux) soit le simple suivi des informations nécessaires à l'établissement des échanges financiers.

Ces tableaux de bord, très complets, devraient également servir à effectuer des analyses (par exemple évaluation de la sous-utilisation des dragues) à présenter en assemblée générale et à mieux mutualiser les dragues, dans des cas où les lieux où elles doivent intervenir ne sont pas éloignés (par exemple, pour la Samuel de Champlain mutualisée entre le GPMH et le GPMR).

Le suivi financier, reposant sur des facturations mensuelles, se révèle complexe dans la mesure où une multitude de cas de figure sont prévus dans les conventions avec des équipages de taille et composition diverses et rémunérés de façon différentes.

La nouvelle gouvernance, axée sur les locations coque nue, devrait simplifier le travail du GIE DP de ce point de vue.

2. Un effort nécessaire sur les conventions coque nue

Compte tenu des observations faites supra sur la formalisation de ces conventions, des erreurs pourraient se glisser dans leur suivi. Les échanges financiers avec versement par trimestre d'un loyer sont néanmoins beaucoup plus simples.

3. Un suivi des avaries complexe et consommateur en temps

Compte tenu du nombre d'avaries, ce suivi représente une charge de travail importante pour le GIE DP.

Le suivi des avaries se révèle également complexe du fait de la rédaction hétérogène des conventions et de cas techniques variés et différents. Il convient en effet de déterminer à la charge de qui les réparations seront, le GIE DP ou le GPM concerné, et ceci dépend du contenu de la convention et notamment des types d'avaries qui y sont listés. Les délais pour clore les dossiers sont donc longs. Un effort pourrait néanmoins être fait pour les raccourcir.

4. Un suivi des contentieux consommateur en temps

Plusieurs contentieux se sont fait jour entre 2005 et 2013 : deux d'entre eux, datant de 2010 et 2011, ne sont pas encore clôturés.

Malgré les effectifs réduits de l'équipe du GIE DP, les procédures longues et les délais pour obtenir des résultats, le suivi des contentieux ne soulève pas de remarque particulière. Les relances et les différentes étapes à mener sont suivies même si elles prennent du temps. Quelques délais auraient pu être raccourcis.

III. LES PROCÉDURES D'ACHAT DU GIE

Certains organismes, bien que non assujettis au code des marchés publics, peuvent être soumis à des obligations de mise en concurrence imposées par les directives communautaires. Sont concernés notamment certains établissements publics à caractère industriel et commercial (ÉPIC) de l'État, certains groupements d'intérêt public (GIP) ou groupements d'intérêt économique (GIE) et certaines associations dans la mesure où ces organismes répondent à la définition de « pouvoir adjudicateur » au sens du droit communautaire. À ce titre, le GIE applique les dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés.

Lors du précédent contrôle réalisé par la Cour des comptes, le GIE avait défini des règles de passation, dans l'article 7 de son règlement intérieur, s'inspirant du code des marchés dans sa version antérieure aux réformes de 2001 et 2004. Toutefois, ces règles étaient apparues insuffisamment exigeantes en matière d'obligation de mise en concurrence des fournisseurs et pas complètement en conformité avec certaines directives communautaires. Par ailleurs, la pratique avait révélé un recours largement insuffisant aux appels d'offres ouverts. De surcroît, la commission consultative des marchés du GIE était présidée par le directeur chargé des ports maritimes ou son représentant, ce qu'avait critiqué la Cour en raison du manque d'indépendance d'une telle présidence.

A. L'ORGANISATION DES PROCÉDURES D'ACHATS

1. Les documents encadrant la passation des marchés au sein du GIE

Les modalités de passation des marchés du GIE sont définies dans l'article 7 du règlement intérieur ainsi que dans une note de l'administrateur datée du d'août 2010.

Conformément à l'article 15 des statuts, « l'administrateur est investi des pouvoirs les plus étendus d'administration pour agir en toutes circonstances au nom du groupement ».

Dans le cadre de ses pouvoirs, l'administrateur du GIE Dragages-Ports a donné délégation aux chefs de services et à certains agents du groupement pour signer pour les travaux, les fournitures, les prestations de services intellectuelles, les engagements de dépenses d'achats, les engagements de dépenses d'investissement, les bons de réception et les états de liquidation des dépenses correspondants et effectuer les formalités relatives à des avaries dans la limite des montants plafonds des délégations. Ces signatures peuvent être subdéléguées.

Compte tenu de l'organisation technique du GIE, ces délégations sont gérées au niveau du siège de Rouen pour les dépenses à caractère général (services généraux, loyers, assurances, études, honoraires, fournitures administratives, informatique, frais bancaires, impôts etc.), au niveau de chaque agence (MMN et ATL) pour les dépenses de fonctionnement des agences, d'entretien des dragues et prestations d'armement dans le cadre des conventions de gérance signées par l'administrateur avec les ports membres du GIE en application des décisions de l'assemblée générale (budgets, conventions type).

Le règlement intérieur, dans son article 7, définit les différentes procédures applicables (appel d'offre ouvert, restreint ou marché négocié) ainsi que les modalités de contrôle des marchés. Enfin, une note du 27 août 2010, signée de l'administrateur, précise le rôle des différents services du GIE lors de chaque étape d'un marché.

2. Les voies d'amélioration

a. La définition des seuils de passation

Les seuils en deçà desquels le GIE peut recourir à des procédures spécifiques, non formalisées, sont définis dans l'article 7 du règlement intérieur et n'ont pas été modifiés depuis 2000. Ils sont exprimés en francs. Il paraît donc nécessaire de revoir ces seuils et éventuellement de les aligner sur ceux du code des marchés publics.

De plus, le règlement intérieur prévoit que pour les travaux ou fournitures dont le montant est compris entre cinq cents mille francs et un million de francs hors taxes, la commande ne peut intervenir qu'après une consultation préalable informelle ce qui signifie qu'en dessous de 500 000 francs (soit environ 90 000 €), les procédures sont totalement libres. Cette souplesse dans les seuils de procédures formalisées avait déjà été constatée lors du précédent rapport de la Cour sans qu'aucune modification n'intervienne par la suite.

Ces seuils devraient être revus. Il paraît souhaitable qu'ils soient harmonisés avec ceux du code des marchés publics.

b. La composition de la commission consultative des marchés

L'article 7 du règlement intérieur indique qu'il est institué une commission consultative des marchés composée sous la présidence du directeur du transport maritime, des ports et du littoral ou de son délégué, du contrôleur d'État, du contrôleur de gestion et de l'un des quatre directeurs des ports autonomes du Havre, de Rouen, de Nantes, de Bordeaux et un représentant du port ou service maritime directement concerné par le marché.

Aucune modification n'étant intervenue depuis son précédent rapport, la Cour souligne de nouveau l'importance qui s'attache à ce que l'indépendance de la commission soit garantie pour éviter tout conflit d'intérêt que ce soit dans sa composition ou sa présidence.

3. Les zones de risque du suivi informatique des marchés passés

a. Un suivi non centralisé

Pour chaque prestation ou approvisionnement de pièces, il est émis un bon de commande suivi dans le système d'information. Chaque commande crée un engagement de dépense valorisé qui est imputé sur un poste budgétaire. Ces bons de commande sont émis par les services acheteurs (agence) dans le cadre des délégations de signature accordées par l'ordonnateur et toutes les pièces d'un marché (actes d'engagement, devis, avenants) sont conservées par la personne qui a passé le bon de commande.

Toutefois, le service CAF a accès à tous les bons de commande dans le système. En effet, une fois envoyée au fournisseur, la commande est créée informatiquement. Elle est alors suivie comptablement. En cas d'avenants, il appartient à l'ordonnateur d'informer le service CAF pour qu'il modifie les montants dans le module comptable.

Le suivi informatique ne paraît pas complètement sécurisé dans la mesure où, en l'absence de transmission des avenants au service CAF, les données du marché ne seront pas actualisées. Le responsable du service CAF, qui reçoit les factures et procède aux paiements, vérifie l'adéquation entre les montants facturés et les montants enregistrés dans le logiciel informatique. Une transmission automatisée et formalisée des avenants devrait être mise en place.

Une réflexion est actuellement menée sur la procédure d'achat. Elle devrait être renforcée par la mise en place d'une autorisation donnée par le directeur financier avant tout mandatement. Cette évolution semble aller dans le sens d'une plus grande sécurisation.

b. Des commandes au coup par coup

Une autre faiblesse du système, qui s'explique en partie par les délégations fournies, est que chaque délégataire peut passer commande sans regroupement de besoins similaires. À titre d'exemple, des fournitures administratives peuvent être commandées, la même année par le siège et par chacune des agences. Si les montants en jeu ne nécessitent pas le recours à une procédure formalisée, une commande unique éventuellement pluriannuelle, plus importante, pourrait permettre au GIE de bénéficier de prix plus attractifs.

Par ailleurs, même si ces commandes sont également suivies dans le logiciel AS400, le GIE n'a pas fourni à la Cour une liste exhaustive des marchés concernant la téléphonie, le matériel informatique, les locations de véhicules, l'achat de fournitures, le mobilier, les pièces de rechange et petit outillage, l'entretien des bureaux etc.

À l'exception du matériel informatique, commandé par le seul siège, les autres commandes se font par les différentes personnes ayant délégation. En 2012, le montant global de ces fournitures et services s'élève à environ 1,7 M€ dont 1,2 M€ de pièces de rechange et 252 080 € de petit outillage.

4. La revue des procédures par les commissaires aux comptes

En 2012, le commissaire aux comptes a examiné certains points de la procédure d'achat et notamment : l'existence d'une procédure formalisée, le respect des délégations de signature données par l'administrateur du GIE et le fait que seules ces personnes interviennent dans ce processus, l'existence d'un rapprochement effectué par l'ordonnateur entre la commande, la livraison et la facturation, en amont de toute comptabilisation.

Le commissaire aux comptes a également réalisé des tests de cheminement pour contrôler l'application du processus décrit (échantillon 20 factures) sans relever d'anomalie.

B. L'ANALYSE DE CERTAINS MARCHÉS

1. Le GIE : une entité qui passe peu de marchés

Durant la période examinée, le GIE a passé 37 marchés : 10 marchés de travaux, 5 marchés de fournitures et 22 marchés de services. Parmi eux, 17 ont été passés avec une procédure d'appel d'offres ouvert, 6 avec une procédure d'appel d'offres restreint, 9 en procédure négociée et 5 avec une procédure adaptée.

Cependant, dans la liste des marchés fournie par le GIE ne figure aucun marché relatif à la téléphonie, au nettoyage, au matériel de bureau et informatique, aux locations ou achats de véhicules. Ces achats font l'objet de bons de commande directement envoyés aux fournisseurs sélectionnés, soit directement, soit après consultation quand les montants en jeu sont plus importants.

2. Les pièces de marchés

Dix marchés ont été analysés. Les pièces fournies par le GIE sont assez hétérogènes en fonction des procédures.

Pour les trois marchés de construction, passés en appel d'offres ouvert (Gambe d'Amfard) et restreint (Jean Ango et Anita Conti), seuls les actes d'engagement, en anglais, ont été fournis. Pour le marché 11-06 arrêt technique Champlain (appel d'offres ouvert), l'acte d'engagement et le détail estimatif ont été présentés. Pour les marchés 12-04 (arrêt technique Laval, appel d'offres ouvert) et 08-02 (expérimentation de dragage par injection Jetsed, marché négocié), l'acte d'engagement, le détail estimatif, ainsi que la spécification des travaux ou le cahier des clauses techniques (CCT) ont été fournis. Pour les marchés 11-02 (traitement des passes intermédiaires, appel d'offre ouvert), 07-01 (arrêt technique Champlain, négocié) et 12-01 B (arrêt technique Champlain, appel d'offres ouvert) étaient également joints, outre les documents précédemment mentionnés, un cahier des clauses administratives et un bordereau des prix. À l'inverse, le marché 06-02 (arrêt technique Champlain, négocié) ne comportait qu'un devis signé valant accord pour commande, le bon de commande et la facture. De plus, le montant total de la facture HT (297 687 €) ne correspondait pas au montant du bon de commande (227 084 €).

Il semble nécessaire que les pièces établies à l'appui des marchés passés soient homogénéisées. Un acte d'engagement, même simplifié, devrait être systématiquement établi au-delà d'un certain montant.

Recommandation : Formaliser et homogénéiser les procédures, notamment en fixant des seuils de passation des marchés par référence à ceux du code des marchés publics.

Recommandation : Garantir l'indépendance de la commission consultative, notamment en nommant un président indépendant des membres du GIE.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes.

I. POUR LE GIE DRAGAGE-PORTS

Recommandation n° 1 : Réviser les statuts et le règlement intérieur.

Recommandation n° 2 : Rédiger et faire approuver par l'assemblée générale un document stratégique clair et complet reposant sur des analyses techniques et économiques à jour ainsi que sur une optimisation des matériels et coûts globaux.

Recommandation n° 3 : Réviser les comptes de résultat prévisionnel en cas de modifications substantielles en cours d'exercice, conformément aux dispositions du code de commerce.

Recommandation n° 4 : Établir des balances soldées en fin d'exercice permettant de constater l'exacte reprise des soldes, et compléter le rapport de l'administrateur par la situation de l'actif disponible et du passif exigible.

Recommandation n° 5 : Formaliser et homogénéiser les procédures, notamment avec :

- un inventaire complet de toutes les immobilisations du GIE et un récolement physico-comptable suivi, si nécessaire, de sorties d'immobilisations ;
- des seuils de passation des marchés fixés par référence à ceux du code des marchés publics.

Recommandation n° 6 : Garantir l'indépendance de la commission consultative des marchés, notamment en nommant un président indépendant des membres du GIE.

II. POUR LE MINISTÈRE

Recommandation n° 7 : Expliciter les critères de la clef de répartition de la dotation de l'État entre les grands ports maritimes, sur la base d'une connaissance consolidée des dépenses d'entretien des ports et d'une incitation à la mutualisation.

Recommandation n° 8 : Créer une incitation aux gains de productivité en révisant le partage des coûts d'entretien entre grands ports maritimes et État (actuel article L.111-4 du code des ports maritimes).

ANNEXES

ANNEXE 1 : PARC DE DRAGUES ET ENGINS DE DRAGAGE DU GIE DP

Nom	Année de construction	Entrée en flotte	Fin d'amortissement	Cession	Type	Port gérant	Capacité en puits (m3)	Système de gestion
Languedoc n°7	1968	1979	2005	2006	Remorqueur			coque nue
Bison	1975	1992	2005	2006	Vedette de servitude			coque nue
Cap Croisette	1977	1982	2006	2006	Drague aspiratrice en marche		1 000	coque nue
Camargue	1982	1982	1994	2006	Drague stationnaire à désagrégateur			coque nue
Devèze	1983	1984	1999	2006	Drague stationnaire à désagrégateur			
Peyronnet	1973	1980	2004	2007	Drague à bennes	GPMH	730	gérance
Gibert	1984	1984	2009	2007	Drague aspiratrice en marche	GPMD	2 200	gérance
Gendre	1982	1982	1997	2009	Drague stationnaire à désagrégateur			coque nue
Hève	1984	1984	2007	2009	Drague aspiratrice en marche	GPMH	1 040	gérance
Milouin	1997	1997	2012	2009	Ponton automateur			gérance coque nue
Ronceray	1983	1995	2006	2013	Drague aspiratrice en marche			coque nue
Cap d'Aunis	1981	1990	2005		Drague aspiratrice en marche		1 126	coque nue
Maqueline	1984	1984	2004		Drague à bennes		450	coque nue
Pierre Lefort	1986	1986	2011		Drague aspiratrice en marche		2 240	coque nue
Samuel de Champlain	2002	2002	2027		Drague aspiratrice en marche	GPMNSN	8 500	gérance
Daniel Laval	2002	2002	2027		Drague aspiratrice en marche	GPMD	5 000	gérance
Booster	2003		2023		Refouleur			coque nue
Gambe d'Amfard	2007	2007	2027		Drague à bennes			coque nue
Jean Ango	2013	2013	2038		Drague aspiratrice en marche			coque nue
Anita Conti	2013	2013	ND		Drague aspiratrice en marche			coque nue

Source : Cour des comptes à partir du fichier d'inventaire du GIE DP et des conventions de location

En grisé : dragues en service sur la période 2005-2013 ; en gras : dragues construites entre 2005 et 2013

ANNEXE 2 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ENTRETIEN ET MOYENS HUMAINS ASSOCIÉS

Évolution des dépenses d'entretien (dont dragage) des ports (2005-2012)

M€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2006-2012	Evolution 2007-2011
GPMNSN	24,29	22,70	22,56	25,75	24,39	24,16	20,64	22,94	1%	-9%
GPMR	18,91	20,54	22,79	20,48	21,66	18,51	21,03	24,36	19%	-8%
GPMB	11,51	11,97	12,24	13,11	13,97	15,32	13,56	13,09	9%	11%
GPMH	19,25	17,64	16,78	17,12	18,17	23,55	22,32	24,00	36%	33%
GPMD	10,23	9,39	9,27	10,13	10,88	9,52	10,59	12,01	28%	14%
GPMLR		2,17	2,64	2,79	2,90	2,30	2,49	2,84	31%	-6%
Total	84,19	84,41	86,28	89,38	91,96	93,35	90,64	99,25	18%	5%

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

Moyens humains consacrés au dragage dans les ports (2005-2012)

ETP	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2006-2012	Evolution 2007-2011
GPMNSN	146	138	150	143	136	141	140	158	14%	-7%
GPMR	192	201	198	189	194	184	204	199	-1%	3%
GPMB	96	97	96	96	95	92	94	94	-3%	-2%
GPMH	63	64	54	48	49	39	41	41	-36%	-24%
GPMD	46	66	9	8	8	9	7	7	-89%	-22%
GPMLR		23	22	20	18	17	17	17	-26%	-23%
GPMM	NF	NF								
Total GPM	543	589	529	505	500	482	503	516	-12%	-5%

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

Répartition des moyens humains consacrés au dragage dans les ports (2005-2012)

ETP	Equipage des dragues	Hydrographie	Gestion administrative	Maintenance (ateliers)
2005	343,8	47,7	55,7	96,0
2006	364,2	60,0	66,8	98,0
2007	304,1	54,0	68,3	103,0
2008	289,2	54,0	66,6	95,0
2009	288,7	54,0	70,1	87,0
2010	282,8	52,0	70,0	77,5
2011	279,0	52,7	73,3	98,0
2012	281,8	51,0	73,9	109,7

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

ANNEXE 3 : REMBOURSEMENTS PAR L'ÉTAT

Montants versés et taux correspondants comparés aux montants et taux calculés au prorata des demandes des ports la même année (2005)

	Demandes de crédits effectuées par les ports en 2005 (M€HT)	Montants effectivement versés aux ports		Taux résultant des demandes des ports (prorata) *	Montant qui aurait été versé en application du prorata aux demandes *	Ecart entre les montants versés et le montant théorique au prorata (M€HT)*
		M€HT	%			
PAD	9,57	7,25	15,0%	12,1%	5,81	1,44
PAH	13,39	7,65	15,9%	16,9%	8,14	-0,49
PAR	17,80	11,00	22,8%	22,4%	10,82	0,18
PANSN	23,04	11,30	23,4%	29,0%	14,00	-2,70
PALR				0,0%		0,00
PAB	11,83	9,80	20,3%	14,9%	7,19	2,61
PAM	3,70	1,20	2,5%	4,7%	2,25	-1,05
Total	79,32	48,20	100,0%	100%	48,20	0,00

Source : Cour des comptes à partir des tableaux fournis par la sous-direction des ports

* : calcul de la Cour

Taux de couverture résultant des dépenses couvertes par la dotation de l'État via la clef de répartition appliquée en 2005

	Rappel clef de répartition de la dotation fixée en 2005*	Taux de couverture 2005**	Taux de couverture 2005 issu des données fournies par les GPM	Ecart entre les deux taux
PANSN	22,83%	49%	47%	5%
PAR	21,97%	62%	58%	6%
PAB	20,18%	83%	85%	-3%
PAH	15,33%	57%	40%	30%
PAD	14,65%	76%	71%	7%
PAM	NF	32%	NF	NF

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

* inchangée sur la période - donnée fournie par la tutelle

** Référence fournie par la tutelle

Évolution du taux de couverture des coûts d'entretien de 2005 à 2012

	Référence 2005*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ecart taux mini / référence	Ecart taux maxi / référence
GPMSNS	49%	47%	48%	44%	36%	45%	50%	58%	51%	-26%	19%
GPMR	62%	58%	51%	42%	45%	49%	64%	56%	47%	-32%	3%
GPMB	83%	85%	80%	72%	63%	70%	71%	78%	79%	-24%	3%
GPMH	57%	40%	41%	40%	37%	40%	35%	36%	33%	-40%	-28%
GPMD	76%	71%	74%	69%	59%	64%	82%	73%	62%	-22%	8%
GPMLR	ND	ND	54%	43%	39%	43%	60%	55%	47%	ND	ND
GPMM	32%	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF

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

* Référence fournie par la tutelle

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

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

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

ANNEXE 4 : COMPTES DU GIE DP

Bilan (Actif) (€)

ANNEES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ACTIF IMMOBILISE								
immobilisations incorporelles	0	0	0	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles								
Terrains	0	0	0	0	0	0	0	0
Constructions	535 298	489 133	441 533	466 539	432 016	376 119	343 899	312 275
Installations techniques, mat et outillage	78 440 001	71 698 853	81 775 103	77 592 603	71 932 390	67 105 985	65 558 454	61 097 466
Autres immobilisations corporelles	1 066 618	815 383	460 439	293 991	42 745	25 774	18 043	37 412
Immobilisations corporelles en cours	3 376 322	12 928 940	595 229	257 692	937 757	1 793 603	2 142 699	4 469 908
Avances et acomptes	0	0	0	77 920	0	9 997 500	29 881 500	46 867 714
Sous-total	83 418 239	85 932 309	83 272 304	78 688 745	73 344 908	79 298 981	97 944 595	112 784 775
Immobilisations financières								
Autres immobilisations financières	37 520	97 600	151 180	165 186	14 875	3 875	10 700	38 846
Autres titres immobilisés	0	0	0	0	0	0	208 284	208 284
Sous-total	37 520	97 600	151 180	165 186	14 875	3 875	218 984	247 130
TOTAL ACTIF IMMOBILISE (I)	83 455 759	86 029 909	83 423 484	78 853 931	73 359 783	79 302 856	98 163 579	113 031 905
ACTIF CIRCULANT								
Stocks et en-cours								
Matières premières et autres approv	0	557 212	940 775	971 449	1 360 290	1 521 913	1 805 475	1 718 431
Sous-total	0	557 212	940 775	971 449	1 360 290	1 521 913	1 805 475	1 718 431
Avances versées sur commandes	0	8 856	1 794	6 893	29 127	29 644	127 348	129 757
Créances								
Créances clients et comptes rattachés	9 359 625	7 653 444	7 152 924	6 381 996	7 049 077	6 034 102	4 412 404	5 536 336
Autres créances	2 379 835	1 648 441	2 396 884	2 554 800	1 023 600	835 306	1 514 829	963 340
Sous-total	11 739 460	9 301 885	9 549 808	8 936 796	8 072 677	6 869 408	5 927 233	6 499 676
Disponibilités et placements								
Valeurs mobilières de placement	12 924 351	6 874 598	7 886 308	10 477 700	19 424 172	8 503 056	1 963 838	10 567 867
Comptes de trésorerie	17 769	47 314	61 260	16 498	12 037	1 197 872	21 251	952 455
Sous-total	12 942 120	6 921 912	7 947 568	10 494 198	19 436 209	9 700 928	1 985 089	11 520 322
Charges constatées d'avance	467 951	0	0	0	11 883	4 303	27 822	26 980
TOTAL ACTIF CIRCULANT (II)	25 149 531	16 789 865	18 439 945	20 409 336	28 910 186	18 126 196	9 872 967	19 895 166
TOTAL I + II	108 605 290	102 819 774	101 863 429	99 263 267	102 269 969	97 429 052	108 036 546	132 927 071

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le GIE DP

Bilan (Passif) (€)

ANNEES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CAPITAUX PROPRES								
Capital								
Capital social	38 344 100	37 960 659	37 960 659	37 960 659	37 960 659	37 960 659	37 960 659	37 960 659
Sous-total	38 344 100	37 960 659	37 960 659	37 960 659	37 960 659	37 960 659	37 960 659	37 960 659
Réserves								
Ecart de réévaluation	0	0	0	0	0	0	0	0
Réserves statutaires ou contractuelles	35 294 876	32 850 809	32 259 746	32 259 746	34 151 647	41 532 437	40 266 616	38 094 070
Autres réserves	30	29	29	1 079 836	1 079 836	1 079 836	1 079 836	0
Report à nouveau	0	0	0	0	0	0	0	0
Résultat net de l'exercice	-2 715 977	-591 063	1 079 806	1 891 901	7 380 790	-1 265 820	-3 252 382	1 530 128
Subventions d'investissement nettes reçues	0	0	0	0	0	0	0	0
Sous-total	32 578 929	32 259 775	33 339 581	35 231 483	42 612 273	41 346 453	38 094 070	39 624 198
Total I	70 923 029	70 220 434	71 300 240	73 192 142	80 572 932	79 307 112	76 054 729	77 584 857
PROVISIONS POUR RISQUES / CHARGES								
Provisions pour risques	0	0	0	0	0	148 109	130 272	241 893
Provisions pour charges	2 765 894	9 894	9 894	0	0	0	0	0
Total II	2 765 894	9 894	9 894	0	0	148 109	130 272	241 893
DETTES								
<i>Dettes financières</i>								
Emprunts et dettes auprès des Ets de crédit	27 708 003	24 643 854	21 495 944	18 261 443	14 933 916	11 510 081	19 660 344	44 755 233
<i>Dettes d'exploitation</i>								
Fournisseurs et dettes rattachées	5 589 160	6 730 009	6 032 121	6 237 443	5 185 317	5 382 957	9 009 051	4 868 356
Dettes sociales et fiscales	1 424 694	1 195 827	1 172 219	1 075 067	1 178 119	988 865	722 588	907 300
Dettes sur immo	0	0	1 101 440	432 035	399 685	91 928	2 459 562	4 406 685
<i>Dettes diverses</i>								
Autres dettes rattachées	0	0	751 571	65 137	0	0	0	162 747
Produits constatés d'avance	194 510	19 756	0	0	0	0	0	0
Total III	34 916 367	32 589 446	30 553 295	26 071 125	21 697 037	17 973 831	31 851 545	55 100 321
TOTAL I + II + III	108 605 290	102 819 774	101 863 429	99 263 267	102 269 969	97 429 052	108 036 546	132 927 071

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le GIE DP

Compte de résultat (Produits) (€)

PRODUITS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRODUITS D'EXPLOITATION								
Production vendue								
Ventes de marchandises	0	0	0	0	0	0	0	0
Production vendue de biens	0	0	0	0	0	0	0	0
Production vendue de services	39 119 502	38 290 328	33 355 590	31 207 865	29 497 347	27 969 306	32 081 894	30 530 320
Sous-total A, montant net du CA	39 119 502	38 290 328	33 355 590	31 207 865	29 497 347	27 969 306	32 081 894	30 530 320
Productions stockée	0	0	0	0	0	0	0	0
Production immobilisée	62 947	139 870	50 506	55 240	63 665	47 186	38 092	39 455
Subventions d'exploitation	0	0	0	0	0	0	0	0
Reprises sur amort et provisions, transferts de charges	2 875 000	1 230 000	350 000	0	0	0	17 837	0
Autres produits	63 303	0	0	0	0	0	0	0
Sous-total B	3 001 250	1 369 870	400 506	55 240	63 665	47 186	55 929	39 455
Total I (A+B)	42 120 752	39 660 198	33 756 096	31 263 105	29 561 012	28 016 492	32 137 823	30 569 775
PRODUITS FINANCIERS								
Produits des VMP	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres intérêts et produits assimilés	13	3	56 340	2	7	576	3	3
Reprises sur provi et transferts de charges	0	0	0	0	0	0	0	0
Différences positives de change	0	0	0	0	0	0	0	1
Produits nets sur cessions de VMP	773 802	618 012	664 368	459 930	245 358	161 712	125 296	8 475
Total II	773 815	618 015	720 708	459 932	245 379	162 288	125 299	8 479
PRODUITS EXCEPTIONNELS								
Sur opérations de gestion	105 933	109 511	203 689	567 325	0	0	123 817	216 658
Sur opérations en capital (cessions éléments d'actif) :	2 500	100 000	3 774 500	0	7 292 880	148 526	9 783	51 500
Reprises sur provisions et transferts	0	0	0	9 894	0	0	0	0
Total III	108 433	209 511	3 978 189	577 219	7 292 880	148 526	133 600	268 158
Total des produits I+II+III	43 003 000	40 487 724	38 454 993	32 300 256	37 099 271	28 327 306	32 396 722	30 846 412
Solde débiteur = pertes	2 715 977	591 063	0	0	0	1 265 820	3 252 382	0
TOTAL GENERAL	45 718 977	41 078 787	38 454 993	32 300 256	37 099 271	29 593 126	35 649 104	30 846 412

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le GIE DP

Compte de résultat (Charges) (€)

CHARGES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CHARGES D'EXPLOITATION								
Consommation de l'exercice								
Achats de matières premières et autres appro (dt DD)	9 020 273	9 516 105	928 665	400 598	1 271 929	1 228 602	1 312 440	874 580
Variations de stocks (mat premières)	0	-557 212	-416 809	-30 674	-388 841	-161 623	-283 562	87 044
Autres achats et charges externes	27 498 016	22 336 256	24 815 854	22 713 866	19 936 092	21 872 521	28 582 062	22 508 596
Sous-total	36 518 289	31 295 149	25 327 710,00	23 083 790	20 819 180	22 939 500	29 610 940	23 470 220
Impôts, taxes et versements assimilés	75 708	78 539	67 508,00	58 161	54 671	48 034	62 859	56 895
Charges de personnel								
Salaires et traitements	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges sociales	0	0	0	0	0	0	0	0
Sous-total	0	0	0	0	0	0	0	0
Dotations aux amortissements et au provisions								
Dotations aux amortissements sur immo	6 061 601	7 446 912	6 110 477	6 152 882	6 024 044	5 639 142	5 259 324	4 634 255
Dotations aux provisions sur immo	0	0	0	0	0	0	0	700 240
Dotations aux provisions sur actif circulant	351 080	350 000	0	0	0	0	0	0
Dotations aux provisions pour risques et charges	701 500	0	0	0	0	148 109	0	111 621
Sous-total	7 114 181	7 796 912	6 110 477	6 152 882	6 024 044	5 787 251	5 259 324	5 446 116
Autres charges d'exploitation	238 827	0	285 887	0	0	0	0	0
Total I	43 947 005	39 170 600	31 791 582	29 294 833	26 897 895	28 774 785	34 933 123	28 973 231
CHARGES FINANCIERES								
Dotations fi aux amortissements, dépré et provisions	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges d'intérêts	1 760 175	1 571 660	1 513 775	980 463	826 151,00	666 098,00	501 501	332 114
Différences négatives de changes	12	291	27	0	568,00	190,00	581	62
Charges nettes sur cessions de VMP	0	0	0	0	0	0	0	0
Total II	1 760 187	1 571 951	1 513 802	980 463	826 719	666 288	502 082	332 176
CHARGES EXCEPTIONNELLES								
Sur opérations de gestion	10 758	304 630	2 219 996	29 091	190 003	0	78	0
Sur opérations en capital (éléments d'actif cédés)	1 027	31 606	1 849 807	103 968	1 803 864	152 053	213 821	10 877
Dotations exceptionnelles aux amortiss et provisions	0	0	0	0	0	0	0	0
Total III	11 785	336 236	4 069 803	133 059	1 993 867	152 053	213 899	10 877
Total des charges I+II+III+IV	45 718 977	41 078 787	37 375 187	30 408 355	29 718 481	29 593 126	35 649 104	29 316 284
Résultat	0	0	1 079 806	1 891 901	7 380 790	0	0	1 530 128
TOTAL GENERAL	45 718 977	41 078 787	38 454 993	32 300 256	37 099 271	29 593 126	35 649 104	30 846 412

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le GIE DP

Les dettes du GIE (2005-2012)

€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DETTES								
<i>Dettes financières</i>								
Emprunts dettes auprès des Ets de crédit	27 708 003	24 643 854	21 495 944	18 261 443	14 933 916	11 510 081	19 660 344	44 755 233
<i>Dettes d'exploitation</i>								
Fournisseurs et dettes rattachées	5 589 160	6 730 009	6 032 121	6 237 443	5 185 317	5 382 957	9 009 051	4 868 356
Dettes sociales et fiscales	1 424 694	1 195 827	1 172 219	1 075 067	1 178 119	988 865	722 588	907 300
Dettes sur immo	0	0	1 101 440	432 035	399 685	91 928	2 459 562	4 406 685
<i>Dettes diverses</i>								
Autres dettes rattachées	0	0	751 571	65 137	0	0	0	162 747
Produits constatés d'avance	194 510	19 756	0	0	0	0	0	0
Total III	34 916 367	32 589 446	30 553 295	26 071 125	21 697 037	17 973 831	31 851 545	55 100 321

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

Ratios d'endettement du GIE 2005-2012

€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
capitaux propres	70 923 029	70 220 434	71 300 240	73 192 142	80 572 932	79 307 112	76 054 729	77 584 857
emprunts et dettes auprès ets crédits	27 708 003	24 643 854	21 495 944	18 261 443	14 933 916	11 510 081	19 660 344	44 755 233
emprunts et dettes financières diverses								
DLMT total	27 708 003	24 643 854	21 495 944	18 261 443	14 933 916	11 510 081	19 660 344	44 755 233
capitaux propres / DLMT ⁸	2,56	2,85	3,32	4,01	5,40	6,89	3,87	1,73
capitaux propres / capitaux permanents ⁹	0,72	0,74	0,77	0,80	0,84	0,87	0,79	0,63
dettes	34 916 367	32 589 446,00	30 553 295	26 071 125	21 697 037	17 973 831	31 851 545	55 100 321
dettes / caf	22,95	5,52	6,22	3,20	2,70	3,97	14,52	7,94
dettes financière long terme /caf	18,21	4,17	4,37	2,24	1,86	2,54	8,96	6,45

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

⁸ Ratio d'endettement et d'indépendance financière : doit être supérieur à 1

⁹ Ratio d'autonomie financière : doit être supérieur à 0,5. Sinon, les capacités d'emprunt sont saturées.