Cour des comptes

SEPTIÈME CHAMBRE

S2016-2969

PREMIÈRE SECTION

RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 133-1, L. 143-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

Grand port maritime de Marseille (GPMM)

Exercices 2009 à 2014

(Actualisé à 2015 pour la gestion)

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 18 juillet 2016.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **7**

RECOMMANDATIONS **11**

INTRODUCTION 13

1 LA GOUVERNANCE ET LA STRATEGIE DU GPMM 14

1.1 La gouvernance du grand port maritime de Marseille 14
1.2 Les relations avec les tutelles et la stratégie de l'établissement 16
1.3 Le cadre statutaire du grand port maritime de Marseille 19
1.4 La promotion du grand port maritime 20
1.4.1 Le recours à des associations 20
1.4.2 La coopération et les actions de promotion 20

1.5 L'organisation des services au sein du GPMM 21
1.5.1 L'absence de réforme organisationnelle 21
1.5.2 La prospective et l'analyse des marchés 22

2 LE BUDGET, LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE 25

2.1 Le poste comptable 25
2.2 L'analyse du compte de résultat 25
2.2.1 Les produits : une évolution erratique 25
2.2.2 Des charges qui diminuent seulement en fin de période 26

2.3 L'évolution de l'actif et du passif 26
2.3.1 Des actifs marqués par la mise en œuvre de la réforme portuaire 26
2.3.2 Les modes de financement de l'activité : analyse du passif 27

2.4 Une situation financière dégradée par un endettement croissant 27
2.4.1 Le résultat net comptable et les soldes intermédiaires de gestion 27
2.4.2 Le fonds de roulement et la capacité d'autofinancement 28

2.5 Les dispositifs de contrôle interne 29

3 LES INVESTISSEMENTS DU GRAND PORT MARITIME 31

3.1 Des reports significatifs 31
3.2 L'insuffisance de certains co-financements 31
3.3 La nécessaire poursuite de l'effort de rationalisation 32

4 LA COMPÉTITIVITÉ 35

4.1 Un positionnement concurrentiel stable 35
4.1.1 Le port maintient son rang malgré une lente érosion de ses trafics 35
4.1.2 Une stratégie axée sur la diversification des trafics 35
4.1.3 Un climat social apaisé mais encore fragile 36

4.2 La politique tarifaire 37
4.2.1 Des recettes en diminution 37
4.2.2 Une politique tarifaire structurée par activité 37
4.2.3 La coûteuse restructuration des droits de port des navires 38

4.3 Les rabais, remises, ristournes 39

4.4 Les dessertes 41
4.4.1 Les faiblesses de la desserte ferroviaire 41
4.4.2 La desserte fluviale 43
4.4.3 Une desserte routière toujours inadaptée sur les bassins Ouest 44
5 LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT 47
5.1 La stratégie d'aménagement de la ZIP 47
5.1.1 Un potentiel d'aménagement limité 47
5.1.2 Un plan d'aménagement durable inachevé 47
5.1.3 Une cohérence incomplète avec les enjeux de biodiversité 48
5.1.4 Le caractère encore incertain de l'aménagement du Caban Nord 48
5.1.5 Un aménagement à optimiser 49
5.1.6 La concertation : des progrès récents à consolider 49
5.2 La stratégie d'aménagement des bassins Est : la charte ville-port 50
5.2.1 La volonté de désenclaver le port 50
5.2.2 Les limites de la charte ville-port 51
5.3 L'articulation avec la planification territoriale 52
6 LA GESTION ET LA VALORISATION DU DOMAINE PUBLIC 55
6.1 Le domaine foncier portuaire 55
6.1.1 Les évolutions depuis 2009 55
6.1.2 Un arbitrage tardif mais favorable au port sur les voies navigables 55
6.1.3 Un transfert des voies ferrées incomplet et coûteux 56
6.2 La politique foncière et domaniale 57
6.2.1 Une compétence éclatée entre plusieurs directions 57
6.2.2 Une politique de développement foncier peu dynamique 57
6.2.3 L'évolution des recettes domaniales 58
6.2.4 Une politique tarifaire d'espace à actualiser 59
6.3 La taxe foncière 60
6.4 Les suites de la réforme portuaire 61
6.4.1 La cession des outillages, un processus conclu avec retard 61
6.4.2 Les compensations, une charge lourde supposée temporaire 62
6.4.3 Le gel de l'emprise du terminal à conteneurs Graveleau 62
6.5 La gestion des terminaux 63
6.5.1 Les contrats d'occupation et leurs modalités d'octroi 63
6.5.2 Les redevances d'occupation 64
6.5.3 Une obligation de résultat : les objectifs de trafics 64
6.5.4 L'absence de contrôle de la performance par le port 66
7 LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE 69
7.1 Les moyens consacrés à l'environnement 69
7.2 Le plan de gestion des espaces naturels 69
7.3 La prise en compte des enjeux environnementaux dans l'aménagement 70
7.4 Les enjeux environnementaux pour le port : trois illustrations 70
7.4.1 Des actions innovantes en faveur de la qualité de l'air 70
7.4.2 La transition énergétique, un axe incertain de développement 71
7.4.3 L'immersion confinée, une gestion atypique des sédiments pollués 71

8 LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ PORTUAIRES 73
8.1 La sécurité portuaire 73
8.2 La sûreté portuaire 74
9 LA GESTION DU GRAND PORT MARITIME DE MARSEILLE 77
9.1 Les ressources humaines 77
9.1.1 Une diminution toute relative des effectifs 77
9.1.2 L'activité des agents du port 77
9.1.3 Les dépenses de personnel 78
9.1.4 La situation particulière des directeurs 79
9.1.5 L'intéressement 80
9.1.6 Les régimes indemnitaires 81
9.1.7 Les frais de déplacement et de mission 81
9.1.8 La formation continue 82
9.1.8.1 La formation continue au sein de l'établissement 82
9.1.8.2 La formation continue dans le domaine des métiers portuaires 83
9.1.9 L'absence de politique de ressources humaines 84
9.2 Les relations sociales 89
9.2.1 Les moyens syndicaux et la mise en œuvre des accords 89
9.2.2 Les œuvres sociales 90
9.2.3 La caisse de retraite locale du GPMM 91
9.3 Le service de restauration collective 92
9.3.1 Une organisation et des prestations inchangées 92
9.3.2 Des dépenses de personnel toujours très élevées 93
9.3.3 La prépondérance des recettes externes 93
9.3.4 Des évolutions freinées par le syndicat majoritaire 94
9.4 La commande publique 94
9.4.1 Le GPMM, pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice 94
9.4.2 L'organisation des achats au GPMM 95
9.4.3 Le rôle de la commission consultative des marchés 96
9.4.4 Une professionnalisation de l'achat à poursuivre 97
CONCLUSION 101
ANNEXES 103

SYNTHÈSE

La situation financière du Grand port maritime de Marseille (GPMM) s'est fortement dégradée jusqu'en 2014

Depuis 2009, le chiffre d'affaires du GPMM a reculé d'environ 17 % et sa structure a profondément évolué avec la quasi-disparition des recettes d'outillages suite à la réforme portuaire. Cette baisse drastique, conjuguée à l'érosion de la rente pétrolière, n'a pas été compensée par les recettes domaniales, dont la progression est restée modérée, ni par les droits de port, en raison de la stagnation des trafics et du poids des remises commerciales. Le GPMM doit chercher à accroître ses ressources, notamment en diversifiant ses droits de port, en restaurant la contribution de sa politique tarifaire et en valorisant au mieux son domaine.

La réforme portuaire aurait dû se traduire par une contraction des charges grâce au transfert des outillages et des personnels. Toutefois, son coût (dispositifs de la convention collective nationale unifiée (CCNU), pénibilité, congés de fin de carrière, prime de détachement, compensations diverses, etc.) a pesé lourdement sur les comptes du port jusqu'en 2014. Les résultats de l'exercice 2015 traduisent une amélioration sensible de la situation financière du port, reste à voir si elle se confirmera dans les années à venir. L'extinction progressive de certains dispositifs d'ici 2017 devrait contribuer à assainir la situation financière du port, sous réserve que les opérateurs ne sollicitent pas le maintien de la compensation de certaines charges.

L'augmentation des dépenses de personnel depuis 2012 constitue un point de vigilance, et ce, même si cette hausse ne s'est pas poursuivie en 2015. Le pilotage de la masse salariale du GPMM est fortement contraint par les dispositions de la CCNU, dont le coût significatif est amplifié par des avenants et accords locaux plus favorables encore. Le seul levier dont dispose le GPMM pour diminuer sa masse salariale est la réduction des effectifs, mise en œuvre au moyen du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans le cadre d'une redéfinition des nouveaux métiers du port. Le syndicat majoritaire s'oppose cependant à toute réduction des effectifs dans certains services. Par ailleurs, la professionnalisation des achats doit se poursuivre pour contribuer à la réduction des charges.

Le résultat net comptable du port est positif, en raison toutefois de la part élevée du résultat exceptionnel. Sa capacité d'autofinancement s'est dégradée à 25 M€ et son endettement est inquiétant, les dettes financières représentant près de 190 M€ en fin de période. Le poids élevé des intérêts d'emprunt contribue à creuser le déficit d'exploitation.

L'absence de maîtrise des leviers nécessaires à son développement

L'implication des différents acteurs de la gouvernance est satisfaisante mais le format restreint du directoire, qui avait vocation à être provisoire, doit prendre fin. Le second projet stratégique comprend des objectifs plus réalistes, fondés sur la trajectoire financière de l'établissement. Il présente également une souplesse de réalisation autour d'un scénario dégradé. Ces éléments témoignent d'une meilleure appropriation de cet exercice par le GPMM. Il gagnerait toutefois à mieux s'articuler avec l'action des autres ports de la façade méditerranéenne.

Les prévisions d'investissements du premier projet stratégique n'ont pas été réalisées, de nombreux projets ayant été reportés. Des taux de rendement interne sont désormais calculés ce qui constitue un progrès même si les modèles utilisés gagneraient à être évalués. En outre, une rationalisation des investissements doit être recherchée, dans le double objectif d'améliorer l'attractivité du port et de préserver l'état des infrastructures, dont certaines sont vieillissantes.

Dans un contexte de rareté des financements, la stratégie de développement du GPMM, axée sur une diversification des trafics et sur la transition énergétique, est complexe à mettre en œuvre. Si le port est un outil de développement du territoire, la réciproque devrait également prévaloir. Les co-financements des collectivités territoriales doivent progresser. Le port doit également mobiliser davantage les financements communautaires. Par ailleurs, certains investissements indispensables à une plus grande fluidité du passage portuaire, critère essentiel pour les armateurs, tardent à se concrétiser. Le projet de raccordement entre le Rhône et la darse 2 des bassins Ouest, qui revêt une portée stratégique à moyen terme, ne figure plus au contrat de plan État-région. Son tracé n'est toujours pas défini. La part prépondérante du routier et l'enclavement des bassins Ouest ne sont pas de nature à attirer des trafics massifiés de conteneurs. L'action du port est d'autant plus contrainte qu'il n'a aucune prise sur ces aménagements structurants pour l'amélioration de ses dessertes et le développement de l'intermodalité.

Malgré son action et ses efforts, le GPMM reste par ailleurs tributaire des autres acteurs de la place portuaire qui déterminent la performance et l'attractivité de cette dernière. Le port a toute sa légitimité pour coordonner ces différents acteurs au sein d'une démarche de performance accrue. Parmi ces acteurs, les opérateurs de terminaux occupent bien évidemment une place particulière. Sur ce point, la relation entre le GPMM et ces opérateurs doit être plus équilibrée. La convention de terminal, qui doit devenir un véritable outil de pilotage, doit y contribuer.

Les missions du port aménageur doivent être consolidées

La réforme de 2008 a recentré les missions des ports sur les fonctions d'aménagement du domaine public et les a fait passer du modèle « tool port » (port outil) vers le modèle « landlord port » (port propriétaire). Cette évolution doit notamment conduire à un renforcement des missions commerciales de recherche de nouveaux clients, de valorisation du domaine, d'aménagement et de prise en compte de l'environnement.

Le port ne s'est pas encore pleinement emparé de sa compétence d'aménageur. Le contexte, marqué par les suites de la réforme portuaire, n'y était pas favorable. Si la politique environnementale du port est très active (plan de gestion des espaces naturels, accompagnement des porteurs de projet, projets liés à la transition énergétique et à l'économie circulaire), le GPMM doit y consacrer les moyens nécessaires. Il doit également faire une priorité de son action pour une meilleure valorisation du domaine. Plusieurs actions récentes témoignent de la volonté du port de progresser en la matière. La stratégie d'aménagement doit être repensée de manière globale, en préservant le potentiel foncier du port. Sur les bassins Ouest, la faible densification du domaine, la dispersion des surfaces disponibles, la sous-occupation de certaines emprises plaident en faveur d'une reconquête foncière et d'une optimisation des implantations. Par ailleurs, le zonage doit être mis en cohérence avec les enjeux de biodiversité et être revu afin d'accélérer les implantations.

Le projet PIICTO (plateforme industrielle et d'innovation de Caban-Tonkin) est une première étape en ce sens. Sur les bassins Est, le port doit reprendre l'initiative, comme il l'a fait pour les Terrasses du port, pour préserver son potentiel foncier face aux acteurs locaux.

La fiabilité semble restaurée, mais cette évolution reste à confirmer dans la durée

Malgré une érosion de ses trafics depuis 2011, le GPMM demeure le premier port français et le sixième port européen. Les performances récentes en matière de trafics de conteneurs sont encourageantes et le retour à Marseille du groupe Canavese a été présenté comme le symbole de la confiance retrouvée des opérateurs. Le secteur de la croisière poursuit par ailleurs sa montée en puissance.

La fiabilité du port s'est améliorée, comme en atteste la nette diminution de la conflictualité, le nombre de jours de grèves ayant diminué de 73 % entre 2009 et 2014. Cet équilibre reste cependant fragile et certains chantiers, tels que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et l'avenir du service de restauration collective, continuent de susciter des tensions. Si la préservation de la fiabilité sociale est indispensable pour ne pas obérer l'attractivité du port, elle ne doit pas pour autant conduire le port à s'abstenir de mener les réformes internes qui sont nécessaires.

L'organisation interne du GPMM a en effet peu évolué depuis le dernier contrôle de la Cour. La récente mise en place de missions transversales marque la volonté de la direction de remédier aux cloisonnements internes en prenant garde de ne pas déstabiliser l'établissement. Des réallocations de personnels au profit des missions sur lesquelles l'établissement a été recentré semblent néanmoins inévitables à court terme. À cette fin, la mise en place d'une offre de formation rénovée est indispensable.

La professionnalisation de la gestion des marchés publics mérite d'être soulignée, tout comme la diffusion de la culture juridique au sein de l'établissement. Ces démarches doivent être confortées. Une démarche similaire en matière de gestion des conventions d'occupation du domaine public a été récemment relancée au sein du GPMM. Cette dernière démarche doit s'accompagner de la mise en place d'une véritable politique contractuelle pour l'occupation du domaine public.

Enfin, la culture de la performance doit progresser dans l'établissement, où le faible taux de rotation du personnel, y compris au sein de la hiérarchie, contribue à une certaine inertie, aggravée par le poids du syndicat majoritaire qui se positionne en co-gestionnaire sur certains dossiers. Le pilotage par les indicateurs et les tableaux de bord pour le suivi des grandes missions se développe sans pour l'instant donner lieu à des révisions internes.

Un pilotage insuffisant par l'administration centrale du ministère chargé des ports

L'administration centrale n'a toujours pas signé de contrat pluriannuel, pourtant prévu par la loi, avec le GPMM. Quant aux projets stratégiques successifs, s'il s'agit d'un projet porté par l'établissement, ils ne jouent pas un rôle structurant de la politique portuaire au niveau national.

Les négociations salariales, nationales et locales, pèsent sur la situation financière de l'établissement public sans que l'administration centrale, y compris les ministères financiers, soient en mesure d'intervenir au titre de la tutelle de l'établissement. Le cadrage, très formel, de la masse salariale n'est pas effectif. L'évolution de celle-ci, largement automatique, rend inopérante toute idée de pilotage.

Aucun des projets de développement portuaire figurant au schéma national des infrastructures de transport de mai 2011 n'a été réalisé. Les enjeux d'intermodalité ne sont pas non plus l'occasion pour le ministère de tutelle d'intervenir au premier rang pour veiller à une cohérence de l'action publique, que ce soit dans le domaine du fluvial ou du ferroviaire. Au moment où l'État s'engage simultanément sur une stratégie nationale de relance portuaire et sur une relance du transport fluvial, il n'utilise pas les outils prévus par le code des transports.

Cette absence de pilotage est d'autant plus regrettable que l'État reste le premier cofinanceur du GPMM.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (GPMM ; DGITM) : Mieux articuler la nouvelle stratégie avec celle concernant les autres ports de commerce français de la Méditerranée.

Recommandation n° 2 (GPMM) : Poursuivre l'organisation d'une fonction statistique et d'analyse des flux au profit du GPMM et de la place portuaire.

Recommandation n° 3 (GPMM) : Améliorer le pilotage des investissements en introduisant des modalités d'évaluation des projets d'investissements *ex ante* et *ex post* : les modèles de calcul des taux de rendement interne devraient être évalués au moins une fois en comité d'audit et un suivi des investissements réalisés devrait pouvoir être évalué par des indicateurs.

Recommandation n° 4 (GPMM) : Formaliser la politique commerciale en élaborant un document de cadrage des remises, rabais et ristournes, en instaurant un suivi annuel de leur évolution, en évaluant leur efficacité et en élaborant un bilan annuel à l'attention du conseil de surveillance.

Recommandation n° 5 (GPMM) : Annexer le plan d'aménagement et de développement durable de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer au volet 4 du prochain projet stratégique.

Recommandation n° 6 (GPMM) : Produire un document de politique domaniale à soumettre au conseil de surveillance et rénover la grille tarifaire.

Recommandation n° 7 (GPMM ; DGITM) : Mettre en place des indicateurs de suivi et de qualité et des moyens de contrôle effectif de la performance des terminaux concédés à des opérateurs.

Recommandation n° 8 (GPMM ; **CGEFi**) : Établir un plan d'actions contribuant à la maitrise de l'évolution de la masse salariale.

Recommandation n° 9 (GPMM) : Renforcer le contrôle interne et réviser la charte de frais de déplacements et des frais de mission dans une perspective d'une meilleure maîtrise de ces coûts.

Recommandation n° 10 (GPMM) : Conditionner le versement de l'indemnité de repas à la fréquentation du service de restauration et mettre fin au cumul avec la gratuité du repas**.**

Recommandation n° 11 (GPMM) : Garantir l'indépendance et l'impartialité de la commission consultative des marchés en augmentant le nombre de personnes ayant voix délibérative et en mettant en place un système de rapporteur extérieur pour présenter les dossiers qui y sont soumis.

INTRODUCTION

Le GPMM a succédé en octobre 2008 au port autonome de Marseille créé en 1966. Il est composé de deux ports distants de plus de 50 km : à l'est, les bassins de Marseille, localisés dans la ville et s'étendant sur 400 hectares ; à l'ouest, les ports de Fos et de Lavéra soutenus par une zone industrialo-portuaire, s'étendant sur près de 10 000 hectares. La majorité des activités portuaires ont lieu sur ce dernier site, avec la moitié des escales et 95 % de la surface portuaire.

Bénéficiant d'une position géographique ouverte aux échanges, le port bénéficie d'atouts nautiques et fonciers réels. Il est le seul port méditerranéen à disposer de tous les modes de transport pour desservir l'hinterland. Ce port global est le plus grand port maritime français. Deuxième de Méditerranée, sixième d'Europe, il est le troisième port pétrochimique du monde, avec 78,45 Mt et 7 434 escales en 2014. Plusieurs filières connexes sont développées, autour de la réparation navale, de plateformes logistiques et industrielles et des services portuaires. Soixante services réguliers desservent le port. Le trafic du port n'a pas profité de la reprise de croissance alors que la rente pétrolière est fragilisée. Il a été dépassé successivement par Amsterdam puis Algésiras.

Établissement public de l'État, le GPMM comprend un millier d'agents relevant d'une convention collective applicable aux établissements portuaires et aux entreprises de manutention portuaire. Il assure une mission de service public à caractère administratif et une activité de nature industrielle et commerciale, cette dernière étant plus accessoire depuis la réforme portuaire. La valeur ajoutée du port représenterait environ 4 Md€, soit 3 % du produit intérieur brut de la région, une valeur très proche de celle du port de Hambourg dont les volumes sont comparables, mais moindre que celle du Havre ou de Gênes dont les volumes sont plus faibles. Plus d'un tiers de cette valeur ajoutée procède de l'industrie métallurgique et pétrochimique et un quart de la logistique. Les activités portuaires ont produit, toujours en 2011, plus de 48 M€ de recettes fiscales au titre de la contribution économique territoriale. Enfin, 43 500 emplois sont liés au port ou au trafic maritime.

La réforme portuaire a eu un impact significatif pour la place portuaire. Premier port concerné par le nombre d'agents transférés, seul port disposant d'une filiale d'intérêt national, le GPMM a connu des mouvements sociaux particulièrement difficiles jusqu'en 2011. La mise en œuvre de la réforme a donné lieu à une nouvelle gouvernance et à la mise en œuvre de deux projets stratégiques. L'actuel projet repose sur une trajectoire financière contrainte en raison de l'endettement de l'établissement. La restauration d'une compétitivité comprend notamment l'amélioration des dessertes terrestres et la fiabilité sociale. La politique tarifaire, qui constitue un levier limité, focalise l'attention de la place portuaire. Si les politiques d'aménagement et environnementale sont susceptibles de diviser les acteurs locaux notamment, le GPMM doit améliorer la gestion et la valorisation de son domaine. Ces différents enjeux justifient que la réforme portuaire soit menée à son terme dans le domaine des ressources humaines.

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

1 LA GOUVERNANCE ET LA STRATEGIE DU GPMM

1.1 La gouvernance du grand port maritime de Marseille

Les nouvelles instances de gouvernance ont été mises en place conformément aux dispositions du code des transports début 2009. Leur renouvellement a également été réalisé rapidement au terme du mandat de cinq ans à l'exception du conseil de développement, installé en septembre 2014, ce qui lui a laissé peu de temps pour formuler son avis, obligatoire, sur le nouveau projet stratégique.

Jusqu'à la réforme introduite par la loi du 20 juin 2016, , le conseil de surveillance était composé de 17 membres. Un décret n° 2015-1789 du 28 décembre 2015 prévoit que le membre du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence est remplacé par un membre du conseil de la métropole, écartant l'idée d'une représentation de la métropole par deux membres du conseil de la métropole. Cette dernière solution aurait reconnu le « fait métropolitain » et garanti éventuellement l'unité et la cohésion du portage politique et économique des projets.

Les représentants de l'État se sont succédé à un rythme rapide. Les représentants des ministères chargés de l'économie et du budget ont changé à plusieurs reprises en cinq ans ou ont été tardivement remplacés. La désignation d'administrateurs provenant d'entreprises, notamment des secteurs du transport terrestre et de la logistique, a très positivement enrichi les débats de cette instance.

Le comité d'audit, émanation du conseil de surveillance, exerce un rôle essentiel dans l'amélioration de la présentation et de l'analyse des documents financiers et comptables. À plusieurs reprises, il a adopté une position contraire à celle des services du port allant jusqu'à regretter formellement l'absence de consultation préalable pour une nouvelle convention ou la politique tarifaire.

Exceptés les deux premiers mois de 2009 où le président du directoire était le seul membre du directoire nommé et a exercé seul les prérogatives dévolues à ce dernier, le comité a été composé de quatre membres puis trois à partir de juin 2012. Le nombre a été volontairement réduit à deux à compter de 2014 à l'occasion de la nomination de la nouvelle présidente du directoire. Bien que prise en considération dans la lettre de mission, cette situation n'est ni régulière ni conforme à l'esprit de la réforme portuaire : alors que le conseil d'administration d'un port autonome déléguait certaines de ses attributions au directeur, le directoire, organe collégial dispose de pouvoirs propres pour permettre une meilleure réactivité. Le caractère collégial est ainsi singulièrement réduit : en raison de la prépondérance de la voix du président du directoire, la situation actuelle revient à confier la direction à la présidente. Cette situation était supposée être provisoire. Le comité de directoire aura donc fonctionné au moins deux ans sur les cinq ans de la mandature en comité restreint. Le comité de directoire est désormais composé de trois membres et non de quatre comme le prévoient les textes en vigueur. La suppléance de la présidente du directoire a donc été limitée pendant une longue période et la gestion des congés a pu conduire ponctuellement à l'absence simultanée, des deux membres du directoire. Cette situation est aussi susceptible d'avoir pour effet de retarder certaines prises de décisions.

Or, le principe d'un directoire emporte des effets bénéfiques : il permet de déléguer des attributions à ses membres et d'éviter des retards dans la prise de décision, il permet la contradiction ou l'échange sur des sujets importants comme la politique tarifaire. Le directoire fonctionne plutôt comme un comité de direction, l'ensemble des directeurs étant associé[1]. Il est vrai que le président du directoire est destinataire, seul, d'une lettre de mission. Celle du précédent président avait été signée par les ministres, celle de la nouvelle présidente en 2014, a été signée par les directeurs d'administration centrale.

Par ailleurs, bien que parti à la retraite le 31 mars 2010, M. X a conservé ses fonctions de membre du directoire jusqu'à la désignation de son remplaçant par le conseil de surveillance. Il a participé formellement aux réunions du directoire à plusieurs reprises entre le 31 mars et le 25 mai 2010. Cette solution peut surprendre dans la mesure où la date de vacance du poste était connue à l'avance. Elle a eu pour effet de mettre à disposition des moyens (téléphone, ordinateur portable) sans justifications. L'établissement a également recours à l'honorariat ce qui permet à des anciens membres du conseil de surveillance d'exercer des fonctions de représentation du GPMM, alors qu'ils ne sont plus membres de ce conseil. Cette dernière pratique peut surprendre dans la mesure où aucune disposition ne prévoit cette fonction.

Le conseil de développement, composé de 40 membres dans le cas du GPMM, a pour fonction d'éclairer la stratégie du port à travers une concertation sur le modèle dit de « la gouvernance à cinq » définie dans le cadre du « Grenelle de l'environnement », associant les milieux professionnels, sociaux et associatifs, ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette organisation semble surmonter les divisions et les conflits d'une place portuaire tout en préservant les moyens d'action du conseil de surveillance et du directoire. Se pose vraisemblablement la question d'une réflexion sur une meilleure articulation entre le conseil de développement et le conseil de surveillance. Le premier mobilise beaucoup d'énergies, en sus des initiatives prises par la place portuaire marseillaise, sans forcément donner lieu à des résultats rapides ou tangibles. Les liens entre les deux instances se limitent *de facto* à une présentation annuelle des travaux du conseil de développement devant le conseil de surveillance.

Enfin, s'agissant de la prévention des conflits d'intérêts, l'article R. 102-4 du code des transports dispose que les membres du conseil de surveillance adressent au commissaire du gouvernement une déclaration sur les fonctions ou actions et droits sociaux dans des sociétés ou organismes susceptibles, du fait de leurs activités, de conclure des conventions avec le GPM. Pour les membres du conseil de surveillance installé en 2009, les pièces ne sont pas disponibles. Le commissaire du gouvernement adjoint avait indiqué au secrétariat du conseil de surveillance qu'il se chargeait de gérer ces déclarations. L'actuel commissaire adjoint a indiqué que ces pièces demeuraient introuvables malgré les recherches entreprises. Cette impossibilité de mettre à disposition les déclarations est regrettable.

Depuis l'installation du nouveau conseil de surveillance, en février 2014, les pièces sont désormais conservées par son secrétariat. Le délai fixé par les dispositions réglementaires a été respecté dans tous les cas à l'exception d'un représentant de l'État.

---

[1] La Cour avait déjà relevé ce point lors du rapport sur la réforme portuaire.

Les règles relatives à la fourniture des déclarations d'intérêt au commissaire du gouvernement ont été rappelées à plusieurs reprises mais la normalisation de ces documents et l'analyse qui en est faite restent à améliorer. Les déclarations fournies ont des formats très différents malgré la volonté du secrétariat du conseil de surveillance de parvenir, à compter de 2014, à un modèle de déclaration. Elles ne comportent pas toutes les informations prévues. L'exercice d'homogénéisation doit par conséquent être poursuivi.

1.2 Les relations avec les tutelles et la stratégie de l'établissement

Le code des transports dispose que chaque GPM conclut un contrat pluriannuel avec l'État, qui précise les modalités de mise en œuvre du projet stratégique dans leurs domaines de compétences respectifs. Ces engagements peuvent notamment porter sur la politique portuaire de report modal au bénéficie de modes de transport massifiés. Il porte également sur la politique de dividendes versés à l'État. Il peut également préciser les correspondances entre les engagements du « Grenelle de l'environnement » et le contrat pluriannuel. Ce contrat pluriannuel n'a pas été signé pour le premier projet stratégique, sept versions s'étant succédé entre 2009 et 2011. La Cour avait relevé en 2012 qu'après des discussions initiales, la procédure avait été interrompue par l'administration centrale, la priorité apportée à la réalisation des transferts ne paraissant pas à cette dernière permettre la poursuite parallèle de ces négociations. L'objectif restait de mettre au point l'ensemble de ces contrats pour la fin de l'année 2011. Cela n'a pas été le cas et ce n'est toujours pas le cas pour le nouveau projet stratégique. Ce contrat est pourtant une obligation[2]. Il a vocation, selon les termes du projet échangé entre les deux parties, à constituer au côté du projet stratégique un outil de pilotage et de suivi de la réforme portuaire. Il prévoit des indicateurs de performance[3]. Il fixe la politique de dividendes. Enfin, il peut paraître surprenant que ce contrat ne soit pas signé alors que l'État s'engage simultanément sur une stratégie nationale de relance portuaire et sur une relance du transport fluvial.

La loi portant réforme portuaire a prévu la réalisation par chaque GPM d'un projet stratégique. Le court délai d'élaboration du projet n'a pas permis d'approfondir la réflexion dans tous les domaines. Il s'inscrit néanmoins dans le prolongement de deux plans d'entreprise successifs[4]. Le projet stratégique, adopté le 3 avril 2009, a fait l'objet d'un *addendum* en février 2012 justifié par l'impact de la crise économique, plus important que prévu, et par celui de la réforme portuaire. Ce dernier point n'est effectivement pas développé dans le projet initial.

---

[2] C'est à l'occasion du débat parlementaire que l'exigence d'un tel contrat a été formalisée : un amendement sénatorial a transformé le « peut conclure » en « Le grand port maritime conclut un contrat pluriannuel avec l'État ». À l'occasion de la codification, cette disposition a été déclassée en disposition réglementaire. Les débats parlementaires sont explicites : la volonté du Parlement était bien de rendre obligatoire la contractualisation avec l'État, cf. rapport sur la réforme portuaire, Sénat, 2008, p. 19.

[3] Certains indicateurs formalisés à cette occasion renvoyaient à des chantiers importants, comme par exemple le suivi de la consommation électrique, la certification de qualité des services, la signature d'un accord local sur les objectifs et la rémunération des cadres, la définition d'un indicateur de fiabilité partagé par les partenaires…

[4] Plan de redressement (1998-2004) et plan de développement (2004-2009). D'autres GPM ont fait le choix de maintenir, parallèlement au projet stratégique, des plans d'entreprise.

Ainsi rédigé, le projet stratégique reste un document de politique générale et non un document détaillé avec des engagements précis. Le projet stratégique comporte les défauts compréhensibles d'une première génération. Le second projet, portant sur la période 2014-2018, n'a été adopté par le conseil de surveillance que le 27 mars 2015. Il a également fait l'objet d'un *addendum* rédigé suite aux recommandations émises par l'autorité environnementale (AE), saisie pour avis sur les parties 4 et 5. Son élaboration, qui a précédé l'arrivée d'un nouveau président du directoire, a reposé sur des modalités intéressantes (forum sur intranet, rencontres avec 80 personnalités, notamment des élus ou des représentants d'associations de l'hinterland), ce qui différencie cette consultation de celle, obligatoire, du conseil de développement. La direction interrégionale de la mer (DIRM) n'a pas été sollicitée directement par le GPMM alors qu'elle l'a été par le président de l'AE. Or, le décret du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des DIRM dispose que la DIRM exerce « les attributions relatives à la promotion du développement économique des activités liées au transport maritime ». Cet exemple montre que les GPM pourraient rechercher une collecte d'avis plus étendue. Si l'agrégation des projets stratégiques constitue aujourd'hui la base fonctionnelle de la politique portuaire française, en précisant les investissements envisagés et en exprimant la vision des environnements concurrentiels des GPM, ces projets demeurent isolés, indépendants les uns des autres. Ils sont en effet conditionnés par la logique territoriale environnante et par les partenariats portés notamment par des co-financements indispensables ou avec des enjeux socio-économiques déterminants. En d'autres termes, le projet stratégique est le résultat d'un compromis entre la communauté portuaire, l'État et les collectivités locales. La portée stratégique, dans un contexte international et éventuellement national doit par conséquent être préservée. Le conseil de développement, installé le 5 septembre 2014, a organisé cinq groupes de travail, accueillant une centaine de participants et recueillant des contributions écrites, rappelant au passage que le projet stratégique est celui de la place portuaire et du territoire et non seulement celui du GPMM et qu'il ne doit pas se confondre avec un plan d'entreprise Le ministère chargé des ports pourrait contribuer à une amélioration de cet exercice en donnant des orientations écrites sur l'élaboration du projet stratégique en vue du prochain exercice, notamment en termes de consultation. Un guide d'élaboration des projets stratégiques, s'appuyant sur les bonnes pratiques constatées dans les différents GPM par exemple, pourrait se justifier.

Pour les cinq années à venir, le projet stratégique du GPMM a retenu quatre axes : la recherche de solutions logistiques et industrielles compétitives et adaptées, la reconquête des clients, assurer un rôle structurant au sein de l'espace métropolitain et accompagner la diversification et la transition énergétique, soit au total 75 actions. Le projet stratégique affiche ainsi un enjeu de diversification du portefeuille d'activités tout en préparant l'établissement aux mutations industrielles et maritimes à venir. La diversification des trafics doit tenir compte du tissu industriel existant dans l'accueil des nouveaux flux d'importation pour créer des synergies, ou à l'inverse, éviter des effets de concurrence avec le système productif local. Cela suppose que l'établissement parvienne à surmonter certaines difficultés internes constatées telles que la capacité à présenter ses projets à ses partenaires, la réactivité nécessaire pour conduire les projets le plus rapidement possible. C'est d'autant plus important que l'axe 1 du projet stratégique ambitionne d'être un « architecte de solutions logistiques et industrielles compétitives et adaptées », en facilitant et réduisant le temps de réalisation de nouveaux projets. De même, le projet stratégique ne clarifie pas la hiérarchisation des investissements sur des critères précis. Le conseil de développement se démarque un peu de cette stratégie en rappelant la nécessité d'investir dans les filières porteuses qui constitueront des relais de croissance.

Par ailleurs, cette stratégie de diversification ne donne pas les garanties d'un développement identique des deux bassins. L'absence de mesures concrètes, dont certaines ont été mentionnées par le conseil de développement, s'ajoute à l'absence de vision stratégique à long terme validée par l'État notamment. Le dernier projet significatif sur les bassins Ouest, Fos 2XL, date de 2000.

Se pose ainsi la question du sens d'un projet stratégique : en l'absence de contrat pluriannuel avec l'État, ou de plan d'entreprise, le projet stratégique se résume avant tout à une trajectoire financière. La situation de l'établissement, et notamment son endettement, détermine la stratégie du port. Accessoirement, le projet stratégique ne s'inscrit pas formellement dans le cadre de la stratégie nationale de relance portuaire annoncée en mai 2013, dont il n'est presque pas fait mention[5].

Le projet stratégique fait également l'impasse d'une réflexion sur la politique portuaire régionale, sinon de façade. La réforme portuaire a introduit les conseils de coordination interportuaire qui ne s'appliquaient pas en Méditerranée puisqu'il n'y a qu'un seul GPM. La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue offre désormais cette possibilité de coordination. La recherche de coopération interportuaire en Méditerranée, française et au-delà, est d'autant plus nécessaire que l'enjeu stratégique est la possibilité d'offrir une alternative méditerranéenne au Range Nord-Europe, ce que réclament certains acteurs de la place portuaire tout en évitant des investissements redondants. La coopération conforte le rôle d'un GPM dans la mise en place de chaînes logistiques. À défaut de coopération interportuaire élargie, l'absence d'éléments dans ce sens dans le projet stratégique vient ainsi contredire la stratégie nationale de relance portuaire de mai 2013. Enfin, le projet stratégique ne recherche pas une performance portuaire. Il ne comprend pas en soi d'indicateurs de performance qui seraient propres à l'établissement, et qui pourraient trouver leur place dans le contrat pluriannuel, si celui-ci existait. Il ne comprend pas non plus d'indicateurs au profit de la place portuaire et des territoires. Le conseil de développement avait pourtant proposé de s'inspirer de l'initiative du port de Valence qui fonde une garantie de service globale sur des indicateurs développés en commun. Sa mise en œuvre ne repose pas, à ce stade, sur des indicateurs validés et il n'existe pas à ce jour de comité de suivi des indicateurs. L'élaboration du projet stratégique est par ailleurs conditionnée par des évolutions sur lesquelles le GPMM n'a absolument aucune prise. Les exemples les plus significatifs sont ceux de la gestion du dossier SNCM ou la reconversion de la raffinerie de La Mède.

Une disposition réglementaire prévoit que le président du directoire adresse, avant le 30 juin, à chacun des ministres concernés, le rapport du directoire sur la situation du GPMM et l'avancement du projet stratégique. Or, le directoire doit déjà remettre un rapport au moins une fois par trimestre au conseil de surveillance qui comprend les représentants des ministres. Par ailleurs, la transmission en juin de données se rapportant à l'année précédente ne semble pas utile[6]. Sa suppression pourrait être envisagée.

Recommandation n° 1 (GPMM ; DGITM) : Mieux articuler la nouvelle stratégie avec celle concernant les autres ports de commerce français de la façade méditerranéenne.

[5] La lettre de mission du 30 septembre 2014 précise que le projet stratégique s'inscrit dans le prolongement de la stratégie nationale portuaire qui constituera la « feuille de route ».

[6] Pour 2012, le rapport fut adopté approuvé par le conseil de surveillance le 27 septembre 2013.

1.3 Le cadre statutaire du grand port maritime de Marseille

Les ports autonomes étaient considérés comme des établissements publics « à double visage ». La réforme portuaire introduite par la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 n'a pas tranché, l'exposé des motifs rappelant qu'il s'agit d'établissements publics qui « continueront à exercer des missions à caractère administratif et des missions à caractère industriel et commercial ». L'esprit de la réforme est de recentrer ces établissements sur des missions d'autorité, d'aménagement et de promotion de la place portuaire. La doctrine considère pour sa part que les GPM sont désormais des établissements publics administratifs (EPA). Malgré le recentrage induit par la réforme, il est encore nécessaire de pouvoir distinguer la part des activités industrielles et commerciales des activités administratives. Cette question peut se poser dans le cas de la mise en œuvre de dispositifs excluant expressément les EPA, comme par exemple le recours aux contrats de génération. Quel que soit son statut, le GPMM est soumis au principe de spécialité. Les participations du GPMM dans la société Marseille Gyptis International (MGI), chargée de commercialiser des logiciels portuaires, doivent ainsi être considérées comme étant en relation indirecte avec l'objet de l'établissement. Il en va de même pour les conventions de co-financement d'investissements se situant en dehors de sa circonscription administrative à l'occasion, notamment, de la déviation de Miramas pour un montant de 9 M€, comptabilisé en charges exceptionnelles, sur un budget de 61 M€, soit une participation à hauteur de 18 %. Ces investissements concernent directement le développement économique et commercial du GPMM. En revanche, à l'occasion de la réforme portuaire, le GPMM a pris à sa charge des dépenses qui relevaient des opérateurs privés, ce qui semble remettre en cause le principe de spécialité.

Enfin, la possibilité de développer une activité de plaisance peut aussi être une source d'interrogations. À l'origine, la plaisance était une compétence de l'État qui l'exerçait via des concessions souvent passées avec des communes. Lors de la première vague de décentralisation, le législateur a explicitement prévu, à l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, le transfert de gestion des ports affectés essentiellement à la plaisance au profit des communes ou aux groupements dont elles font partie.

Ces redevances représentent en 2014 près de 400 000 €. Elles proviennent de 20 sociétés nautiques implantées sur cinq communes. Ces sociétés nautiques déclarent gérer 2 635 anneaux de bateaux de plaisance en 2014. Conformément à l'article L. 5312-15 du code des transports, les GPM interviennent par le biais de concessions de plaisance. Or, ces concessions s'apparentent à des conventions d'outillage dont le recours est désormais encadré. Une clarification de la tutelle est souhaitable en raison des éventuels contentieux susceptibles d'apparaître dans ce domaine. L'organisation d'une délégation de service public s'imposerait même si le service est facultatif[7]. Cette clarification pourrait prendre la forme d'une demande d'avis au Conseil d'État ou d'une question parlementaire écrite.

[7] CE, sect., 6 av. 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 284736.

1.4 La promotion du grand port maritime

1.4.1 Le recours à des associations

Le décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations dispose que toute subvention versée sous forme monétaire ou consentie sous la forme d'un prêt, d'une garantie ou d'un avantage en nature à une association fait l'objet, de la part de la personne morale de droit public l'ayant attribuée, d'une publication sous forme de liste annuelle comprenant le nom et l'adresse statutaire de l'organisme bénéficiaire, ainsi que le montant et la nature de l'avantage accordé. Cette liste est transmise au préfet au plus tard le 30 avril suivant la fin de l'exercice pour lequel ces subventions ont été attribuées. Ces dispositions n'étaient pas mises en œuvre par l'établissement qui s'est engagé à les appliquer rapidement.

Les services du GPMM ne disposent pas toujours de l'ensemble des pièces rappelées par l'instruction M 95[8]. Il n'existe pas non plus de suivi au sens de l'instruction précitée avec des indicateurs d'activité et des ratios caractéristiques de la situation de chaque association. L'instruction précise que l'ordonnateur doit suivre le niveau de rémunération du personnel de l'association. Certaines conventions ne prévoient pas de clause de résiliation unilatérale en cas de non-respect par l'une ou l'autre des parties des engagements pris dans la convention.[9] Le GPMM n'a pas recours aux conventions pluriannuelles alors que certaines missions de promotion s'inscrivent dans la durée[10].

Les adhésions de l'établissement à des associations constituent l'un des éléments de la promotion générale. Les motivations sont généralement institutionnelles, permettant des actions de lobbying. Dans un cas, la motivation aurait tenu à l'accès à une offre de restauration. Bien que représentant un budget limité, les actions d'adhésions à des fins de promotion posent habituellement la question de l'évaluation de leur utilité. Le conseil de surveillance s'en fait l'écho dès 2009. Des tentatives de maîtrise des coûts ont été engagées. Le comité du directoire s'exprime chaque année sur l'intérêt de renouveler les adhésions ou non. Cette évaluation doit être renforcée en rejoignant l'exigence, non respectée systématiquement aujourd'hui, de suivi formalisé des subventions accordées. Le renforcement de la qualité des informations recueillies peut contribuer à cette évaluation.

1.4.2 La coopération et les actions de promotion

L'établissement doit développer ses relations extérieures également en matière de coopération technique. Cela implique de mettre en place un vivier de compétences. Outre son aspect opérationnel, un tel vivier constitue un argument supplémentaire justifiant de parvenir à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), et offre une occasion d'avoir un levier managérial, qui a souvent fait défaut dans le port.

---

[8] Instruction du 18 juil. 2002, tome I, pp. 107 et suivantes : compte-rendu financier, comptes approuvés, rapport d'activité, liste des membres du conseil d'administration, statuts, informations sur les effectifs du personnel salarié, etc.

[9] Circulaire du 24 déc. 2002 relative aux subventions de l'État aux associations.

[10] La circulaire n° 5193/SG du 16 janv. 2007 recommande le recours à ces conventions.

Le ministère de tutelle technique aurait peut-être intérêt à se constituer formellement un réseau de référents, pour certains métiers ou techniques, au titre de ses propres relations de coopération.

Les actions de promotion doivent être optimisées et donc évaluées. Dans le domaine de la croisière, les rôles sont bien identifiés. Le club de la croisière assure la promotion et suit l'amélioration de l'accueil des croisiéristes. Ce n'est pas le cas des autres secteurs d'activité où se pose davantage la question du positionnement du GPMM. Il serait souhaitable que le GPMM ait recours à des délégations de la place portuaire, les représentants des professions portuaires assurant la prise en charge des frais occasionnés en ce qui les concerne. L'intérêt d'une délégation de la place portuaire contribue à la maîtrise du coût du passage portuaire (CPP), qui ne se limite pas aux droits de port, et mobilise tous les acteurs dans le même sens souhaité, y compris des représentants de dockers. La succession de deux directeurs du développement en moins de trois ans et la vacance du poste depuis août 2014 n'a pas facilité la formalisation d'une politique commerciale. Le conseil de développement pourrait être invité à travailler sur la structuration de la politique de promotion de la place portuaire et le projet stratégique devrait faire état de ses objectifs dans ce domaine.

1.5 L'organisation des services au sein du GPMM

1.5.1 L'absence de réforme organisationnelle

Les projets stratégiques successifs ne prévoient pas d'adaptations de l'organigramme du GPMM. Dès la fin 2009, le président du directoire a présenté à l'encadrement puis aux représentants du personnel, la nouvelle organisation interne de l'établissement mise en place en novembre 2010. Elle est inchangée depuis à l'exception de missions créées et rattachées à la direction générale.

Plusieurs raisons militent pourtant pour une nouvelle réforme des structures de l'établissement. À l'initiative du précédent président, une étude menée par un consultant extérieur « met en lumière à l'été 2014 un besoin de visibilité des missions dans le cadre évolutif de nos objectifs de post réforme portuaire »[11]. Ce constat avait été également fait par le cabinet Roland Berger en 2009. Si ce dernier est antérieur à la réorganisation mise en place à partir de novembre 2010, certaines analyses demeurent pertinentes parmi lesquelles l'adaptation des postes aux situations personnelles, un faible effort de définition des postes, des missions et des métiers. L'étude de 2009 avait regroupé en quatre missions opérationnelles les activités du GPMM. Si les activités régaliennes étaient parfaitement conservées (gestion des plans d'eau et de circulation des navires, sécurité et sûreté), les activités d'exploitation et d'opérations devaient se réduire par la force des choses (gestion opérationnelle des infrastructures), en revanche, les activités d'aménagement (planification, aménagement et mise à disposition des infrastructures, diagnostic environnemental) et de développement (promotion, compréhension des marchés et des évolutions, veille sur l'hinterland) étaient appelées à se renforcer.

[11] Propos de la présidente du directoire à l'ensemble du personnel du GPMM, septembre 2014.

L'existence de deux sites géographiques ne contribue pas à faciliter les relations entre les services, entraînant, par la force des habitudes prises, une difficile répartition des attributions entre la direction des opérations, focalisée sur les bassins Est, et la direction de l'aménagement censée intervenir sur l'ensemble de la circonscription.

L'insuffisante transversalité interservices est illustrée notamment par la fonction juridique au sein de l'établissement public. L'étude précitée, constatant une insuffisante culture juridique, appelait à un développement du rôle de la fonction juridique vis-à-vis de la direction générale et des autres services du port. L'établissement a conclu un marché pour l'assistance juridique et a recours, depuis 2012, à un membre du Conseil d'État, dans le cadre de vacations. L'analyse des contributions de ce dernier montre qu'il pourrait être davantage sollicité.

Cette absence de réforme se démarque d'autres GPM comme ceux du Havre ou de Bordeaux. Le choix de la présidente du directoire est d'agir par missions confiées à certains directeurs ou cadres au risque d'avoir un organigramme fonctionnel passablement illisible. Des ajustements plus substantiels devront être envisagés pour adapter l'établissement au nouveau modèle économique.

1.5.2 La prospective et l'analyse des marchés

Le GPMM avait jusqu'en 2008 un service spécialisé de statistiques et de prospective, chargé de l'analyse qualitative des statistiques par activités. Ce service a été réorganisé et la fonction statistiques est aujourd'hui partagée entre plusieurs services de l'établissement : outre, comme c'était déjà le cas auparavant, l'exploitation des manifestes par la direction de l'administration et des finances (DAF), les statistiques relèvent soit de la mission Écopart, soit du département hinterland, soit de la mission prospective et évaluation. Si en 2008, les statistiques de commerce extérieur n'ont plus été communiquées à l'occasion d'un changement dans la méthode de collecte des données, elles peuvent l'être à nouveau depuis 2010. Ce n'est qu'en 2014 que le GPMM a repris l'attache des services de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) pour obtenir ces données qui reposent désormais sur une collecte volontaire auprès des transitaires et chargeurs. Les négociations n'ont pas encore abouti. Le GPMM, qui dispose désormais d'un deuxième agent pour le suivi des statistiques maritimes, produit des données destinées à Eurostat et des données mensuelles, mais ne dispose plus, comme auparavant d'un fichier des chargeurs.

Cette situation ne paraît pas complètement satisfaisante. La connaissance des flux, notamment en termes de pré et de post acheminement, relève de la compétence de l'établissement, chargé notamment de la promotion générale du port et des reports modaux. Une bonne connaissance des marchés terrestres conditionne la stratégie de développement. L'interdépendance entre marchés terrestres et maritimes plaide également pour un regroupement des moyens affectés aux statistiques et à leur analyse. Une première étude, bien que contestée dans certaines conclusions, montre l'intérêt des statistiques du commerce extérieur[12].

[12] IFSTTAR, Université Paris Est, AME-SPLOTT, Exploitation des statistiques douanières du commerce extérieur et comparaison des résultats obtenus avec une enquête de terrain lancée par le GPMM sur les origines/destinations des marchandises portuaires dans l'hinterland, novembre 2015.

En effet, si des études sont parfois menées, elles le sont soit par des acteurs extérieurs à l'établissement, bien que ce dernier les finance en partie (Via Marseille Fos notamment), soit directement par le GPMM qui le confie à des prestataires externes. Ces études sont plutôt en nombre limité au demeurant. Parallèlement à cela, le GPMM est actionnaire de la société MGI, qui commercialise et exploite le système AP+. Or, pour des raisons commerciales, le GPMM n'a pas accès aux données utiles à ce jour.

Recommandation n° 2 (GPMM) : Poursuivre l'organisation d'une fonction statistique et d'analyse des flux au profit du GPMM et de la place portuaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance actuelle du GPMM n'est pas conforme à la lettre et à l'esprit de la réforme portuaire s'agissant du comité de directoire, dont le passage à trois ou quatre membres doit être clarifié par les tutelles. La gouvernance repose sur une implication réelle des différents acteurs, aussi bien au sein du conseil de surveillance et du comité d'audit, qui en émane, que du conseil de développement. L'équilibre entre l'État et les collectivités territoriales parait satisfaisant malgré des demandes répétées de modifier le statut du GPM pour donner plus de poids aux collectivités territoriales concernées par le développement portuaire.

Le projet stratégique constitue un outil important sur lequel les intentions des uns et des autres divergent. L'État y voit le moyen de déterminer une trajectoire financière. La place portuaire souhaiterait que ce projet stratégique soit d'abord le sien avant d'être celui de l'établissement public. L'État devrait en tout état de cause revoir l'exercice d'élaboration et de mise en œuvre du projet stratégique à l'aune de l'expérience des deux premières générations de projet mis en œuvre par les différents GPM.

La promotion, mission fixée par la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, doit être l'occasion d'une collaboration optimale avec la place portuaire.

2 LE BUDGET, LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE

2.1 Le poste comptable

Les délais de production des comptes soulèvent deux difficultés : l'articulation entre les dispositions du code des transports et celles du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et le fait que l'administration centrale exige du GPMM une production des comptes plusieurs mois avant la date exigible à des fins de consolidation des entités contrôlées[13].

2.2 L'analyse du compte de résultat

2.2.1 Les produits : une évolution erratique

Les produits du GPMM sont composés très majoritairement de produits d'exploitation (en moyenne 85 % pour la période examinée), ainsi que de produits exceptionnels (13,7 %) et de produits financiers (1,2 %). Ces produits ont diminué pendant la période de 5,8 %, néanmoins leur évolution est très erratique. Si le montant moyen des produits s'élève à 225,9 M€, on peut distinguer clairement deux phases : dans la première, entre 2009 et 2011, les produits augmentent passant de 203,8 M€ en 2009 à 239,3 M€ en 2010 puis à 331,2 M€ en 2011 ; dans la seconde, de 2012 à 2015, la baisse est d'abord très brutale (- 120 M€) entre 2011 et 2012 avant de s'atténuer quelque peu en fin de période pour atteindre un montant total de produits de 192 M€ en 2015.

Ces variations résultent de plusieurs facteurs. Les produits d'exploitation, ressources majoritaires du port, sont clairement à la baisse en tendance, les deux seuls exercices où les produits d'exploitation ont crû sont 2010 et 2013. Le niveau de ces produits a diminué de 7,6 % et ils atteignent en 2015 un niveau plus faible (174,9 M€) qu'en 2009 (189,3 M€). Si les droits de ports, qui représentent plus de 50 % du chiffre d'affaires (CA) ont assez peu diminué (-1,2 %) malgré la crise économique et les conflits sociaux, ceux-ci sont d'ailleurs repartis à la hausse en 2015 (+6 %), ce sont les revenus liés aux locations de matériel et outillages qui correspondent au tiers du CA réalisé par le port, qui ont connu une baisse de plus de 50 %, en lien avec le transfert des activités d'exploitation dans le cadre de la réforme portuaire, qui expliquent la baisse globale du CA. Les produits du domaine et des concessions, s'ils ont crû au cours de la période de plus de 15 %, n'ont néanmoins pas compensé la baisse de revenus liée à la cession des outillages dans le cadre de la réforme portuaire. Le montant des reprises sur amortissements et provisions d'exploitation influe également sur le montant des produits, même si c'est dans une moindre mesure. Enfin, les produits exceptionnels ont un poids non négligeable sur le résultat. Le montant des cessions représente ainsi entre 6,7 M€ et 113,8 M€ pendant la période.

[13] Dès lorsqu'aucun texte de nature législative ou réglementaire ne prévoit l'intervention de l'autorité de tutelle, celle-ci ne peut imposer de sujétion à l'établissement par circulaire (CE, 13 juin 1988, n° 66489 et n° 67041, *Féd. synd. indé. ingénieurs et cadres autonomes*).

La mise en œuvre de la réforme portuaire a assuré au GPMM des produits supplémentaires (cession d'engins d'outillages et reprises de provision) mais étalé dans le temps compte tenu des conditions de paiements échelonnés (crédits vendeurs). Ces produits ne sont pas pérennes.

2.2.2 Des charges qui diminuent seulement en fin de période

Entre 2009 et 2015, les charges ont diminué de 9,4 %, passant de 203 M€ en 2009 à 183,8 M€ en 2015. Les charges d'exploitation représentent environ 88 % des charges de l'établissement, contre environ 2,4 % pour les charges financières et près de 10 % pour les charges exceptionnelles. Les charges d'exploitation ont diminué de 27,29 M€ pendant la période, (-14 %), même si l'évolution a été contrastée avec une croissance entre 2009 et 2011, puis une baisse depuis 2012. Les dépenses de personnel diminuent de 11 M€ (-12 %) entre 2009 et 2015[14], mais le GPMM doit malgré tout rester vigilant dans la mesure où ces dépenses recommencent à croître de 2012 à 2014, se stabilisant légèrement au-dessus de 80 M€. Il enregistre également une baisse importante des autres achats et charges externes qui passent de 40,4 M€ en 2009 à 29,6 M€ en 2015 (-27 %) qui s'explique par le ralentissement de l'activité mais également par une plus grande vigilance du GPMM à l'égard de ces dépenses. Le poste dotations aux amortissements a également augmenté sur la période mais dans des proportions moins importantes, de l'ordre de 4 %.

Les charges financières sont assez faibles et ne représentent qu'entre 1,8 et 4,2 % des charges d'un exercice. Les charges d'intérêt constituent la quasi-totalité des charges financières pendant la période. Elles traduisent les remboursements des emprunts effectués pour financer les investissements du port. Les charges exceptionnelles ont plus que doublé (+117 %) mais elles restent globalement à un niveau compris entre 2,2 % et 7,3 % des charges totales, hormis pour l'exercice 2011[15] où elles ont représenté 25 % des charges totales. Compte tenu de sa situation financière, le GPMM doit poursuivre la démarche de maîtrise des charges, aussi bien des autres achats et charges externes qui a commencé à porter ses fruits en 2015, comme le montre la diminution des consommations externes (-1 M€), que de la masse salariale (-1,9 M€ entre 2014 et 2015).

2.3 L'évolution de l'actif et du passif

2.3.1 Des actifs marqués par la mise en œuvre de la réforme portuaire

L'actif immobilisé représente en moyenne 91 % de l'actif total pendant la période examinée. En valeur nette, il se répartit entre immobilisations corporelles (82,9 %), financières (7,3 %) et incorporelles (0,6 %). Les immobilisations corporelles sont globalement stables (+1 %), les postes composant cette catégorie ont évolué de manière significative suite à la mise en œuvre de la réforme portuaire.

---

[14] Durant la période examinée, ont été prises en charge dans les dépenses de personnel les indemnités liées au protocole de congés de fin de carrière et les primes de détachement (+2,9 M€ entre 2012 et 2013) tandis que le passage à la CCNU a entraîné une augmentation de 4,5 % de la masse salariale entre 2011 et 2012.

[15] En 2011, les charges exceptionnelles ont largement augmenté car elles comprenaient la valeur nette comptable des outillages cédés à l'occasion de la réforme portuaire, soit 75 M€ pour mémoire.

Ainsi, le poste des installations techniques, matériels et outillages diminue de 60 % du fait des différentes cessions opérées, alors que celui des constructions a augmenté de 112 %, grâce à la mise en service des installations et à l'intégration de biens immobiliers suite à inventaire. Les immobilisations financières connaissent une très forte progression sur la période (+ 13 945 %), passant de 5,5 M€ en 2009 à 79,5 M€ en 2015. Tous les postes ont fortement progressé dans cette catégorie : les autres participations ont augmenté de 3 200 % passant de 0,8 M€ à 26,7 M€, en lien avec la création de la filiale FLUXEL, les prêts de 786 % passant de 4,6 M€ à 40,8 M€ suite à la mise en place des crédits vendeurs sur les cessions d'outillages et les autres immobilisations financières de 13 122 % passant de 0,09 M€ à 11,9 M€ en lien avec les avances faites à MSC et Port Synergy dans le cadre de travaux réalisés sur les terminaux 2XL par le port pour le compte de ces entités.

L'actif circulant représente, quant à lui, 14 % de l'actif net en 2009 contre 6 % en 2015, avec une moyenne de 9 % sur la période 2009-2015. Il a diminué de 59 % sous l'effet combiné d'une baisse des disponibilités et d'une baisse des créances.

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

Augmentant de 19,6 M€ (+2 %) entre 2009 et 2015 sous l'effet de la hausse des dettes principalement, le passif se compose de capitaux propres (62,6 % en moyenne) et de dettes (28,6 %). Les provisions représentent en moyenne à peine 10 % du passif. La structure du passif reste stable, mais les capitaux propres ont diminué, passant de 532,5 M€ en 2009 à 525,9 M€ en 2015, soit une baisse de 1 %. Les provisions pour risques et charges ont diminué, passant de 67,8 M€ en 2009 à 47,4 M€ en 2015 (-30 %). Si les provisions pour risques ont diminué (16,7 M€ en 2009, 3,1 M€ en 2015, soit une baisse de 81 %), les provisions pour charges ont retrouvé en 2014 leur niveau de 2009 (51,8 M€ en 2014, 51 M€ en 2009) après avoir connu des niveaux plus élevés au cours des exercices 2010 à 2013. Elles ont recommencé à diminuer en 2015 et se situent désormais à 44,2 M€. Des provisions à caractère social ont soulevé quelques difficultés d'évaluation et d'imputation.

Les dettes ont augmenté passant de 210,8 M€ en 2009 à 257,5 M€ en 2015, (+22 %). Ce sont les dettes financières qui ont le plus augmenté (+35 %), et ce, de façon quasi continue hormis en 2012. L'augmentation des dettes d'exploitation (+10 M€) et des produits constatés d'avance (+1,7 M€) est compensée par la baisse des dettes diverses (- 12,8 M€). Le poids de la dette dans le total du passif se situe en moyenne à 28,54 % et est relativement stable (entre 26 et 31 %).

2.4 Une situation financière dégradée par un endettement croissant

2.4.1 Le résultat net comptable et les soldes intermédiaires de gestion

Le résultat a été positif, à l'exception de l'exercice 2013 (-1,89 M€). Il fluctue selon les années, allant de -1,89 M€ en 2013 à un maximum de 8,21 M€ en 2015. Les charges d'exploitation sont toujours supérieures aux produits (elles sont en moyenne de 196,8 M€ contre 187,5 M€ pour les produits), hormis pour l'exercice 2015 où pour la première fois sur la période, le résultat d'exploitation est positif (+7,3 M€). Ce déficit d'exploitation est renforcé par un déficit financier chronique entre 2009 et 2015 et qui s'explique par le poids important des intérêts d'emprunts.

L'importance du résultat exceptionnel compense les résultats courants négatifs sur la période grâce au niveau élevé des produits exceptionnels sur opérations en capital.

Du fait d'un résultat net comptable positif, le GPMM a versé des dividendes à l'État pour les exercices 2009 à 2012. Compte tenu du résultat net négatif pour l'exercice 2013, l'État n'a pas prélevé de dividendes. Pour l'exercice 2014, l'État n'a pas non plus demandé le versement de dividendes compte tenu d'un résultat net positif constitué exclusivement à partir d'éléments exceptionnels, tel que l'intégration des actifs transférés par Hammerson dans le cadre du chantier des Terrasses du Port. Il n'a pas non plus appelé de dividende pour l'exercice 2015. Le dividende versé à l'État représente entre 22 et 35 % du résultat net du GPMM. Les arrêtés ministériels fixant les montants sont pris tardivement et posent, de ce fait, des problèmes aux GPM qui doivent verser leur dividende rapidement une fois l'arrêté publié.

Le chiffre d'affaires a subi une baisse de 16,6 % entre 2009 et 2015, suite au transfert au cours de l'année 2011 des activités d'exploitation à des opérateurs privés. Le taux de marge après achats de matières premières et services reste à un niveau stable et élevé sur la période, avec une moyenne de 78,15 %.

L'excédent brut d'exploitation, est en augmentation entre 2009 et 2010 (+12 %) en lien avec la progression du chiffre d'affaires. Il baisse ensuite entre 2010 et 2014 passant de 38,82 M€ en 2009 à 23,41 M€ en 2014, soit une baisse de près de 40 %[16], liée à la fois à la perte du chiffre d'affaires suite au transfert d'exploitation vers les opérateurs privés mais aussi à la brutale crise du pétrole, avant de repartir à la hausse en 2015 à 35,12 M€. Il reste positif sur toute la période. La profitabilité d'exploitation (résultat d'exploitation / chiffre d'affaires) est toujours négative entre 2009 et 2014, son niveau est passé de -3,21 % à -4,12 %, avec des pics en 2010 et 2011 à respectivement -9,57 % et -24,76 %. Elle ne redevient positive qu'en 2015 à 5,13 %. Cette situation est préoccupante pour le GPMM, dans la mesure où il n'arrive pas à dégager de profitabilité sur son cœur de métier. Même si le résultat d'exploitation est redevenu positif en 2015, cette tendance devra se confirmer sur les exercices à venir.

Le taux d'endettement (dettes financières sur capitaux propres) est en augmentation quasi constante, passant de 25,31 % en 2009 à 34,84 % en 2015, soit une augmentation de près de 40 %.

La productivité du travail a augmenté pendant la période de 24 %. Les charges de personnel pèsent de manière importante dans la création de la valeur ajoutée sur l'ensemble de la période, comme le montre le ratio charges de personnel/valeur ajoutée qui augmente de 9,24 %, passant de 70,38 % en 2009 à 76,89 % en 2014. Ce ratio redescend néanmoins à 69,41 % en 2015, cette tendance devra se confirmer lors des prochains exercices.

2.4.2 Le fonds de roulement et la capacité d'autofinancement

Le fonds de roulement connait une évolution contrastée sur la période, en hausse entre 2009 (48,1 M€) et 2010 (51,2 M€), il ne cesse de diminuer depuis pour atteindre -18,4 M€ en 2015, ce qui montre la fragilité de la situation financière du GPMM. La trésorerie nette a diminué de plus de 50 %, passant de 21,5 M€ en 2009 à 9,8 M€ en 2015.

[16] Depuis 2008, l'EBE a été pratiquement divisé par deux. Le projet stratégique 2014-2018 vise un rétablissement en 2018 du niveau atteint en 2008.

Si le ratio de solvabilité (actif/dettes) se situe en moyenne à 3,52 entre 2009 et 2015, le ratio de liquidité générale (actif à court terme/dettes à court terme) qui se situe en moyenne à 0,76 % tempère cette appréciation.

La capacité d'autofinancement (CAF), si elle a subi une évolution contrastée, est en baisse (-30 %) passant de 36,2 M€ à 25 M€ en 2015. Le point le plus bas a été atteint en 2013 avec une CAF de 480 000 €. Le taux de capacité de financement suit logiquement la même évolution : de 21,12% en 2009, il est passé à 17,46 % en 2015, atteignant en 2013 0,36 %.

L'endettement a fortement augmenté du fait du recours important à l'emprunt pour financer les investissements, le niveau de la CAF étant trop faible pour permettre au port de les financer en majorité par ses ressources propres. Les emprunts et dettes financières sont ainsi passés de 134,77 M€ en 2009 à 183,25 M€ en 2015, soit une hausse de 35 %. Au 31 décembre 2015, l'endettement, multiplié par quatre depuis 2008, représente plus de sept années d'autofinancement, contre à peine 3 en 2009[17].

Cette progression de l'endettement à partir de 2009 (130 M€ en 2009 et 75 M€ en 2010) est dû au financement du programme d'investissement particulièrement élevé du fait de la construction du terminal 2XL. Ce projet a fait l'objet d'un emprunt auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) de 90 M€. Ce terminal était considéré par le port comme un investissement essentiel pour le maintenir dans les standards européens en matière de trafic de conteneurs.

2.5 Les dispositifs de contrôle interne

Le GPMM s'est engagé dans la gestion des risques sous l'impulsion de l'administration centrale en 2012. Cette politique était conçue initialement comme le support d'une démarche d'amélioration continue et de maîtrise des processus et des activités. Or, elle est loin d'être mise en œuvre trois ans après son lancement. Si l'exercice de cartographie a pu être mené en temps utile pour contribuer à l'élaboration du projet stratégique, la mise en place des plans d'actions, destinés à contribuer à assurer le succès de la démarche stratégique de l'établissement, et de son dispositif de pilotage, n'est pas effective à ce jour alors que le projet stratégique 2014-2018 insistait sur sa mise en œuvre « fondamentale ». Ce chantier a pour objectif de décliner opérationnellement le projet stratégique, d'offrir un mode de pilotage et une occasion de partager l'information et les méthodes de travail en coopération entre les différents services. Le comité d'audit du 24 septembre 2015 a proposé de réorienter les objectifs de gestion des risques et a débattu de la méthode à retenir. Le retard pris dans ce chantier est d'autant plus regrettable qu'il n'existe pas de service d'audit interne et que de nombreux sujets, comme celui des filiales par exemple, mériteraient des audits.

Enfin, s'agissant du comité d'audit, introduit par la réforme portuaire de 2008, il existait dans les faits depuis 2007 à Marseille à la demande des tutelles. Sa composition est fixée par le conseil de surveillance.

[17] Le Sénat considère pour sa part que la dette doit être inférieure à trois fois le montant de la capacité d'autofinancement.

Le code de commerce prévoit pour sa part que l'un des membres doit être qualifié en matière financière ou comptable et être indépendant suivant des critères précisés et rendus publics par le conseil d'administration[18]. Le président du directoire et la directrice des affaires financières, membre du directoire, participent systématiquement aux travaux du comité d'audit. Cette pratique[19] n'est pas conforme aux recommandations de l'autorité des marchés financiers sur le fonctionnement des comités d'audit[20] afin d'imposer un minimum d'indépendance aux membres du comité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution des comptes de l'établissement est préoccupante et s'est dégradée par rapport au contrôle précédent de la Cour. Cette situation reflète la rigidité des charges de structure. Chaque baisse d'activité se répercute directement sur le résultat d'exploitation. La trésorerie nette a diminué de plus de 50 % depuis 2009, se fixant à 9,8 M€ en 2015. La capacité d'autofinancement est de 25 M€ en 2015. La situation de l'endettement, nouvelle pour le GPMM, est préoccupante. Au 31 décembre 2015, l'endettement, multiplié par quatre depuis 2008, représente plus de sept années d'autofinancement, contre à peine trois en 2009.

Si l'information financière et comptable s'est enrichie, le contrôle interne doit être renforcé. L'exercice de gestion des risques ne paraît pas suffisamment prioritaire alors qu'il peut contribuer à la mise en œuvre du projet stratégique.

[18] Code de commerce, article L. 823-19.
[19] Le code des transports n'a pas vocation à traiter ce sujet.
[20] Rapport final sur le comité d'audit, AMF, 22 juillet 2010, p. 12.

3 LES INVESTISSEMENTS DU GRAND PORT MARITIME

3.1 Des reports significatifs

Le projet stratégique 2009-2013 prévoyait 600 M€ d'investissements. Des arbitrages successifs, par glissement annuel, ont ramené le montant total arbitré à 430,33 M€ en raison notamment du contexte économique général. Les investissements réalisés se sont élevés finalement à 323,30 M€. Ces écarts significatifs tiennent notamment au report du projet Fos 4XL (106 M€), à celui des postes pétroliers 6, 7 et L (58 M€), à celui de projet de liaison fluviale (36 M€) et celui d'extension de Distriport (19 M€). Les bassins Ouest ne sont pas les seuls concernés par ces reports. Des projets privés ont également été reportés ou abandonnés dont celui de création d'une plate-forme de produits raffinés avec Oiltanking Mediaco Marseille (14,5 Mt escomptées, 720 escales). Dans les bassins Est, ont été reportés les 20 M€ du MTTC et les 8 M€ d'autoroute ferroviaire. Ces difficultés de conduite de projet peuvent aboutir à des dérives sur le moyen terme.

Les écarts de prévision résultent d'allongement des délais des phases d'instruction administrative, de passation et d'exécution des marchés ou d'évolutions de la définition technique des projets, voire du contexte économique.

S'agissant du projet stratégique 2014-2018, 360 M€ ont été programmés. Sur les bassins est, ils concernent MTTC, la passe nord, le terminal d'autoroute ferroviaire, le quai de réparation navale petites formes du nord, la forme 10 et l'aménagement des terminaux Corse et Maghreb. Pour les bassins ouest, ils comprennent le terminal combiné de Fos, l'augmentation des capacités ferroviaires de la zone industrialo-portuaire (ZIP), les plates-formes logistiques, la zone des services portuaires, la liaison fluviale, les premières études de FOS 4XL, l'aménagement et la modernisation des infrastructures des terminaux à conteneurs de la darse 2, PIICTO et la structuration de la filière éolienne offshore.

Trente-cinq millions d'euros ont été réalisés la première année sur les 36 prévus, et 45 l'étaient, au 1er décembre 2015, sur les 65 M€ programmés pour la deuxième année du projet. Ces résultats qui augurent d'un meilleur taux de réalisation s'expliquent par les investissements concernant la forme 10. L'écart de 20 M€ constaté dès la deuxième année du projet tient aux retards pris dans les délais d'instruction (MTTC : - 4,3 M€), aux aléas de chantier (la forme 10), au report de l'opération déviation poids lourds (-5,7 M€).

3.2 L'insuffisance de certains co-financements

Pour la période examinée, le GPMM a supporté plus de 71 % du financement des investissements effectivement réalisés L'État y contribue à hauteur de 15 % au titre notamment du plan de relance de l'économie puis du plan de relance portuaire.

Les financements communautaires sont faiblement mobilisés, se limitant à 0,2 %. Aucun crédit du programme RTE-T 2009-2014 n'a été obtenu alors que le GPMM pouvait y prétendre. Constatée par la Cour lors de son précédent contrôle, cette absence de financements communautaires a été relevée également pour le projet stratégique 2014-2018. Avec l'objectif RTE-T, visant un corridor multimodal pour la période 2014-2020, le GPMM dispose encore d'une opportunité de financements communautaires, qui reste limitée dans les faits.

Certes, le port est identifié comme port du réseau central et est inscrit sur les corridors « Méditerranéen » et « Mer du Nord-Méditerranée » et le GPMM contribue activement, aux côtés de la société nationale des chemins de fer français Réseau (SNCF Réseau) et de Voies navigables de France (VNF), à une étude « Corridor Amsterdam-Marseille : solutions multimodales pour le fret par rail et par voie d'eau », retenue par la Commission européenne en octobre 2013. Des mesures ont été prises récemment (recours à un cabinet d'appui, implication de la présidente du directoire). En tout état de cause, d'autres ports parviennent à une meilleure mobilisation des financements communautaires.

Les collectivités territoriales contribuent financièrement aux investissements du GPM à hauteur de 10 % globalement mais leur part varie selon les secteurs : d'environ 20 % pour les conteneurs logistiques à seulement 2 % pour le secteur roulier, passager et interface ville port. Les montants sont éparpillés parmi une quarantaine de projets.

Cette faiblesse des co-financements, qui se confirme pour le nouveau projet stratégique, est d'autant plus regrettable que l'adoption du projet stratégique 2014-2018 correspondait au calendrier du programme RTE-T 2014-2018 et à la signature du contrat de plan État-Région (CPER) 2015-2020, ce dernier étant construit en cohérence avec la stratégie régionale des programmes européens FEDER, FSE et FEADER et le contrat de plan interrégional État Régions – Plan Rhône qui intègre spécifiquement les opérations relatives au développement du transport fluvial. VNF contribue également à ces investissements.

Preuve de ces difficultés, le projet de contrat pluriannuel avait retenu parmi ses indicateurs la participation de l'État et des collectivités territoriales. En 2015, le programme de co-financements n'est pas atteint : 12,5 M€ contre 24,3 M€ prévus initialement.

3.3 La nécessaire poursuite de l'effort de rationalisation

Aucun des projets de développement portuaire figurant au schéma national des infrastructures de transport de mai 2011 n'a été réalisé et le GPMM n'a pas été en mesure pour différentes raisons, financières et techniques, de maintenir une politique de développement à la hauteur des ambitions affichées dans le premier projet stratégique. Or la réforme portuaire n'a pas eu pour effet de réduire le rôle d'investisseur en transférant l'exploitation puisqu'elle confie aux GPM l'aménagement et la gestion des zones industrielles et logistiques « liées à l'activité portuaire ».

Sur les 358,4 M€ d'investissements réalisés entre 2009 et 2014, 204,2 correspondent à des investissements de développement (Fos 2XL, passe Nord, etc.) et 149,2 à des investissements de maintien. Dans le cadre du nouveau projet stratégique, les investissements de maintien se limitent en revanche à 90 M€ sur les 360 M€ d'investissements annoncés alors que l'évaluation des biens appartenant à l'établissement n'est pas forcément achevée et est susceptible de donner lieu à des investissements de maintien complémentaires. L'évaluation du montant d'investissement nécessaire au maintien de l'outil industriel (investissements de renouvellement, de sécurité et de mise aux normes) devrait être renforcée. En cas de travaux de maintien urgents et non programmés, un redéploiement de certains projets de développement, supposés être co-financés, est susceptible de réduire la part des investissements de développement. Ce délicat équilibre se complique avec la détermination du moment propice pour engager les grands projets structurants comme Fos 4XL.

Enfin, le poids déterminant des investissements privés associés ou non aux investissements publics est réel. Comme l'avait déjà constaté la Cour lors du précédent contrôle, les mises de fond privées n'obéissent pas à la même rationalité que les mises de fond publiques, ces dernières étant parfois confrontées également à des logiques différentes en fonction de la prise en considération de la rentabilité socio-économique.

Sous l'impulsion notamment du comité d'audit, le GPMM a engagé un travail de hiérarchisation des investissements. La situation financière l'a conduit à déterminer deux *scenarii* dans le cadre du projet stratégique : un scénario stratégique, à 360 M€ et un scénario dégradé limité à 290 M€. La trajectoire initialement envisagée était de 408 M€. Le même projet stratégique prévoit une répartition entre les investissements : 45 % pour les conteneurs, 20 % pour la croisière, 23 % pour la transition énergétique et 12 % pour les Ro-Pax et la rationalisation des bassins Est.

Dans le cadre de ces travaux, la gouvernance du GPMM entend disposer d'un taux de rendement interne (TRI) financier pour chaque projet même si le calcul de rentabilité, à supposer que ce dernier soit validé méthodologiquement, n'est pas systématique. Ce TRI ne saurait être inférieur au coût moyen des ressources du GPMM. Le projet stratégique 2014-2018 mentionne pour sa part que les investissements doivent être conditionnés à la création de recettes et/ou au fort impact socio-économique.

Formellement, le modèle utilisé pour les projets n'a pas été testé par une entité externe à la DAF du GPMM. Le CGEFi pourrait être chargé d'une mission d'évaluation de ces modèles.

Si le CPER 2015-2020 prévoit pour sa part des modalités de suivi, il paraît nécessaire de renforcer la supervision des investissements au regard de l'évolution des attentes des autorités de contrôle. Le risque d'investissements publics inadaptés aux besoins économiques justifie ce recentrage sur l'efficacité et le suivi des projets qui ne peut pas s'arrêter à l'achèvement des travaux : indicateurs de résultats, indicateurs d'impact, indicateurs multimodaux. Cette exigence d'évaluation se vérifie notamment pour les investissements socio-économiques. Elle doit pouvoir se faire *ex post* mais aussi *ex ante*, pour permettre de valider la clé de répartition des investissements. Ainsi, le projet Fos 2XL, bien que spécifique dans son mode de financement, n'a jamais été évalué en interne *ex post*. Si les études de rentabilité faites à l'origine du projet initié en 2002 ont été revues en 2006, elles n'ont pas fait l'objet d'actualisation à ce jour. Ce dernier projet s'illustre au demeurant par une mauvaise gestion de l'argent public tout en montrant la difficulté pour l'établissement public de s'affranchir des exigences des opérateurs. À l'occasion des travaux, le choix avait été fait de séparer les deux linéaires de quai par une « rotule » pour réaliser deux terminaux indépendants l'un de l'autre. Dix ans après la conception, le comblement de la « rotule » est rendu nécessaire pour des raisons d'exploitation et d'évolution du marché du conteneur dans le cadre d'alliances des grandes compagnies maritimes et de l'évolution de la taille des navires. Ce comblement coûtera 31 M€ soit le plus important investissement du projet stratégique dans les bassins ouest. Or, cet investissement offrant des standards de productivité aurait pu être évité dès les travaux de Fos 2XL ou par l'acquisition de portiques supplémentaires par les deux opérateurs gestionnaires, pour un coût similaire. L'investissement dans l'infrastructure a donc été préféré à celui des superstructures.

Ces exigences s'ajoutent à la difficulté existante pour le GPMM de piloter un grand nombre d'investissements simultanément (250 lignes d'opérations sont recensées) au point d'en constituer un thème spécifique dans la cartographie des risques en cours d'élaboration.

Des actions de simplification, selon l'importance des opérations, pourraient être recherchées. L'articulation entre la DAF et les directions concernées, en premier lieu les directions de l'aménagement et des opérations, en constitue l'un des enjeux. Depuis juin 2015, un comité d'investissement a été mis en place et s'est réuni à trois reprises. Cette démarche a le mérite d'aller dans le sens d'une meilleure coopération entre les services.

La réforme portuaire en recentrant les missions des GPM est susceptible d'entraîner une nouvelle approche du modèle de financement des investissements[21], ce qui n'apparait pas forcément dans les faits. De même, certains investissements aboutissent à des valorisations foncières qui ne sont pas prises en compte initialement. L'idée d'un financement-relais avait été avancée. Ce nouveau modèle de financement pourrait être envisagé sous la forme de garanties financières apportées par les collectivités territoriales ou au recours à une société de développement locale.

Recommandation n° 3 (GPMM) : Améliorer le pilotage des investissements en introduisant des modalités d'évaluation des projets d'investissements *ex ante* et *ex post* : les modèles de calcul des taux de rendement interne devraient être évalués au moins une fois en comité d'audit et un suivi des investissements réalisés devrait pouvoir être évalué par des indicateurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de l'établissement a conduit à une révision de certains investissements La réalisation de certains projets ne relève pas du seul GPMM qui doit, en cas d'abandon ou de modification du projet, s'adapter à de nouvelles exigences, ce qui est d'autant plus le cas lorsque ces financements sont supportés conjointement avec d'autres entités. Enfin, la conduite de projets peut buter sur des difficultés de procédures conduisant à des reports. Le GPMM doit, par conséquent, concilier un exercice de programmation suffisamment rigoureux pour amorcer un nécessaire redressement des comptes, dans le cadre notamment du projet stratégique, et une souplesse rendue nécessaire par la nature des projets alors que le financement des projets portuaires devrait être de plus en plus pluriel.

L'établissement doit améliorer sa recherche de co-financements publics en fonction de la nature des investissements financés. Le renforcement de la conduite de projets doit être poursuivi au sein du GPMM en veillant notamment à la fiabilité des modèles de calculs construits et à la qualité du suivi des investissements.

[21] Comme, sur proposition parlementaire, elle a permis aux GPM de statuer définitivement, sans approbation de la tutelle, pour les travaux n'entraînant pas de modification essentielle dans les accès et ouvrages du port et entreprises sans concours financier de l'État.

4 LA COMPÉTITIVITÉ

4.1 Un positionnement concurrentiel stable

4.1.1 Le port maintient son rang malgré une lente érosion de ses trafics

De 2009 à 2014, le trafic global du GPMM a connu une érosion régulière et est passé de 83,2 Mt à 78,4 Mt. Les évolutions sont contrastées selon les secteurs. Ainsi, la part des vracs liquides diminue de 21 % sur la période, soit une baisse de 13 Mt. Les vracs solides et les marchandises diverses progressent mais sans parvenir à compenser le recul des vracs liquides. Le trafic de conteneurs progresse depuis 2012 et connait en 2014 une progression en volume de +4,9 %, une performance supérieure à Hambourg (+4,8 %) ou Anvers (+4,7 %) mais inférieure à Barcelone (+10 %) ou Rotterdam (+5,8 %), qui reste toutefois à confirmer dans la durée. L'activité du trafic de passagers connait la plus forte croissance, avec la montée en puissance du secteur de la croisière. Le GPMM, qui a dépassé le seuil de 1,3 million de passagers en 2014, est désormais le cinquième port de Méditerranée pour ce secteur.

Fin 2014, le GPMM demeure le premier port français en termes de parts de marché, avec 79 Mt, soit 30 % des 258,5 Mt ayant transité par les ports français, et le sixième port européen, derrière Rotterdam, Anvers, Hambourg, Amsterdam et Algesiras, malgré un recul de ses trafics de 1,8 %. Entre 2010 et 2015, son trafic total a reculé de 5 % alors que celui de Valence et Barcelone progressait respectivement de 10 % et 7 %[22]. Le GPMM enregistre certes des performances remarquables sur la période en ce qui concerne le trafic de conteneurs (+ 20 %), derrière Gênes (+ 22 %) ou Anvers (+14 %). Mais elles doivent être relativisées au regard de la faiblesse des volumes concernés : 1,2 million d'EVP en 2015 contre 1 million en 2010.

4.1.2 Une stratégie axée sur la diversification des trafics

La stratégie du GPMM a comme ambition de développer les activités contributrices (conteneurs massifiés pour Fos et non massifiés pour Marseille, croisière, réparation navale) pour pallier la baisse des flux de vracs liquides qui devrait se poursuivre, notamment dans la perspective de la fermeture de la raffinerie de la Mède à horizon 2017, malgré les hausses anticipées des flux de produits raffinés et de gaz naturel liquéfié (GNL). Les prévisions de trafic du projet stratégique 2014-2018 (objectif de 86,5 Mt en 2018) sont fondées sur l'hypothèse d'une hausse moyenne de 7 % des trafics de conteneurs et d'un dynamisme des échanges de vracs solides. Les investissements ne semblent toutefois pas de nature à contribuer pleinement à l'augmentation des trafics de conteneurs d'ici 2018, en raison de leur calendrier de réalisation. Le retour sur investissement des projets de la transition énergétique (plate-forme PIICTO et filière éolienne en mer) ne se concrétisera qu'à moyen ou long terme.

Le trafic de conteneurs est au cœur de la stratégie de reconquête commerciale du port. Le développement de cette activité, caractérisée par un accroissement de la taille des navires, nécessite des terminaux et des équipements adaptés pour gérer des flux massifiés.

[22] Cf. annexe n ° 3.

Plusieurs investissements inscrits au projet stratégique du GPMM visent à améliorer les dessertes et les capacités logistiques de la ZIP de Fos. Sont notamment prévus 44 M€ d'investissements en matière de développement logistique et multimodal, 10 M€ pour l'amélioration des services portuaires et 26 M€ pour l'amélioration des dessertes ferroviaires. Les capacités logistiques de la ZIP se sont par ailleurs accrues de 120 000 m² en 2015[23].

Le projet stratégique prévoit également d'aménager et moderniser les terminaux à conteneurs de la darse 2 : la finalisation des dragages permettra de porter son tirant d'eau à 16 mètres. En outre, le quai de la darse 2 sera aménagé afin d'en assurer la continuité. Lors de son aménagement initial, un espace était en effet demeuré non viabilisé pour servir de zone tampon entre les terminaux Fos 2XL. Aujourd'hui, la pertinence de ce choix est remise en cause. Le comblement de cet espace permettrait aux opérateurs d'installer plus de portiques sur le quai, de nature à permettre une productivité accrue et à réduire le temps d'escale des navires de grande capacité.

La réussite de cette stratégie dépend en grande partie de la possibilité pour le port de disposer de zones logistiques et de dessertes adaptées aux trafics massifiés en dehors de son enceinte. Or le port n'a qu'une faible prise sur la réalisation de ces aménagements[24].

4.1.3 Un climat social apaisé mais encore fragile

La fiabilité sociale conditionne l'attractivité du GPMM et constitue un critère essentiel pour les armateurs. Sur ce point, la tâche du GPMM pour restaurer la confiance est immense, son image ayant été considérablement dégradée par une conflictualité sociale exacerbée et des défaillances qui ont entrainé des détournements de trafic.

En 2009, la situation est restée tendue sur le terminal de Mourepiane et dans le secteur de la réparation navale avec la cessation d'activité de la société dépendant du groupe espagnol Boluda. En 2010, le conflit suscité lors de la réforme du système de retraites a pesé sur le climat social. En 2011, les tensions ont été portées à leur comble à l'occasion de la négociation sur la pénibilité. Le port a également été pénalisé par les perturbations liées aux conflits de la Société nationale Corse Méditerranée (SNCM).

Parmi les indicateurs de la fiabilité sociale, le nombre annuel de jours d'absence pour grève et l'absentéisme de courte durée ont diminué. L'absence de tensions au sein de l'établissement suite à la désignation du repreneur de la SNCM en novembre 2015 témoigne d'une évolution des représentants du syndicat dominant. L'annonce, en mars 2015, du retour du trafic de bananes de l'opérateur Canavese, qui avait détourné ses flux à Anvers au début des années 2000 en raison des défaillances du port, est symbolique du retour de la confiance des opérateurs. Toutefois, de vives tensions demeurent entre représentants syndicaux. Une altercation intervenue en avril 2015 a donné lieu à un dépôt de plaintes pour violences volontaires réciproques. L'équilibre parait donc précaire et largement conditionné par les personnalités qui ont connu la réforme portuaire.

---

[23] 57 300 m² en voie de construction par le groupe IDEC sur la zone de la Feuillane, 28 000 m² commercialisés 35 000 m² en cours de construction sur la plateforme Distriport.

[24] Cf. point 5.3 relatif à l'articulation de la politique d'aménagement avec la planification territoriale.

4.2 La politique tarifaire

4.2.1 Des recettes en diminution

La structure du chiffre d'affaires a profondément évolué pendant la période examinée en raison de la réforme portuaire. Le transfert des outillages a entrainé une forte diminution des recettes y afférentes, notamment en 2011 (-22,8 M€) et 2012 (-27,1 M€). La baisse totale des recettes d'outillages entre 2010 et 2012 s'établit donc à -40,8 M€. Ces recettes représentent 7,6 M€ en 2015.

En 2015, les principales recettes sont constituées des droits de port et des recettes domaniales, qui représentent respectivement 58 % et 29 % du chiffre d'affaires. La baisse du trafic a pu être compensée par une hausse tarifaire et un effort de maîtrise des remises, rabais et ristournes (RRR). Les recettes issues des droits de port évoluent de manière erratique. La baisse observée en 2013 est due, d'une part, à la baisse des trafics de vrac liquide et, d'autre part, à la forte augmentation des remises commerciales (3,2 M€ en 2013, contre 1,7 M€ en 2012). Après avoir retrouvé en 2014 leur niveau de 2009 (78,2 M€), les droits de port atteignent leur niveau le plus élevé en 2015, soit 83,4 M€. Ils sont constitués à 84 % de droits de port sur les navires et sont réalisés à hauteur de 81 % sur les bassins ouest. Les recettes domaniales connaissent une progression modérée. En 2014, elles enregistrent une hausse de 1,4 M€ liée pour l'essentiel à la perception de la redevance de la convention Hammerson (Terrasses du port). Elles s'élèvent à 41,5 M€ en 2015.

Tableau n° 1 : Évolution des recettes du GPMM depuis 2009 (en €)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Droits de ports (1)	78 106 279	79 585 043	79 223 666	78 813 988	76 792 374	78 165 370	83 461 164
Domanial	35 696 931	34 716 411	37 432 573	37 336 553	37 640 363	39 043 974	41 497 501
Outillages	47 745 563	49 911 440	27 093 302	9 075 492	9 330 657	7 985 328	7 565 829
Réseaux	8 801 774	9 074 364	9 189 220	9 166 255	9 108 350	8 722 479	9 157 441
Autres	1 383 072	1 098 712	1 922 741	2 062 742	1 608 429	1 669 229	1 532 652
Total général	**171 733 619**	**174 385 971**	**154 861 502**	**136 455 030**	**134 480 173**	**135 586 379**	**143 214 587**

Source : Données GPMM
Note (1) : nets de rabais, remises, ristournes

4.2.2 Une politique tarifaire structurée par activité

Depuis 2010, la politique tarifaire est élaborée par la direction du développement en concertation avec la DAF. Pendant la période, le poste de directeur du développement a été occupé par trois personnes différentes et le poste est resté vacant d'août 2014 à février 2016. Le tarif des droits de port est transmis pour avis à la direction interrégionale des douanes, qui est compétente pour la liquidation des droits de port, et à la DIRM.

La politique tarifaire peut être modifiée par le directoire au vu de ces avis. L'avis de la DIRM ne présente pas de réelle plus-value. L'opportunité de sa suppression au profit d'une consultation de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi pourrait être étudiée par la DGITM.

En 2010, dans un contexte de crise économique, de baisse des trafics et de déploiement de la réforme portuaire engendrant de nombreux conflits sociaux, le GPMM a défini sa politique tarifaire par activité et a mis en œuvre un gel de ses tarifs pour soutenir les opérateurs. Ce gel a été suivi de trois années de hausse régulière mais modérée : +1,66 % en 2011, +1,77 % en 2012 et +2,19 % en 2013. En 2014, l'augmentation est contenue à 1,99 % en cohérence avec le nouveau projet stratégique qui prévoit une augmentation annuelle moyenne de 2 % pour assurer l'équilibre de sa trajectoire financière. En 2015, l'augmentation s'établit à 2,26 %. À compter de 2012, la politique tarifaire est à nouveau structurée par activité et la définition des orientations tarifaires se fonde sur le caractère contributeur ou pas de l'activité.

Tableau n° 2 : Évolution des tarifs du GPMM depuis 2009 (en %)

	2009	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
Droits de port	1,51	0,00	1,66	1,77	2,19	1,99	2,26
Tarifs d'usage	1,51	0,00	1,66	1,77	2,19	2,81	2,16
Réseaux	2,50	4,00	1,50	1,70	2,30	3,00	2,30

Source : Cour des comptes d'après données GPMM

Une analyse du coût de passage portuaire (CPP) conduit à relativiser l'impact de la politique tarifaire. L'étude réalisée en 2014 dans le cadre de l'observatoire des CPP[25] a permis d'établir une comparaison des CPP en Europe. Pour le trafic de conteneurs, le coût d'une escale à Marseille se situe dans la fourchette haute au sein des ports méditerranéens. Si l'on observe la structure du CPP, Marseille se situe légèrement au-dessus de la moyenne des ports méditerranéens pour les droits de port. Ces derniers ne représentent toutefois que 10 % du CPP, contre 15 % pour les coûts d'immobilisation des navires et 65 % pour la manutention. Cette étude confirme par ailleurs l'absence de corrélation entre le volume de conteneurs traités et le positionnement tarifaire d'un port. Ce dernier ne constitue qu'un critère parmi d'autres dans le choix des armateurs de desservir un port.

4.2.3 La coûteuse restructuration des droits de port des navires

La principale évolution de la politique tarifaire concerne la réforme de la tarification des droits de port des navires porte-conteneurs (DPN), réalisée par le GPMM en 2013. Cette réforme visait pour l'essentiel à améliorer la lisibilité des tarifs, par l'instauration d'un coût fixe par conteneur.

[25] Observatoire des coûts de passage portuaire (OCPP) : étude sur la comparaison des coûts de passage portuaire en Europe entre 2008 et 2013, avril 2014.

Avant la réforme, conformément aux dispositions de l'article R. 5320-20 du code des transports, l'assiette de la redevance sur le navire était son volume en mètres cubes et le taux de la redevance était fixé par mètre cube. Une modulation était ensuite appliquée, en fonction de l'importance de l'escale ou de sa régularité. Selon le GPMM, ces modalités n'étaient plus adaptées aux réalités du marché, le trafic de conteneurs étant caractérisé par la baisse du nombre d'escales et leur massification et le système de modulation rendait difficile toute anticipation par les armateurs du coût d'une escale au GPMM.

Pour améliorer la lisibilité des tarifs, le GPMM a choisi d'instaurer un coût fixe par conteneur, une modalité de tarification inédite au sein des GPM. Si l'article R. 5321-28 du code des transports prévoit la possibilité d'instaurer une redevance forfaitaire, par exception au barème standard, celle-ci ne peut s'appliquer que pour une durée limitée à trois ans et pour les ouvertures de lignes entre États membres de l'Union européenne (UE) ou parties à l'accord de l'espace économique européen. Les DPN forfaitaires mis en place par le GPMM ne répondent pas à ces critères et ne sont donc pas conformes aux dispositions du code précité. Cette situation n'a toutefois pas appelé d'observations de la part du commissaire du gouvernement.

Malgré les efforts du GPMM pour anticiper et accompagner la réforme tarifaire, son entrée en vigueur a déclenché un refus de payer de certains armateurs. Conformément au résultat des études d'impact préalables réalisées par le GPMM, un premier bilan, en février 2013, a mis en évidence une hausse très élevée du coût à l'escale pour les armateurs dont les lignes sont fortement déséquilibrées entre importation et exportation, pour lesquels la forte proportion de conteneurs vides engendre une augmentation des tarifs, et pour ceux dont les escales sont fortement massifiées, le forfait les privant des économies d'échelle liées à la massification. Les risques liés au caractère inédit de ces modalités de tarification, qui éloignaient le GPMM du schéma classique appliqué par l'ensemble des ports mondiaux et pouvaient donc, à ce titre, susciter des réserves des clients actuels ou potentiels, ont été sous-estimés par le port.

Cette erreur d'appréciation a contraint le GPMM à mettre en place des remises commerciales d'un montant de 906 721 €, dont 273 096 € pour les escales comportant 85 % ou plus de conteneurs vides et 633 625 € pour les escales massifiées. Après déduction des autres remises applicables par ailleurs et dont le montant a diminué en 2013, le coût net de la réforme s'élève à 769 721 €, loin de la volonté initiale du GPMM de la réaliser à enveloppe constante. Le GPMM, estimant que la réforme avait déséquilibré la rentabilité de l'activité conteneurs, n'a pas reconduit en 2014 les deux remises commerciales précitées et étudie actuellement l'opportunité d'une nouvelle refonte des DPN. Il indique en effet que des doutes subsistent quant à l'appropriation par les armateurs de ce principe de facturation « à la boîte ». Au regard de la massification des escales, la réflexion du GPMM sur un mode de tarification plus incitatif semble cependant justifiée. Il serait opportun que la DGITM se saisisse de cette problématique et étudie, en concertation avec les GPM, l'opportunité et les modalités d'un mode de calcul moins pénalisant pour les trafics massifiés et envisage, le cas échéant, une adaptation des dispositions du code des transports.

4.3 Les rabais, remises, ristournes

Entre 2009 et 2015, les remises ont diminué de 30 % mais leur évolution est très contrastée. Elles dépassent ainsi le seuil des 3 M€ sur trois exercices.

Elles se répartissent en trois catégories : la remise volume fidélité croissance (VFC), inscrite dans le tarif public et qui représente la principale remise en volume depuis 2011 (97 % du total des remises en 2015), les remises exceptionnelles, pour réclamations et dysfonctionnements (2,5 %), et les remises conjoncturelles, d'aide au développement (0,5 %). En 2009 et 2010, les mesures exceptionnelles représentent respectivement 54 % et 45 % du total, en raison des mesures de soutien liées à la crise. Après une très forte baisse en 2011 (- 63 %), ces remises repartent à la hausse pour atteindre un nouveau pic en 2013 (3,16 M€) en lien avec la réforme des DPN qui s'accompagne de mesures de soutien. En 2014, le port s'est efforcé de contenir le volume des remises exceptionnelles et celles-ci ne représentent plus que 2,5 % des remises en 2015. Depuis 2011, les mesures conjoncturelles sont relativement modérées et stables.

Pendant la période, cinq opérateurs ont bénéficié d'une ou plusieurs remises d'un montant supérieur à 100 000 €. Leur analyse a permis de dresser les constats suivants : une remise a été accordée par le GPMM pour atténuer les hausses de prix consécutives au transfert d'un terminal à un opérateur privé. En 2010, deux remises d'un montant global exceptionnel (1,17 M€) ont été accordées alors que les opérateurs concernés ne connaissaient pas de difficultés financières et qu'un gel des tarifs était mis en œuvre par le port. Quatre remises, au bénéfice d'un même opérateur, ont été accordées de manière unilatérale par le directeur général du port alors qu'une telle décision ne relève pas de sa seule compétence. Elles ont ensuite été validées par le directoire. Une remise a été accordée alors qu'elle ne remplissait pas les conditions requises. Même si ces dérives restent ponctuelles, l'opportunité de certaines remises fait débat.

Les GPM déterminent librement leur politique commerciale. Depuis 2013, l'enveloppe des remises commerciales est précisée dans la présentation du budget et validée par le conseil de surveillance. Cette enveloppe n'est pas limitative, aucun plafond n'étant fixé. Elle peut donc être dépassée dès lors que les trafics sont plus élevés que les estimations ayant prévalu lors de l'élaboration du budget, ce qui entraine *de facto* une augmentation du montant des remises VFC.

La Cour appelle l'attention sur le niveau élevé des remises. Elles représentent plus de 1,5 % des produits d'exploitation du GPMM sur les exercices 2013 et 2014. Cette proportion élevée s'explique pour l'essentiel par les remises inscrites au catalogue tarifaire, notamment la remise VFC. À titre de comparaison, la circulaire n° 85/0271 du 17 avril 1985 préconisait que les remises des ports autonomes ne dépassent pas 1 % des produits d'exploitation. En 2013 et 2014, d'après les données fournies par le GPMM, les remises excèdent le surplus de chiffre d'affaires résultant de la politique tarifaire, soulevant la question de l'utilité de cette dernière. Elles atteignent ainsi 3,16 M€ en 2013 et 2,9 M€ en 2014 et le chiffre d'affaires supplémentaire 2,04 M€ en 2013 et 2,26 M€ en 2014. La demande du directoire du 5 septembre 2012 de définir un nouveau système de remises commerciales n'a pas été mise en œuvre. Les modalités de calcul de la remise VFC devraient être revues, compte tenu des montants annuels concernés. Un document de cadrage de la politique commerciale (fixation d'un niveau financier annuel maximal, définition de critères d'attribution, limitation des effets d'aubaine) et un document d'évaluation *ex post* de l'efficacité des remises pourraient être soumis au conseil de surveillance. Ils seraient de nature à permettre au port de mieux maitriser l'impact financier des remises.

Tableau n° 3 : Part des remises dans les produits d'exploitation (en k€)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produits d'exploitation	189 373	203 955	199 666	179 018	187 615	177 988	174 932
Total des remises	3 488	3 537	1 295	1 711	3 165	2 891	2 447
Part des remises dans les produits d'exploitation	**1,8**	**1,7**	**0,6**	**1,0**	**1,7**	**1,6**	**1,4**
- dont remises inscrites au catalogue tarifaire	*0,6*	*0,8*	*0,5*	*0,7*	*1,1*	*1,1*	*1,4*
- dont remises hors catalogue tarifaire	*1,2*	*1,0*	*0,1*	*0,3*	*0,6*	*0,5*	*0,0*

Source : Cour des comptes d'après les données de l'agence comptable

Recommandation n° 4 (GPMM) : Formaliser la politique commerciale en élaborant un document de cadrage des remises, rabais et ristournes, en instaurant un suivi annuel de leur évolution, en évaluant leur efficacité et en élaborant un bilan annuel à l'attention du conseil de surveillance.

4.4 Les dessertes

La croissance du report modal a été conséquente de 2011 à 2015, fer et fleuve + 45%, fleuve + 49%, fer + 41,5%. Si la fluidité du passage portuaire s'est récemment améliorée, les évolutions en la matière ne pourront être pleinement efficaces que sous réserve d'une fluidité au-delà de l'enceinte portuaire au moyen de dessertes adaptées.

4.4.1 Les faiblesses de la desserte ferroviaire

Le réseau ferré du GPMM comporte 112 km de voies ferrées portuaires (VFP), dont 64 km sur les bassins ouest et 48 km sur les bassins est. Ces VFP sont connectées au réseau ferré national par six points d'interfaces, trois sur chacun des deux bassins[26]. Cette connexion s'inscrit pleinement dans une politique d'extension de l'accès à l'hinterland.

Sur les bassins Est, le projet stratégique 2014-2018 prévoit le terminal de transport combiné de Mourepiane, qui agrège sur un même site un terminal ferroviaire adossé au terminal à conteneurs Med Europe avec un accès direct au réseau ferré national grâce à la réouverture du raccordement de Mourepiane par le réseau ferré de France (RFF). Le GPMM souhaite accompagner le déploiement d'un service d'autoroute ferroviaire[27] à partir des bassins Est en direction du nord de la France et des marchés européens en rejoignant la liaison Perpignan-Luxembourg. À la suite d'un appel à projet lancé en juin 2011, le GPMM a retenu le groupement Progenor comme mandataire.

[26] Respectivement Fos Graveleau, le môle central minéralier, Caronte et deux interfaces à Arenc et une à Mourepiane.

[27] L'autoroute ferroviaire est une variante du ferroutage. Les semi-remorques sont acheminées, à un rythme cadencé, sans leurs tracteurs. En France, le service emprunte les voies ferrées existantes et ne bénéficie pas de voies affectées au fret ferroviaire telle celle reliant l'Allemagne au port de Rotterdam (cf. RPA 2012).

Une société d'exploitation constituée d'opérateurs du transport combiné bénéficiera contre rémunération de l'usage du terminal mis à sa disposition par la société d'investissement. Le dispositif financier a donné lieu à un désaccord important, de 2013 à 2015, entre le GPMM et les actionnaires privés, en particulier la Caisse d'épargne qui portait notamment sur la mise en place par l'opérateur d'une garantie à première demande à hauteur de 35 % du montant de l'emprunt, et les modalités indemnitaires de résiliation du contrat d'occupation du domaine public, dispositions considérées comme porteuses de risques juridiques et financiers importants pour le GPMM. Un compromis trouvé en mars 20015 est en cours de formalisation.

Par ailleurs, un projet d'autoroute ferroviaire avec le Luxembourg figurait au projet stratégique 2009-2013 du GPMM. Le port indique que l'insuffisance, à cette époque, de remorques pour soutenir un service spécialisé d'autoroute ferroviaire et le degré réduit de priorité donnée à la mise au point du projet de terminal combiné de Mourepiane auquel le service aurait pu s'adosser, afin que soient constitués des trains mixtes (comme sur la liaison Perpignan- Bettembourg), ont retardé la mise en œuvre de ce projet. Dans un contexte post reprise de la SNCM, les éléments susceptibles de porter la croissance du trafic remorques national et international pourront être réunis pour reprendre ce dossier, qui reste inscrit au projet stratégique 2014-2018 du GPMM et au CPER PACA actuel. Le port ajoute que deux opérateurs importants ont manifesté leur intérêt pour le projet.

Sur les bassins ouest, le CPER 2007-2013 prévoyait la modernisation de la voie de desserte de Fos Graveleau (8 M €) qui portait sur le renouvellement de la voie ballast et sur l'installation d'un bloc automatique à permissivité restreinte, qui permettrait de tripler la capacité en ligne sur une voie unique. Les travaux devaient débuter en 2013 mais l'opération a été reportée à partir de 2017 faute de ressources suffisantes. Les travaux de renouvellement de voies de grande envergure (desserte du môle minéralier, desserte de Port-Saint-Louis et desserte de Graveleau) sont programmés pour 2016. En revanche, l'installation d'un bloc automatique à permissivité restreinte (BAPR) risque d'être reportée à 2017.

Enfin, un service interbassins de navette ferroviaire a été mis en place.

Le trafic ferroviaire a connu une hausse significative, 35 % entre 2009 et 2014, soit 8 100 circulations par an. Cette analyse mérite toutefois d'être nuancée, le trafic augmente de 93 % sur les bassins ouest, mais il baisse de 19 % sur les bassins est. De plus, la desserte connait deux principales faiblesses, l'absence de point de massification à l'échelle de la zone industrielle portuaire et le difficile traitement des trains longs, qui contribuent à la faiblesse du report modal vers le ferroviaire. La desserte ferroviaire de Fos s'effectue sur une voie unique, certaines portions de voies arrivent en fin de vie, le GPMM indique que l'opération de rénovation sur Fos devrait régler le problème, et toutes sont, par ailleurs, pourvues d'un système de signalisation devenu obsolète. Cette vétusté n'est pas sans conséquences sur le trafic. Le nombre moyen de circulations journalières est passé de 8 à 11 entre 2011 et 2014, puis à 16 en 2015, mais la limitation réglementaire a été fixée à 21, ce qui pénalise tout projet futur de développement. Le port indique que l'opération du BAPR Fos devrait régler le problème en portant la capacité théorique de la ligne sur Fos Graveleau à environ 65 circulations par jour.

Selon le GPMM, plusieurs opérations de modernisation sur le réseau ferré ont été actées en 2015 pour une mise en œuvre sur 2016/2017 :

- rénovation des voies de ballast, le gros œuvre des travaux a commencé en mars 2016 et il est prévu un achèvement fin juin 2016.

Des finitions pourront ensuite avoir lieu et la réception complète des ouvrages est prévue au plus tard en décembre 2016 ;

- modernisation du système de signalisation par la mise en place du BAPR, la convention travaux initiale du 20 décembre 2011 (CPER) mentionnait une échéance à fin 2013, l'avenant à cette convention prévoit une mise en service d'ici fin décembre 2017, parmi les causes du report, l'intensification du programme de maintenance et la concentration consécutive des ressources par SNCF Réseau suite aux accidents sur le réseau ferroviaire national (RFN) ;
- remplacement du réseau actuel de télécommunications analogiques par le GSM-R, les travaux sont prévus d'avril à décembre 2016. La mise en service est prévue pour fin 2016 début 2017, sachant que la mise en service du GSM-R dans cette zone du golfe de Fos côté RFN est prévue pour décembre 2016.

4.4.2 La desserte fluviale

Le handicap majeur de la desserte fluviale repose sur l'insuffisance d'un réseau fluvial à grand gabarit intégré, la liaison Méditerranée mer du Nord n'étant pas envisagée avant 2030. Le réseau à grand gabarit est borné à Pagny. Sur la partie Marseille Fos Lyon, la navigation en trois couches conteneurs est rendue possible, en amont de Lyon, en revanche, la capacité d'emport des barges n'est plus que de deux couches. Un second handicap est constitué par la fermeture des terminaux fluviaux le week-end et les jours fériés. Enfin, les moyens de manutention portuaire, à l'exception de ceux de Lyon, demeurent à améliorer.

En 2015, neuf terminaux fluviaux sont desservis depuis Marseille Fos, la principale desserte étant Lyon avec six dessertes par semaine. Sur les bassins Ouest, six terminaux sont affectés à la desserte fluviale. Avec Fos, le GPMM dispose d'un avantage compétitif fluvial de 550 km à grand gabarit avec de fortes réserves de capacité et une connexion directe barges/navires. En décembre 2008, un partenariat a été conclu entre le GPMM, le port de Sète et plusieurs plateformes intérieures[28] afin de poursuivre un même objectif d'accroissement des trafics en respectant les enjeux de développement durable par l'utilisation des modes massifiés (fer et fleuve). Un dispositif de labellisation de chargeurs pour le report modal en Rhône-Saône a été mis en place en 2014. Le partenariat s'est renforcé avec la décision du conseil de surveillance du 30 janvier 2015, de constituer une association. À terme, le partenariat entend déboucher sur une coopération avec la DGDDI (Medlink Safe) afin d'assurer une fluidité optimale des flux, en particulier à l'import. Le budget consacré au partenariat est demeuré d'un montant modeste sur la période, autour de 80 000 €, le GPMM s'acquittant d'environ les deux tiers du montant. Les prévisions budgétaires à venir font état de 191 000 € en 2019. Avec ce partenariat, le GPMM espère passer son trafic fluvial conteneurisé de 64 000 EVP en 2013 à 200 000 EVP en 2030. Une liaison fluviale à grand gabarit pour relier les terminaux conteneurs de Fos et le canal du Rhône à Fos et réduire le trajet de 9 km devait être mise en service en 2013. Elle était inscrite au précédent CPER pour un montant de 35 M€ dont 6 M€ pour l'État.

[28] Outre VNF, membre honoraire, le port de Valence, le port de Villefranche-sur-Saône, Aproport ports de Chalon-sur-Saône et Macon, Lyon Terminal S.A, le port d'Arles, le port d'Avignon, la SA Pagny Terminal, puis le port de Vienne.

Selon le GPMM, alors qu'il existe une importante capacité résiduelle de navigation dans le bassin Rhône-Saône et que les barges bénéficient déjà d'un accès direct aux terminaux maritimes, il existe un important besoin d'augmentation de capacité ferroviaire en accès aux terminaux du port et d'optimisation de l'accueil des trains pour que le GPMM puisse recevoir de façon performante des dessertes ferroviaires en croissance, en lien avec les évolutions du trafic maritime notamment conteneurisé. Le projet stratégique 2014-2018 a donc souhaité prioriser les investissements liés à la desserte ferroviaire (bassins Est 18,7 M€, bassins Ouest 26 M€).

La liaison fluviale de fond de darse 2, complétant la liaison fluviale en fond de darse 1, pourra faire l'objet d'une programmation ultérieure mais a été considérée comme moins prioritaire que les investissements liés à l'amélioration des solutions massifiées ferroviaires dans un contexte de priorisation des opérations à inscrire au projet stratégique en lien direct avec le souci d'efficacité et de réussite des ambitions de trafic.

4.4.3 Une desserte routière toujours inadaptée sur les bassins Ouest

Le territoire de l'ouest de l'Étang de Berre est desservi par trois autoroutes mais aucune n'est directement connectée à la ZIP de Fos, dont la desserte est assurée par deux routes. Les projections effectuées par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) à l'horizon 2020 évaluent à 20 000 véhicules/jour, dont 2 800 PL, le trafic routier des bassins ouest. Un tel niveau de trafic ne pourra pas être absorbé par l'actuel réseau.

Aucune amélioration n'est intervenue depuis le dernier contrôle de la Cour pour désenclaver les bassins ouest. Plusieurs projets associent l'État, les collectivités territoriales et le GPMM. Le projet de contournement de Martigues Port-de-Bouc a donné lieu à une convention signée entre l'État, la Région, la communauté d'agglomération de Martigues Port-de-Bouc et le GPMM, dans le cadre du programme de modernisation des itinéraires (PDMI) sur la période 2009-2014, validé par une convention État Région du 27 janvier 2010.

Le même PDMI 2009-2014 a prévu une convention de co-financement en vue de l'aménagement du carrefour de Saint-Gervais (première phase) et de la déviation poids lourds utilisant la RN 568 en direction des voies portuaires. Le coût total des travaux est de 6,7 M€, dont 4,7 M€ à la charge du GPMM.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le port maintient son positionnement concurrentiel, malgré une diminution de ses trafics globaux depuis 2011. Le retour de certains opérateurs et la progression de l'activité conteneurs témoignent d'une amélioration de la fiabilité, critère essentiel d'attractivité.

Après la mise en œuvre de la réforme portuaire, la politique tarifaire du GPMM n'est pas encore complètement stabilisée. Le GPMM doit formaliser sa politique commerciale afin de maitriser le volume des remises commerciales et d'améliorer la contribution nette de sa politique tarifaire.

L'amélioration de la fluidité du passage portuaire doit être complétée par des dessertes adaptées de l'hinterland. La création d'un label pour le report modal fluvial avec les axes Rhône-Saône et la mise en place de la navette ferroviaire interbassins ne peuvent qu'être saluées mais le développement des pré-post acheminements ferroviaires et fluviaux des terminaux maritimes reste insuffisant. Le mode routier demeure ainsi le principal mode de desserte terrestre. Le GPMM doit renouveler ses efforts dans un contexte de révision du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Sa participation à l'étude « Corridor Amsterdam-Marseille » constitue une opportunité pour redéfinir sa stratégie multimodale. La qualité des dessertes et la réduction de tout risque de congestion sont indispensables pour la compétitivité et l'attractivité du port.

5 LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT

5.1 La stratégie d'aménagement de la ZIP

5.1.1 Un potentiel d'aménagement limité

La circonscription du port de Marseille, définie par le décret n° 72-338 du 21 avril 1972, portant délimitation de la circonscription du port autonome de Marseille, ne coïncide pas avec son domaine foncier. En effet, les terrains de son domaine privé sont situés hors de sa circonscription. Ils représentent près d'un tiers de sa superficie. Depuis la réforme portuaire de 2008, l'article R. 5312-4 du code des transports prévoit que la modification de la circonscription relève de la compétence du préfet de région. Elle est mise en œuvre à la demande du directoire après avis conforme du conseil de surveillance et consultation du conseil de développement et des collectivités locales. La mise en cohérence de la circonscription avec le domaine foncier semble souhaitable dans un objectif de lisibilité.

Le domaine portuaire présente un potentiel d'aménagement limité, malgré une superficie de 10 500 ha. Sur la ZIP, le foncier réellement disponible pour de nouveaux aménagements ou implantations ne représente que 19 % de la superficie totale, soit environ 1 805 ha, répartis de manière discontinue. Ce potentiel, bien qu'amoindri, demeure un avantage face à Hambourg, Rotterdam et Anvers.

La ZIP se caractérise en outre par une faible densification. Les premiers industriels à s'y être installés ont privilégié un étalement de leurs implantations dans la perspective de développements ultérieurs, qui ont été abandonnés lors la crise des années 1970. Certaines emprises, vendues ou louées, sont ainsi aujourd'hui sous-occupées. Le GPMM aurait intérêt à formaliser une démarche de reconquête foncière sur ces emprises viabilisées situées au cœur de la zone portuaire. Par ailleurs, le port a engagé une démarche de densification avec le projet de reconversion du môle central en plateforme industrielle (projet PIICTO). Sur cet espace de 1 200 ha, 600 ha restent à développer, dont environ 50 % font l'objet de servitudes industrielles. L'implantation de nouvelles activités y est désormais facilitée par la circulaire du 25 juin 2013 qui permet d'assouplir les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) dans certains sites dont font partie Fos-sur-Mer, l'étang de Berre et Lavéra.

5.1.2 Un plan d'aménagement durable inachevé

La réflexion engagée par le port en 1999 sur la stratégie d'aménagement de la ZIP (« Fos 2020, un projet global ») a été validée par la directive territoriale d'aménagement (DTA) des Bouches du Rhône de 2007 qui pose un principe d'aménagement selon lequel les espaces doivent être répartis entre zones aménageables et espaces préservés. Sur les bassins ouest, les enjeux de biodiversité revêtent une acuité particulière. Le zonage de la DTA n'a toutefois fait l'objet d'aucune évaluation environnementale au titre de la biodiversité.

Depuis 2007, la DTA est déclinée de manière opérationnelle dans le plan d'aménagement et de développement durable pour la zone industrialoportuaire de Fos (PADDZIP) qui n'a jamais été formellement achevé, les chartes d'aménagement durable par secteur aménageable étant toujours en cours d'élaboration. Le PADDZIP n'a fait l'objet d'aucune évaluation environnementale.

Or une telle évaluation serait de nature à accroître sa pertinence et sa légitimité externe. Annexer le PADDZIP au volet 4 du projet stratégique, relatif à la politique d'aménagement et de développement durable du port, permettrait d'atteindre cet objectif sans avoir à modifier la liste réglementaire des documents soumis à évaluation environnementale. Une telle évolution permettrait en outre de renforcer le volet aménagement du projet stratégique.

Recommandation n° 5 (GPMM) : Annexer le plan d'aménagement et de développement durable de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer au volet 4 du prochain projet stratégique.

5.1.3 Une cohérence incomplète avec les enjeux de biodiversité

Selon les termes du projet stratégique, le cœur de la zone portuaire présente « les enjeux environnementaux les plus faibles » et sa périphérie renferme « les milieux présentant la plus grande richesse écologique ». Or, cette présentation n'est pas conforme à la réalité de terrain. Le zonage repose sur des données datant de 1998[29] et n'a été précédé d'aucun inventaire standardisé sur l'ensemble de la ZIP. Certaines parcelles de la couronne de nature présentent ainsi un intérêt écologique limité. Par ailleurs, celle-ci ne regroupe pas tous les espaces présentant les intérêts écologiques les plus forts. Ainsi, le Caban Nord, classé Natura 2000, est intégré à la zone aménageable. De plus, une étude de 2009 a identifié quatre secteurs à enjeux rédhibitoires dans la zone aménageable pour lesquelles elle recommande de n'envisager aucun aménagement. Le GPMM n'a toutefois pas modifié le périmètre de la couronne de nature car il estime que « l'éventuel caractère rédhibitoire d'un secteur de la zone aménageable doit être confirmé lors des études d'impact des projets. ». Il fait valoir en outre que ces secteurs sont *de facto* sanctuarisés, aucun projet n'y ayant été réalisé ou n'y étant étudié. Or, selon la DREAL, un de ces secteurs est potentiellement affecté par deux projets d'infrastructures terrestres à long terme, la connexion avec la liaison Fos-Salon et le projet de terminal de transport combiné.

La mise à jour des enjeux environnementaux du PADDZIP apparait donc nécessaire. Elle pourrait être réalisée, selon la DREAL, sans révision préalable de la DTA. Elle devra étudier la possibilité de « déclasser » des zones à faible enjeu écologique en contrepartie de l'intégration de zones à enjeux rédhibitoires dans la couronne de nature, en s'efforçant de préserver les potentialités foncières et les équilibres d'aménagement du port à long terme.

5.1.4 Le caractère encore incertain de l'aménagement du Caban Nord

Le secteur du Caban Nord représente pour le GPMM un enjeu stratégique en tant que réserve foncière. D'une emprise de 1 620 ha, environ 400 ha pourraient y être aménagés notamment pour un projet de liaison fluviale reliant la darse 2 jusqu'au canal d'accès au Rhône. Ce projet, mentionné dans la DTA et inscrit au CPER 2007-2013, a pris du retard en raison des enjeux écologiques du secteur. Suite à une démarche de concertation menée en 2012, différents tracés ont été étudiés.

[29] Le zonage a été élaboré en se fondant sur une étude de 1998 de la Tour du Valat, Centre de recherche pour la conservation des zones humides méditerranéennes.

Selon la DREAL, l'un d'entre eux, moins préjudiciable pour l'environnement, faciliterait l'instruction des demandes de dérogations au titre des espèces protégées et de Natura 2000. Il impliquerait de modifier le périmètre de la couronne de nature, en y aménageant des parcelles à faible intérêt écologique, point qui a recueilli l'accord des principales associations naturalistes consultées. En juin 2013, des études techniques complémentaires étaient cependant jugées nécessaires et le projet n'a pas été repris dans le CPER 2015-2020.

Si la conjoncture économique actuelle et l'absence de saturation des circulations fluviales rendent moins urgente la réalisation d'une liaison fluviale, cette dernière conserve son intérêt à long terme pour permettre un report modal efficace dans la perspective d'un accroissement du trafic de conteneurs. Les conditions de l'aménagement du Caban Nord doivent donc être clarifiées dans le cadre de la définition d'une nouvelle stratégie d'aménagement de la ZIP.

5.1.5 Un aménagement à optimiser

L'enjeu attaché à l'aménagement du domaine portuaire réside non seulement dans l'optimisation de l'occupation de l'espace mais également dans l'amélioration de la réactivité du port à proposer aux porteurs de projet des espaces adaptés et qui peuvent être effectivement occupés dans les meilleurs délais.

Si, à titre d'exemple, l'implantation de l'entrepôt IKEA a mis environ dix ans pour se concrétiser à Fos, contre cinq pour un entrepôt similaire en Espagne, des progrès sont intervenus depuis lors. Le port dispose en effet aujourd'hui d'une cartographie des enjeux de biodiversité des secteurs aménageables de la ZIP qui permet d'anticiper les modalités pratiques des nouvelles implantations. Toutefois, le zonage présente un intérêt limité, l'impact environnemental s'appréciant au stade de chaque projet, pris isolément. Par ailleurs, l'aménagement du domaine apparaît comme réactif, effectué « au fil de l'eau », en fonction des projets qui se présentent. C'est en effet lorsqu'un client souhaite s'implanter sur le domaine portuaire que les services du GPMM déterminent la localisation la mieux adaptée en fonction des caractéristiques du projet, alors qu'une démarche davantage proactive serait certainement plus efficace.

Cela étant, la vocation des espaces est définie de manière trop générale (vocation naturelle / aménageable) pour que l'intégration des enjeux environnementaux en amont, au stade de la planification territoriale, soit pleinement efficace. Un zonage plus fin permettrait d'améliorer la réactivité du port en termes de mise à disposition d'espaces adaptés, d'offrir une visibilité accrue aux futurs occupants de la ZIP et de garantir la cohérence globale des mesures compensatoires. Le projet PIICTO s'inscrit dans cette démarche.

5.1.6 La concertation : des progrès récents à consolider

La concertation constitue un enjeu majeur pour le port confronté depuis une dizaine d'années aux limites du débat public classique. L'idée d'une structure pérenne pour traiter de façon concertée les nuisances liées aux aménagements portuaires des bassins Ouest date du débat public de 2004 sur les terminaux Fos 2XL mais a tardé à se concrétiser dans un contexte où deux projets (l'incinérateur de la communauté urbaine de Marseille Provence métropole (CUMPM) et l'entrepôt IKEA) ont cristallisé l'image d'un port pollueur.

À partir de 2011, une « concertation continue » sur le développement durable de la ZIP de Fos, engagée sous l'égide du conseil de développement, a permis de renouer le dialogue entre les acteurs, d'élaborer des projets visant à améliorer la qualité de vie sur la ZIP et de publier, en 2015, une charte des grands principes de la concertation. Les résultats restent cependant modestes et tardent à se concrétiser. La concertation n'a par ailleurs pas empêché les collectivités locales de supprimer l'exonération de taxe foncière, sans période de transition. Le port doit désormais approfondir cette démarche dans un cadre plus formel et y accorder des moyens adaptés aux enjeux. L'élaboration d'une vision stratégique partagée par l'ensemble des acteurs locaux, formalisée, le cas échéant, dans une charte port-territoire, semble ainsi souhaitable.

5.2 La stratégie d'aménagement des bassins Est : la charte ville-port

5.2.1 La volonté de désenclaver le port

Sur les bassins Est, les enjeux d'aménagement sont pour l'essentiel liés à l'intégration des activités portuaires dans la ville et à la réduction des nuisances (pollution sonore et atmosphérique, saturation du trafic routier) pour les habitants des quartiers situés à proximité.

Depuis environ une dizaine d'années, le GPMM a contribué à la rénovation urbaine de la ville de Marseille, avec la cession de parcelles reconverties en lieux culturels (Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée et Villa Méditerranée) et des opérations privilégiant la mixité des occupations (reconversion du silo d'Arenc et Terrasses du port). Ces évolutions ne doivent pas masquer les tensions parfois vives entre la ville, désireuse de récupérer des espaces inutilisés et le port, soucieux de préserver son potentiel foncier à des fins de valorisation. En 2014, le devenir du hangar J1 a été symptomatique de ces tensions[30].

Une charte ville-port a été signée en juin 2013 pour mieux coordonner les acteurs locaux autour d'une vision stratégique commune, celle d'un port unique composé de deux sites complémentaires, l'un à vocation industrielle et commerciale, centré sur la Méditerranée (les bassins Est) et l'autre, spécialisé sur les trafics massifiés intercontinentaux (les bassins Ouest). La charte divise la zone littorale marseillaise en trois secteurs consacrés, au Sud, au trafic de passagers et au tourisme, au centre aux échanges intra-méditerranéens et au Nord, au tourisme et aux loisirs. Sa mise en œuvre a pris du retard pour diverses raisons, conjoncturelles (renouvellement de la direction du port, de la ville et de la communauté urbaine début 2014, élaboration du projet stratégique du port), organisationnelles (absence de pouvoir décisionnel au sein des ateliers de travail, fréquence insuffisante des réunions de cadrage) et culturelles (manque de transparence et de confiance réciproque entre les acteurs). Le contexte budgétaire rend par ailleurs difficile l'élaboration d'un cadrage financier global. Les conventions de financement sont négociées projet par projet. En février 2015, la simplification de la gouvernance de la charte et la redéfinition de la méthode de travail devrait permettre d'éviter tout nouvel enlisement de la démarche.

[30] La ville ayant annoncé dans la presse qu'elle souhaitait le racheter pour 15 M€ et le port ayant reporté l'appel à projet lancé en février 2013. La ville de Marseille a finalement été déclarée lauréate d'un nouvel appel à projet en juillet 2015 pour une occupation temporaire du J1.

5.2.2 Les limites de la charte ville-port

Le caractère équilibré de la charte n'est pas avéré, le retour sur investissement pour le GPMM de certains projets jugés prioritaires par la ville étant conditionnés par sa capacité à attirer de nouveaux trafics et par le cofinancement de projets connexes par les collectivités locales. Ainsi, la réorganisation des terminaux passagers est indispensable à la libération, fortement attendue par la ville à des fins de valorisation urbaine, des quais situés entre le J4 et la place de la Joliette. La croissance des capacités d'accueil, la rationalisation des flux de passagers et l'amélioration de la qualité de service constituent sans conteste un outil déterminant pour le GPMM afin de capter de nouvelles lignes de passagers. Pour rentabiliser pleinement cet investissement, le GPMM devra toutefois parvenir à ouvrir de nouvelles lignes, notamment vers le Maroc, et obtenir des compagnies des engagements de reconquête de trafic. La réussite du projet est également conditionnée par l'amélioration de la desserte routière du terminal international. Or, aucun plan de financement[31] de cet accès routier n'était établi à la date de rédaction de ce rapport, le port devant solliciter les collectivités locales à cet effet. Le risque d'un report de la mise en service de cet accès routier est donc fondé. Par ailleurs, l'intérêt du projet de terminal de transport combiné de Mourepiane est contesté par certains acteurs de la place portuaire selon lesquels il servirait avant tout à libérer l'emprise de la gare SNCF du Canet aux fins de réalisation du projet de rénovation urbaine Euromed 2. Ces projets sont prioritaires alors que les projets jugés structurants par le port (accessibilité aux portes, renforcement des zones logistiques et desserte en transport en commun des gares maritimes) ont pris du retard.

Au regard des retombées économiques de certains projets d'aménagement portuaires, les co-financements des collectivités territoriales semblent modestes. À titre d'exemple, la ville de Marseille a accordé, le 28 mai 2015, une aide de 2,45 M€ pour l'élargissement de la passe Nord ce qui correspond à 7,5 % du coût total du projet estimé à 32,7 M€. Or, si la convention du terminal croisière prévoit une redevance de base par passager de 1,2 € au-delà du seuil d'un million de passager, la dépense moyenne à terre est estimée à 50 € par passager en escale et à 160 € par passager tête de ligne en 2015[32]. Les enquêtes publiques réalisées récemment sur les projets d'aménagement mettent en évidence les préoccupations des riverains en ce qui concerne l'aggravation des pollutions et les critiques envers un manque de transparence du port. Un comité de concertation associant toutes les parties prenantes était prévu dans le cadre de la charte ville-port mais il n'a pas été mis en place en raison de divergences sur sa composition. La nomination par le port d'interlocuteurs privilégiés pour l'information des riverains sur le projet de terminal de transport combiné ne semble pas constituer une réponse suffisante. La mise en place du comité de concertation doit intervenir rapidement. La charte pourrait également être complétée d'un volet environnement et développement durable.

[31] Selon une première estimation réalisée par la DREAL, le coût du projet s'établirait entre 12 et 16 M€.
[32] Étude du club de la croisière, novembre 2015.

5.3 L'articulation avec la planification territoriale

Pour permettre au port de s'insérer dans un ensemble logistique plus vaste et consolider son hinterland, ses besoins en zones logistiques et en dessertes performantes doivent être pris en compte dans les documents de planification territoriale, notamment les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Ces derniers reconnaissent l'importance des activités portuaires et intègrent des objectifs favorables à leur développement[33].

La multiplicité des SCoT et le cloisonnement des projets rendent cependant difficile l'élaboration d'une politique globale intégrant les aménagements urbains, logistiques et de transport dans le but d'accroître la compétitivité du GPMM. La démarche inter SCoT lancée par l'État en 2010 afin d'améliorer la cohérence entre les différents documents d'urbanisme et d'aménagement a obtenu des résultats mitigés. La mise en place, au 1er janvier 2016, de la métropole Aix-Marseille-Provence qui fusionnera six intercommunalités, devrait mettre un terme à ces difficultés. Le port devra porter une attention particulière à la procédure de porter à connaissance qui lui permet de faire valoir ses orientations d'aménagement lors de la révision des documents d'urbanisme. Selon la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), la participation du port aux procédures d'élaboration des documents d'urbanisme par la production de contributions écrites est récente et ne serait pas encore pleinement consolidée. Si le GPMM a transmis une contribution au porter à connaissance (PAC) du plan local d'urbanisme (PLU) de MPM en novembre 2015, il n'a pas contribué à celui du SCoT de l'Ouest Étang de Berre. Pour la révision des PLU de Fos et de Port-Saint-Louis-du-Rhône, la DDTM a toutefois saisi le port dans des délais ne lui permettant pas de contribuer au PAC de manière satisfaisante[34].

[33] Voir notamment les orientations générales du SCoT de la CUMP et le document d'orientations et d'objectifs du SCoT du SAN Ouest Étang de Berre.

[34] La DDTM a saisi le port par courrier du 31 juillet 2015 pour une réponse attendue fin août pour Fos (dont la révision du plan d'occupation des sols (POS) a été délibérée le 13 octobre 2014) et fin septembre pour Port-Saint-Louis-du-Rhône (révision du POS délibérée le 7 avril 2015).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur les bassins Ouest, le GPMM devrait engager une réflexion avec les services de l'État pour refonder sa stratégie d'aménagement. Le plan d'aménagement et de développement durable doit être actualisé au regard de la meilleure connaissance des enjeux de biodiversité. La qualité du zonage doit être améliorée, notamment par une meilleure anticipation des réglementations. La question de l'aménagement du Caban Nord devra également être définitivement clarifiée. Par ailleurs, dans un contexte désormais apaisé, le processus de concertation continue doit être approfondi pour aboutir à une stratégie d'aménagement partagée avec les acteurs locaux.

Sur les bassins Est, la démarche « ville-port » constitue une avancée qui gagnerait à être assortie d'une structure de concertation pérenne et d'un volet environnement et développement durable pour améliorer l'acceptabilité des projets d'aménagement portuaires. Face aux convoitises dont fait l'objet son potentiel foncier en milieu urbain, le port doit valoriser ses espaces disponibles sans tarder.

L'intégration du port dans la planification territoriale constitue enfin un enjeu essentiel.

6 LA GESTION ET LA VALORISATION DU DOMAINE PUBLIC

6.1 Le domaine foncier portuaire

6.1.1 Les évolutions depuis 2009

Le port a procédé à l'inventaire physique de ses immobilisations et à un recensement de ses actifs entre avril 2008 et octobre 2009. Afin d'en pérenniser les résultats, le port s'est doté de procédures formalisées pour assurer le suivi de l'évolution de son patrimoine. Malgré ces améliorations, la connaissance du domaine ne semble pas encore complétement exhaustive. En 2014, dans le cadre du renouvellement du marché d'assurance du port, 15 biens qui n'avaient pas été recensés lors de l'inventaire ont été identifiés puis intégrés à l'actif le 19 février 2015 pour une valeur de 2,07 M€.

L'inventaire des biens remis par l'État en pleine propriété par la loi du 4 juillet 2008 a été achevé en 2010 mais reste à formaliser. En effet, aucun procès-verbal de remise n'a constaté le transfert de propriété, le cadastrage des parcelles concernées n'ayant pas été réalisé. Dès mars 2013, une note conjointe de la DAF et de l'agence comptable alertait la direction de l'aménagement sur la nécessité de cadastrer le domaine[35]. Ces travaux n'ont toutefois été lancés qu'en février 2015, suite à l'assujettissement du port à la taxe foncière. Le travail de recensement des parcelles aux fins de leur cadastrage, réalisé par les services de France domaine et du port se révèle très long, en raison de discordances entre le fichier foncier du port et celui des services fiscaux. En octobre 2015, une première liste de parcelles à transférer sur les bassins Est était établie et devait faire l'objet d'un acte de transfert. Un second transfert est prévu pour les parcelles qui nécessitent un découpage parcellaire.

6.1.2 Un arbitrage tardif mais favorable au port sur les voies navigables

Le transfert à titre gratuit au port des voies navigables concourant au développement du transport fluvial a soulevé une difficulté relative à la définition des voies concernées. Suite à une demande du GPMM du 4 décembre 2009, la DGITM a accepté, par courrier du 8 décembre 2011, qu'une section du canal de Marseille au Rhône, comprenant le tunnel du Rove, reste propriété de l'État et que le port en assure la gestion à travers un service annexe des voies navigables (SAVN). Ce dernier a été créé par un arrêté du 16 février 2012 et il faut attendre l'arrêté du 23 octobre 2012 pour que le président du directoire du GPMM soit désigné ordonnateur secondaire du SAVN.

Malgré son caractère tardif, l'arbitrage sur les voies navigables a été favorable au port car la gestion du tunnel du Rove aurait représenté une charge financière lourde pour le GPMM. Cela étant, le délai de mise en place du SAVN a créé une période de vide juridique.

[35] Les commissaires aux comptes avaient recommandé, lors de la clôture des comptes 2012, de rapprocher les données relatives au cadastre, au fichier des immobilisations et aux conventions.

La gestion des voies navigables dans le cadre du service annexe soulève par ailleurs des difficultés (impossibilité pour le port de recourir à ses propres marchés de maintenance au bénéfice de propriétés de l'État, impossibilité pour l'agent comptable de tenir la comptabilité du SAVN dans CHORUS) qui ont conduit le port à solliciter une réduction du périmètre du SAVN à l'emprise du seul tunnel du Rove.

En l'absence d'éléments chiffrés de VNF, la valorisation des voies navigables s'est fondée sur les dépenses dont elles ont fait l'objet de 1981 à 2012, méthode de valorisation similaire à celle du GPM du Havre. Elles ont été intégrées à l'actif du port le 3 avril 2013 pour une valeur nette comptable de 18,3 M€. Un seul actif (section du canal de Marseille au Rhône) est valorisé à 1 € en l'absence de dépenses sur la période de référence.

6.1.3 Un transfert des voies ferrées incomplet et coûteux

En application de l'ordonnance du 2 août 2005, 112 km de voies ont été transférées au port à compter du 4 septembre 2008. En septembre 2012, RFF a transmis au port la liste et la valeur des actifs rétrocédés qui ont été intégrés, en février 2013, pour une valeur nette comptable de 460 567 €. Trente-trois actifs valorisés à 0 € par RFF n'ont pas été intégrés. Le port a sollicité RFF à plusieurs reprises pour obtenir des éléments sur la valorisation de ces actifs, demandes restées sans réponse à ce jour.

Conformément au principe de neutralité financière posé par l'ordonnance de 2005, le transfert des voies ferrées s'accompagnait d'une soulte de 116 M€ versée par RFF pour l'ensemble des GPM. Le port a bénéficié d'une soulte de 9 M€ dont 80 % a été versé en novembre 2008. Le solde devait être versé au plus tard le 1er juillet 2010, sous réserve de l'atteinte d'objectifs de performance définis par le DGITM. Ces indicateurs n'ont été notifiés au port que le 24 février 2012 ce qui explique versement tardif du reliquat de la soulte le 9 novembre 2012, soit plus de deux ans après la date prévue.

La soulte a été calculée en se fondant sur le montant annuel moyen dépensé par RFF sur les voies concernées, sans prendre en compte le niveau de trafic ou le tonnage des trains, qui ont des incidences sur les coûts d'entretien du réseau, ni l'état réel du réseau transféré. Elle s'est révélée insuffisante pour le GPMM au regard du coût de gestion des circulations et de maintenance courante, estimé par le port à 2,8 M€ par an en 2010. En outre, les modalités de répartition de la soulte entre GPM peuvent susciter des interrogations.[36]

Par ailleurs, sur les bassins ouest, seule la partie du réseau ferré située aux environs des terminaux portuaires a été transférée[37]. Les voies allant de l'entrée du domaine jusqu'à ces zones sont donc propriété de RFF. Cette décision, qui a permis d'alléger le transfert de charges, prive toutefois aujourd'hui le GPMM du pouvoir de décider de certains investissements indispensables au développement des trafics ferroviaires.

---

[36] La répartition entre GPM reposait sur la déclaration par les ports de leur linéaire de voies et sur la définition d'un forfait de 300 000 € par km de voies principales et 60 000 € pour les voies de services ou secondaires. Le GPMM ayant appris que certains ports avaient déclaré les voies de service électrifiées comme voies principales, il a transmis en mai 2007 à la tutelle une demande informelle de réévaluation de la soulte, qui est restée sans réponse. Or, si le GPMM avait procédé ainsi, il aurait pu bénéficier de 29 % de la soulte globale au lieu de 8 %.

[37] Sur les bassins Est en revanche, les voies transférées recouvrent la totalité du réseau ferré portuaire.

Ainsi, les travaux de renouvellement des voies ballast, envisagés dès 2006 n'ont été programmés qu'en 2016 par SNCF-Réseau. Les travaux d'automatisation du système de signalisation, qui permettraient de tripler la capacité du réseau sur les bassins Ouest, ne seraient pas programmés avant 2017. Si le port a confirmé dès 2012 à RFF sa volonté d'une extension du réseau ferré portuaire, celle-ci ne pourra être effective que sous réserve de compensations financières à négocier par le port sur la base de la méthode 2008, conformément au cadrage donné par la DGITM. Cette extension porterait en effet la charge de gestion à 8,2 M€ par an. En 2013, en l'absence de toute perspective de compensation financière et dans l'attente de la réalisation des travaux d'amélioration de l'état du réseau, le port a reporté cette extension au-delà du 1er janvier 2016.

6.2 La politique foncière et domaniale

6.2.1 Une compétence éclatée entre plusieurs directions

La planification des implantations, la gestion et la maintenance du domaine, qui relevaient auparavant de différentes directions ont été rattachées à la direction de l'aménagement en 2010. Toutefois, la planification des bassins est relève de la mission Ville-Port et les terminaux des bassins est sont du ressort de la direction des opérations.

De nombreuses directions interviennent par ailleurs dans le processus contractuel : direction du développement pour la négociation des conventions, directions du développement, de l'aménagement, des affaires juridiques pour leur rédaction, direction de l'aménagement pour le suivi de la facturation, le renouvellement ou la résiliation des contrats, DAF pour le suivi des objectifs de trafic, etc. Dans un tel contexte, l'absence de désignation formelle d'un chef de file n'est pas de nature à faciliter le suivi de la politique contractuelle du port. La mise en œuvre de certaines clauses[38] par les occupants n'est ainsi pas vérifiée de manière systématique par les services du port. L'activité de gestion des contrats se limite en pratique à un suivi de la facturation et des paiements. Le suivi des contrats d'occupation du domaine pourrait être renforcé par la désignation d'un département chef de file et par la mise en place d'un examen périodique du respect des clauses conventionnelles. Le GPMM a indiqué avoir créé en 2016 une mission à cette fin. La périodicité de cette revue de portefeuille pourrait être définie en fonction des enjeux propres à chaque convention.

6.2.2 Une politique de développement foncier peu dynamique

Le bilan des cessions est modeste mais conforme à la volonté du port, affichée dans son projet stratégique de privilégier la location des parcelles plutôt que leur vente. Le port a procédé, entre autres, à la cession de deux parcelles, préalablement transférées par l'État au GPMM. Une circulaire DGFIP-DGITM devait préciser leurs modalités d'inventaire, d'évaluation et de cession et une convention, prévue à l'article R. 5312-77 du code des transports, devait fixer les modalités de calcul et de versement de la somme due à l'État en cas de vente de ces mêmes biens.

[38] Par exemple, clauses relatives à la publication des actes constitutifs de droits réels, à la réalisation de certains investissements.

Elles ne sont toujours pas finalisées en raison de divergences entre la direction du budget et la DGITM sur les modalités de calcul de la plus-value[39]. En tout état de cause, les deux cessions précitées n'ont produit aucune plus-value.

Par ailleurs, certains locaux faisant l'objet d'autorisations d'occupation du domaine public servent à l'exercice d'activités commerciales (restaurant, café, teinturerie, logements, salon de coiffure), en méconnaissance du principe de spécialité. Le GPMM aurait intérêt à recenser les actifs qui ne sont pas indispensables à son activité et pour lesquels la tutelle avait préconisé, dans la lettre de mission de la présidente du directoire du 30 septembre 2014, un programme soutenu de cessions afin de contribuer à assainir le bilan de l'établissement.

La politique d'acquisition est en deçà des ambitions du précédent projet stratégique qui présentait la disponibilité de surfaces à des fins logistiques de distribution, de services portuaires et de mise en œuvre de mesures compensatoires comme un enjeu majeur. En pratique, les acquisitions sont réalisées au coup par coup en fonction des opportunités qui se présentent ou lorsque la mise en œuvre de mesures compensatoires l'exige.

6.2.3 L'évolution des recettes domaniales

Pendant la période contrôlée, les recettes domaniales ont augmenté de 5,8 M€ pour atteindre 41 M€, soit une hausse de 7 %. En 2015, elles représentent 29 % du chiffre d'affaires contre 20,8 % en 2009. Le nombre total des occupations ayant diminué de 21 % pendant la même période, cette évolution s'explique par l'indexation automatique des redevances et la hausse de la redevance de trois clients.

Tableau n° 4 : Évolution des recettes domaniales depuis 2009 (en €)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes	35 696 931	34 716 411	37 432 573	37 336 553	37 640 363	39 043 974	41 497 501
Total CA	**171 733 619**	**174 385 971**	**154 861 502**	**136 455 030**	**134 480 173**	**135 586 379**	**143 214 587**

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

Les redevances domaniales sont très rarement renégociées en cours de contrat. La reconduction tacite de la majorité des conventions n'est pas propice à la revalorisation régulière des redevances. La majorité des implantations consenties pour de longues durées dans les années 1970 prévoient des tarifs souvent inférieurs aux tarifs publics, parfois inférieurs à 1 € par m^2 et par an. Le port indique s'efforcer de renégocier la redevance lors du renouvellement des contrats les plus importants, pour le rapprocher voire l'aligner sur les tarifs publics en vigueur.

Le port ne dispose pas d'un tableau de bord lui permettant d'anticiper l'arrivée à échéance des conventions.

[39] Les divergences portent sur les modalités de calcul de la plus-value, plus particulièrement sur l'actualisation à la date de leur cession, de la valeur initiale des terrains au regard de l'inflation et sur la prise en compte des investissements qui ont contribué à valoriser les terrains.

Même s'il n'est pas représentatif de l'ensemble du processus de gestion des conventions, le hangar J1 témoigne de ce manque d'anticipation. Dans le cadre de la participation à Marseille Provence (MP) 2013, le J1 a été rénové afin d'être ouvert au public. Les travaux ont été financés à hauteur de 5 M€ par le GPMM. MP 2013 s'est achevé en décembre 2013. Le nouvel occupant n'a cependant été désigné qu'en juillet 2015 et sa réouverture au public n'est prévue qu'en 2016. Le port aura donc été privé de recettes sur ce bien pendant près de trois ans et la rentabilisation des investissements de rénovation a été retardée d'autant[40]. Dans l'attente de la réalisation des travaux de la charte ville-port, le port aurait pu organiser une occupation transitoire et partielle du hangar dans les meilleurs délais après la libération des locaux par MP 2013.

Une mission « objectif patrimoine » a été mise en place à l'automne 2015 pour expertiser les modalités d'une meilleure valorisation du domaine et un groupe de travail de la DAJ, visant à élaborer des contrats types d'occupation du domaine public à destination des directions opérationnelles, a été réactivé début 2015. Ces actions témoignent de la prise de conscience du GPMM de la nécessité de consolider ses missions d'aménageur et de gestionnaire du domaine.

L'amélioration de la valorisation du domaine foncier portuaire constitue également une préoccupation de la DGITM. Cette dernière a ainsi engagé en juin 2015 une réflexion sur un nouveau modèle économique des ports, qui reposerait notamment sur un montant plus élevé de recettes issues du domaine foncier.

6.2.4 Une politique tarifaire d'espace à actualiser

Les prix de base et les principes applicables à la location de terrains de la ZIP de Fos ont été approuvés par une décision du directoire du 6 juillet 2006. En raison de leur indexation automatique, les redevances ne font pas l'objet, contrairement aux droits de port, d'un débat chaque année en conseil de surveillance, sauf pour la tarification des terminaux, prévue au tarif public, et en cas de révision des modalités d'indexation.

La politique tarifaire d'espace est fondée sur la définition de zones géographiques, présentant des caractéristiques homogènes notamment en termes de dessertes et de qualité des équipements. Des coefficients de pondération, permettant d'intégrer les spécificités du projet ou du terrain et de prendre en compte la durée de l'occupation et la superficie, sont appliqués au prix de base fixé pour chaque zone. Les redevances d'occupation sont automatiquement révisées chaque année par l'application d'un indice qui peut différer selon les conventions. La redevance constituant par ailleurs un élément négociable, un même secteur peut comporter des occupations dont les tarifs peuvent varier de manière substantielle. En définitive, la politique tarifaire apparait peu lisible.

En outre, la grille tarifaire n'a pas été revalorisée depuis 2006 alors que des investissements ont été réalisés par le port sur le domaine.

[40] Cf. également rapport de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur les comptes et la gestion de l'association Marseille Provence 2013 pour les exercices 2007 à 2014.

Il conviendrait de mettre en cohérence la modulation avec la valeur des terrains au regard de leur qualité actuelle (positionnement, accès aux dessertes etc.) et de veiller à la correcte intégration des coûts liés aux mesures compensatoires.

Recommandation n° 6 (GPMM) : Produire un document de politique domaniale à soumettre au conseil de surveillance et rénover la grille tarifaire.

6.3 La taxe foncière

Après une période d'incertitude marquée par des contentieux, le Conseil d'État a confirmé, dans sa décision du 2 juillet 2014, que les immeubles productifs de revenus des GPM étaient passibles de taxe foncière selon les règles de droit commun à compter de 2014, la doctrine fiscale ne pouvant être rapportée de manière rétroactive. Afin de ne pas fragiliser les GPM, la loi de finances rectificative (LFR) pour 2014 a institué une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), codifiée à l'article 1382 E du code général des impôts qui peut être modulée ou supprimée par les collectivités territoriales. Elle prévoyait également la remise d'un rapport au Parlement sur le sujet lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016. Ce rapport n'a pas été déposé.

Toutes les collectivités concernées, à l'exception de Port-Saint-Louis-du-Rhône, ont supprimé l'exonération à compter de 2015 (Fos, Martigues, Port-de-Bouc, syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) Ouest Provence) ou de 2016 (Marseille, CUMPM, conseil départemental). Le montant des rôles émis au nom du GPMM au titre de l'année 2015 s'élève à 247 972 €. Ce chiffre est peu élevé si on le compare au montant des rôles émis au nom des GPM du Havre, de Dunkerque et de Rouen. Pour l'année 2016, selon la direction régionale des finances publiques, la taxe foncière à acquitter par le port serait de 7,42 M€. Ces estimations sont à prendre avec précaution, au vu notamment du manque de fiabilité des fichiers fiscaux, liée à l'absence de cadastrage. Ce manque de fiabilité risque de constituer une source de contentieux entre le port et les services fiscaux concernant la liquidation de la taxe. Même s'il ne peut être chiffré avec précision, l'impact financier est significatif et obère de manière soudaine la compétitivité du GPMM[41], en l'absence de période transitoire ou de réduction de la valeur taxable des immeubles[42]. La LFR pour 2015 permet d'atténuer cet impact en exonérant les propriétés affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenus et, lorsque les propriétés ne remplissent pas ces conditions, en instituant un abattement dégressif sur cinq ans à compter du transfert de propriété des biens de l'État.

Les occupants du domaine public titulaires de droits réels sont redevables de la TFPB en cas de construction de biens immobiliers par leurs soins ou en cas de transfert de droits réels sur des biens construits par le port sur leur emprise.

[41] Par ailleurs, le maintien de l'exonération doctrinale d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les GPM est également compromis. La Commission européenne a confirmé à la France, par courrier du 1er juin 2015, que cette exonération constitue une aide incompatible avec le droit communautaire et qu'elle devra être supprimée.

[42] Un tel dispositif existe pour les aéroports en application de l'article 1518 A du CGI.

Ils reçoivent donc un avis d'imposition, à condition toutefois que la publication au service de la publicité foncière (SFP) soit effective au 1er janvier de l'année d'imposition. Or, les investissements des occupants ne sont pas suivis de manière exhaustive par le GPMM. Avec l'assujettissement à la TFPB, il est indispensable pour le port de suivre la publication des droits réels en cours de vie du contrat, afin d'identifier correctement le redevable de l'imposition.

Pour les titulaires d'autorisations non constitutives de droits réels, une clause du contrat prévoit à bon droit le paiement par l'occupant de tous les impôts et taxes y compris ceux incombant ordinairement au propriétaire. Outre le fait que le port ne peut pas calculer la quote-part de taxe devant être remboursée par l'occupant tant que les travaux de fiabilisation de la base domaniale ne sont pas achevés, des contestations ne sont pas à exclure de la part des occupants, d'autant que le port, titulaire lui-même d'une convention de location d'un pont, remet en cause l'application d'une clause contractuelle similaire à son encontre.

6.4 Les suites de la réforme portuaire

6.4.1 La cession des outillages, un processus conclu avec retard

Les terminaux concernés par la réforme étaient, sur les bassins ouest, le terminal à conteneurs Graveleau, le terminal minéralier et le terminal des Tellines et sur les bassins est, le terminal à conteneurs Mourepiane et le terminal conventionnel. Sur ce dernier, le trafic était insuffisant pour envisager le transfert des outillages et personnels aux opérateurs présents sur le port. Suite au départ de son opérateur, le terminal n'a pas fait l'objet d'un appel à candidature[43]. En application de l'article 7 de la loi du 4 juillet 2008, l'exploitation des outillages par les GPM devait cesser dans un délai ne pouvant excéder deux ans à compter de l'adoption de leur projet stratégique, soit pour le GPMM le 3 avril 2011. À l'exception des outillages du terminal tourbier, tous les actes de cession ont été signés au 3 mai 2011. Leur entrée en vigueur, déterminant la date de transfert de propriété des outillages, a été reportée au 31 mai 2011, pour coïncider avec la date du transfert des personnels d'exploitation et de maintenance. Le port a donc dépassé de deux mois le délai prescrit par la loi. La cession des outillages les plus anciens du terminal tourbier est pour sa part intervenue seulement en 2014. *In fine*, trois portiques et 10 grues n'ont pas été transférés, faute d'opérateurs intéressés. Les portiques et deux grues des bassins Est ont été démantelés. Une grue est hors service, les sept autres sont toujours exploitées par le GPMM. Elles sont louées sans conducteur pour le chargement et déchargement de marchandises et ponctuellement en renfort pour la réparation navale. Le port considère, à juste titre, qu'il s'agit de prestations accessoires qui entrent dans le cadre des exceptions à l'interdiction d'exploitation des outillages, prévues à l'article L. 103-2 du code des transports.

Le prix de cession a été amoindri par l'application de clauses contractuelles dont le GPMM ne pouvait s'exonérer. Les actes de cessions prévoyaient en effet que les outillages étaient cédés dans un bon état d'entretien et de fonctionnement et le procès-verbal de réception, établi le jour du transfert, pouvait enregistrer d'éventuelles réserves.

[43] Ce terminal est aujourd'hui partiellement occupé par le terminal croisière.

En application de ces dispositions, des indemnisations ont été accordées par le GPMM pour un montant total de 1,6 M€, dans le cadre de transactions. L'une d'entre elles, d'un montant de 421 554 €, est contestable, le GPMM ayant pris en charge des dépenses courantes de maintenance qui incombaient normalement aux opérateurs en l'absence de réserves émises lors du transfert des outillages. Un portique n'a par ailleurs finalement pas été vendu, réduisant le montant des cessions de 3,05 M€.

6.4.2 Les compensations, une charge lourde supposée temporaire

Des protocoles de financement ont été conclus pour compenser de manière transitoire le transfert de charges résultant de la cession des outillages et du transfert des personnels. Pour les terminaux pétroliers, l'équilibre contractuel a fait l'objet d'une négociation globale lors de la mise en place de la filiale. Dans ce cadre, une exonération des droits de port marchandises a été accordée, ce qui revient de fait à verser une subvention pérenne à l'opérateur. En 2011, le manque à gagner était de 3,67 M€ *prorata temporis.* Une estimation réalisée à la demande de la Cour sur la base des droits de port 2011 chiffre le manque à gagner à 17,6 M€ pour les exercices 2012 à 2014. Les autres dispositifs de compensation, dont le montant s'élève à 42 M€ pour la période 2011-2015 hors terminal minéralier, sont transitoires. Toutefois, à l'arrivée à leur terme de ces dispositifs[44], le risque que les opérateurs sollicitent à nouveau une compensation financière, notamment si les trafics sont insuffisants pour assurer l'équilibre de l'exploitation du terminal, ne semble pas négligeable. Le caractère effectif de la fin de l'effort financier consenti par le GPMM doit donc constituer un sujet de vigilance pour la gouvernance du port.

Tableau n° 5 : Compensations versées par le GPMM hors terminal minéralier (en M€)

Terminal	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*Total période*
Céréalier	237,30	312,90	385,00	385,00	385,00	***1 705,20***
Mourepiane	6 650,00	-	-	4 025,00	3 000,00	***13 675,00***
2XL Nord	2 699,60	3 037,10	2 683,70	2 614,60	2 308,77	***13 343,77***
2XL Sud	2 820,10	3 221,10	2 889,40	2 372,20	1 877,20	***13 180,00***
Tourbier	0,00	0,00	0,00	138,00	69,80	***207,80***
Total	***12 407,00***	***6 571,10***	***5 958,10***	***9 534,80***	***7 640,77***	***42 111,77***

Source : Cour des comptes d'après données GPMM

6.4.3 Le gel de l'emprise du terminal à conteneurs Graveleau

Lors de la réforme portuaire, la cession de gré à gré des outillages du terminal Graveleau ayant échoué, deux appels à projet ont été lancés, le premier pour la désignation d'un opérateur, le second pour les outillages.

[44] Prévue en 2016 pour les terminaux 2XL et en 2020 pour les terminaux céréalier et tourbier.

En ce qui concerne le terminal, deux offres ont été analysées par la commission technique. L'offre émanant de Hutchison Port Holdings (HPH) reposait sur une stratégie ambitieuse mais nécessitait de lourds investissements du GPMM et n'annonçait des trafics qu'à compter de 2015. L'opérateur émettait par ailleurs des réserves sur les conditions d'embauche et de gestion des personnels[45]. Enfin, HPH avait présenté une offre similaire dans le cadre de l'appel à projet pour Fos 4XL, lancé en février 2008, à laquelle le projet risquait de se substituer. L'offre d'Eurofos était moins ambitieuse, avec des investissements modérés pour le port, mais le démarrage de l'exploitation était envisagé dès 2012. Surtout, l'opérateur mettait en avant sa capacité à négocier le volet social. Il a remporté l'appel à projet en septembre 2010. La convention de terminal n'a été signée que le 10 janvier 2014, après des négociations très difficiles. Entre 2010 et 2014, les trafics sont passés de 229 118 EVP à 44 851 EVP. Avec le recul, il apparaît que la désignation d'Eurofos, qui opérait déjà sur le terminal Fos 2XL voisin, n'était pas de nature à intensifier la concurrence sur les bassins ouest, où l'activité conteneurs reste oligopolistique. Par ailleurs, aucun lauréat n'a été désigné pour le projet Fos 4XL, pour lequel l'offre de HPH avait été déclarée recevable en 2009. Le GPMM a indiqué à la Cour que le contexte de la réforme portuaire avait conduit à suspendre ce projet. Au vu des investissements réalisés depuis 2012 par HPH sur le port de Barcelone[46], le projet tel qu'envisagé en 2008 semble compromis. Un nouvel appel à projet devrait donc être lancé.

6.5 La gestion des terminaux

6.5.1 Les contrats d'occupation et leurs modalités d'octroi

Hors formes de réparation navale, le port se divise en 18 terminaux, sept sur les bassins est et onze sur les bassins ouest. Alors que, conformément aux dispositions du code des transports, les terminaux doivent faire l'objet d'une convention de terminal ou, par exception et sous certaines conditions, d'une convention d'exploitation de terminal, certains terminaux du GPMM font l'objet d'une convention d'occupation temporaire du domaine public (COT).

La convention de terminal vaut autorisation d'occuper le domaine public. Elle comporte des mentions obligatoires relatives notamment au type de trafic traité, aux responsabilités respectives de l'opérateur et du GPM en matière d'entretien et d'exploitation du terminal, aux redevances et impôts, aux pénalités et aux indicateurs de suivi[47]. Elle peut également prévoir des objectifs de trafic, des sanctions en cas de manquement à ces objectifs et les moyens mobiliers et immobiliers mis en place par l'opérateur.

---

[45] Conditions qui « *impliquaient de la part de l'autorité portuaire un rôle de régulateur de l'emploi privé incompatible avec l'esprit de la réforme portuaire* », cf. décision du directoire du 10 septembre 2010.

[46] HPH a investi 450 M€ dans ce terminal baptisé "Barcelona Europe South Terminal" (BEST). Inauguré en 2012, ce terminal dispose aujourd'hui de 40 blocs semi-automatisés et de 18 grues pour porte-conteneurs géants.

[47] Les mentions obligatoires sont précisées dans l'arrêté du 20 mars 2009, pris en application de l'article R. 5312-86 du code des transports.

Sur les bassins est, une autorisation d'occupation temporaire (AOT) accordée à l'opérateur du terminal croisières aux fins d'exploitation d'un parking n'a pas fait l'objet d'une publicité préalable. Il en a été de même pour les conventions du terminal roulier sud et des terminaux pinède nord et sud lors de leur prorogation en 2010 et 2014. Si le Conseil d'État a confirmé dans sa décision du 3 décembre 2010 « Ville de Paris Association stade Jean Bouin » que les AOT sont dispensées de mise en concurrence préalable, une publicité préalable serait, dans certains cas, de nature à susciter des offres concurrentes, ce qui peut présenter un intérêt pour le port dans un souci de valorisation du domaine. La délivrance des conventions de terminal est pour sa part soumise à des règles minimales de concurrence. La procédure doit ainsi être ouverte, transparente et non discriminatoire en application de l'article R. 5312-84 du code des transports.

6.5.2 Les redevances d'occupation

Seule une convention présente des modalités atypiques pour le calcul de la redevance. Contrairement aux autres conventions, la redevance prévue dans la convention du terminal croisières n'est pas fondée sur la superficie de l'emprise mais est égale à la multiplication de la taxe d'usage passager, réactualisée chaque année, par un million. Au-delà de ce seuil d'un million de passagers, une redevance supplémentaire par passager est acquittée. La redevance ne tient pas compte des revenus procurés au titulaire de l'autorisation par la sous-location d'une partie des emprises à des commerces, qui représentent cependant des surfaces marginales (environ 280 m^2 sur une emprise de 60 000 m^2). Enfin, une AOT complémentaire a été accordée à l'opérateur le 25 mars 2014 aux fins d'exploitation d'un parking. La redevance appliquée dans ce cadre (1,25 €/m^2/mois) semble faible au regard des tarifs pratiqués par l'opérateur (14 € par jour). Le code général de la propriété des personnes publiques prévoit, dans son article L. 2125-3, que la redevance tient compte de tous les avantages procurés au titulaire de l'autorisation. Sont notamment pris en compte la surface occupée, mais également l'usage qu'il en est fait, sa situation et la rentabilité de l'occupation[48].

6.5.3 Une obligation de résultat : les objectifs de trafics

À l'exception de deux terminaux pour lesquels aucun objectif de trafic n'est fixé, et du terminal croisières, dont les objectifs sont ambitieux en raison du dynamisme de ce secteur d'activité, les conventions prévoient des objectifs de trafic souvent modestes, car définis dans un contexte de crise économique. Pour deux conventions (terminal céréalier et Fos 2XL MSC), aucune progression des trafics n'est prévue dans les premières années d'exploitation, ce qui est peu incitatif. Pour les terminaux pétroliers, l'objectif de trafic est identique pendant la durée de la convention. Par ailleurs, les opérateurs des terminaux Fos 2XL ont obtenu en 2010 un avenant conventionnel rééchelonnant leurs objectifs en invoquant le fait que les engagements initialement définis étaient hors de portée dans un contexte de crise économique.

Les dispositions relatives aux engagements des opérateurs pour atteindre les objectifs de trafics ont un degré de précision variable selon les conventions.

---

[48] CE n° 07652, 10 février 1978, *Ministre de l'économie et des finances c/Scudier*.

Même lorsque leur montant et calendrier de réalisation sont détaillés, les investissements ne sont pas suivis de manière régulière par les services du GPMM. L'opérateur étant pleinement responsable pour déterminer librement sa politique d'investissements, exercer un droit de regard sur le montant ou le calendrier de ses investissements est considéré par le port comme une ingérence dans la politique commerciale de l'opérateur. Toutefois, l'insertion d'une clause conventionnelle selon laquelle l'opérateur devrait rendre compte de ses investissements se justifie lorsque cette information conditionne la mise en œuvre de certaines clauses[49] et pour le suivi de la publication des droits réels immobiliers. Elle présenterait aussi un intérêt en cas d'éviction anticipée pour le calcul de l'indemnisation de l'opérateur. Par ailleurs, deux opérateurs ont obtenu la réalisation et le préfinancement par le GPMM d'investissements d'un montant de 13 M€ qui leur incombaient aux termes de la convention[50]. Pour l'un d'entre eux, les conditions de remboursement sont particulièrement favorables, car le remboursement du capital intervient *in fine.* Par ailleurs, pour les deux opérateurs, le préfinancement des travaux était assorti d'une garantie bancaire à première demande, qui n'a jamais été constituée. En l'absence de sanction, la mise en demeure de l'agent comptable est restée sans effet. Le directoire a validé la substitution de la garantie bancaire par une lettre de confort, dispositif moins protecteur pour le port et contraire à la charte de recouvrement qui prévoit que tous les contrats doivent impérativement inclure une garantie bancaire à première demande ou un dépôt et que la garantie doit être recouvrée ou réceptionnée avant la signature du contrat.

Un dispositif d'incitation à la performance est prévu dans cinq conventions, à travers l'octroi d'un bonus, dont le montant est plafonné, en cas de dépassement de l'objectif annuel. La redéfinition des objectifs des conventions des terminaux de Fos 2XL s'est accompagnée de l'insertion d'une clause de retour à meilleure fortune, qui prévoit un réexamen des conditions de la convention « en cas d'amélioration significative de la conjoncture économique mondiale pendant les premières années d'exploitation du terminal » et qui devait logiquement conduire à ne pas octroyer de bonus. Cette clause n'a pas été appliquée. Le GPMM s'est engagé à ne pas y faire appel pour un des opérateurs concernés jusqu'en 2016 inclus, compte tenu de la persistance de la crise économique. Cet opérateur a ainsi bénéficié d'un bonus sur trois années consécutives, pour un montant total de 1,22 M€, alors même que l'atteinte d'objectifs renégociés en temps de crise ne reflète pas une réelle performance du terminal. Par ailleurs, la comparaison des trafics des opérateurs opérant sur les terminaux 2XL permet de s'interroger sur la cohérence globale du dispositif. En effet, un opérateur bénéficie d'un bonus alors que ses trafics baissent, les objectifs étant atteints, alors que, pour un autre, les trafics progressent régulièrement chaque année, mais aucun bonus n'est versé faute d'atteindre les objectifs fixés.

Enfin, la non-application des clauses conventionnelles ou leur modification par avenant ou décision des instances de direction est particulièrement préjudiciable. Elle atténue le caractère opposable des conventions et affaiblit le positionnement du port, notamment lors des négociations avec les clients.

---

[49] Par exemple, les clauses prévoyant une prolongation de la durée de la convention en fonction du montant des investissements réalisés ou l'application de sanction en cas de non-respect du calendrier de leur réalisation.

[50] Ces travaux (construction de la longrine arrière de portique, livraison et pose des rails associés) étaient liés à la mise en place des outillages nécessaires à l'atteinte des objectifs de trafics.

Le dispositif de pénalités en cas de non-respect des objectifs de trafic prend la forme d'une pénalité financière, de retrait partiel des biens mis à disposition de l'opérateur par le port ou d'une résiliation partielle ou totale de la convention à l'initiative de ce dernier. Certaines conventions prévoient plusieurs de ces dispositifs sans que leur articulation ne soit précisée. À quelques rares exceptions près, les objectifs ne sont pas atteints. Si la convention prévoit un retrait partiel des biens mis à disposition ou la résiliation de la convention, ces dispositions ne sont pas mises en œuvre. Le terminal minéralier est le seul terminal à avoir fait l'objet d'une sanction pour insuffisance de trafic, sous la forme d'une pénalité financière de 157 014 €. Le dispositif de pénalités mériterait d'être harmonisé entre les conventions et la mise en œuvre des différentes sanctions, devrait être effective et graduée.

6.5.4 L'absence de contrôle de la performance par le port

Des indicateurs de performance du passage portuaire des marchandises conteneurisées ont été créés en 2013. Cette démarche innovante associant les différents intervenants de la place portuaire (chargeurs, logisticiens, armateurs et transporteurs) permet de communiquer sur les performances des terminaux et le retour de la fiabilité, ce qui est de nature à renforcer l'attractivité de la place portuaire. Le délai de séjour des marchandises et la productivité de la manutention constituent des déterminants essentiels de l'attractivité d'une place portuaire. Ils relèvent désormais exclusivement de la responsabilité des opérateurs de terminaux. La réforme de 2008, qui a permis de regrouper les dockers, grutiers et portiqueurs sous commandement unique, avait notamment pour objectif d'améliorer la productivité au moyen d'une meilleure organisation du travail. Selon les indicateurs du GPMM, la productivité des équipements de manutention portuaire est stable, autour de 28 mouvements par heure et par portique et les indicateurs relatifs au nombre de conteneurs maritimes traités par escale et au nombre de conteneurs maritimes traités par jour s'améliorent.

La démarche fondée sur les indicateurs connait certaines limites. Ainsi, le GPMM ne dispose d'aucun moyen pour vérifier l'exactitude des données communiquées par les manutentionnaires sur leur productivité. Il peut toutefois, *au minimum*, en apprécier la cohérence avec le retour d'information des clients qu'il rencontre très régulièrement. Cette démarche pourrait, par ailleurs, être approfondie, à travers l'extension du champ d'application des indicateurs à d'autres secteurs d'activité. La mise en place d'indicateurs susceptibles de valoriser les actions en matière de développement durable pourrait également être étudiée par le GPMM[51]. Enfin, le suivi des indicateurs pourrait être complété par la fixation d'objectifs afin de renforcer la coopération entre acteurs privés et publics de la place portuaire et de créer une dynamique concertée de performance au sein de la place portuaire.

En matière de gestion des terminaux, la principale carence est l'absence de contrôle de la performance des opérateurs par le port. Si les conventions de terminal comportent une obligation de résultat, le port n'a aucune visibilité, ni *a fortiori* aucune prise, sur les moyens mis en œuvre pour les atteindre.

[51] Un rapport annuel sur le développement durable du GPMM a été publié en 2009. Cette action, qui permettait de valoriser les actions environnementales du port auprès d'un large public, n'a pas été renouvelée.

Les conventions prévoient certes que le suivi de la performance de l'opérateur est réalisé par un examen périodique et conjoint de la réalisation des objectifs, mais ce contrôle est fondé, soit sur les données de trafic transmises par les opérateurs, soit sur les statistiques douanières issues des manifestes des navires, qui peuvent difficilement faire l'objet d'un contrôle critique de la part du GPMM. Le nombre de conteneurs manutentionnés sur un portique (« *EVP moves* ») est ainsi une donnée relative à la productivité des portiques qui est connue des seuls opérateurs et qui dépend d'éléments tels que le cadencement des portiques et la qualité de la maintenance des outillages. Si le GPMM peut effectuer des contrôles de cohérence en appliquant un ratio de transformation d'EVP en « *EVP moves »*, le caractère exact des données n'est pas garanti.

Par ailleurs, dans deux conventions, la transmission par l'opérateur de ses comptes annuels et un comité de suivi et de pilotage sont également prévus. Seules trois conventions prévoient des indicateurs visant à contrôler l'atteinte des objectifs de trafics. Les comités de suivi et de pilotage n'ont pas été mis en place et les indicateurs ne font l'objet d'aucun suivi par le GPMM. Les objectifs de trafic sont suivis par la DAF, mais davantage dans une logique de calcul du bonus ou de la pénalité éventuel que dans celle d'un pilotage de la performance.

Enfin, le GPMM ne dispose que de très peu d'informations sur la qualité des outillages, leur nombre, l'optimisation de leur utilisation (durée de fonctionnement et de cadencement des opérations) et leur niveau de maintenance qui sont pourtant des éléments déterminants. Aucun indicateur de qualité n'est prévu dans les conventions.

Recommandation n° 7 (GPMM ; DGITM) : Mettre en place des indicateurs de suivi et de qualité et des moyens de contrôle effectif de la performance des terminaux concédés à des opérateurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La connaissance du domaine du GPMM devrait être parachevée par les opérations de cadastrage qui permettront également de fiabiliser l'imposition à la taxe foncière, dont l'impact, après des décennies d'exonération, a été atténué par des dispositions légales adoptées fin 2015.

La valorisation du domaine doit constituer un axe prioritaire de l'action du port. Une politique tarifaire d'espace rénovée, présentée par le directoire en 2012 comme « la suite des grandes réformes structurelles à mener », et une optimisation de l'aménagement, fondée sur une stratégie d'aménagement, devraient procurer de nouvelles recettes.

La mise en œuvre de la réforme portuaire étant achevée, la relation entre le port et les opérateurs de terminaux doit être consolidée. Il est indispensable pour le port de pouvoir contrôler l'activité des opérateurs des terminaux qui ont été concédés. Les conventions de terminal doivent être utilisées comme des outils de pilotage de la performance, dotés d'indicateurs effectivement suivis par le port, et les dispositifs de sanction, revus, doivent être effectivement appliqués.

7 LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

7.1 Les moyens consacrés à l'environnement

Le GPMM consacre en moyenne 537 000 € par an au titre des investissements dans le domaine environnemental. L'évolution des dépenses pendant la période contrôlée est erratique. Les plus fortes variations sont liées à la mise en œuvre de projets d'implantation ou d'aménagement qui appellent des études réglementaires spécifiques.

Dès 2006, le GPMM a créé un service aménagement et développement durable au sein de la direction de l'aménagement, des travaux et des projets. En 2011, un département de l'environnement et de l'aménagement a été créé, ainsi que trois postes supplémentaires pour les questions environnementales et une équipe de gardes, constituée d'agents issus des métiers de l'exploitation. Plusieurs constats (bilan du premier plan de gestion des espaces naturels (PGEN), évaluation des incidences du projet stratégique au titre de Natura 2000, oubli de l'envoi du mémoire en réponse à l'AE) conduisent la Cour à s'interroger sur le calibrage des effectifs du département au regard des enjeux. Si la réalisation des études d'impact et des évaluations environnementales est externalisée à des bureaux d'étude, il n'en demeure pas moins que le port doit disposer des compétences nécessaires pour rédiger les cahiers des charges et apprécier la qualité des prestations externalisées.

7.2 Le plan de gestion des espaces naturels

La couronne de nature fait l'objet depuis 2007 d'un plan de gestion des espaces naturels, d'une durée de cinq ans, validé par le directoire. Le milieu marin n'est pas couvert par le PGEN, même si le GPMM mène des actions dans ce domaine (projet de gestion des infrastructures pour la restauration écologique du littoral (GIREL)). Le contrat de baie, signé en juillet 2015, ne concerne le GPMM qu'au seul titre des bassins est. Toutefois, la mise en place de la métropole Aix-Marseille-Provence rend souhaitable l'extension du contrat pour inclure le golfe de Fos.

Le premier PGEN disposait d'un budget de 3 M€ pour 88 actions, dont la quasi-totalité a été externalisée. Il a fait l'objet d'une évaluation par un bureau d'étude en 2012, selon lequel seulement 27 % des actions ont été achevées[52], en raison notamment d'un pilotage défaillant et du sous-dimensionnement de l'équipe au regard des objectifs du PGEN, de la superficie du territoire concerné et de la diversité des enjeux. Le caractère opérationnel du deuxième PGEN, doté d'un budget compris entre 1,66 M€ et 2,59 M€, a été amélioré. Sa mise en œuvre repose sur des conventions de partenariats avec des organismes de protection et la gestion d'espaces naturels reconnus au niveau local, ce qui traduit la volonté du GPMM de se doter d'une caution scientifique qui lui fait pour l'instant défaut.

[52] Parmi les actions achevées, on peut citer les campagnes d'arrachage d'espèces végétales invasives, l'adoption d'un arrêté préfectoral de protection de biotope sur le secteur du Tonkin et l'installation d'une passe à anguilles au niveau du barrage anti-sel.

7.3 La prise en compte des enjeux environnementaux dans l'aménagement

Une méthodologie de réalisation des études d'impact au titre de la biodiversité existe depuis 2009. Cette charte de bonnes pratiques est transmise aux porteurs de projet et permet de faciliter l'élaboration des dossiers réglementaires par les bureaux d'études et d'améliorer leur recevabilité. Elle permet en outre de professionnaliser les prestataires écologues. De plus, suite aux difficultés rencontrées dans le projet Massilia[53], les mesures compensatoires sont désormais mises en œuvre par le GPMM afin de simplifier les démarches des porteurs de projet. La définition de ces mesures est complexe car elles doivent maintenir la qualité environnementale dans un état équivalent à celui qui prévalait avant le lancement du projet, en termes d'espèces, d'habitats, de fonctionnalités. Le GPMM est en outre confronté à des difficultés croissantes pour trouver du foncier disponible adapté, notamment pour de grandes superficies. En effet, la DTA était implicitement fondée sur le postulat que la couronne de nature servirait de contrepartie à l'aménagement du reste de la ZIP. Or, les mesures de compensation doivent porter en priorité sur des espaces remarquables dégradés, menacés ou susceptibles d'être valorisés et non sur des espaces déjà protégés.

7.4 Les enjeux environnementaux pour le port : trois illustrations

7.4.1 Des actions innovantes en faveur de la qualité de l'air

La qualité de l'air dans la circonscription du GPMM constitue l'un des principaux enjeux identifiés par l'avis de l'AE sur le projet stratégique 2014-2018, particulièrement en ce qui concerne les particules fines PM 10 et PM 2,5. Le GPMM a réalisé en 2011 un bilan des émissions de gaz à effet de serre, assorti d'un plan d'actions qui n'a pas été approuvé formellement par le directoire. Seules deux actions sont aujourd'hui en cours de mise en œuvre : le développement d'un service d'approvisionnement et de soutage en GNL, qui revêt une portée stratégique pour le port dans le cadre de sa politique de diversification et pour lequel le port dispose d'un avantage décisif puisqu'il est équipé de deux terminaux méthaniers et le branchement électrique des navires à quai, qui devrait être opérationnel au premier trimestre 2016 mais ne concerne pour l'instant qu'un seul armateur, la Compagnie méridionale de navigation, et dont l'extension aux navires de croisière fait l'objet d'une étude interne.

Une prise en compte des enjeux environnementaux le plus en amont possible et un pilotage renforcé permettraient de consolider la politique environnementale du port. La Cour déplore que l'inscription du développement du port dans une politique d'aménagement durable du territoire et l'attention à porter aux impacts du port sur l'environnement ne figurent pas dans la lettre de mission de la présidente du directoire, contrairement à la situation qui prévalait antérieurement.

---

[53] Ce projet d'implantation d'une plate-forme industrielle a fait l'objet d'une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées assortie de la réalisation de mesures compensatoires d'un montant estimé à 2,1 M€. Après des premiers travaux d'aménagement, qui ont causé des dommages environnementaux, le porteur de projet s'est désisté. Le GPMM a alors demandé à devenir le titulaire de la dérogation pour ne pas perdre une opportunité foncière permettant la réalisation des mesures compensatoires.

7.4.2 La transition énergétique, un axe incertain de développement

La transition énergétique, présentée comme une opportunité pour faire évoluer le modèle économique de la zone, comporte deux volets principaux : la mise en place de la plate-forme PIICTO et le développement des énergies renouvelables.

PIICTO poursuit trois objectifs : développer des synergies et des mutualisations entre les industriels de la ZIP (par exemple en matière de transports, gardiennage, gestion des déchets, etc.) dans une logique d'économie circulaire ; densifier les implantations sous réserve de liens avec le tissu industriel existant et d'une gouvernance commune de la sécurité ; accueillir des projets innovants (stockage de l'énergie, valorisation de CO2, développement de la filière hydrogène, etc.). Cette plateforme facilitera l'installation de nouvelles entreprises et permettra de densifier l'occupation du domaine, et donc de produire des recettes supplémentaires.

La production d'énergies renouvelables repose pour l'essentiel sur un projet de site intégré de conception et réalisation d'éoliennes off-shore (projet « EOOS ») mais le port, en l'absence de visibilité sur sa viabilité économique et commerciale reste prudent dans ses investissements, d'autant que le projet n'a obtenu aucun crédit dans le cadre du CPER. Par ailleurs, trois projets d'installation de panneaux photovoltaïques sont en cours. Leur enjeu financier est significatif mais ils tardent à se concrétiser.

7.4.3 L'immersion confinée, une gestion atypique des sédiments pollués

Le dragage représente un faible enjeu financier pour le GPMM, hors dépenses d'investissement. Les crédits de l'État ne couvrent que partiellement les dépenses. Aucun plan de gestion des sédiments n'a été mis en place par le GPMM, en raison de faiblesse des volumes annuels concernés. Les sédiments de dragage contaminés sont confinés dans le bassin dit « Mirabeau », sur les bassins est. Ce bassin doit permettre de répondre aux besoins de dragage du port pour six ou sept ans. À échéance, il sera comblé, recouvert par une couche de remblai et converti en terre-plein. Il contient aujourd'hui des sédiments très pollués. Selon l'AE[54], rien n'exclut une contamination des eaux du port par le bassin mais le GPMM estime que le suivi réalisé à l'aide de piézomètres est suffisant pour affirmer que la digue joue parfaitement son rôle. Les conclusions de l'enquête publique relative au renouvellement de l'exploitation du bassin ont toutefois mis en évidence le manque de transparence du port sur les données quantitatives concernées[55]. Il convient par ailleurs de noter que le bassin ne figure pas sur le plan du port mis à la disposition du public et que les riverains n'en ont appris l'existence qu'à l'occasion de l'enquête publique précitée, ce qui est de nature à renforcer l'idée d'un manque de transparence du GPMM et les inquiétudes des riverains sur le caractère polluant du bassin.

---

[54] L'avis n° 2014-60 du 10 septembre 2014, rendu lors de la demande de renouvellement de l'autorisation d'exploitation du bassin, met en exergue les risques pour la qualité des eaux pendant la phase d'exploitation.

[55] Suite à l'enquête publique, le port s'est engagé à publier sur son site internet les données relatives aux clapages de sédiments.

L'AE a par ailleurs préconisé une clarification du statut du bassin avant l'enquête publique. Le bassin étant fermé depuis 2009 et son exploitation conduisant à un comblement progressif par accumulation des sédiments, la réglementation sur l'eau ne semble plus applicable. Pour le GPMM, l'immersion des sédiments ne relève pas des installations classées pour l'environnement. La DDTM a indiqué qu'elle ne disposait pas d'étude détaillée sur le sujet. L'applicabilité des dispositions de la loi sur l'eau ne semble donc pas clairement établie.

Malgré les recommandations de l'AE, le GPMM n'envisage pas de renoncer à ce mode de gestion. Il semble cependant souhaitable de préciser l'affectation future du bassin et d'étudier un mode de stockage alternatif à terre, le cas échéant au sein de structures externes spécialisées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les résultats de la politique environnementale du GPMM ne sont pas toujours à la hauteur de ses objectifs. Le port devrait s'attacher à y consacrer des moyens adaptés, notamment pour améliorer le pilotage des études sous-traitées à des prestataires externes.

La politique environnementale du port est cependant très active, en termes de gestion des espaces naturels et d'accompagnement des porteurs de projet. Les actions en faveur de la réduction des externalités négatives de l'activité portuaire doivent être approfondies et le statut du bassin de confinement des sédiments de dragage pollués clarifié. Le port se positionne par ailleurs sur des projets innovants, tels que le branchement électrique des navires à quai et les projets de la transition énergétique. Le développement d'un service d'approvisionnement et de soutage en GNL constitue enfin un enjeu majeur pour le GPMM en termes de diversification.

8 LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ PORTUAIRES

8.1 La sécurité portuaire

Le préfet a approuvé le 7 mai 2015 le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et le règlement opérationnel départemental (ROD). L'élaboration et la rédaction de ces documents ont été l'occasion de rechercher une convergence des équipements. Des manœuvres communes sont désormais organisées comme en juin 2015. Cette révision du ROD et du dossier départemental des risques majeurs (DDRM) a tenu compte des transformations industrielles dans les Bouches du Rhône et des impacts de la réforme portuaire du 4 juillet 2008. L'exercice des responsabilités dans la zone industrialo-portuaire de Fos a été clarifié dans le sens d'une répartition entre le service départemental d'incendie et de secours (SDIS), compétent à terre, et le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) compétent pour le plan d'eau, y compris pour les navires à quai.

Cette révision a été l'occasion de mettre en conformité les moyens de secours internes à Fluxel. Le GPMM a mis fin à compter du 1er juillet 2014 au dispositif particulier des terminaux pétroliers exploités par la société en recourant à des marins-pompiers. Depuis le 1er janvier 2015, Fluxel dispose de moyens propres. Ce retrait des dispositions relatives aux détachements de marins-pompiers présents sur les terminaux s'est justifié par le coût pour le GPMM et « une ambiguïté sur les missions de ces détachements ». Un avenant à la convention de 1972, précitée, a été conclu en octobre 2014 permettant de revoir le périmètre de la section des marins pompiers affectés et les moyens alloués. La société Fluxel est donc rentrée dans le droit commun des exploitants d'installations classées trois ans après les autres exploitants suite aux préconisations des services de la préfecture. Cette décision entraîne une économie de 400 000 € par an et une clarification opérationnelle[56].

Le bateau-pompe Louis Colet, mis en service en 1973 et affecté à la défense des bassins *extra muros* du GPMM, a été définitivement arrêté le 1er janvier 2015. Le GPMM a substitué à ce bateau-pompe une flotte de six remorqueurs portuaires équipés de lances à incendie. Ce dispositif est proche des dispositions prises dans les autres GPM. Le coût du Louis Colet était de l'ordre de 1 à 1,5 M€ par an[57] alors que le coût annuel du protocole précité est de l'ordre de 205 000 € (235 000 € en 2015 en raison de la formation des équipages). Un nouvel avenant conclu avec la ville de Marseille a permis de revoir les moyens humains affectés dans les bassins Ouest, le bateau-pompe étant désormais désarmé.

Par ces deux derniers avenants, le GPMM a ainsi revu le dispositif existant depuis 1972[58].

---

[56] Les marins pompiers agissaient avant à la fois comme des pompiers d'entreprise sous la responsabilité du chef de l'établissement et comme des pompiers publics sous responsabilité du maire ou du préfet.

[57] En fonction des arrêts techniques. L'arrêt technique 2009/2010 (carénage, rénovation, modification) aurait pu être l'occasion de revoir le dispositif.

[58] Le GPMM a également résilié les deux logements attribués à titre gratuit aux commandants des casernes de Fos et de Port de Bouc, qui n'étaient pas occupés par les personnes nommément désignées.

Les moyens nautiques, et particulièrement le bateau-pompe Louis Colet étant inscrits au SDACR, le préfet a sollicité une mission d'audit de l'État pour se prononcer sur l'opportunité de son remplacement par les remorqueurs portuaires équipés incendie. Suite au rapport produit par cette mission, le SDACR a été modifié. Le dispositif retenu va dans le sens d'une meilleure maîtrise des coûts sans pour autant se différencier notablement des conditions de sécurité portuaire dans les autres GPM. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que rien ne justifiait historiquement cette prise en charge par le port d'une mission relevant de la ville.

8.2 La sûreté portuaire

Avec la réforme portuaire, la responsabilité de l'exploitation de certains terminaux a été transférée à des exploitants privés. Le GPMM a conservé la responsabilité de la sûreté sur les emprises portuaires situées dans les limites de la zone portuaire de sûreté définie par arrêté préfectoral, sur les terminaux affectés au trafic passagers et fret à destination ou en provenance de Corse et du Maghreb, sur les terminaux croisières ainsi que sur les terminaux de la digue du Large. En revanche, les travaux d'investissement décidés en 2010 ne sont pas encore achevés à ce jour[59]. Plus contestable, le GPMM a pris en charge les dépenses de sûreté concernant le terminal de Graveleau.

Dans le cadre du renouvellement de son marché de gardiennage, le GPMM a engagé depuis 2015, avec l'ensemble des manutentionnaires concernés, une démarche visant au transfert des charges de sûreté. Le processus est actuellement en cours de discussion et devrait trouver son aboutissement avant la fin 2016, terme du contrat de gardiennage du GPMM.

Le projet de surveillance des abords maritimes d'un site sensible (SECMAR pour système de SECurité des biens, des personnes et des installations présents dans une zone MARitime sensible), engagé en 2006, laisse dubitatif. Il associait 18 partenaires disposant d'une compétence particulière dans les domaines de détection sous-marine fixe (sonars), détection sous-marine mobile (équipements de surveillance), détection radar (radar profileur), détection optronique (caméra active à haute définition), réseau de transmission (réseau multimédia en temps réel) et centre à terre (agrégation de données brutes et/ou issues de prétraitements de détection d'intrusion). Ce projet a été mené à son terme mais la commercialisation du produit n'a cependant pas abouti sous l'effet des difficultés rencontrées pour mettre en place un plan de financement de la phase de commercialisation, phase non prévue dans le cadre du projet initial. En 2012, la société engagée dans ce projet a décidé de de ne pas donner suite pour engager une nouvelle phase relative à la commercialisation de cet équipement. Les équipements relatifs au prototype ont été démontés et repris par leurs propriétaires début 2013. Le GPMM a conservé les infrastructures en propriété. Ce projet a représenté 781 219 € depuis 2005 à la charge de l'établissement public dont 30 % a été financé par des subventions publiques[60]. Ce projet n'a donc donné lieu à aucun résultat direct pour le port.

---

[59] Clôtures des terminaux pétroliers, du terminal à conteneurs de Graveleau, terminal minéralier de Fos, terminal céréalier des Tellines.

[60] Un coût de 570 475 € pour la seule période allant de 2009 à 2013. Les années 2014 et 2015 ne sont pas concernées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En matière de sécurité portuaire, le GPMM a engagé une démarche de rationalisation qui doit être encouragée. Sans remettre en cause la sécurité du port, qui constitue un élément d'attractivité portuaire, cette démarche vise à réduire certaines charges qui ne trouvent pas d'équivalent dans les autres GPM.

En matière de sûreté portuaire, la répartition des charges doit être respectée entre l'établissement et les opérateurs privés. Certaines mesures de clarification ont été tardivement mises en œuvre.

9 LA GESTION DU GRAND PORT MARITIME DE MARSEILLE

9.1 Les ressources humaines

9.1.1 Une diminution toute relative des effectifs

Les effectifs, hors dispositifs de fin de carrière, ont diminué entre 2008 et 2013, passant de 1 487 en 2008 à 1 149 en 2013, soit -23 %. L'effectif moyen du port exprimé en équivalent temps plein (ETP) a suivi la même tendance (1 512 en 2008 et 1 131 en 2013, soit -25 %). Après une diminution sensible des effectifs en 2011 (-19,09 %) puis en 2012 (- 11,08 %), qui tient aux transferts de personnels dans le cadre de la réforme portuaire, les effectifs ont augmenté en 2013. Cette hausse tient au recrutement plus important de contrats à durée déterminée (CDD) qualifiés de remplacement, notamment en raison de l'augmentation des absences de longue durée, le nombre élevé de départs en congés fin de carrière (CFC) et des recrutements en contrat à durée indéterminée, soit 22 agents au profit du service voyageurs et pour les missions de sûreté. La réduction, relative, d'effectifs en 2014, doit être confirmée en 2015 (-1,48 %). Comme l'avait relevé la Cour à l'occasion de la réforme portuaire, le port doit faire évoluer ses effectifs administratifs et commerciaux. Les effectifs affectés aux missions régaliennes, aux travaux, au développement durable, à la promotion commerciale devraient être accrus depuis 2012. Or, les syndicats s'opposent à la réduction des effectifs dans certains services. Nonobstant le transfert de 411 agents dans le cadre de la réforme, y compris les personnels de maintenance, le GPMM n'a donc pas connu, à ce jour, de réduction effective des effectifs. La garantie de retour de ces personnels, en cas de licenciement économique et en l'absence de reprise d'activité par une autre entreprise, d'une durée de 25 ans chez les opérateurs de manutention et jusqu'à la date de départ à la retraite pour les salariés transférés dans la filiale Fluxel Sas, constitue une incertitude, bien qu'elle ne figure pas en engagements hors bilan dans les comptes de l'établissement.

S'agissant du recrutement, le GPMM, dont les salaires moyens sont élevés, peut donner le sentiment de recrutements endogènes. Des liens de proximité existent entre de nombreux agents. La mise en place d'un examen externalisé[61] ne garantit pas de manière absolue contre le risque d'un recrutement endogène.

9.1.2 L'activité des agents du port

Le GPMM ne dispose pas de logiciel de pointage. L'adoption d'un outil de pointage généralisé, permettant un bon suivi de l'activité des agents et sur lequel les services de la direction des ressources humaines (DRH) pourraient s'appuyer pour procéder à la rémunération des éléments complémentaires, devrait être étudiée. Un tel système, même s'il pourrait ne pas concerner tous les agents, serait néanmoins générateur de simplification et éviterait le retraitement par l'activité paie des éléments déclaratifs transmis actuellement. Le système actuel, même s'il apparaît un peu lourd, est tout de même assez fiable, dans la mesure où l'activité paie exerce des contrôles réguliers.

[61] Le relevé de notes se fait en présence de représentants syndicaux.

Le volume d'heures supplémentaires a fortement diminué, passant de 14 159 heures en 2009 à 7 133 heures en 2014, soit une baisse de 49 %. Cette baisse s'explique par la réforme portuaire qui a conduit le port à transférer à d'autres opérateurs une partie des personnels, ce qui fait mécaniquement baisser le volume horaire. Cette baisse semble également indiquer une certaine volonté du GPMM de maîtriser ces heures supplémentaires, compte tenu de leur impact financier. La majorité de ces heures supplémentaires sont effectuées par des catégories de personnel bien identifiées, à savoir les chefs d'atelier et d'équipe (43,81 % des heures supplémentaires effectuées sur la période) et les ouvriers professionnels (28,12 %).

L'absentéisme[62] a connu une évolution contrastée sur la période. Si la tendance est à la baisse (-10 %), on observe une hausse significative en début de période (2009-2010) de 28 % portée essentiellement par la hausse du nombre de jours de grèves (+ 367 %) dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme portuaire. De 2011 à 2013, le nombre de jours d'absence se stabilise avant de repartir à la hausse en 2014 (+4 %) et 2015 (+4,2 %). L'examen des jours d'absence en fonction du type d'absence permet de constater que les absences liées aux accidents de travail et de trajet ont fortement diminué au cours de la période (-64,3 %), en raison notamment du transfert d'une partie des personnels d'exploitation plus concernés par ce type d'accident du fait de la nature de leur activité. Les absences non rémunérées ont également fortement diminué pendant la période (-74,5 %). L'évolution du nombre de jours d'absence pour maladies est plus préoccupante. Malgré les transferts d'une partie des personnels, ce nombre a augmenté de près de 8 % au cours de la période et si l'on regarde le nombre de jours d'absences lié aux maladies jours payés, les chiffres sont en constante augmentation de 2012 à 2014 (+ 21 %), avant de très légèrement décroître en 2015 (-0,6 %). Cette hausse s'explique principalement par l'intégration en 2012 de la prime d'assiduité dans le salaire de base et le maintien intégral des salaires pour les CDD et les agents dans leur première année d'embauche en cas d'absence, dispositions prises en application de la CCNU. Une assurance contre les pertes de rémunération peut désormais être souscrite par les salariés ce qui risque d'accroitre l'absentéisme.

La Cour préconisait dans son précédent rapport la mise en place d'un plan visant à réduire l'absentéisme. Si des actions de sensibilisation de la hiérarchie à cette problématique ont été faites et des tableaux de suivi ont été mis en place à destination des directions et du directoire, force est de constater que l'absentéisme reste malgré tout à un niveau assez élevé (15 % en 2015, 26,5 jours d'absence en moyenne par ETP).

9.1.3 Les dépenses de personnel

Les charges de personnel représentent 46 % des produits d'exploitation et 45 % des charges d'exploitations en 2014.

[62] Sont prises en compte les absences liées aux maladies, aux accidents de travail et de trajet, les absences maternité et les absences non rémunérées, sont exclues les absences pour congés spéciaux et les absences autorisées.

Tableau n° 6 : Évolution des dépenses de personnel

	2009	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*Évolution (en %)*
Rémunération (salaires et traitements)	64,2	64,5	55,5	51,5	52,2	53,5	52,3	-18
Charges sociales	29,3	29,8	26,7	25,2	28,9	28,7	28,3	-3
Autres charges de personnel	-	0,1	4,7	-	0,07	0,1	-	-
Total	93,5	93,4	86,9	76,7	81,1	82,3	80,6	-13
Effectif moyen	1 484	1 472	1 191	1052	1 082	1 074	1 039	-29
Coût moyen (en €)	**63 005**	**63 451**	**72 963**	**72 908**	**74 953**	**76 629**	**77 575**	**+23**

Sources : Cour des comptes (d'après comptes financiers GPMM)

Si les salaires et traitements ont baissé significativement entre 2009 et 2014, d'une part, depuis 2013, ces dépenses sont à nouveau en hausse, d'autre part, cette baisse est à comparer avec l'évolution de l'effectif moyen sur la même période, nettement plus important. Le coût moyen par agent a donc augmenté sur la même période de plus de 21 %.

L'impact de la réforme portuaire n'est donc pas démontré au regard de l'évolution des seules dépenses de personnel même si le ratio masse salariale/CA s'améliore (60 % en 2013, 57 % à l'atterrissage 2015). À l'exception du GPM de Rouen, l'ensemble des établissements métropolitains dépasse le cadrage de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) fixé dans un contexte de très faible inflation. Ce dernier peut au demeurant faire débat. Identique pour chaque port, il n'est que la traduction d'un cadrage transversal budgétaire, sans lien avec les politiques salariales menées localement. Accessoirement, ce cadrage est communiqué tardivement par la direction du budget, postérieurement à la préparation du budget de l'établissement.

9.1.4 La situation particulière des directeurs

La masse salariale des directeurs s'élève à 2 M€ en 2014, légèrement supérieure à celle de 2011. Elle est l'une des plus éclatées des dix catégories d'agents du GPMM, avec un rapport de 2,11 (2,19 pour les cadres) entre la moyenne des 10 % de rémunérations les plus élevées et les 10 % les moins élevées. Si le nombre de directeurs s'est réduit au cours de la période analysée, cette réduction parait insuffisante pour plusieurs raisons. Cette réduction, de 14 %, n'est pas proportionnelle à la réduction des effectifs de l'établissement, soit 39,75 % entre 2009 et 2014. Six des 14 directeurs en ont le grade mais n'exercent pas à proprement parler de fonctions de directeur. Le chef du département gestion territoriale, directeur, dirige pour sa part 88 agents. Au sein de la direction du développement, qui a connu deux directeurs successifs en trois ans, deux chefs de département ont le grade de directeur.

L'agent comptable a rang de directeur, sans pour autant assurer la direction du service chargé des finances comme dans certains GPM et ne faisant pas partie formellement du comité de direction. Cette qualification est au demeurant non fondée, l'agent comptable étant exclu du champ d'application des conventions collectives du secteur portuaire. Un directeur a la charge par ailleurs de la DAF. L'un d'entre eux ne bénéficie pas de délégation de signature[63]. Plusieurs contentieux sont en cours avec ce directeur, chargé de mission auprès du directeur général, auquel sont attachés une assistante de direction et un cadre. Enfin, un seul d'entre eux seulement est membre du directoire.

À l'évidence, la gestion des directeurs, ponctuée de contentieux (trois en quatre ans) bute sur plusieurs difficultés : une inertie dans le renouvellement de l'encadrement, un régime d'emploi inadapté (les directeurs travaillent 4 jours), l'absence de réformes, à ce jour, des structures du GPMM, permettant de tirer les conséquences de la réforme portuaire et de l'existence de deux sites géographiques distincts. La réduction du nombre de directeurs devrait être envisagée.

9.1.5 L'intéressement

Introduit en 2003, l'intéressement a fait l'objet de plusieurs accords successifs. Les critères de calcul de l'intéressement ont évolué dans le sens d'une plus grande prise en considération de l'activité (de 33 % à 50 %), contrairement aux propositions du comité d'audit. La répartition de l'intéressement entre les bénéficiaires, contestée par le syndicat majoritaire, est de 35 % de façon fixe et 65 % proportionnellement au salaire de référence de chaque agent. Certains membres du conseil de surveillance ont fait part de leur étonnement devant la prise en compte des résultats exceptionnels Si formellement, la distribution de la prime d'intéressement dans le cas d'un résultat net négatif n'est pas contraire au protocole signé, la proposition de la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP) de restreindre à l'avenir les conditions de versement devrait être mise en œuvre. L'intéressement peut être lié aux résultats ou à la performance. Le code du travail ne précise pas sur quels résultats le personnel peut être intéressé. Cette notion se réfère à des indicateurs financiers ou comptables mesurant la rentabilité économique ou financière de l'entreprise. Il a été recommandé dans le passé de ne pas retenir des critères exclusivement financiers et de rechercher des résultats économiques, globaux au niveau de l'entreprise, et décentralisés au niveau des unités de production[64]. L'article L. 3314-2 du code du travail prévoit que la formule de calcul est liée aux « résultats ou aux performances de l'entreprise ».

L'intéressement doit rendre compte de la qualité et de l'efficacité du travail fourni par les salariés[65]. Des débats ont déjà eu lieu sur la méthode de calcul donnant lieu à l'intéressement au sein de l'établissement[66]. La Cour prend acte de l'intention du GPMM d'aboutir à des critères simples et en relation directe avec la richesse créée par l'entreprise.

---

[63] La dernière note de service précisant les délégations de signature a pris en compte ce directeur.

[64] Voir en ce sens, circulaire du Premier ministre du 7 décembre 1989 relative à la mise en œuvre de l'intéressement dans les entreprises publiques à statut, *JO* du 20 décembre 1989.

[65] Voir notamment le guide de l'épargne salariale, mis à jour en juillet. 2014.

[66] Voir comité d'audit, 23 juin 2011 et 24 novembre 2011.

9.1.6 Les régimes indemnitaires

Le système indemnitaire été revu dans le cadre de l'adhésion à la CCNU[67] sans pour autant refondre l'ensemble des anciennes dispositions existantes issues d'accords antérieurs. Il en résulte un empilement des textes difficile à clarifier et propice à la multiplication des primes et indemnités. 105 types de primes ou indemnités sont ainsi recensés aujourd'hui par le GPMM. Suite à la décision du Conseil d'État du 15 mai 2013, le GPMM a formalisé les pièces servant de référence au paiement des différentes primes et indemnités dans un protocole signé le 9 juillet 2014, complété par un avenant signé le 26 novembre 2014. Ces accords couvrent 84 primes. Les autres primes sont fixées par convention nationale ou décision locale.

L'absence de primes modulables selon les résultats individuels des salariés tranche avec le nombre élevé de primes. Il n'existe pas de prime de gratification ou de prime personnalisée de performance à l'exception d'une gratification aux mérites des cadres pour certaines catégories.

9.1.7 Les frais de déplacement et de mission

Le régime des frais de déplacement et des frais de mission est fixé depuis 2011 par une charte de remboursement. Seuls les membres du conseil de développement et du conseil de surveillance bénéficient d'un régime différent, à raison pour les premiers des dispositions du code des transports et pour les seconds, en sus, d'une décision interministérielle du 9 janvier 1997. En moins de quatre ans, cinq versions successives ont modifié cette charte dans le sens d'un élargissement des modalités de prise en charge des frais de déplacement et de mission. Cette période tranche avec la période antérieure : les montants sont restés inchangés entre 2004 et 2011. Ces barèmes sont supposés évoluer en fonction de l'indice des prix à la consommation[68]. Cette affirmation doit être nuancée. D'une part, en 2013, la baisse de l'indice de référence n'a pas été répercutée. D'autre part, si entre 2012 et 2015, l'indice a augmenté de 4,75 %, les indemnités toutes confondues ont augmenté de 9,3 %. Les modifications de la charte ont permis également d'élargir le périmètre géographique des départements ouvrant droit à une meilleure prise en charge. En 2012, le périmètre se limitait à l'Île-de-France, Lyon et Marseille. En 2014, il s'est élargi aux Alpes-Maritimes, à la Loire-Atlantique, à la Seine-Maritime, à la Savoie, à l'Ain et à la Haute-Garonne. Les modifications apportées ont également réduit le montant fixé au-dessous duquel la présentation de certificats administratifs ne permet pas une prise en charge en cas de perte, vol ou destruction des pièces justificatives. De 30 € en 2011, le seuil a été abaissé à 6 € en 2012.

Les frais de déplacement et de missions représentent en 2014 1,02 M€. Si les frais de déplacement ont été réduits à compter de 2012, cela tient au choix d'une nouvelle imputation comptable qui distingue désormais les indemnités kilométriques. Le retraitement du périmètre comptable montre qu'en réalité les frais de déplacement n'ont pas été mieux maitrisés.

---

[67] Signée au niveau national au printemps 2011 et ayant fait l'objet d'un premier protocole local le 7 avril 2011.

[68] Indice mensuel, ensemble des ménages, métropole, base 1998, nomenclature COICOP : 11. – Restaurants, cafés, hôtels.

La réduction du nombre de jours de missions en France aurait dû conduire à une réduction proportionnelle des frais de déplacement, ce qui n'est pas le cas.

Cette absence de maîtrise peut s'expliquer par les évolutions du périmètre de prise en charge évoquées *supra* et par la hausse du nombre de cadres (+ 9 % entre 2009 et 2014). Directeurs et cadres représentaient en effet en 2014 87,5 % des missions en France. Enfin, elle traduit un contrôle interne inégal selon les services du GPMM. Certaines pratiques constatées ne devraient plus avoir lieu. Le recours régulier, si ce n'est systématique, au taxi par un représentant syndical sans précisions sur les trajets n'est pas conforme à la charte qui mentionne un cas de force majeure[69]. Les frais kilométriques de deux représentants syndicaux au conseil de surveillance suscitent également des interrogations. Ainsi, l'un de ces représentants a vu ses déplacements pris en charge alors que la consultation des congés et des RTT pris montre qu'il ne pouvait faire autant de déplacements. De même, tout ordre de mission devrait préciser les horaires de la réunion justifiant ladite mission afin d'éviter des déplacements de trois jours pour une seule réunion organisée sur moins d'une demi-journée. Cette révision de la charte devrait être l'occasion de mettre fin à la possibilité de cumuler les plafonds de repas et d'hébergement sur l'ensemble de la mission et à celle de prise en charge, *de facto*, des frais de boissons. En effet, cette règle soulève une question de principe en méconnaissant la valeur de la pièce justificative exigée à l'appui de chaque frais réel justifié dans la limite des plafonds. Si elle évite la tentation d'un certificat administratif pour déroger à un plafond, elle n'a pas d'effet vertueux démontré.

La charte, bien que régulièrement modifiée, mériterait d'être revue au-delà des seules considérations de maîtrise budgétaire. Par exemple, l'absence de prise en charge des frais de parking pour les missions hors du département n'est pas cohérente. Elle n'est au demeurant pas respectée dans les faits. Une clarification s'impose sur ce point. La prise en charge des frais des personnalités extérieures est insuffisamment précisée. L'établissement ayant vocation à faire appel à des concours extérieurs aurait intérêt à clarifier les modalités de prise en charge. Enfin, la charte prévoit que le comité du directoire soit informé, une fois par an, des dérogations accordées. Ce n'est pas le cas. La transmission par l'agent comptable du suivi a cessé depuis janvier 2014 et le comité de directoire ne délibère pas sur un bilan annuel des dérogations accordées. Le nombre limité de notes d'intérêts portuaires explique éventuellement cet état de fait.

9.1.8 La formation continue

9.1.8.1 La formation continue au sein de l'établissement

L'offre de formation constitue un enjeu important, compte tenu du recentrage des missions de l'établissement et de la recherche d'une plus grande mobilité interne. La mise en place et le paramétrage du module formation de HR Access en 2013 permet désormais de suivre en temps réel la réalisation du plan de formation et d'améliorer le recensement des besoins.

[69] 13 des 49 notes d'intérêt portuaire concernent ce représentant syndical.

Le plan de formation ne tient pas compte des grandes orientations à trois ans de la formation professionnelle dans l'établissement, faute d'avoir engagé à ce jour une négociation prévue à l'article L. 2242-15 du code du travail. Cette disposition, récente, a le mérite d'inviter les partenaires sociaux à débattre de l'évolution de la formation, des priorités de certaines catégories de salariés et d'emplois ainsi que des compétences et qualifications à acquérir.

Les dépenses de formation, représentant 4,13 % de la masse salariale en 2014, sont significativement supérieures aux dépenses obligatoires. Ces dépenses appellent quelques interrogations en raison de leur impact, décroissant toutefois, sur les charges d'exploitation. Les formations réglementaires n'ont pas significativement baissé malgré une réduction des effectifs chargés d'opérations sur les terminaux et d'exploitation portuaire. De nouvelles formations comme les plans de prévention sont apparues.

Par ailleurs, les frais de structure s'élèvent à 297 465 € en 2014 alors qu'ils étaient de 214 303 € en 2010, avant le transfert de 411 agents. Si cette augmentation s'explique par les dépenses supplémentaires dues au déménagement du service avec de plus grands locaux, le recours à un nouveau logiciel et un recrutement supplémentaire, elle ne correspond pas à la volonté de maîtriser les charges d'exploitation. Enfin, l'offre de formation n'a pas connu d'évolution significative au regard tant du projet stratégique que du recentrage des missions du GPMM. Si plusieurs formations prenant en compte ces nouvelles orientations ont pu être assurées, pour un budget de 70 000 € en 2014, elles répondent davantage à des demandes individuelles qu'à une transformation de l'offre de formation qui dépend de l'expression des besoins des hiérarchies. La liste des certifications/formations à inscrire à la liste de branche « Ports et manutention » est par exemple davantage orientée vers des métiers d'ouvriers et de maîtrise que de cadres.

Compte tenu de l'importance du budget alloué à la formation continue, l'articulation avec la réorganisation des services et la mise en œuvre de la GPEC doivent être renforcés. Un objectif de 3 % du taux de participation pourrait être envisagé.

9.1.8.2 La formation continue dans le domaine des métiers portuaires

Le GPMM dispose d'un « Institut de formation » et conclut plusieurs conventions avec des interlocuteurs locaux. L'institut, qui n'a pas de personnalité propre, mène une activité limitée. Il s'agit de formations professionnelles continues ayant trait au domaine maritime et portuaire et non de formations visant une certification enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles. Il n'y a pas de corrélation entre les produits et charges d'un côté, et l'activité de l'institut de l'autre.

Parmi les partenariats tissés par l'établissement, certaines initiatives peuvent être saluées comme l'offre de formation assurée auprès des commandants de navires de croisière pour leur permettre de mieux appréhender les conditions de navigation dans le port. Cette offre est née d'une étroite collaboration entre la station de pilotage maritime de Marseille-Fos et le GPMM. Des formations initiales et continues spécifiques sont proposées. Le GPMM contribue notamment à l'Institut méditerranéen des transports maritimes (IMTM, en partenariat avec l'Université d'Aix-Marseille) et à l'Institut des transports internationaux et des ports (ITIP, en partenariat avec le conservatoire national des arts et métiers). Il a conclu également une convention avec l'École nationale supérieure maritime dont l'un des établissements est implanté à Marseille.

Le site portuaire de Marseille bénéficie d'un réel potentiel de formation mais les nombreuses initiatives ou projets en cours donnent le sentiment d'une dispersion des efforts engagés. Le document stratégique de la région précité ne mentionne pas l'existence de cet institut[70]. La structuration de cette offre paraît donc nécessaire et le GPMM aurait un rôle accru à jouer. Une telle initiative aurait le mérite, là aussi, de resserrer les liens entre le GPMM et son environnement immédiat, que ce soient les collectivités territoriales[71] ou le secteur privé dans des domaines comme celui de la logistique. Cette démarche devrait s'inscrire dans le respect du principe de spécialité de l'établissement et prendre forme notamment dans le projet stratégique du GPMM qui mentionne par endroits la formation continue. Ce dernier s'était d'ailleurs engagé à être un partenaire avisé en matière de formation professionnelle portuaire à l'occasion de la signature de l'accord du 14 avril 2011 relatif aux dispositions locales mises en œuvre pour application de la réforme portuaire.

9.1.9 L'absence de politique de ressources humaines

Après la mise en œuvre particulièrement difficile de la réforme portuaire, les priorités en ressources humaines ont porté depuis 2013 sur la mise en place effective des nouvelles institutions représentatives du personnel (IRP), avec l'organisation d'élections, la vérification par un prestataire extérieur de l'adéquation entre besoins en ressources humaines et en effectifs sur place, la poursuite du système d'information ressources humaines (SIRH) et la mise en œuvre d'une GPEC. Ces axes sont cohérents mais butent sur plusieurs obstacles dans les faits.

La négociation menée pendant la réforme portuaire dans un contexte très tendu a donné lieu à des arbitrages qui n'avaient pu être évalués parfaitement, voire dans certains cas n'avaient pas été portés à la connaissance des services compétents du GPMM. Les négociations nationales puis locales ont donné lieu à des effets d'aubaine. La convention « verte » prévoyait jusqu'à présent une gratification conditionnée par l'obtention de 25 années de service. La négociation a abouti à la possibilité de cumuler les gratifications justifiées par l'attribution des différentes médailles d'honneur. Certains personnels se sont vus attribuer des gratifications simultanément pour des médailles de vermeil et d'or dont les diplômes avaient été délivrés des années auparavant. Ce cumul de gratifications n'était pas justifié[72] en permettant rétroactivement, et pendant une durée de 12 mois à compter de la date de signature de l'accord local, de bénéficier de ces droits ouverts antérieurement à la mise en œuvre de la CCNU.

---

[70] Stratégie régionale de la mer et du littoral, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, octobre 2012, p. 21 pour la formation.

[71] Stratégie régionale de la mer et du littoral, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, octobre 2012, p. 46. Le projet stratégique 2014-2018 rappelle pour sa part que l'institut qui pourvoit à l'emploi métropolitain dans les domaines du transport international et de la logistique doit renforcer les liens tissés avec les différents partenaires de l'aire métropolitaine pour répondre à leurs besoins en formation et compétence. Cf. projet, p. 107.

[72] Protocole d'accord relatif aux modalités de versement des gratifications liées aux médailles d'honneur du travail en date du 19 février 2014 (article 2). Il a été signé le jour du départ du précédent président du directoire.

Certains agents ont pu bénéficier et de la prime prévue par la convention « verte » pour 25 ans d'ancienneté et de la gratification accordée pour 20, 30 voire 35 ans d'ancienneté dans la mesure où ces médailles ne lui avaient pas déjà été remises[73].

Les transferts des agents ont été assortis de protocoles de financement prévoyant notamment une compensation des entreprises manutentionnaires : utilisation du pourcentage forfaitaire de 75 % de charges sociales, application des volumes réels déclarés par chaque opérateur lorsqu'ils sont supérieurs aux volumes de référence, prise en charge de chefs d'équipe en surnombre et d'un délégué syndical. Quant aux agents transférés, ils ont bénéficié d'une garantie de rémunération qui ne tient pas compte de rémunérations additionnelles versée par des entreprises extérieures avant le transfert[74].

Le port a conservé des liens privilégiés avec les opérateurs et filiales constituées à l'occasion de la réforme. Des aménagements aux règles habituellement applicables ont été mis en œuvre avec un éventuel surcoût pour l'établissement public. C'est le cas, par exemple, du taux de main d'œuvre, qui dans le cas d'une société, est fixé forfaitairement à 11 % et non un taux réel qui est devenu la méthode utilisée au GPMM depuis 2006. L'accord-cadre du 30 octobre 2008, rendu obligatoire par décret du 30 novembre 2008, prévoit que les garanties sociales individuelles sont étendues, selon des modalités identiques, aux salariés détachés dans les filiales du GPMM. Les garanties sont au demeurant précisées dans une même partie de l'accord, aussi bien pour les opérateurs que pour les filiales des GPM. S'agissant des conventions tripartites, il existe quelques nuances entre les salariés détachés dans les entreprises de manutention portuaire et ceux détachés dans les filiales de l'établissement.

Dans le cas d'une société par exemple, le protocole d'accord portant règlement du conflit sur le terminal de Mourepiane, signé le 13 août 2009, vise à donner des garanties au syndicat majoritaire, et seul signataire du protocole, sur l'accompagnement de la réforme portuaire sur un site particulier. L'article 2 du protocole stipule qu'une amélioration très significative de la durée de 14 ans prévue dans l'accord cadre interbranches du 30 octobre 2008 est recherchée. La garantie de retour est ainsi portée à 25 ans. Dans le cas de la filiale du GPMM, l'accord du 15 décembre 2008, dit « filiale pétrole », prévoit qu'au titre des garanties supplémentaires offertes aux salariés, le dispositif précité est porté jusqu'au départ en retraite des agents. Cet accord n'a en soi aucune valeur juridique. Les personnels transférés dans trois sociétés se voient garantir l'accès au seul Sporting Club. Aucune disposition n'a été convenue avec ces opérateurs pour subventionner le Sporting Club. L'accès des salariés transférés est donc financé par le GPMM. Les montants sont de l'ordre de 30 000 € par an. Dans le cas d'une société, le montant versé par la société est inférieur aux 2,86% de la masse salariale mais couvre, selon le GPMM, « l'essentiel des dépenses » qualifié finalement l'année suivante de financement incomplet. Ceux transférés dans la filiale du GPMM ne bénéficient que des prestations de l'association des œuvres sociales du port autonome de Marseille (ADOSPAM). Or, certaines œuvres sociales ne sont pas gérées par l'ADOSPAM.

---

[73] L'UPF a transmis aux GPM entre septembre 2011 et avril 2012 deux circulaires se contredisant sur ce point.

[74] Ce qui peut poser la question, en cas d'exercice du droit au retour, d'une demande de prise en compte de la rémunération globale versée par l'opérateur à l'agent transféré.

Le traité d'apport du GPMM à cette filiale du 10 mai 2011 précise que « [ladite filiale] s'engage à verser au GPMM un montant, à l'intérieur de la base légale de 2,86 % au maximum de sa masse salariale, correspondant à l'usage par les salariés de cette société des œuvres sociales du GPMM, de façon définie dans les conventions tripartites liant le GPMM, la société et les salariés transférés. Cette disposition est valable jusqu'à ce que les œuvres sociale s de la société soient portées par une instance *ad hoc* »[75]. Les salariés transférés ne pouvant être écartés des avantages sociaux, ils ont pu bénéficier du paiement de ces aides et allocations exceptionnelles. Cette situation peut prêter à interrogations. D'un côté, les conventions tripartites de détachement mentionnent seulement l'accès à l'ADOSPAM en précisant que cet accès est « à ce jour » mais d'un autre côté, la convention de financement du 10 mai 2011 prévoit « l'usage par les salariés de la société des œuvres sociales du GPMM » en précisant que cela s'entend « de la façon définie dans les conventions tripartites liant le GPMM, [la société] et ses salariés », ce qui pourrait exclure l'accès aux œuvres sociales. Or, les prestations sociales financières de la commission des œuvres sociales (COS) ne sont pas gérées par l'ADOSPAM mais demeurent la responsabilité du GPMM.

Le paiement aux personnels détachés de ces aides et allocations exceptionnelles[76] qui correspond à une situation transitoire, achevée désormais, ne repose donc sur aucun fondement régulier à la différence des autres prestations d'œuvres sociales prises en charge par l'ADOSPAM.

L'adhésion à la CCNU a donc eu un coût financier significatif. L'intégration des primes d'ancienneté et d'assiduité dans le salaire de base est une source de renchérissement. Chaque hausse salariale se traduit par un accroissement des charges pour primes. La pyramide des anciennetés joue également. La CCNU a eu aussi pour effet de créer des forfaits attribués automatiquement. Le forfait unique brut varie selon les catégories d'agents. Il est versé à chaque anniversaire d'entrée au port de l'agent. L'octroi d'un forfait initial de transition d'un montant de 100 € a été privilégié à la prise en compte de l'ancienneté dans l'établissement au jour du classement. Il a été distribué à tous les agents. Des reclassements ont eu lieu également dès lors que le salaire de base minimal réel (SBMR) était inférieur au salaire de base minimal hiérarchique (SBMH) de la grille nationale. Ce fut le cas de 261 agents reclassés directement au GPMM. La mise en œuvre des stipulations conventionnelles fixant des grilles de salaires par catégorie selon l'ancienneté au port et non l'ancienneté dans la catégorie, a entraîné des effets d'aubaine pouvant aller jusqu'à 1 000 € par mois pour des salariés non cadres.

L'impact, annualisé, de la mise en place de la CCNU s'élève ainsi à 3,5 M€ soit une hausse du coût du travail de 4 % en année pleine. Alors que la réforme portuaire affirme l'ambition de recentrer les établissements publics portuaires sur des missions régaliennes, en transférant les agents chargés de l'exploitation portuaire, la CCNU revient à unifier le cadre général des conditions de travail des agents des entreprises de manutention et des établissements portuaires.

---

[75] Extrait rapport du directeur des ressources humaines, 3 novembre 2011.

[76] Aide exceptionnelle remboursable, allocation exceptionnelle, remboursement de frais de crèche, distribution de chéquiers événementiels.

Le cadre du dialogue semble déséquilibré. L'Union des ports français (UPF), qui représente des intérêts parfois divergents, négocie avec deux organisations : l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM) et la Fédération nationale des ports et docks (FNPD). Or, la politique de gestion des personnels relève de ces dispositifs conventionnels : plus de 99,5 % des agents de l'établissement sont soumis à la CCNU.

Le seul moyen d'intervention pour la direction de l'établissement se limite au recrutement des effectifs, et encore, de manière relative. La réduction des effectifs repose sur le remplacement d'un départ à la retraite sur deux et le départ effectif en retraite, sans pour autant le formaliser face à des partenaires sociaux vigilants. Les exigences des partenaires sociaux et l'absence de certains outils de gestion ne permettent pas ainsi de réduire rapidement les effectifs dans certains services. Ces exigences ont été formalisées à l'occasion d'accords locaux comme le protocole d'accord du 15 avril 2011 prévoyant un maintien des effectifs dans certains services (service voyageurs et restauration collective).

Cette analyse d'une absence réelle de marge de manœuvre salariale est partagée par la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public.

Enfin, la nouvelle convention collective est susceptible d'avoir deux effets à moyen terme. Le premier tient à la pyramide des âges des agents de l'établissement. En resserrant les catégories tout en privilégiant une progression automatique, certains agents arriveront à un âge plus rapide que par le passé, à des fonctions maximales au sein de leur catégorie. Cette situation est susceptible de constituer une demande syndicale dans les prochaines années. Le second tient à une catégorie d'agents en particulier. Les représentants syndicaux des cadres ont accepté lors des négociations l'abandon d'une ancienneté acquise automatiquement en échange d'une garantie de promotion. Cette mesure n'est pas suivie d'effet selon plusieurs interlocuteurs rencontrés. Au moment où la réforme portuaire vise à recentrer les missions des GPM, en s'appuyant davantage sur les cadres, l'établissement public pourrait être confronté à la démotivation de certains d'entre eux.

L'établissement ne dispose pas par ailleurs des outils adaptés à la conduite d'une politique de ressources humaines. Compte tenu de la réforme portuaire, il était nécessaire de pouvoir identifier les compétences et les métiers. La mise en adéquation entre ces deux concepts semble difficile au GPMM. Le travail confié à un prestataire extérieur, auquel n'ont pas adhéré les organisations représentant le personnel, ne s'articule pas aujourd'hui avec une réflexion sur l'organisation interne de l'établissement. La réforme portuaire n'a donc pas encore eu d'effet réel sur cette organisation malgré la première réorganisation en novembre 2010.

De même, alors que d'autres GPM se sont engagés dans une politique de gestion prévisionnelle des effectifs, ce n'est pas le cas du GPMM confronté au refus de l'organisation syndicale majoritaire. L'accord-cadre précité prévoyait pourtant que chaque GPM identifie les compétences requises au titre de l'accompagnement économique et social de la réforme.

Le protocole d'accord du 15 avril 2011, déclinant l'accord-cadre précité, prévoyait également, à son article 1er, que le « GPMM poursuivra le développement des procédures et des outils permettant d'optimiser l'adéquation des profils aux postes vacants ».[77]

Enfin, à l'issue d'un conflit difficile en 2005, un protocole d'accord, signé le 28 avril 2006, avait fait état de l'ouverture d'un chantier portant sur la gestion prévisionnelle des emplois afin de s'assurer d'une meilleure adéquation entre les besoins et les postes ouverts au recrutement.

La performance des équipes n'est donc pas contrôlée ou encouragée et il n'y a pas de lisibilité pour les compétences à disposition. Les outils de valorisation des agents et de leur travail sont insuffisants. Le cadre ne dispose que de moyens limités et indirects pour motiver ses collaborateurs, la CCNU empêchant la valorisation financière du travail puisqu'elle garantit le même avancement à l'ensemble des agents. Dans certains services, les cas de personnels en sous-occupation ou en sur-affectation apparente sont avérés tranchant avec d'autres services plus exposés. L'accord de GPEC, prévu à l'article L. 2242-15 du code du travail, permet de travailler sur les obligations de formation et de mettre en place un dispositif de départs volontaires pour les salariés non transférés et donc d'alléger la masse salariale du GPMM. Ce terme de GPEC ne figure pas au demeurant dans le projet stratégique.

L'établissement public ne réunit donc aucune des règles idéales de pilotage salarial : il n'évite pas les automaticités, ni les reports, il n'a pas de marge pour les mesures individuelles non automatiques, les indemnités sont indexées sur les évolutions salariales, les primes non modulables sont préférées aux primes modulables, la prolifération des indemnités perdure et les cadrages sont systématiquement dépassés rendant toute tentative de pilotage de la masse salariale illusoire. La politique salariale n'est au demeurant pas réellement abordée par le conseil de surveillance.

La politique de ressources humaines doit par conséquent faire l'objet d'une inflexion conforme à l'objectif de maîtrise des coûts. Deux mesures pourraient notamment y contribuer.

Recommandation n° 8 (GPMM ; CGEFi) : Établir un plan d'actions contribuant à la maîtrise de l'évolution de la masse salariale.

Recommandation n° 9 (GPMM) : Renforcer le contrôle interne et réviser la charte de frais de déplacements et des frais de mission dans une perspective d'une meilleure maîtrise de ces coûts.

[77] Il précise également que « le croisement généralisé de ces référentiels métiers avec les compétences existantes permettra à moyen terme, à la direction de se doter d'un outil de pilotage et de management dynamique des ressources ».

9.2 Les relations sociales

9.2.1 Les moyens syndicaux et la mise en œuvre des accords

Le dernier protocole signé par le précédent directeur général, le jour de son départ, le 19 février 2014, a porté sur les moyens attribués aux organisations syndicales.

L'avenant de révision, signé le 14 août 2015, a eu le mérite d'abandonner les « représentants de catégorie » mis en place sous la convention « verte » et maintenus pendant quatre années pendant lesquelles chaque organisation syndicale représentative avait la faculté de désigner des salariés (25 au maximum) appelés à participer, de manière ponctuelle, « au traitement des problématiques locales en lien avec leurs expériences et compétences professionnelles ».[78] Pour compenser cette évolution, l'avenant permet à des agents de participer à des réunions non institutionnelles en bénéficiant d'une absence justifiée[79] : ainsi de janvier à septembre 2015, 33 agents non titulaires de mandats électifs ou désignatifs ont bénéficié de 335 heures pour participer à des travaux syndicaux et/ou négociations, la disponibilité s'organisant au regard des nécessités de service.

Les relations sociales reposent sur un nombre élevé d'accords nationaux et locaux. La commission paritaire nationale de suivi prévue par l'accord-cadre du 30 octobre 2008 n'a jamais été mise en place. Le président de la commission, choisi par le ministre chargé des ports, qui avait un rôle de médiateur, n'a jamais été nommé. À l'échelle locale, le même accord prévoyait une commission paritaire locale instituée pour 12 ans à l'initiative du GPM pour assurer le suivi de la mise en œuvre de cet accord et des conventions tripartites. Elle est notamment compétente pour les procédures amiables en cas de litige. Elle est destinataire d'un rapport spécifique sur la formation. Elle est également associée aux démarches tendant à développer une mobilité externe au sein de la place portuaire. Elle est supposée se réunir au moins une fois par semestre pendant les trois premières années suivant l'adoption du projet stratégique. À Marseille, premier port concerné par le nombre de personnes détachés, cette commission ne s'est réunie qu'une fois, en juillet 2014 en raison des demandes d'exercice du droit au retour de 39 personnels détachés en 2011. L'accord local de 2011 a également été partiellement mis en œuvre. Si les actions de formation ont bien fait l'objet d'un budget spécifique, le rapport spécifique supposé être établi et transmis aux commissions *ad hoc*, n'a pas été rédigé. La commission locale, chargée notamment d'assurer un suivi de la mobilité externe au sein de la place portuaire, n'a jamais été instituée.

[78] Article 5 du protocole.

[79] Disposition conforme au code du travail (article L. 2232-17). Le pointage se fait sous le code « ASR ».

9.2.2 Les œuvres sociales

Les avantages sociaux ou mesures à caractère social comprennent les régimes collectifs supplémentaires de santé, de prévoyance et de retraite souscrits par l'organisme pour ses salariés[80], les dotations au comité d'entreprise pour ses activités culturelles et sociales, qui ont succédé aux œuvres sociales assurées par une commission mise en place à la fin des années 60 et les mesures de conciliation des vies professionnelle et familiale[81]. Les œuvres sociales bénéficient aussi bien aux agents qu'aux retraités de l'établissement.

Selon les termes de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée, « l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles ». Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale.

L'article 9 de la loi précitée précise que « l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ». Cette disposition ne concernerait donc que les agents en activité. Les agents n'ayant plus de lien juridique avec l'établissement, ils ne peuvent bénéficier de l'action sociale qui se limite selon le GPMM aux séjours à la maison familiale, à un voyage s'il est effectué dans les six mois du départ à la retraite, à l'accès à la médiathèque et aux sections sportives, auxquels s'ajoutent un loto et un banquet annuels.

L'article 35 de la convention « verte » mentionne le recours à la COS. Un règlement intérieur avait été rédigé en 1966 sans donner lieu à un quelconque formalisme de cette commission qualifiée de commission consultative. Dans les faits, elle décidait pour le compte de l'ordonnateur sur la base notamment de rapports rédigés par des assistantes sociales relevant du GPMM. Formellement, le représentant de ce dernier signe, avec le président de la commission, les rapports de commission sous forme de tableau. Avec la mise en place du comité d'entreprise, cette commission est devenue l'une des commissions relevant du comité d'entreprise. La mise en place du comité d'entreprise n'a pas eu pour effet de mettre fin également à l'association du Sporting Club dont l'objet est de financer, au profit de ses seuls membres, « la pratique des exercices physiques, des jeux de plein air, de tous les sports en général, et des activités culturelles et de loisirs ».

---

[80] Par exemple, un accord local du 10 février 2011 a prévu en cas d'adhésion au dispositif de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante antérieure au 1er janvier 2009 le versement d'une participation du GPMM, de 94 € annuellement multiplié par le nombre d'années séparant la date du 1er janvier 2009 de la date à laquelle les intéressés atteindront l'âge de 60 ans. Cet accord a prévu également que pour toute adhésion postérieure au 1er janvier 2009, les agents percevront au moment du départ effectif de l'entreprise une participation au régime sous forme d'une allocation exceptionnelle forfaitaire.

[81] Depuis 2008, l'action sociale est entièrement financée par le GPMM alors qu'auparavant les salariés en supportaient le tiers.

Contrairement à l'article 3 de la convention d'attribution de la subvention, cette dernière association ne produit pas un compte-rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées par rapport à l'objet des subventions. Cet état de fait ne permet pas à l'établissement de mettre en œuvre l'article 4 de ladite convention prévoyant le retrait des subventions sur la mauvaise utilisation des crédits alloués. Les comptes ne contiennent pas d'informations sur les rémunérations des plus hauts cadres dirigeants, mêmes bénévoles. L'article 20 de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif dispose que « les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 €, doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature ». Enfin, l'association dispose de disponibilités significatives. L'organisation de la prise en charge des subventions en capital soulève une difficulté de principe. L'établissement public prend en effet en charge les factures acquittées des travaux engagés par l'association. Il ne s'agit pas d'une subvention allouée à l'association, à charge pour elle d'engager les crédits d'investissement. Or, cette solution, si elle a le mérite d'un meilleur ajustement de trésorerie pour l'établissement, conduit à payer en lieu et place, en qualité d'ordonnateur, des dépenses qui n'ont pas respecté les exigences d'une dépense publique en termes de commande publique.

Le régime juridique et financier de la subvention, qui permet de ne pas relever du code des marchés publics (CMP), n'est pas mis en œuvre pleinement. La Cour s'interroge sur le fondement juridique de la prise en charge de certaines dépenses du Sporting Club par conséquent et sur les modalités de contrôle mises en place à ce titre.

L'association ADOSPAM, créée le 26 novembre 2007, et qui a pour objet la gestion des œuvres sociales et culturelles au profit des agents de l'établissement et de leurs ayants-droits n'a pas non plus disparu. Le montant des salaires ainsi que des coûts et charges de personnel concernant les salariés du GPMM mis à disposition de l'association sont inclus dans la subvention annuelle. Le montant est refacturé tous les mois à l'association à prix coûtant. Une convention de mise à disposition de personnel non lucratif complète ce dispositif. Ce personnel s'élève à onze agents. La gestion de la maison familiale « Eau vive », située à Sauze, jusque-là effectuée en direct par l'établissement, est confiée également à l'association ADOSPAM. Le GPMM dispose des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. L'association n'est pas financée par des cotisations de ses membres.

Le comité d'entreprise dispose de moyens financiers alloués par l'établissement sous la forme d'un budget de fonctionnement à hauteur de 0,2 % de la masse salariale et d'un budget des activités sociales et culturelles à hauteur de 2,86 % de la masse salariale. Le budget de fonctionnement du comité doit être utilisé pour les dépenses liées à son administration courante. La mise en place du comité d'entreprise ne s'est donc pas accompagnée d'une rationalisation des dispositifs.

9.2.3 La caisse de retraite locale du GPMM

Le GPMM dispose d'une caisse de retraite locale régie par le code de la sécurité sociale, transformée en novembre 2009 en institution de gestion de retraite supplémentaire (IGRS). Cette « caisse locale » était jusqu'alors une institution de retraite supplémentaire (IRS) relevant des articles L. 941-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

L'article 116 de la loi du 21 août 2003, portant réforme des retraites, avait prévu la disparition des IRS au 31 décembre 2008, date reportée ensuite au 31 décembre 2009.

Le GPMM verse au retraité affilié, ou à son conjoint survivant, une allocation complémentaire si le retraité a une pension inférieure à un certain seuil. L'établissement a en effet l'obligation de garantir un niveau minimum de pension au personnel qui a cotisé aux régimes spéciaux de retraite fixés par les règlements de retraites, d'une part, du personnel de la chambre de commerce et d'industrie de Marseille (CCI) du 26 décembre 1945, d'autre part, de la compagnie des docks et entrepôts du 13 août 1938. Cet engagement concerne les anciens personnels de la CCI de Marseille qui ont eu une activité portuaire avant 1966, date de la création effective du port autonome de Marseille. Le calcul de la pension garantie est effectuée par année civile en comparant la pension brute perçue par l'allocataire des autres organismes de retraite et le minimum garanti par les règles figurant dans le décret n° 59-809 du 4 juillet 1959 relatif au régime de retraite du personnel titulaire de la chambre de commerce de Marseille modifié et complété par le décret n° 62-85 du 18 janvier 1962. Le régime est fermé depuis 1959 et l'effectif des personnes concernées, 220 aujourd'hui, décroit annuellement. Le fonctionnement de la caisse est assuré par les services du GPMM. Le collège nommé par le directoire comprend six membres dont quatre administrateurs choisis par le directoire. Le collège élu par les retraités comprend six membres dont quatre administrateurs élus par l'assemblée générale.

Le président du conseil d'administration est un cadre de la direction des ressources humaines du GPMM. Les comptes sont tenus par l'agent comptable. Un commissaire aux comptes a été désigné.

Ce régime soulève plusieurs difficultés. L'absence de subrogation des autres caisses de retraite, depuis 2001, rend difficile le contrôle du niveau de pension du retraité. Plusieurs évènements ont mis en lumière la nécessité de maîtriser certains risques de fraude ou de trop-payés. Par une délibération du conseil d'administration du 23 juin 2009, pour éviter de nouvelles fraudes, un certificat de vie est désormais exigé. Il est produit par les bénéficiaires. Ce système n'offre pas une garantie absolue pour éviter de nouvelles fraudes. Des régularisations peuvent intervenir à condition de déceler des cas de trop-payé ou de reste à payer. Enfin, en novembre 2009, le président du directoire a procédé à une revalorisation de 4 % de la pension garantie à compter du 1er juillet 2009. Cette décision a eu pour effet de constituer un avantage de préretraite d'entreprise soumis à une taxation patronale supplémentaire. Le service de restauration collective

9.2.4 Une organisation et des prestations inchangées

Le GPMM dispose d'un magasin pour l'approvisionnement en denrées alimentaires, d'une cuisine centrale et de six réfectoires[82], dont quatre sont en deçà de la taille critique définie par le rapport SECAFI[83] (une centaine de repas par jour).

---

[82] Trois sur les bassins Est (Saint Cassien, formes 8 et 9, la Joliette) et trois sur les bassins Ouest (La Fossette, Vigie Port de Bouc et Fluxel Lavéra). Un réfectoire (centre tertiaire) a été fermé en juillet 2011 en raison du transfert des personnels des activités d'exploitation dans le cadre de la réforme portuaire.

[83] Rapport SECAFI sur l'évolution de l'activité de restauration collective « *Note n° 2 relative aux questions d'organisation, de fonctionnement de métier* », avril 2012.

Les prestations de restauration des filiales du GPMM, Fluxel et Intramar STS sont assurées par le GPMM jusqu'à « la mise en place d'une solution définitive concernant la prestation de restauration ». Aucune autre solution n'a été étudiée par le port à ce jour. Les repas sont livrés par les chauffeurs du GPMM dans les réfectoires et sur le lieu de travail des agents dits « postés », y compris ceux des filiales. Les chauffeurs assurent ponctuellement le transport des agents du GPMM vers les réfectoires les plus éloignés, le jour de fermeture hebdomadaire du réfectoire Joliette ou en cas de fermeture exceptionnelle d'un réfectoire ou pendant les vacances scolaires.

Entre 2009 et 2014, le nombre de repas a connu une baisse de 21 %, partiellement compensée par le maintien parmi les usagers du service des agents détachés chez Fluxel et Intramar. En 2014, les repas qui leur ont été servis représentent 29,6 % du total.

9.2.5 Des dépenses de personnel toujours très élevées

Comme lors du précédent contrôle de la Cour, les dépenses de personnels constituent le poste de dépenses le plus élevé. En 2014, elles représentent, CFC inclus, 78,5 % des coûts et le prix de revient d'un repas s'établit à 21,10 €, dont 16,8 € au seul titre de la masse salariale.
Ce montant devrait être majoré des dépenses liées au transport des repas, notamment les dépenses de personnels, au prorata du temps consacré par les chauffeurs à cette activité. Les repas du lundi sont confectionnés le samedi, ce qui conduit à surenchérir le coût des dépenses de personnel. Le port dispose pourtant depuis mai 2010 d'un agrément pour la préparation et la livraison de plats cuisinés en liaison froide de J+1 à J+3, ce qui lui permettrait de confectionner ces repas le vendredi.

En 2015, l'activité compte 39 agents (auxquels il faut ajouter trois chauffeurs), contre 43 (hors chauffeurs) en 2009. Les postes supprimés sont ceux d'agents bénéficiant d'un CFC pour lesquels des allocations mensuelles sont versées par le port jusqu'en 2016 (pour deux agents) et 2017 (pour un agent). Une économie d'environ 300 000 € est donc attendue sur ce poste à court terme. Depuis 2009, 16 agents ont été affectés au service de la restauration collective, conformément au principe de maintien des effectifs acté dans le protocole du 15 avril 2011. La Cour regrette que le GPMM n'ait pas profité de l'opportunité des mouvements de personnels pour revoir l'organisation du travail, d'autant que seuls cinq agents ont une date de départ en retraite théorique dans les dix ans à venir.

Tous les agents, sauf les cadres et directeurs, bénéficient d'une indemnité de repas, dite « prime de panier » qu'ils déjeunent ou pas en réfectoire. En 2014, 860 salariés ont bénéficié de la prime de jour (3,55 €) et 287 de la prime de nuit (7,12 €). Le total des primes accordées en 2014 est de 769 987 € charges comprises.

9.2.6 La prépondérance des recettes externes

Pour les agents du GPMM, le prix d'un repas est de 3,36 €. Les agents postés du GPMM bénéficient de repas gratuits, sans qu'aucune décision du directoire ne fonde cette gratuité, point déjà relevé lors du précédent contrôle de la Cour. Malgré la stabilité des tarifs depuis 2003 et la baisse de fréquentation, la période est marquée par une hausse des recettes de 8 %. Elle résulte de la refacturation des repas à Fluxel à un prix plus de trois fois supérieur à celui acquitté par ces agents lorsqu'ils étaient employés par le port (17,40 € contre 3,36 €). En 2014, les recettes générées par la refacturation externe représentent 66,2 % des recettes.

Les repas sont toutefois refacturés en deçà du prix de revient. La différence est particulièrement élevée pour Intramar, les agents détachés bénéficiant d'un prix de 3,36 €. Or, le prix proposé devrait être déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à sa formation et fixé à un niveau ne faussant pas les conditions de la concurrence. En d'autres termes, ce prix ne saurait être inférieur au coût de revient du repas.

Lors de son précédent contrôle, la Cour a déploré l'absence de comptabilité analytique pour la restauration. Le GPMM tient des comptes d'exploitation depuis 2012, ce qui constitue un progrès même s'ils ne reflètent que partiellement le coût réel du service. Le déficit de l'activité restauration est stable sur les trois derniers exercices et s'établit autour de 2,3 M€.

9.2.7 Des évolutions freinées par le syndicat majoritaire

Le GPMM a engagé une réflexion sur les moyens d'améliorer le service de restauration, mais celle-ci reste insuffisante. Suite à l'étude réalisée en 2012 par le cabinet SECAFI, des réunions avec les partenaires sociaux ont permis de dégager plusieurs pistes de travail. La DRH étudie actuellement la possibilité d'augmenter le prix du repas de 1 € TTC et de limiter le droit à l'indemnité de panier à la prise effective de repas en réfectoire. Si ces réflexions témoignent de la volonté du port de traiter le sujet, les mesures envisagées resteront insuffisantes pour limiter de manière significative le déficit de l'activité. La Cour regrette que la réflexion sur l'organisation du travail n'ait pas été approfondie par le GPMM, en raison de l'opposition du syndicat majoritaire. Une évolution des horaires des agents de la cuisine centrale et des réfectoires pourrait en effet permettre de dégager des gains de productivité, au moyen de synergies entre ces personnels, d'une confection des repas le vendredi pour le lundi et d'une internalisation du nettoyage. Cette dernière évolution permettrait d'économiser environ 190 000 € et d'améliorer la qualité du service rendu[84]. Par ailleurs, la fermeture du réfectoire de la vigie Port-de-Bouc, offrant 13 repas par jour en moyenne en 2014, devrait également être expertisée par le GPMM.

Recommandation n° 10 (GPMM) : Conditionner le versement de l'indemnité de repas à la fréquentation du service de restauration et mettre fin au cumul avec la gratuité du repas.

9.3 La commande publique

9.3.1 Le GPMM, pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice

Le GPMM est soumis au code des marchés publics (CMP), à la fois en tant que pouvoir adjudicateur et, en tant qu'entité adjudicatrice, en sa qualité d'opérateur de réseaux. Sur les 479 marchés visés par la DAJ entre 2009 et 2014, 26 % ont été passés par le port en tant qu'entité adjudicatrice.

[84] L'enquête qualité de 2013 a mis en évidence que 49 % des usagers jugeaient la propreté de la vaisselle comme « une raison qui les pousserait à ne pas fréquenter les restaurants du GPMM ».

Les projets de marché sont examinés au cas par cas afin de déterminer si le besoin relève ou non d'une activité d'opérateur de réseaux.

Plusieurs règlements applicables aux marchés publics ont été adoptés pendant la période examinée afin de prendre en compte les évolutions du CMP.

9.3.2 L'organisation des achats au GPMM

Il a été décidé en 2010 de séparer les fonctions achat et marchés qui étaient jusqu'alors rattachées à la DAJ. Est ainsi créé le département achats (rattaché à la DAF), chargé de mettre en œuvre la politique d'achat et les stratégies d'achat. La fonction marchés reste, quant à elle, adossée à la DAJ au sein du département ingénierie juridique, avec pour mission l'organisation et la formalisation des procédures de marchés et la gestion des instances de contrôle. En 2012, dans un contexte de contraction des ressources financières et humaines au GPMM, le département achats et le département moyens généraux ont été fusionnés au sein du département des achats et moyens généraux (DAMG). Ce dernier représente près de 10 % des effectifs du port (115 agents) et environ 7 % des budgets de fonctionnement du GPMM. Il a pour rôle de fluidifier le fonctionnement des activités du GPMM, de maintenir et développer la qualité et la sécurité des prestations internes, mais aussi de rechercher des économies de fonctionnement en optimisant les organisations, de professionnaliser les métiers et de développer les compétences internes.

Le département ingénierie juridique valide en amont les dossiers de consultation et publie les avis de publicité d'abord pour les marchés formalisés et, à partir de juin 2011, pour tous les marchés supérieurs à 90 000 € HT, organise et assure le secrétariat des commissions d'examen des marchés et enfin, conseille et assiste les opérationnels dans le processus de passation des marchés, et ce, quel que soit leur montant. Ce département ne comprend que cinq personnes, trois cadres et deux agents de grade maîtrise. Pour faire face à la charge de travail, des CDD avaient été recrutés régulièrement, mais ce type de recrutement temporaire a pris fin en 2014.

La Cour dans son précédent rapport avait recommandé au port de faire évoluer sa nomenclature afin de la rendre plus adaptée aux activités du port. Une nouvelle nomenclature de dépenses a été adoptée par le directoire le 7 juin 2010. Celle-ci a facilité la mise en place de la politique d'achat du GPMM en permettant une meilleure analyse des familles d'achat et la mise en place de stratégies achat.

Elle a également permis une meilleure computation des seuils en créant des familles plus homogènes, mais elle reste néanmoins perfectible, et ce pour deux raisons. La première tient à la faible fréquence de révision des différentes familles constituant la nomenclature, aucun réexamen global n'a pu être entrepris depuis son adoption et certaines familles peuvent ne plus être adaptées. Le GPMM doit rester vigilant sur le nombre de familles à répertorier, afin de ne pas se soustraire aux règles fixées par le CMP. La seconde tient à une décision du directoire du 11 décembre 2013 qui laisse la possibilité de passer des commandes hors procédure dans la limite du seuil de 15 000 € HT malgré l'existence d'un marché à procédure adaptée (MAPA) ou d'un marché formalisé. Ce type de disposition, dérogatoire, et qui vise à couvrir des besoins très ponctuels doit être l'exception, le GPMM devant se contraindre à un exercice de planification des marchés et de recensement des besoins le plus exhaustif possible, afin de respecter entièrement les règles de computation des seuils fixées par le CMP.

Le directoire a, dans cette même décision, interdit le recours au MAPA à partir de 2014 dès lors qu'un marché existe déjà sur la famille considérée, sauf dans les cas d'aléas dûment justifiés. Cette disposition met fin à une pratique pour le moins baroque permettant aux services du port de passer des MAPA dans des familles d'achats déjà couvertes par un marché formalisé, ce que le code n'autorise pas.

Le choix a été fait par le GPMM de déléguer la rédaction des marchés aux directions opérationnelles, afin de clarifier les responsabilités et recentrer les intervenants dans le processus achat sur leur cœur de métier. La DAJ alimente les directions opérationnelles en outils (documents types, guide de passation des marchés) et vise systématiquement tous les marchés supérieurs à 90 000 € HT[85]. Pendant la période examinée, elle a ainsi vu passer 35 % des marchés[86]. Si la mise en place de ce contrôle systématique contribue à l'amélioration de la qualité juridique des marchés, un contrôle par échantillon pourrait utilement compléter le dispositif, comme le demandait déjà la Cour lors du précédent contrôle. Les effectifs limités au sein de la DAJ n'ont pas encore permis de mettre en place ce type de contrôle. Le déploiement d'un logiciel d'aide à la rédaction des marchés doit permettre d'améliorer encore la qualité des pièces produites.

Enfin, la Cour avait constaté lors de son précédent contrôle des lacunes importantes dans l'enregistrement des marchés, tant au niveau de l'ordonnateur que du comptable. Le port a mis en place deux outils pour suivre les marchés. Le premier, une base Access renseignée par les agents de l'activité marchés publics, comprend tous les marchés supérieurs à 90 000 € HT et permet de suivre les actes de la passation des marchés et de recenser également tous les actes pouvant intervenir pendant l'exécution du marché (avenant, déclaration de sous-traitance par exemple). Le second outil est le module de suivi technique et financier du logiciel Marco, qui permet de gérer, suivre et contrôler l'exécution financière des marchés publics. Il est complété par les gestionnaires des directions passant des marchés. Tous les marchés, quel que soit leur montant, y sont enregistrés. Les informations saisies sont contrôlées et validées par l'agence comptable. La mise en œuvre de ces deux outils a amélioré la qualité et l'exhaustivité de l'enregistrement de ses marchés par le GPMM.

9.3.3 Le rôle de la commission consultative des marchés

En application de l'article R. 5312-73 du code des transports, une commission centrale des marchés (CCM) est chargée d'assister le GPMM pour l'élaboration ou la passation des marchés et des accords-cadres passés par l'établissement. Ses membres sont saisis à titre consultatif sur la sélection des offres et l'attribution des marchés (elle se substitue dans ce cas à la commission d'examen des marchés (CEM)), ils peuvent émettre des observations, des recommandations et des réserves sur les projets de marché qui leur sont soumis. Elle est composée de quatre administrateurs désignés par le conseil de surveillance en son sein et du directeur régional des finances publiques qui ont voix délibérative ; le commissaire du gouvernement, le représentant du contrôle général économique et financier (CGEFi) ainsi que le directeur général du port, l'agent comptable et le directeur des affaires juridiques ont voix consultative.

---

[85] Depuis juin 2011, auparavant seuls les marchés supérieurs au seuil de procédures formalisées étaient visés.

[86] 1 355 marchés ont été recensés sur la période, la DAJ en a visé 479.

Sur les quatre administrateurs désignés par le conseil de surveillance, trois sont des représentants syndicaux. Un rééquilibrage pourrait être opéré en attribuant à d'autres personnalités une voix délibérative ou en recourant à des rapporteurs extérieurs pour présenter les projets de marché soumis à la CCM. Ce recours serait gage d'impartialité dans la présentation des dossiers. Le règlement intérieur prévoit, en outre, que la CCM doit recevoir une fois par an un bilan de l'ensemble des procédures qu'elle a instruites, un récapitulatif sur les évolutions de l'organisation interne de la commande publique ainsi qu'une présentation de la politique d'achat. Dans les faits, ces documents n'ont jamais été réalisés la CCM ne bénéficie donc d'aucun retour d'expérience sur les marchés qui y ont été présentés, ce qui est dommageable en termes de partage d'expérience et d'élaboration d'une doctrine interne partagée.

Recommandation n° 11 (GPMM) : Garantir l'indépendance et l'impartialité de la CCM en augmentant le nombre de personnes ayant voix délibérative et en mettant en place un système de rapporteur extérieur pour présenter les dossiers qui y sont soumis.

9.3.4 Une professionnalisation de l'achat à poursuivre

Le GPMM est soumis à la circulaire du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État qui s'applique, dès lors que la structure réalise plus de 10 M€ d'achat. Elle fixe des objectifs en termes d'économies et de développement durable.

Un plan d'action achats annuel, mis en œuvre dès 2012, à partir d'une cartographie des achats et des fournisseurs, devait fixer des gains prévisionnels et prévoir des actions en matière de développement durable. Par ailleurs, les établissements publics dont le volume annuel d'achat est supérieur à 50 M€ avait l'obligation de nommer un directeur des achats qui participe au comité de direction et a une compétence fonctionnelle sur l'ensemble des achats.

L'étude sur les achats des GPM réalisée par le CGEFi en date du 6 septembre 2012 examine la manière dont les ports ont appliqué la circulaire précitée. Cette étude montre que le GPMM n'a pas mis en œuvre toutes les instructions de cette circulaire. Si le GPMM a bien adopté le 21 juin 2011 un plan d'action achats (PAA), celui-ci n'est pas totalement conforme à la circulaire. Le PAA du GPMM s'est ainsi focalisé sur la seule dépense de fonctionnement, excluant de fait la dépense d'investissement.

La démarche mise en place consistait d'abord à identifier les familles d'achats qui présentaient un fort déficit de couverture par marchés (injustifiables au sens du CMP) et créer de nouveaux marchés associés à ces familles, puis à identifier les familles d'achat les plus consommatrices, les plus diluées et les massifier par des marchés centralisés et enfin, identifier les contrats existants qui sont les plus consommateurs et centraliser progressivement leur prise en charge par le département achats. Les résultats de la mise en œuvre de cette stratégie achat permettent de constater des progrès : une réduction de près de 3 M€ du montant total des commandes réalisées « hors procédures de mise en concurrence » entre 2009 et 2012 (passage de 8,4 M€ en 2009 à 5,4 M€ en 2012, -35 %). Pendant la même période, le potentiel d'achats transversaux pris en charge par l'activité achats pour le GPMM est passé de 3,8 M€ à 6,4 M€.

Le GPMM a décidé de poursuivre son travail sur la centralisation de la fonction achat. De nouvelles actions de court terme (réduire les achats faits en dehors du cadre réglementaire prévu et passer des marchés pour les achats d'énergie) et de long terme (amélioration du recueil et de l'analyse du besoin des achats de fonctionnement, optimisation des achats, poursuite de la centralisation) ont ainsi été proposées. Cette rationalisation a également concerné les magasins d'approvisionnement dont le nombre est passé de 13 en 2009 à six en 2015. Le GPMM doit par conséquent appliquer pleinement la circulaire précitée.

Plusieurs problèmes ont été relevés par la Cour. Ils concernent la rédaction des pièces de marché (plafonnement du montant des pénalités à 0,8 % du montant du marché, problème de délai sur l'affermissement de tranches) ; la procédure de passation des marchés (notification non conforme aux dispositions de l'article 81 du CMP jusqu'à fin 2013, dépassement du délai de validité des offres, non-respect de la pondération des critères de jugement des offres) et l'exécution des marchés (sous-traitant agréé d'office car demande d'agrément non traité dans les délais réglementaires, problème sur la notification des avenants).

Par ailleurs, plusieurs marchés font apparaître un défaut de mise en concurrence. Cela concerne d'abord trois marchés conclus avec la SECAFI, pour le compte des instances représentatives du personnel, et pour lesquels le port s'est appuyé sur les dispositions du code du travail relatives au comité d'entreprise pour justifier la non mise en concurrence. Alors que le comité d'entreprise du GPMM n'a été constitué que début 2014, le port a considéré que les instances représentatives du personnel, en l'absence de comité d'entreprise constitué, jouaient le rôle qui lui est dévolu et bénéficiaient des règles propres à ces structures en matière de mise en concurrence. Un marché relatif à l'organisation d'un spectacle pour les 50 ans de la ZIP de Fos présente ensuite une justification discutable du recours à une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence.

Les arguments mis en avant par le GPMM en matière d'exclusivité pour justifier le recours à cette procédure semblent insuffisants au vu des éléments fournis et de la jurisprudence dans le domaine.

Enfin, le choix du titulaire d'un marché d'étude sur l'adéquation des effectifs, des métiers et des missions du GPMM a fait courir un risque à l'établissement dans la mesure où ce candidat ne présentait pas un niveau de capacités économique et financière suffisant, comme l'exige le CMP en matière de sélection des candidatures. Pour chacun de ces cas, l'absence de mise en concurrence ou la non-application des règles du CMP en matière d'analyse des candidatures pourraient s'assimiler à l'octroi d'un avantage injustifié.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les charges salariales constituent un enjeu significatif pour l'établissement.

La réforme portuaire a eu un effet sur les comptes comme cela avait été annoncé. Deux effets majeurs se détachent : le coût, temporaire, des transferts, les effets de la nouvelle convention collective unifiée. Pour autant, rien n'augure d'une évolution positive. D'une part, la mise en œuvre d'un nouveau cadre juridique, unifié pour la circonstance, expose davantage les établissements publics à des décisions extérieures. D'autre part, ces mêmes décisions s'accompagnent systématiquement de mesures locales plus favorables.

La situation est donc paradoxale. La masse salariale fait l'objet d'un cadrage par l'État alors que ce dernier est complètement absent des négociations conduisant à des dérives aussi bien au plan national que local. Le système antérieur à la réforme portuaire s'est donc aggravé. Au moment où il s'agissait de redonner une plus grande amplitude aux établissements, en lien avec les spécificités des places portuaires, les pouvoirs publics ont fait des choix inverses en matière de pilotage salarial. Le cadrage fixé par la direction du budget, tardivement communiqué, ne tient pas compte des spécificités locales et surtout n'est pas respecté effectivement. Au moment où la réforme portuaire visait à recentrer l'action des grands ports maritimes, elle a abouti à réunifier deux conventions de branche en une seule. La gestion salariale d'un opérateur public se trouve par conséquent être l'otage de négociations salariales qui lui échappent en partie.

Qu'il s'agisse des aspects opérationnels ou juridiques de l'achat, l'impulsion initialement donnée a permis d'améliorer la situation, l'effort, notamment en termes de moyens humains, doit être poursuivi afin de pérenniser et d'améliorer les éléments mis en place. Une politique d'achat ambitieuse pourrait notamment permettre au port de dégager des marges de manœuvre financières supplémentaires.

CONCLUSION

Le Grand port maritime de Marseille est confronté à plusieurs défis dont la résolution conditionne la possibilité de restaurer la confiance et la croissance du port.

Soixante-cinq pour cent des emplois créés par le port proviennent aujourd'hui des bassins Ouest qui disposent de trois atouts : des outils de plus en plus performants, un potentiel foncier considérable et une multimodalité appelée à se renforcer en direction de l'axe rhodanien. La Cour partage la vision d'un modèle portuaire avec un bassin à vocation mondiale et un bassin à vocation régionale, sous certaines réserves, comme le projet de terminal à Mourepiane. L'organisation de l'établissement n'a toutefois pas su s'adapter à cette contrainte géographique et fonctionnelle à ce jour.

Établissement autonome, dont la réforme portuaire avait pour objet de renforcer la capacité de décision, il dispose en réalité d'une faible marge de manœuvre d'autant que la réforme portuaire dans son acceptation s'est traduite par une forte dégradation de ses comptes jusqu'en 2014. Dans plusieurs domaines, il dépend des opérateurs privés et du contexte mondial, qu'il soit économique ou géopolitique. En matière de maîtrise des coûts d'exploitation, il ne peut rien faire sur le premier poste concernant les salaires des personnels. Accessoirement, son organisation et son mode de fonctionnement ne lui permettent pas d'être réactif. Alors que les projets stratégiques offrent une dynamique de conduite de projet sur cinq ans, plusieurs dossiers montrent la difficulté propre au GPMM à s'adapter aux exigences procédurales et aux projets menés avec ses interlocuteurs. Dans un contexte de recentrage sur des missions d'aménagement, et alors que les plans de financement requièrent davantage de co-financements, cette situation peut devenir de plus en plus handicapante pour l'établissement parfois frappé d'inertie. La gestion des ressources humaines ne doit pas se limiter à la prévention des conflits sociaux avec le syndicat majoritaire. Elle doit accompagner la mutation de l'établissement. À ce jour, rien ne garantit que le GPMM y parvienne malgré un redressement des comptes observé en 2015.

Le GPMM doit par conséquent être plus réactif dans un tel contexte. Cette réactivité doit répondre aux critiques des acteurs institutionnels de proximité et accompagner la stratégie de diversification des recettes du port. Le port doit notamment s'engager davantage dans les prestations de services. Cette stratégie est logique dans un secteur où les coûts fixes sont élevés mais elle ne suffira pas à rétablir les comptes du grand port. La cession des actifs ne constitue pas non plus une solution pérenne. Pour transformer le port, il faut investir. Or, l'établissement a une capacité d'autofinancement très limitée. Il ne peut pas emprunter en l'état, l'exploitation devant dégager un minimum de bénéfices pour rembourser. Compte tenu des atouts fonciers et du patrimoine, la valorisation du domaine est une ressource d'équilibre importante.

Enfin, supposé être ouvert sur le monde, il ne parvient pas forcément à attirer des opérateurs étrangers internationaux. Il affirme vouloir être le premier port de Méditerranée mais à ce jour, il n'a aucune garantie d'un investissement d'un opérateur manutentionnaire significatif qui a l'avantage de ne pas être adossé à un armateur. Il souhaite transformer la rente pétrolière, en déclin, grâce aux autres énergies : l'abandon du projet Fos Faster LNG, porté par les Néerlandais Shell, premier groupe pétrolier mondial et Vopak LNG ne sera pas compensé par le projet Capmax porté par Fosmax LNG du groupe Engie.

Enfin, en 2010, sur décision de l'État, il n'avait pas été donné suite au projet d'installation du centre de stockage de produits raffinés « Oiltanking Mediaco Marseille ».

Or, il est essentiel que le GPMM soit soutenu dans la conduite des grands projets conformément à des orientations cohérentes portées également par l'administration centrale, notamment le ministère chargé des ports. Après une période particulièrement complexe, liée à l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme portuaire, l'État doit accompagner l'établissement dans la mise en œuvre d'un projet stratégique qui s'étend nécessairement au-delà des enjeux locaux. Il est également important que les tutelles soutiennent la présidente du directoire à l'occasion de certaines échéances. C'est notamment le cas de la fin des dispositifs transitoires mis en place pour accompagner la réforme portuaire ou supporter les effets de la crise économique. Les opérateurs privés, ou dans lesquels le GPMM a des participations, comme les partenaires sociaux, peuvent être tentés de solliciter de nouvelles modalités de prise en charge ou d'aménagements financiers. Ces pratiques doivent cesser impérativement et témoigner d'un changement culturel. Le GPMM en se recentrant sur ses missions n'a pas vocation à compenser certains coûts.

Ce n'est pas le port qui a changé, mais son environnement. Le port a bénéficié de la rente pétrolière pendant de nombreuses années. En cherchant légitimement à se diversifier, vers les conteneurs et la croisière notamment, il s'inscrit irréversiblement dans un monde concurrentiel où son pouvoir de négociation est assez faible. Le GPMM est passé d'un arrière-pays captif à un arrière-pays partagé ou disputé. Si le modèle économique du grand port de Marseille doit évoluer, ce qui est amorcé aujourd'hui, les différents partenaires de l'établissement (collectivités territoriales, opérateurs privés, partenaires sociaux) doivent évoluer également en cessant de voir dans le port un moyen de répondre à leurs seuls intérêts. Ce n'est qu'à ces conditions que l'attractivité du port et donc celle de la place portuaire se rétablira de manière durable.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les comptes.....105
Annexe n° 2. La compétitivité.....113
Annexe n° 3. L'aménagement du domaine portuaire.....114
Annexe n° 4. La gestion et la valorisation du domaine.....115
Annexe n° 5. La cession des outillages.....116
Annexe n° 6. La gestion des terminaux.....117
Annexe n° 7. La politique environnementale.....119
Annexe n° 8. Les ressources humaines.....121

Annexe n° 1. Les comptes

Tableau n° 1 : Compte de résultat du GPMM – Les produits 2009-2015

en milliers d'€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Production vendue de services	**171 734**	**174 386**	**154 862**	**136 455**	**134 480**	**135 586**	**143 215**
Chiffre d'affaires net	**171 734**	**174 386**	**154 862**	**136 455**	**134 480**	**135 586**	**143 215**
Production stockée	0	0	0	0	0	0	0
Production immobilisée	**3 847**	**4 262**	**3 314**	**2 940**	**2 432**	**2 850**	**3 507**
Subventions d'exploitation	**2 428**	**4 156**	**3 891**	**4 797**	**1 866**	**587**	**1 103**
Reprise sur dépréciations, provisions (et amortissements), transfert de charges	10 956	20 800	36 443	33 671	48 666	38 707	26 110
Autres produits	408	351	1 156	1 154	171	258	997
Total I - Produits d'exploitation	**189 373**	**203 955**	**199 666**	**179 017**	**187 615**	**177 988**	**174 932**
Produits financiers							
Produits financiers de participation	1 038	663	666	837	1 555	988	418
Produits des autres valeurs mobilières et créances de l'actif immobilisé	7	27	1 158	2 302	2 546	1 864	1 855
Autres intérêts et produits assimilés	1	147	586	1 101	415	330	101
Reprise sur dépréciation et provisions, transferts de charges	0	0	0	1	100	34	23
Différences positives de change	8	4	2	2	4	0	0
Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement	180	50	52	12	0	0	0
Total II - Produits financiers	**1 234**	**891**	**2 464**	**4 255**	**4 620**	**3 216**	**2 397**
Produits exceptionnels sur opérations de gestion	271	23 040	7 930	255	1 559	3 762	5 021
Produits exceptionnelles sur opérations en capital	6 774	10 834	113 838	25 148	6 757	14 482	6 653
Reprises sur dépréciations et provisions, transferts de charges	6 216	633	7 385	1 688	2 437	2 253	3 085
Total III - Produits exceptionnels	**13 261**	**34 507**	**129 153**	**27 091**	**10 753**	**20 497**	**14 759**
Total des produits I+II+III	**203 868**	**239 353**	**331 283**	**210 363**	**202 988**	**201 701**	**192 088**
Résultat net	**842**	**3 143**	**2 392**	**3 618**	**-1 891**	**1 953**	**8 210**

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers du GPMM

Tableau n° 2 : Le compte de résultat du GPMM – Les charges 2009-2015

en milliers d'€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Achats de marchandises (y compris droits de douane)							
Variation des stocks (marchandises)							
Achats de matières premières et autres approvisionnements (et droits de douane)	2 587	2 469	1 758	984	1 031	964	844
Variation de stock (matières premières et approvisionnement)	-348	154	2 216	239	4	-110	-16
Autres achats et charges externes	40 405	39 203	36 007	32 233	32 270	30 518	29 620
Impôts, taxes et versements assimilés	2 928	2 907	2 732	2 635	1 777	1 910	1 545
Salaires et traitements	64 252	64 597	55 529	51 505	52 236	53 574	52 353
Charges sociales	29 303	29 917	31 532	25 250	28 943	28 752	28 352
Dotations d'exploitation							
Sur immobilisations : dotations aux amortissements	34 633	34 348	37 144	32 739	37 057	38 207	36 128
Sur immobilisations : dotations aux dépréciations	0	0	0	0	0	0	
Sur actif circulant : dotation aux appréciations	1 455	4 406	4 134	4 780	2 651	2 984	764
Dotations aux provisions	18 438	41 865	42 568	19 653	8 577	10 454	7 630
Autres charges	1 227	785	24 390	11 992	26 690	16 317	10 370
Total I - Charges d'exploitation	**194 880**	**220 651**	**238 010**	**182 010**	**191 236**	**183 570**	**167 590**
Dotations financières aux amortissements, dépréciations et provisions	0	98	8	3 068	102	145	392
Intérêts et charges assimilées	3 645	4 712	5 331	5 561	5 457	4 650	4 423
Différences négatives de change	10	12	7	10	2	1	1
Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement	0	0	0	0	0	0	
Total II - Charges financières	**3 655**	**4 822**	**5 346**	**8 639**	**5 561**	**4 796**	**4 816**
Charges exceptionnelles sur opérations de gestion	2 410	2 190	2 517	2 574	2 390	1 084	868
Charges exceptionnelles sur opérations en capital	1 237	740	78 577	8 825	2 178	3 724	1 038
Dotations exceptionnelles aux amortissements, dépréciations et provisions	830	7 082	3 361	3 665	2 862	4 758	7 837
Total III - Charges exceptionnelles	**4 477**	**10 012**	**84 455**	**15 064**	**7 430**	**9 566**	**9 743**
Participation des salariés aux résultats de l'entreprise	0	715	781	482	0	1 369	1 218
Impôts sur les bénéfices	13	9	299	551	649	447	514
Total IV	13	724	1 080	1 033	649	1 816	1 732
Total des charges I+II+III	**203 025**	**236 209**	**328 891**	**206 746**	**204 876**	**199 748**	**183 881**

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers du GPMM

Tableau n° 3 : Bilan du GPMM – L'actif net (2009-2015)

en milliers d'€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2009-2015
	NET	NET	NET	NET	NET	NET	NET	NET
Immobilisations incorporelles								
Frais de développement	182	163	152	143	134	126	118	1 018
Concessions, brevets et droits similaires	3 647	3 226	2 106	6 552	5 567	4 441	5 929	31 468
Autres immobilisations incorporelles							1 924	1 924
ST - Immo incorporelles	*3 829*	*3 389*	*2 258*	*6 695*	*5 701*	*4 567*	*7 971*	*34 410*
Immobilisations corporelles								
Terrains	104 247	105 181	108 335	107 578	108 333	107 349	106 165	*747 188*
Constructions	232 709	436 257	458 599	480 380	497 492	495 777	494 576	*3 095 790*
Installations techniques, matériel, outillage	83 216	78 727	41 434	41 948	41 697	38 880	32 960	*358 862*
Autres immobilisations corporelles	3 453	2 929	1 678	1 141	1 563	1 272	2 455	*14 491*
Immobilisations en cours	263 985	120 216	70 217	62 609	42 058	49 257	60 868	*669 210*
Avances et acomptes	0	0	0	0	0	0	0	
ST - Immo corporelles	*687 610*	*743 310*	*680 263*	*693 656*	*691 143*	*692 535*	*697 024*	*4 885 541*
Immobilisations financières								
Autres participations	816	719	28 289	28 290	28 333	26 943	26 720	140 110
Prêts	4 611	4 568	38 431	43 979	46 561	43 753	40 896	222 799
Autres immobilisations financières	91	15	14 058	15 229	14 313	13 076	11 958	68 740
ST - Immo financières	*5 518*	*5 302*	*80 778*	*87 498*	*89 207*	*83 772*	*79 574*	*431 649*
TOTAL I - ACTIF IMMOBILISE	**696 957**	**752 001**	**763 299**	**787 849**	**786 051**	**780 874**	**784 569**	*5 351 600*
Stocks et en-cours								
Matières premières, approvisionnement	3 267	2 175	1 415	1 224	1 197	1 191	1 059	11 528
Avances et acomptes versés sur commande	502	88	1 652	1 198	153	653	168	4 414
ST - Stocks et en-cours	*3 769*	*2 263*	*3 067*	*2 422*	*1 350*	*1 844*	*1 227*	*15 942*
Créances								
Créances clients et comptes rattachés	29 114	30 960	32 234	28 216	19 878	15 115	19 926	175 443
Autres créances	59 954	33 674	24 385	22 751	33 393	13 620	14 789	202 566
Capital souscrit et appelé, non versé								
ST - Créances	*89 068*	*64 634*	*56 619*	*50 967*	*53 271*	*28 735*	*34 715*	*378 009*
Divers								
Valeurs mobilières de placement	19 709	19 217	21 357	10 190	5 355	0		75 828
Disponibilités	1 767	21 086	16 957	4 107	8 446	7 369	9 831	69 563
ST - Divers	*21 476*	*40 303*	*38 314*	*14 297*	*13 801*	*7 369*	*9 831*	*145 391*
Comptes de régularisation								
Charges constatées d'avance				141	173	20	46	380
TOTAL II - ACTIF CIRCULANT	**114 313**	**107 200**	**98 000**	**67 827**	**68 595**	**37 968**	**45 819**	**539 722**
Frais d'émission d'emprunt à étaler					621	577	534	1 732
TOTAL ACTIF I+II	**811 270**	**859 201**	**861 299**	**855 676**	**855 267**	**819 419**	**830 922**	**5 893 054**

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers du GPMM

Tableau n° 4 : Bilan du GPMM – Le passif (2009-2015)

en milliers d'€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capital social individuel	239 381	239 381	239 381	257 658			
Apport					31 349	31 569	31 569
Financement État					108 253	99 158	104 827
Primes d'émission, de fusion, d'apport							
Écarts de réévaluation	24 167	24 162	24 161	24 108	24 108	24 108	24 104
Autres réserves (dont achat œuvres originales artistes)	2 085	2 085	2 085	2 085	2 045	2 045	2 045
Report à nouveau	76 402	76 949	79 306	81 101	266 523	259 911	261 864
Résultat de l'exercice	842	3 144	2 393	3 619	-1 890	1 953	8 210
Subventions d'investissements	189 719	191 528	171 446	159 939			93 350
Financement autre que l'État					103 679	94 017	
Provisions réglementées	0	0					
TOTAL I - CAPITAUX PROPRES	**532 596**	**537 249**	**518 772**	**528 510**	**534 067**	**512 761**	**525 969**
Provisions pour risques	16 781	21 804	17 426	12 607	7 686	4 707	3 134
Provisions pour charges	51 031	69 321	84 309	78 376	58 340	51 883	44 281
TOTAL II - PROVISIONS	**67 812**	**91 125**	**101 735**	**90 983**	**66 026**	**56 590**	**47 415**
Dettes financières							
Emprunts et dettes auprès des établissements de crédits	130 363	153 800	161 461	157 861	174 171	175 286	173 281
Emprunts et dettes financières divers (dont emprunts participatifs)	4 403	4 617	5 837	5 244	5 366	5 453	5 198
Avances et acomptes reçus sur commandes en cours	11	5	34	8	14	65	4 774
ST - Dettes financières	*134 777*	*158 422*	*167 332*	*163 113*	*179 551*	*180 804*	*183 253*
Dettes d'exploitation							
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	11 444	12 446	21 017	16 074	13 413	15 095	17 662
Dettes fiscales et sociales	16 443	21 829	15 826	21 741	32 569	22 293	19 658
ST - Dettes d'exploitation	*27 887*	*34 275*	*36 843*	*37 815*	*45 982*	*37 388*	*37 320*
Dettes diverses							
Dettes sur immobilisations et comptes rattachés	30 489	19 406	15 801	20 567	14 536	19 594	26 036
Autres dettes	11 920	9 879	10 400	5 826	6 513	4 257	3 486
ST - Dettes diverses	*42 409*	*29 285*	*26 201*	*26 393*	*21 049*	*23 851*	*29 522*
Comptes de régularisation							
Produits constatés d'avance	5 791	8 843	10 418	8 864	8 589	8 024	7 442
TOTAL III - DETTES ET REGULARISATION	**210 864**	**230 825**	**240 794**	**236 185**	**255 171**	**250 067**	**257 537**
Écarts de conversion passif							
TOTAL PASSIF I+II+III	**811 272**	**859 199**	**861 301**	**855 678**	**855 264**	**819 418**	**830 921**

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers du GPMM

Tableau n° 5 : Le résultat net du GPMM (2009-2015)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Montant total
Produits d'exploitation	189 373	203 955	199 666	179 018	187 615	177 988	174 932	1 312 547
Charges d'exploitation	194 880	220 651	238 010	182 009	191 237	183 570	167 588	1 377 945
Résultat d'exploitation	**-5 507**	**-16 696**	**-38 344**	**-2 991**	**-3 622**	**-5 582**	**7 344**	
Produits financiers	1 234	890	2 465	4 254	4 619	3 217	2 397	19 076
Charges financières	3 656	4 822	5 346	8 639	5 561	4 795	4 815	37 634
Résultat financier	**-2 422**	**-3 932**	**-2 881**	**-4 385**	**-942**	**-1 578**	**-2 418**	
Résultat courant	**-7 929**	**-20 628**	**-41 225**	**-7 376**	**-4 564**	**-7 160**	**4 926**	
Produits exceptionnels	13 261	34 507	129 152	27 092	10 752	20 496	14 759	250 019
Charges exceptionnelles	4 477	10 012	84 455	15 065	7 430	9 567	9 743	140 749
Résultat exceptionnel	**8 784**	**24 495**	**44 697**	**12 027**	**3 322**	**10 929**	**5 016**	
Impôts	13	9	299	551	649	447	514	2 482
Intéressement	0	715	781	482	0	1 369	1 218	4 565
Résultat net	**842**	**3 143**	**2 392**	**3 618**	**-1 891**	**1 953**	**8 210**	

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers du GPMM

Tableau n° 6 : Dividendes versés par le GPMM à l'État (2009-2015)

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dividendes	295 000	786 000	598 000	790 000	-	-	-
% / résultat	35%	25%	25%	22%	-		
Date de l'arrêté	24/03/2011	13/02/2012	24/12/2012	10/01/2014	09/02/2015	non appelé	non appelé

Source : Arrêtés du ministère des finances et réponses GPMM

Tableau n° 7 : Les soldes intermédiaires de gestion et ratios du GPMM à partir du compte de résultat (2009-2015)

en milliers d'€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires	171 734	174 386	154 862	136 455	134 480	135 586	143 215
Production immobilisée	3 847	4 262	3 314	2 940	2 432	2 850	3 507
Production de l'exercice	**175 581**	**178 648**	**158 176**	**139 395**	**136 912**	**138 436**	**146 722**
-consommation en provenance de tiers	-42 644	-41 826	-39 980	-33 456	-33 306	-31 372	-30 447
Valeur ajoutée	**132 937**	**136 822**	**118 196**	**105 939**	**103 606**	**107 064**	**116 275**
+subventions/participations reçues	2 428	4 156	3 891	4 797	1 866	587	1 103
-impôts taxes et versements assimilés	-2 928	-2 907	-2 732	-2 635	-1 777	-1 910	-1 545
-charges de personnel	-93 555	-94 514	-87 061	-76 755	-81 179	-82 326	-80 705
EBE	**38 882**	**43 557**	**32 294**	**31 346**	**22 516**	**23 415**	**35 128**
+reprises sur amortissements et provisions	7 600	19 214	35 026	33 671	48 666	38 707	26 110
+autres produits charges transférées	3 764	1 937	2 573	1 154	171	258	997
-dotations aux amortissements et provisions	-54 525	-80 619	-83 846	-57 172	-48 285	-51 646	-44 521
-autres charges	-1 227	-785	-24 390	-11 992	-26 691	-16 317	-10 370
Résultat d'exploitation	**-5 506**	**-16 696**	**-38 343**	**-2 993**	**-3 623**	**-5 583**	**7 344**
+quote-part opérations en commun							
+produits financiers	1 234	890	2 465	4 254	4 619	3 217	2 397
-quote-part opérations en commun							
-charges financières	-3 656	-4 822	-5 346	-8 639	-5 561	-4 795	-4 815
Résultat courant avant impôt	**-7 928**	**-20 628**	**-41 224**	**-7 378**	**-4 565**	**-7 161**	**4 926**
+produits exceptionnels	13 261	34 507	129 152	27 092	10 752	20 496	14 759
-charges exceptionnelles	-4 477	-10 012	-84 455	-15 065	-7 430	-9 567	-9 743
Résultat exceptionnel	**8 784**	**24 495**	**44 697**	**12 027**	**3 322**	**10 929**	**5 016**
Impôts sur les bénéfices	-13	-9	-299	-551	-649	-447	-514
Intéressement des salariés	0	-715	-781	-482	0	-1 369	-1 218
Résultat de l'exercice	**843**	**3 143**	**2 393**	**3 616**	**-1 892**	**1 952**	**8 210**

Taux de marges après achats des matières premières et services (VA/CA)	77,41%	78,46%	76,32%	77,64%	77,04%	78,96%	81,19%
EBE/CA net	22,64%	24,98%	20,85%	22,97%	16,74%	17,27%	24,53%
Profitabilité d'exploitation (Résultat d'exploitation/CA)	-3,21%	-9,57%	-24,76%	-2,19%	-2,69%	-4,12%	5,13%
Marge nette (Résultat net/CA)	0,49%	1,80%	1,55%	2,65%	-1,41%	1,44%	5,73%

Actif immobilisé net (en milliers d'euros)	696 957	752 001	763 299	790 955	786 051	780 874	784 569
Résultat net/actif immobilisé net	0,12%	0,42%	0,31%	0,46%	-0,24%	0,25%	1,05%
CA/actif immobilisé net	24,64%	23,19%	20,29%	17,25%	17,11%	17,36%	18,25%

Charges de personnel/VA	70,38%	69,08%	73,66%	72,45%	78,35%	76,89%	69,41%
Productivité du travail (VA/effectif)	90,58	92,28	123,32	100,45	96,01	102,17	112,38
Charges de personnel/EBE	241%	217%	270%	245%	361%	352%	230%

Effectif (en ETP au 31 décembre)	1467,60	1482,65	958,45	1054,67	1079,12	1047,85	1034,67

Source : Cour des comptes sur données GPMM

Tableau n° 8 : Les FR, BFR, Trésorerie et ratios

valeur nette en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	22015
Fonds de roulement (FR)	48,1	51,2	43,4	14,2	9,2	-17,8	-18,4
Besoin en fonds de roulement (BFR)	26,6	10,8	5,1	-0,1	-4,6	-25,1	-28,2
Trésorerie nette	21,5	40,3	38,3	14,3	13,8	7,4	9,8
Taux d'endettement (dettes financières/capitaux propres)	25,31%	29,49%	32,26%	30,86%	33,62%	35,26%	34,84%
Ratio d'endettement (dettes/actif)	0,26	0,27	0,28	0,28	0,30	0,31	0,31
Ratio de solvabilité (actif/dettes)	3,85	3,72	3,58	3,64	3,35	3,28	3,23
Ratio de liquidité générale (actif CT/dettes CT)	1,21	0,92	0,79	0,72	0,72	0,43	0,53

Source : Données GPMM et Cour des comptes sur données GPMM

Tableau n° 9 : La capacité d'autofinancement (2009-2015)

en milliers d'€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Excédent brut d'exploitation	38 881	43 557	32 292	31 347	22 517	23 415	35 128
+transferts de charges d'exploitation	3 356	1 585	1 417	856	2 219	754	861
+autres produits d'exploitation	1 162	1 303	4 384	3 797	5 541	5 541	1 798
-autres charges d'exploitation	2 682	5 190	28 524	16 772	29 341	19 301	11 134
+quote part de résultat sur opérations faites en commun	0	0	0	0	0	0	0
+produits financiers	1 234	890	2 465	4 254	4 619	3 217	2 397
-reprises sur dépréciations et provisions financières	0	0	0	0	100	34	23
-charges financières	3 656	4 822	5 346	8 639	5 561	4 795	4 815
+dotations aux amortis., dépréciations et provisions financières	0	98	8	3 068	102	102	348
+produits exeptionnels	13 261	11 775	122 564	20 254	10 752	10 507	10 331
-produits des cessions d'éléments d'actifs	753	3 733	87 678	10 061	4 792	4 492	2 225
-subventions d'investissement rapportées au résultat	5 900	6 998	24 892	8 237	0	0	0
- reprises sur dépréciation et provisions exceptionnelles	6 216	633	7 384	1 688	2 437	2 253	3 085
-charges exceptionnelles	4 477	10 012	84 455	15 064	7 430	9 105	9 743
+valeur comptable des immobilisations cédées	1 237	739	78 576	8 825	2 178	3 725	1 038
+dot aux amortis., dépréciations et provisions exceptionnels	830	7 081	3 361	3 665	2 862	4 297	5 864
-participation des salariés	0	715	781	482	0	1 369	1 218
-impôts sur les bénéfices	13	9	299	551	649	447	514
CAF	**36 264**	**34 916**	**5 708**	**14 572**	**480**	**9 762**	**25 008**

Source : Cour des comptes sur données GPMM

Tableau n° 10 : Évolution de la CAF et du taux de capacité d'autofinancement (2009-2015)

en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF	36 264	34 916	5 708	14 572	480	9 762	25 008
Taux de capacité d'autofinancement (CAF/CA)	21,12%	20,02%	3,69%	10,81%	0,36%	7,20%	17,46%

Source : Cour des comptes sur données GPMM

Tableau n° 11 : Évolution de l'endettement 2009-2015

en M€	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Emprunts et dettes financières	134,77	158,44	167,33	163,11	179,55	180,80	183,25
Intérêts courus	3,64	4,69	5,21	5,25	4,70	4,51	4,29
Total des dettes financières	138,41	163,13	172,54	168,36	184,25	185,31	187,54
-Valeurs mobilières de placement	19,70	19,21	21,35	10,19	5,35	0,00	0,00
-Disponibilités	1,76	21,08	16,95	4,10	8,44	7,36	9,83
Total des dettes financières nettes	116,95	122,84	134,24	154,07	170,46	177,95	177,71

Source : Cour des comptes d'après données GPMM

Tableau n° 12 : Endettement de fin d'exercice / marge brute d'autofinancement 2009-2015

en M€	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Endettement fin d'exercice	116,95	122,84	134,24	154,07	170,46	177,95	177,71
Marge brute d'autofinancement	42,38	71,09	47,19	33,01	0,37	18,26	25,0
Ratio	2,8	1,7	2,8	4,7	460,7	9,7	7,1

Source : Cour des comptes d'après données GPMM et données GPMM

Tableau n° 13 : Taux d'endettement global 2009-2015

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
% / capitaux propres	25,31%	29,49%	32,26%	30,86%	33,62%	35,26%	34,84%

Source : Cour des comptes d'après données GPMM

Annexe n° 2. La compétitivité

Tableau n° 1 : Évolution du trafic global des principaux ports européens (en Mt)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2010-2015
Marseille	86	88,1	85,6	80	78,5	81,9	-5%
Rotterdam	430,2	434,6	441,5	440,5	444,7	466,4	8%
Anvers	178,2	187,2	184,1	190,8	199	208,4	17%
Hambourg	121,2	132,2	130,9	139	145,7	137,8	14%
Le Havre	70,2	67,6	63,5	67,2	66,9	68,3	-3%
Valence	63,7	75,5	65,7	68,7	71,9	70,1	10%
Barcelone	43	43	41,5	41,5	45,3	45,9	7%
Gênes	50,7	50,4	50,2	48,5	51	50,2	-1%
La Spezia	17,9	17,1	15,4	15,5	15,7	15,1	-16%
Algésiras	65,7	76,9	83,4	85,9	88	91,9	40%

Source : Données DGITM

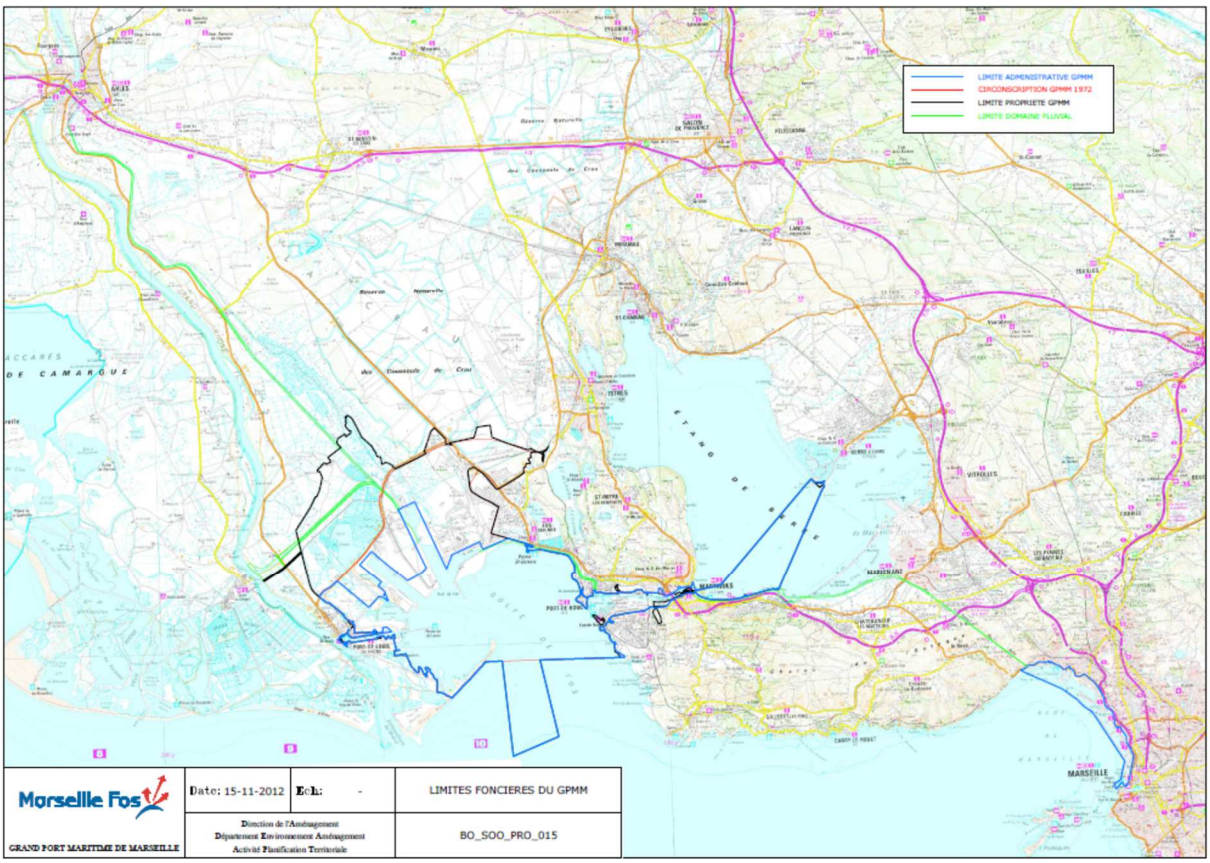
Tableau n° 2 : Évolution du trafic de conteneurs des principaux ports européens (en millions d'EVP)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2010-2015
Marseille	1	0,9	1,1	1,1	1,2	1,2	20%
Rotterdam	11,1	11,9	11,9	11,6	12,3	12,2	10%
Anvers	8,5	8,7	8,6	8,6	9	9,7	14%
Hambourg	7,9	9	8,9	9,3	9,7	8,8	11%
Le Havre	2,4	2,2	2,3	2,5	2,6	2,6	8%
Valence	4,2	4,3	4,5	4,3	4,4	4,6	10%
Barcelone	1,9	2	1,8	1,7	1,9	2	5%
Gênes	1,8	1,8	2,1	2	2,2	2,2	22%
La Spezia	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	0%
Algésiras	2,8	3,6	4,1	4,3	4,6	4,5	61%

Source : Données DGITM

Annexe n° 3. L'aménagement du domaine portuaire

Carte n° 1 : Limites de la circonscription et du domaine foncier



Source : GPMM

Tableau n° 1 : **Bilan foncier de la zone de Fos (septembre 2015)**

Types de parcelles	Superficie (en ha)	Part dans le total (en %)
Parcelles vendues	1 773	18,2
Parcelles louées	1 333	13,7
Couronne agri environnementale (1)	2 689	27,6
Espaces à forte valeur environnementale (2)	167	1,7
Servitudes PPRT	453	4,6
Emprises des dessertes	1 121	11,5
Projets à l'étude	396	4,1
Foncier disponible « net » (3)	1 818	18,6
Total Périmètre foncier	***9 750***	***100,0***

Source : Cour des comptes d'après données GPMM
Note (1) : la couronne correspond aux parcelles couvertes par le plan de gestion des espaces naturels
Note (2) : les espaces à forte valeur environnementale sont les zones à enjeux rédhibitoires de l'étude Gomila
Note (3) : le foncier disponible net inclut 700 ha issus de la différence de superficie entre la couronne de nature de la DTA et celle du GPMM.

Annexe n° 4. La gestion et la valorisation du domaine

Tableau n° 1 : **Évolution de l'occupation du domaine depuis 2009**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. 2009-2015 (en %)
Autorisations d'occupation	665	626	634	613	597	592	499	-25
Conventions	88	85	87	86	88	84	88	0
Locations de bureaux	36	36	36	36	31	30	31	-14
Canalisation	32	33	37	37	32	32	32	0
Conventions d'occupation précaires	23	22	22	28	59	59	33	43
Baux	19	19	20	20	20	22	24	26
Herbages	15	15	13	14	13	12	9	-40
Conventions d'option	15	15	4	3	3	3	1	-93
Logements	10	10	9	9	9	7	5	-50
Concessions immobilières	8	8	8	8	7	6	5	-38
Autres	31	30	31	25	25	23	21	-32
Total	**942**	**899**	**901**	**879**	**884**	**870**	**748**	-21

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

Annexe n° 5. La cession des outillages

Tableau n° 1 : **Nombre d'outillages cédés par terminal**

		Mourepiane (1)	*Graveleau*	*Minéralier*	*Tellines*	*Total*
Portiques	À céder	5	10	1	2	18
	Cédés	4	8	1	2	15
Grues	À céder	1	2	0	2	5
	Cédées	1	0	0	2	3

Source : Cour des comptes d'après données GPMM
Note (1) : La grue cédée à l'opérateur du terminal de Mourepiane était une grue spécialisée pour le déchargement du sucre, auparavant installée sur les bassins Est.

Tableau n° 2 : **Prix de cession des outillages (en K€)**

Terminal	*Opérateur*	*Prix figurant au dossier CNE*	*Prix de cession*
Graveleau	Eurofos	3 635	3 400
	Portsynergy	6 030	6 375
	Fos Holding	5 355	7 000
Mourepiane	Intramar STS	10 900	10 900
Minéralier	Carfos	1 389	1 389
Céréalier	Carfos	6 755	6 755
Tourbier	Cap Tellines	-	500

Source : Cour des comptes d'après données GPMM

Annexe n° 6. La gestion des terminaux

Tableau n° 1 : **Tableau récapitulatif des titres d'occupation**

Activité	Terminal	Exploitant	Titre d'occupation	Année de conclusion	Durée (années)
Conteneurs	Mourepiane	Intramar SA	CT (1)	2011	20
Marchandises	Pinède Nord	GEFCO et Socoman	COT (2)	2003	10
	Pinède sud	Socoman	COT	2003	10
	Roulier Sud	Intramar SA	CET (3)	2006	5
Voyageurs	Môle d'Arenc	Compagnie Méridionale de Navigation	COT	2003	10
	MPCT	MPCC	COT	2008	25
Réparation Navale	Formes 3 et 4	Palumbo	COT	2005	15
	Formes 5 et 6	Palumbo	COT	2001	17
	Formes 1	Sud Moteur Shipyard	COT	2009	15
	Formes 2 et 7	Sud Moteur Shipyard	COT	2005	15
	Formes 8 et 9	Chantier Naval de Marseille	COT	2010	15
Produits pétroliers raffinés et produits chimiques	Pétrolier - Lavéra	Fluxel	CT	2011	30
	Pétrolier - Fos	Fluxel	CT	2011	30
Vracs solides	Minéralier - Fos	Carfos/Stockfos	CT	2010	20
Conteneurs et marchandises diverses	Graveleau	Eurofos	CT	2013	10
Conteneurs	Fos 2XL Sud	Portsynergy projects	CET	2006	35
	Fos 2XL Nord	MSC	CET	2006	35
Voitures	Brûle-Tabac Sud	TEA	CT	2014	15
	Brûle-Tabac Nord	Gefco	AOT	2006	1
Céréales	Tellines	Carfos	CT	2010	20
Tourbe	Tellines	Cap Tellines	COT	1995	25

Source : Cour des comptes d'après documents contractuels GPMM
Note (1) : Convention de terminal (CT)
Note (2) : Convention d'occupation du domaine public (COT)
Note (3) : Convention d'exploitation de terminal (CET)

À noter *: il subsiste également une autorisation d'outillage privé avec obligation de service public, consentie en 1983 à la société Foncière et Commerciale des silos de la Madrague (Panzani) et une concession d'outillage public (terminal vrac de Caronte).*

Tableau n° 2 : **Évolution des indicateurs de performance depuis 2013**

Catégorie	Indicateur	Mode de calcul	2013	2014	2015
Performances maritimes	Massification des escales maritimes	Nombre d'EVP traités par nombre d'escales	743	723	763
	Volume journalier d'EVP traités	Nombre d'EVP maritimes traités par jour	2945	3179	3290
	Fluidité de l'accueil des escales	Proportion de navires accédant à un poste à quai sans attente (en %)	90	92	93
	Productivité de la manutention verticale	Nombre de mouvements par heure et par portique dans des conditions régulières d'exploitation (1)	29	29	29
Performances terrestres	Massification des transports terrestres	Part des modes ferroviaires et fluviaux (hors transbordements)	16	17	18
	Fluidité du passage portuaire routier	Temps de passage moyen des camions sur le terminal avant remise du conteneur par le manutentionnaire au transporteur (en mn)	25	26	29
	Fluidité du passage portuaire fluvial	Proportion de barges accédant à un quai sans attente	84	81	88
	Fluidité du passage portuaire ferroviaire	Proportion de trains accédant aux terminaux sans attente	100	100	100
Performances à la marchandise	Durée moyenne de séjour d'un conteneur sur le terminal à l'importation	Temps moyen entre le constat de l'arrivée et la date de sortie d'un conteneur du terminal (en jours)	4,4	4	4
	Temps moyen de dédouanement par déclaration	Temps moyen de traitement de la déclaration en douane dans le système informatique douanier (en mn)	4,54	4,53	5
	Procédure de simplification administrative à l'importation	Utilisation des procédures ferro et fluvio maritimes dans les transports massifiés à l'import (en %)	22	21	24

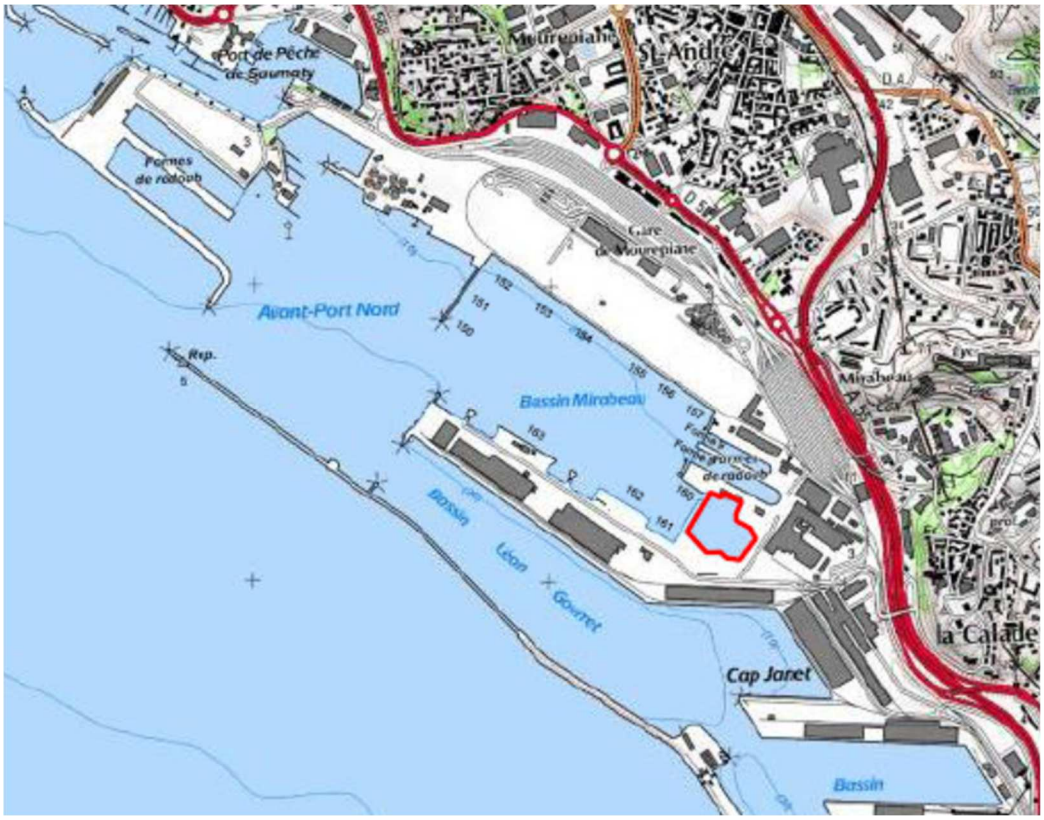
Source : Cour des comptes d'après données GPMM
Note (1) : 45 mouvements étant la productivité théorique maximale des portiques les plus performants
Note (2) : en 2015, l'indicateur est désormais la proportion de déclarations dédouanées en moins de 5 minutes

Annexe n° 7. La politique environnementale

Carte n° 1 : Périmètre du contrat de baie 2015-2021

Source : GPMM

Carte n° 2 : Bassin de confinement des sédiments de dragage, dit « bassin Mirabeau »



Source : GPMM

Annexe n° 8. Les ressources humaines

a) Les effectifs

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs du GPMM

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectifs physiques au 31 décembre	1 473	1 488	1 026	1 060	1 086	1 054	1 042
ETP au 31 décembre	1 467,6	1 482,65	985,45	1 054,67	1 079,12	1 047,85	1 034,67
Effectif mensuel moyen	1 484,92	1472,33	1 191,74	1 052,08	1 082,67	1 074,33	1 040,42

Source : Cour des comptes à partir de données fournies par le GPMM

Tableau n° 2 : Évolution par catégories

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Directeurs	16	16	15	15	15	14	14
Cadres	168	169	165	172	180	171	169
MS	170	169	153	164	161	165	166
MA1	416	409	294	292	309	308	307
MA2	163	166	139	160	163	156	165
CD	539	559	260	255	257	240	219
H Convention	1	0	0	2	1	0	2
Effectifs au 31décembre	1 473	1 488	1 026	1 060	1 086	1 054	1 042

Source : GPMM

Tableau n° 3 : Évolution du nombre de jours de grèves 2009-2015

Années	2009	2010	Var en % 2010-2009	2011	Var en % 2011-2010	2012	Var en % 2012-2011	2013	Var en % 2013-2012	2014	Var en % 2014-2013	2015	Var en % 2015-2014	Total du nombre de jours d'absence pour grèves 2009-2015	Nombre de jours moyens d'absence pour grève 2009-2015	Var en % 2015-2009
Nombre de jours d'absence pour grève	1 590	7 427	367,11	1 255	-83,10	358	-71,47	664	85,47	428	-35,54	380	-11,21	12 102	1 729	-76,10

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

Tableau n° 4 : Nombre de jours d'absence (toutes catégories d'absences) 2009-2014

Années	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		Total 2009/2015	Moyenne sur la période 2009/2015	Évolution en % 2015/2009
Nombre de journées théoriques travaillées	261 905	259 402	209 395	184 166	193 204	187 983	181 939		1 477 994	211 142,00	-30,53
Absence maladie	16 933	19 274	12 820	15 561	15 804	17 253	18 118		115 763	16 537,57	7,00
Absence accident travail / trajet	6 209	5 497	4 214	2 455	3 001	3 505	2 216		27 097	3 871,00	-64,31
Absence maternité	4 365	4 600	4 828	5 788	5 298	3 949	6 353		35 181	5 025,86	45,54
Absence congés spéciaux	374	360	348	226	295	266	215		2 084	297,71	-42,51
Absences autorisées	1 624	1 310	1 375	1 043	1 055	1 236	1 186		8 829	1 261,29	-26,97
Journées d'absence non rémunérées	2 944	**9 566**	3 088	1 903	1 272	1 677	1 938		22 388	3 198,29	-34,17
TOTAL	**32 449**	**40 607**	**26 673**	**26 976**	**26 725**	**27 886**	**30 026**		211 342	30 191,71	-7,47

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

Tableau n° 5 : Tableau détaillé des absences hors congés spéciaux, absences autorisées et journées d'absence non rémunérées (2009-2015)

Années	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2009/2015	Moyenne sur la période 2009/2015	Evolution en % 2015/2009
Nombre de journées théoriques travaillées	261 905	259 402	209 395	184 166	193 204	187 983	181 939	1 477 994	211 142,00	-30,53
Maladies jours payés	12 897	14 016	8 054	9 944	11 154	12 010	11 938	80 013	11 430,43	-7,44
Longue maladie	3 108	4 326	4 005	4 907	3 728	4 204	5 162	29 440	4 205,71	66,09
Maladie enfant	885	891	719	677	891	991	1 056	6 110	872,86	19,32
Maladie conjoint	43	42	42	33	31	48	32	271	38,71	-25,58
Total absence maladie (1)	**16 933**	**19 275**	**12 820**	**15 561**	**15 804**	**17 253**	**18 188**	**115 834**	**16 547,71**	7,41
Accident trajet	908	1 139	694	407	998	757	449	5 352	764,57	-50,55
Accident travail	5 301	4 358	3 520	2 048	2 003	2 748	1 767	21 745	3 106,43	-66,67
Total absence accident travail / trajet (2)	**6 209**	**5 497**	**4 214**	**2 455**	**3 001**	**3 505**	**2 216**	**27 097**	**3 871,00**	-64,31
Grossesse pathologique	100	99	121	54	29	71	126	600	85,71	26,00
Maternité SS	1 158	1 383	1 016	1 052	1 389	1 289	1 981	9 268	1 324,00	71,07
Congé supplémentaire maternité GPMM	119	159	152	112	98	103	225	968	138,29	89,08
Congé naissance père	158	208	126	165	125	89	180	1 051	150,14	13,92
Congé paternité	506	508	344	459	407	273	440	2 937	419,57	-13,04
Congé parental	2 324	2 243	3 069	3 946	3 250	2 124	3 401	20 357	2 908,14	46,34
Total absence maternité (3)	**4 365**	**4 600**	**4 828**	**5 788**	**5 298**	**3 949**	**6 353**	**35 181**	**5 025,86**	45,54
Congé sabbatique	328	717	607	580	194	0	0	2 426	346,57	-100,00
Congé sans solde	990	1 399	1 187	903	387	1 229	347	6 442	920,29	-64,95
Absence grèves	1 590	7 427	1 255	358	664	428	380	12 102	1 728,86	-76,10
Mise à pied	0	0	0	0	0	9	13	22	3,14	
Absence à justifier	36	23	39	62	27	11	10	208	29,71	-72,22
Journées d'absence non rémunérées (4)	**2 944**	**9 566**	**3 088**	**1 903**	**1 272**	**1 677**	**750**	21 200	3 028,57	-74,52
TOTAL (1+2+3+4)	**30 451**	**38 938**	**24 950**	**25 707**	**25 375**	**26 384**	**27 507**	**199 312**	**28 473,14**	**-9,67**
Taux d'absentéisme calculé sur la base du nombre de jours d'absence (toutes causes confondues) / nombre de jours théoriques travaillés	11,63	15,01	11,92	13,96	13,13	14,04	15,12	13,49		**30,03**
ETP au 31 décembre de chaque année	1467,6	1482,65	958,45	1054,67	1079,12	1047,85	1034,67			**-29,50**
Nombre de jours d'absence toutes causes confondues / ETP	**20,75**	**26,26**	**26,03**	**24,37**	**23,51**	**25,18**	**26,59**			**28,13**

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par le GPMM et les bilans sociaux