



Papeete, le 29 mai 2018

Le président

à

**Monsieur René TEMEHARO
Ministre de l'équipement
et des transports terrestres
Président du conseil d'administration
du Port autonome de Papeete**

n° 2018-232
Par porteur avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives
relatives au contrôle des comptes et de la gestion
du Port autonome de Papeete.

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur la gestion du Port autonome de Papeete concernant les exercices 2012 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande.

En application de l'article R. 272-109 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la juridiction de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-112 du code précité, le rapport d'observations est transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'à la directrice locale des finances publiques de la Polynésie française.

Jean LACHKAR
Conseiller référendaire
à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

PORT AUTONOME DE PAPEETE

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 19 février 2018.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 272-47 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION	8
2 PILOTAGE ET GESTION DE LA PERFORMANCE	8
2.1 Le Port agit sans cadre stratégique.....	9
2.1.1 Des enjeux structurants pour le Port, la Ville de Papeete et la Polynésie française	9
2.1.2 L'absence de contrat d'objectif stable sur la période.....	10
2.1.3 La préparation du futur programme stratégique 2030 démarre dans des conditions peu favorables	11
2.2 Une gouvernance à rénover	13
2.2.1 Le gouvernement a obtenu la majorité des voix au sein du conseil d'administration	13
2.2.2 Un conseil portuaire insuffisamment sollicité	14
2.3 Une organisation des services retouchée à la marge.....	15
2.3.1 Une amorce de réforme	15
2.3.2 Une succession rapide de directeurs généraux.....	15
2.3.3 La démarche qualité lancée en 2008 a été abandonnée depuis 2012	16
2.4 Des outils de gestion financière à renforcer.....	16
2.4.1 Des outils mis en œuvre récemment avec succès	16
2.4.2 Des projets qui ont pris du retard.....	17
2.4.3 Des manques à combler	18
3 LE DOMAINE PORTUAIRE.....	19
3.1 Des revenus d'occupation temporaire amputés de près de 2 milliards de F CFP.....	19
3.2 Une délimitation du domaine portuaire éloignée de la recherche d'un modèle économique cohérent	20
3.3 Le projet de transfert du port autonome d'Uturoa	22
3.4 Un contrôle domanial à améliorer.....	23
4 L'ACTIVITE PORTUAIRE	24
4.1 Un trafic de marchandises affecté par la santé de l'économie locale	24
4.2 La plaisance bénéficie de l'essor de l'activité internationale	26
4.3 La pêche est dans l'attente d'une politique locale	27
5 SITUATION FINANCIERE	28
5.1 Les principaux indicateurs de santé financière	28
5.1.1 Les soldes intermédiaires de gestion	28
5.1.2 La capacité d'autofinancement	29
5.2 Le compte de résultat	30
5.2.1 Section de fonctionnement.....	30
5.2.2 Section d'investissement	34
5.3 Le bilan	35

6	LES RESSOURCES HUMAINES.....	36
6.1	Une masse salariale en expansion malgré des effectifs relativement stables	36
6.1.1	L'absence de trajectoire cible et d'outils de pilotage de la masse salariale	36
6.1.2	Une réduction de la masse salariale constatée en 2013, contrariée par la suite	37
6.1.3	Les effectifs de la police portuaire ont été réduits	40
6.1.4	La réforme du service remorquage est sans cesse reportée	41
6.2	Une réforme du statut des personnels qui se fait attendre	42
6.2.1	Deux régimes de salaires coexistent	42
6.2.2	Un régime de congés bonifiés qui peine à être réformé.....	42
6.2.3	Des indemnités généreuses versées en dehors de toute logique de performance	43
6.2.4	Le maintien de l'indemnité de capital retraite malgré la demande de sa suppression dans le rapport précédent de la Chambre.....	44
6.3	Méthodes de gestion des ressources humaines	45
6.3.1	Les bilans sociaux annuels.....	45
6.3.2	Règlement intérieur et charte informatique	45
6.3.3	Les fiches de poste et les projets de service.....	45
6.3.4	Le plan annuel de formation	45

SYNTHÈSE

Le Port autonome de Papeete est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière et de la personnalité juridique. Situé en majeure partie au cœur de l'agglomération de Papeete, il constitue le point central de connexion des échanges en Polynésie française. Même s'il se trouve dans une situation de quasi-monopole, en particulier pour le transport de la plupart des marchandises, le Port de Papeete ne saurait échapper aux effets de la mondialisation des échanges. A cet égard, il est impératif qu'il s'adapte et qu'il se dote rapidement d'une stratégie de développement. Effectivement, le site de la plateforme de stockage et de manutention des marchandises internationales est saturé depuis longtemps, et bon nombre de navires cargos sont obligés, pour pouvoir franchir la passe de Toata en toute sécurité, de diminuer leur tirant d'eau en ne chargeant pas au préalable tout le fret à bord. Au surplus, alors que l'élargissement du canal de Panama est connu depuis 2007, le Port n'a toujours pas effectué le choix entre le statut de port secondaire ou celui de devenir une plateforme centrale des échanges dans le Pacifique sud, ou encore décider d'une autre option, comme simplement d'adapter ses installations à des navires de taille plus importantes. Les hésitations successives constatées doivent désormais laisser place à des choix stratégiques pérennes.

Un modèle économique original

Avec des recettes annuelles de fonctionnement qui atteignent 3,6 milliards F CFP en 2016, le Port est l'un des premiers établissements publics de Polynésie française. Ces recettes sont alimentées par une taxe fiscale, dite taxe de péage (1,5 Mrd F CFP), par les prestations rendues aux bateaux en escale (1,1 Mrd F CFP), et par les redevances d'occupation de ses terrains et installations (1 Mrd F CFP).

La taxe de péage, qui représente donc plus de 40% des recettes d'exploitation du Port, est perçue à hauteur de 1,25% de la valeur applicable aux marchandises en provenance de l'extérieur du territoire et débarquées ou transbordées de navire à navire dans le port de Papeete. Ce dispositif fiscal, très rémunérateur pour le Port de Papeete, est également original, pour être parmi les ports français seulement partagé avec le port de Nouméa. Alors que les redevances pour prestations sont payées par les transporteurs, la taxe de péage est supportée par les importateurs. Dans les deux cas, c'est sur le consommateur polynésien que les coûts et les taxes sont, in fine, reportés. Sans remettre en cause le principe, ce revenu fiscal oblige le Port à observer la plus grande rigueur de gestion, ce qui n'est pourtant pas le cas dans bien des domaines.

Une situation financière confortable qui masque une absence de stratégie d'investissement

Le Port a disposé au cours de la période sous revue d'un résultat annuel de fonctionnement de l'ordre de 500 millions de F CFP en moyenne. Ce résultat lui a permis de financer, sans difficulté aucune, des projets d'investissement dont le montant total cumulé a atteint 5,1 Mds F CFP. La dette a pu être maintenue à un niveau très faible, alors que le Port a été en mesure de verser aussi des dividendes au Pays à deux reprises, en 2013 (350 MF CFP) et en 2015 (205 MF CFP).

Même si ces investissements représentent un volume significatif, les projets d'équipement ont été engagés sans respecter une ligne directrice, faute encore une fois, d'une vision d'ensemble établie.

Une gestion du domaine portuaire au coup par coup

Le Port met à disposition de nombreux biens immobiliers sous la forme d'autorisations d'occupation temporaire de son domaine public. La gestion domaniale est donc un enjeu d'importance, celle-ci représente en effet environ 50 % des recettes d'exploitation du Port, hors la recette fiscale que constitue la taxe de péage, soit près de 1 Mrd F CFP chaque année.

De nombreuses remises de tarifs sont accordées par le Port aux occupants du domaine public portuaire, trop souvent au cas par cas. La Chambre estime que ces tarifs préférentiels engendrent un manque à gagner pour le Port de près de 2 Mds de F CFP entre 2012 et 2017. Ce montant représente le double de la dépense moyenne annuelle d'investissement.

En outre, la surface et la contenance du domaine portuaire ont été révisées à quatre reprises au cours de la période sous revue. Une extension majeure a été opérée en 2012, suivie de trois réductions entre 2013 et 2017. La direction du Port a indiqué sur ce point que ces modifications, prononcées par arrêté pris en conseil des ministres, lui ont été imposées par le Pays. En outre, les parcelles du territoire reçues en affectation en 2012 ne sont pas toujours bien délimitées, faute d'une documentation foncière claire, ce qui place le Port dans l'impossibilité de connaître avec exactitude la surface de son domaine terrestre et maritime. Du reste, malgré l'importance de l'enjeu que représente ce domaine public, le Port ne s'est pas doté non plus d'une politique cadre en la matière.

L'absence de modernisation de son modèle managérial

Au cours de la période sous revue, le Port a engagé des chantiers ponctuels qui lui permettent de gagner en transparence de gestion : débat d'orientation budgétaire au conseil d'administration, certification conventionnelle des comptes, et comptabilité analytique quasi achevée.

Pour autant, le Port s'est privé depuis 2012 de l'opportunité d'engager des réformes internes de structures concernant son personnel, malgré son engagement pris en 2012 auprès de la chambre territoriale des comptes.

La masse salariale, qui atteint 1,07 Mrd F CFP en 2016 est relativement stable sur la période, alors que les effectifs ont été réduits de 12 agents. Ainsi, le Port n'a porté l'essentiel de ses efforts que sur la réduction des effectifs, sans que le statut ancien et coûteux de ses personnels ne soit remis en cause. Une tentative de réforme a bien été engagée en 2013, mais celle-ci n'a pas abouti, suite à un mouvement social. La modernisation du statut du personnel du Port reste une impérieuse nécessité. En témoigne, par exemple, le maintien en l'état de l'indemnité de départ. Cette prime peut être versée quel que soit le motif du départ, y compris pour faute. Après simulation budgétaire, la dépense potentielle correspondant à cette prime représente un budget de 865 MF CFP.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Reconsidérer la composition du conseil d'administration en vue de garantir à la fois l'autonomie de gestion de l'établissement public et la réalité de l'exercice de la tutelle de la part du gouvernement.

Recommandation n° 2 : Demander au gouvernement de formaliser et d'adresser une lettre de mission au directeur général en cohérence avec le plan stratégique qui reste à définir.

Recommandation n° 3 : Relancer la démarche qualité.

Recommandation n° 4 : Produire un plan pluriannuel d'investissement.

Recommandation n° 5 : Se doter d'un outil de prospective financière.

Recommandation n° 6 : Définir une politique équitable et protectrice des intérêts financiers du Port en matière d'autorisations d'occupation temporaire.

Recommandation n° 7 : Arrêter un périmètre du domaine portuaire en cohérence avec la stratégie de développement du Port qui reste à définir.

Recommandation n° 8 : Inscrire un objectif pluriannuel d'évolution de la masse salariale, adossé à un organigramme cible.

INTRODUCTION

Dans le cadre de son programme annuel de travail, et en application de l'article L. 272-12 du code des juridictions financières, la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public industriel et commercial PORT AUTONOME DE PAPEETE, sur les exercices 2012 et suivants. Le plan de ce contrôle a été validé par le président de la Chambre le 28 mars 2017.

Le directeur général en fonction, ainsi que ses deux prédécesseurs, ont été informés de l'ouverture du contrôle par un courrier individuel en date du 27 mars 2017. L'entretien prévu par l'article L. 272-61 du code des juridictions financières a eu lieu le 13 septembre 2017 avec M. Georges PUCHON, le 14 septembre 2017 avec M. Boris PEYTERMANN, et le 19 septembre 2017 avec M. Mario BANNER.

Lors de sa séance du 20 octobre 2017, la chambre a formulé les observations provisoires qui ont été notifiées le 25 octobre 2017 aux trois ordonnateurs concernés ainsi qu'au président du Pays, et à la Sarl Marina services pour les seuls extraits la concernant. En application de l'article L. 272-63 du code des juridictions financières, le délai imparti pour faire connaître leur réponse aux observations provisoires est de deux mois.

Seuls l'ordonnateur en fonction et le gérant de la Sarl Marina services ont répondu.

Les observations définitives délibérées le 19 février 2018, reproduites ci-après, tiennent compte de ces réponses.

Transmises aux directeurs successifs de l'établissement public par lettre du 28 février 2018, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de leur part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières.

1 PRESENTATION

Le Port autonome de Papeete est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière et de la personnalité juridique.

Le Port, situé en majeure partie au cœur de l'agglomération de Papeete, constitue le point de connexion central des échanges en Polynésie française. C'est dans le Port que se réalisent en effet l'essentiel du commerce international et des échanges inter-îles.

Avec des recettes annuelles de fonctionnement qui atteignent 3,6 milliards en 2016, cet organisme est l'un des premiers des établissements publics de Polynésie française.

La Chambre a conduit en 2011-2012 un précédent examen de la gestion du Port. Ce contrôle a porté sur les exercices 2005 à 2010. Dans ce rapport, la Chambre avait relevé quatre zones de faiblesse :

- une tarification désuète de ses prestations ;
- une gestion perfectible, notamment devant la nécessité de maîtriser l'évolution de la masse salariale, ainsi que des hypothèses d'investissement retenues pas forcément compatibles avec ses moyens et ses besoins réels ;
- une gestion des ressources humaines à améliorer, en réformant notamment le dispositif interne dit de « l'indemnité du capital retraite » ;
- une gouvernance en matière de sécurité des installations à réformer.

Une attention particulière est portée dans le présent rapport sur :

- La gouvernance et la performance ;
- L'activité portuaire ;
- La situation financière ;
- La gestion des ressources humaines.

2 PILOTAGE ET GESTION DE LA PERFORMANCE

L'établissement public du Port autonome de Papeete a été créé par la délibération n° 62-2 du 5 janvier 1962. Plusieurs arrêtés ont, par la suite, modifié les dispositions initiales, dont l'arrêté n° 1473 CM du 26 décembre 1997.

2.1 Le Port agit sans cadre stratégique

2.1.1 Des enjeux structurants pour le Port, la Ville de Papeete et la Polynésie française

Le Port de Papeete doit veiller à répondre à trois enjeux, qui conditionnent l'avenir de ses propres activités, mais pas seulement. Ces enjeux dépassent en effet l'établissement public lui-même, compte tenu de son rôle d'équipement structurant majeur en Polynésie française.

Enjeu n°1 : Le Port ne peut pas échapper à la mondialisation du transport maritime

La logique industrielle guide les acteurs du transport maritime, qui recherchent à maximiser les économies d'échelle dont ils peuvent bénéficier. Ce mouvement général de rationalisation a des conséquences directes sur les équipements. En témoigne l'élargissement du canal de Panama achevé le 26 juin 2016 qui permet le passage de cargos dont la taille a augmenté sensiblement. Ce mouvement touche nécessairement les services portuaires : les ports doivent en effet pouvoir accueillir des bâtiments¹ de plus en plus grands et permettre dans le même temps des escales de plus en plus courtes. Les armateurs se regroupent en consortium géant² et se concentrent sur les voies maritimes à fort trafic. Les océans sont traversés par des autoroutes empruntées par des navires mère, qui relient les plus grands ports. Ces équipements tiennent le rôle de hubs portuaires³. Le fret, qui y est éclaté (feederisation), est transbordé ensuite dans des navires secondaires, qui desservent à leur tour des ports régionaux. Le Port de Papeete n'échappe pas à cette tendance, ce qui l'oblige à anticiper sur le niveau de sa performance économique et technique, en concevant une stratégie de développement.

Alors que l'élargissement du canal de Panama est connu depuis 2007, le Port n'a pourtant pas effectué le choix, alors qu'il était encore temps, entre le statut de port secondaire ou de hub dans le Pacifique sud, ou celui de l'option intermédiaire dans le but d'accueillir des bâtiments plus grands. Ces hésitations pèsent sur l'efficacité du Port. Depuis longtemps, en effet, bon nombre de navires cargos sont obligés, pour pouvoir en toute sécurité franchir la passe de Toata, dont la profondeur est limitée à – 12 mètres, de diminuer leur tirant d'eau en ne chargeant pas au préalable tout le fret à bord.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur en fonction a indiqué que « l'étude commandée auprès du cabinet Catram sur les évolutions du transport de marchandises par voie maritime dans le Pacifique Sud et son impact sur les capacités d'accueil des marchandises en Polynésie française, montre que le trafic maritime dans le Pacifique Sud ne représente que 0,5% du trafic maritime mondial. La politique de développement des ports du Pacifique Sud n'est donc pas un enjeu pour les compagnies maritimes (...) ».

La chambre ne partage pas ce point de vue, l'éloignement de la Polynésie française des grandes routes maritimes ne peut constituer un prétexte recevable qui justifierait l'absence de stratégie de développement de la part du port de Papeete.

¹ Les grands portes conteneurs peuvent embarquer jusqu'à 16 000 boîtes.

² Cf. le consortium *Ocean alliance* lancé en avril 2017 qui rassemble les quatre plus importants opérateurs du fret maritime mondial.

³ Le port de Singapour, l'un des leaders mondiaux, accueille chaque jour près de 100 navires.

Enjeu n°2 : Une plateforme multifonctions

La géographie de la Polynésie française et la concentration des activités à Tahiti conduisent le Port à exercer l'ensemble des compétences⁴ observée habituellement dans un port de taille importante : commerce de marchandises, dépôt d'hydrocarbures, escale des bateaux de croisières, plaisance, cale de halage, port de pêche. En 2011, le port a fait le choix d'élargir son champ d'intervention, en participant à la promotion de l'activité de la croisière, de la plaisance et du yachting de luxe⁵. Cette multiplicité des métiers oblige le port à la plus grande rigueur de gestion, d'autant plus qu'il se trouve dans une situation de quasi monopole pour l'essentiel du trafic de marchandises.

Enjeu n°3 : Un port dans la ville

Cet établissement public présente la particularité d'être inséré dans la ville de Papeete. Cela implique nécessairement de la part du Port mais également de la part des autres acteurs institutionnels concernés, la commune de Papeete, le Pays, et les professionnels, de traiter de concert des aspects d'aménagement de l'espace urbain tels que les mobilités, la protection de l'environnement, la gestion de l'espace.

Il résulte des contraintes et des enjeux évoqués précédemment, que le Port n'a pas d'autre choix que de s'inscrire dans une approche stratégique qui organise dans le temps son action. Cette ligne directrice, pour être efficace et utile, doit pour cela être formalisée, partagée, claire et stabilisée dans le temps. Tel n'est pas le cas.

2.1.2 L'absence de contrat d'objectif stable sur la période

Le Port est d'abord conduit à agir en l'absence d'un document stratégique.

Pour justifier d'un plan stratégique, la direction du Port a communiqué son schéma directeur d'aménagement des installations 2011-2021⁶. Il s'agit d'une liste prévisionnelle de travaux sur les infrastructures portuaires, dépourvue d'un fil conducteur et de priorités, et ne contenant pas d'objectifs cibles en matière d'exploitation.

Lorsqu'est dressé le bilan des actions conduites à ce jour, le constat est maigre : seules trois opérations parmi les onze prévues ont été réalisées. Certaines opérations programmées ont été supprimées, sans qu'aucune motivation n'apparaisse dans les débats du conseil d'administration du Port. Des projets lourds comme le dock flottant, ou bien l'extension des installations à l'Est, n'ont toujours pas démarré. Du reste, le Port a confié des études à des cabinets d'experts sur ces projets, qui sont donc restées sans suite. Le montant total de ces études est de 56 766 433 F CFP, non comprise l'étude relative au projet de dock flottant.

⁴ Ces missions sont prévues et régies par le titre II du Code des ports maritimes de la Polynésie française.

⁵ Compétence ajoutée par l'arrêté n° 1381 CM du 14/09/2011, art. 1^{er}.

⁶ Délibération du conseil d'administration n°20/2011/CA-PAP du 5 juillet 2011.

Au surplus, six opérations d'envergure ont été lancées à partir de 2013 sans que celles-ci soient inscrites dans le schéma initial.

Les trois opérations finalement réalisées (extension Quai de cabotage, réalisation d'une zone stockage des conteneurs vides et construction du nouveau poste pétrolier) ont représenté un coût d'ensemble de 1,635 milliard de F CFP. S'agissant des projets non inscrits au schéma directeur, réalisés ou en cours, le budget total atteint 5,161 milliards de F CFP.

- quai de pêche internationale : 938 millions F CFP, terminé ;
- marina de Papeete et promenade : 753 millions F CFP, terminés ;
- acquisition nouveau remorqueur : 920 millions F CFP (estimés, livraison octobre 2017) ;
- création d'une voie poids lourd : 550 millions F CFP (estimés, début des travaux 4ème trimestre 2017) ;
- aménagements de l'esplanade Jacques Chirac : 900 millions F CFP (estimés, début des travaux début 2018) ;
- construction d'un terminal croisières : 1 100 millions F CFP (estimés, début des travaux courant 2018).

Ainsi, le budget correspondant aux opérations non planifiées représente près de trois fois celui relatif aux opérations inscrites au programme initial. Dans ces conditions, le schéma directeur d'aménagement des installations 2011-2021, qui de toute façon ne peut pas être considéré comme un plan stratégique, ne remplit pas non plus son rôle d'outil de planification de travaux. La Chambre constate en outre que ce schéma n'a pas fait l'objet de mises à jour par amendement voté par le conseil d'administration. Pourtant, 30 704 210 F CFP ont été dépensés par le Port pour la définition de ce schéma directeur.

La direction du Port a justifié cette situation par deux changements imprévus et extérieurs à l'établissement : le report de cinq années de l'application du protocole pétrolier signé en 2008 (restitution du site des cuves de Fare Ute repoussée à 2023), ainsi que des opérations suspendues par décision unilatérale du Pays (acquisition du dock flottant, aménagement de la zone de réparation navale).

Cette situation s'apparente en réalité à une gestion de projets au coup par coup.

La direction a indiqué que le schéma 2011-2021 sera abrogé lorsque le projet stratégique 2030, en cours d'élaboration, aura été approuvé.

2.1.3 La préparation du futur programme stratégique 2030 démarre dans des conditions peu favorables

L'objectif du projet stratégique 2030 est, selon la direction du Port, de formaliser une feuille de route, qui inclut les différents aspects de développement de l'établissement, tant en terme d'investissements que de modes de fonctionnement, en cohérence avec les objectifs fixés par le Pays.

Pour ce faire, la procédure imaginée par la direction du Port, qui a été formalisée dans le cadre de l'instruction suite à la demande de la Chambre, est la suivante :

1. Création d'un comité de pilotage interministériel du gouvernement intégrant un représentant de l'Etat et du Port, dont l'objet est de déterminer les orientations stratégiques ;
2. Séminaires internes de réflexion ;
3. Synthèse des séminaires et validation interne ;
4. Concertation avec le ministre de tutelle ;
5. Présentation et concertation avec le Conseil portuaire ;
6. Présentation et adoption par le conseil d'administration ;
7. Présentation et adoption par le Conseil des ministres ;
8. Après validation par le conseil des ministres, proposition d'un plan de développement quinquennal incluant les schémas de financement pour validation par le conseil d'administration du Port et par le conseil des ministres.

Or, la direction du Port a indiqué qu'elle rencontre deux difficultés majeures qui l'ont obligé à modifier son agenda et ses méthodes de préparation.

D'une part, le Port ne dispose pas de toutes les orientations stratégiques du Pays qui lui seraient pourtant nécessaires, car bon nombre n'existent pas.

D'autre part, la direction du Port est toujours dans l'attente « d'une décision du ministère de tutelle et du Conseil des ministres pour la création du comité de pilotage interministériel sur les orientations stratégiques. Cette demande adressée au Pays par le Port autonome de Papeete le 22 novembre 2016 est restée sans suite. »

A la lecture des procès-verbaux du conseil d'administration, la Chambre relève que ce type de demande est encore plus ancien, et remonte à novembre 2013⁷.

Dans ce contexte, la direction du Port a pris la décision de passer directement aux étapes 2 et 3. Ainsi, depuis janvier 2017, des travaux de réflexion ont en effet été engagés sous la forme de séminaires internes thématiques.

Si ce mode opératoire a le mérite de ne pas retarder davantage son calendrier, le projet 2030 devait en effet aboutir en juillet 2017⁸, l'absence de concertation formelle en amont entre le Port et le Pays est susceptible d'affaiblir la solidité du programme à terme, qui pourrait dès lors souffrir des mêmes perturbations que le programme précédent 2011-2021.

⁷ Extrait du DOB 2015 : « Il a alors été proposé en novembre 2013 l'élaboration d'un nouveau schéma directeur d'aménagement du Port autonome de Papeete sous la coordination de la Présidence (en charge de l'aménagement du Territoire) avec la création de comités de travail interministériels. Ce travail n'a pas pu démarrer. »

⁸ Extrait du procès-verbal du CA du 12 octobre 2015 : « validation du projet stratégique par le CA du Port et le Conseil des ministres ».

2.2 Une gouvernance à rénover

2.2.1 Le gouvernement a obtenu la majorité des voix au sein du conseil d'administration

Le conseil d'administration a vocation, conformément aux statuts, à administrer l'établissement. Le conseil d'administration doit se réunir au moins une fois par semestre et ne peut délibérer qu'à la majorité absolue de ses membres, présents ou représentés. L'examen des procès-verbaux des séances a permis de constater que six réunions ont pu se tenir en moyenne chaque année. Le taux de présence atteint 66,2% sur la période.

Le commissaire de gouvernement qui participe aux conseils d'administration, doit notamment établir⁹, pour chaque marché ou convention passé au nom du Port, un rapport sur les conditions de mise en concurrence et de conclusion du contrat. Or, le Port n'a pas été en mesure de transmettre ces pièces.

Mme Thérèse Lopez a été nommée commissaire de gouvernement auprès du Port par arrêté du 23 novembre 2009¹⁰. Il a été mis fin à ses fonctions à compter du 1er janvier 2013. Ce n'est qu'au mois d'août 2014 que son successeur a été désigné¹¹, soit une vacance de près de 20 mois. Cette absence de contrôle interne, par son étendue, est de nature à nuire aux intérêts du Pays mais également à ceux du Port, alors même qu'il s'agit de l'un des établissements publics les plus importants de la Polynésie française.

La composition du conseil d'administration, qui était de huit membres depuis 1997, a évolué récemment pour passer à 10 en mars 2011¹² puis à 11 en mai 2011¹³ et enfin à 13 depuis août 2011¹⁴. Nonobstant l'augmentation de ses effectifs, le conseil d'administration, toujours présidé par un membre du gouvernement, est désormais constitué en majorité de ministres du gouvernement. Ces derniers disposent en effet depuis 2011 de la majorité des voix, sept alors qu'ils ne disposaient en 1997 que de trois voix sur huit¹⁵. Cette situation est contraire au principe de l'autonomie de gestion de l'établissement public, et altère gravement l'exercice par le gouvernement d'une tutelle effective.

⁹ Cf. l'article 5 de l'arrêté n° 580 CM du 5 juillet 1993 relatif aux commissaires de gouvernement et à la force exécutoire des délibérations des établissements publics territoriaux.

¹⁰ Cf. l'arrêté n° 2168 CM du 23 novembre 2009.

¹¹ M. Serge Emery a été nommé par arrêté n° 1200 CM du 13 août 2014.

¹² Arrêté n°288 CM du 9 mars 2011.

¹³ Arrêté n° 599 CM du 5 mai 2011.

¹⁴ Arrêté n°1189 CM du 12 août 2011.

¹⁵ Sa composition actuelle est fixée par l'arrêté n°300 CM du 20 mars 2017.

Tableau n° 1 : Composition du conseil d'administration

	ministres	membres conseil portuaire	représentant APF	représentant commune de Papeete	Total
arrêté n° 1473 CM du 26/12/1997	3	3	1	1	8
arrêté n°288 du 9/3/ 2011	5	3	1	1	10
arrêté n°599 CM du 5/5/2011	6	3	1	1	11
arrêté n° 1189 du 12/8/2011	7	4	1	1	13

Source : CTC d'après les arrêtés.

Recommandation n°1 : Reconsidérer la composition du conseil d'administration en vue de garantir à la fois l'autonomie de gestion de l'établissement public et la réalité de l'exercice de la tutelle de la part du gouvernement.

2.2.2 Un conseil portuaire insuffisamment sollicité

La délibération précitée de 1962 a également créé un conseil portuaire, reprise par l'arrêté n°1473 CM du 26 décembre 1997. Il s'agit d'un organe consultatif qui « peut être saisi, pour avis, des questions relatives à la réalisation des équipements et ouvrages publics du Port, liées à ses activités de service public ». Il est convoqué par le directeur général sur un ordre du jour arrêté par celui-ci.

Sa composition actuelle est de 12 membres et comprend, outre le directeur du Port et la marine nationale, les différents représentants des professionnels exerçant sur le Port. Pourtant, toutes les professions du Port n'y sont pas représentées, comme les professionnels des hydrocarbures et les plaisanciers. Il conviendrait de corriger cette anomalie.

Suivant l'article 6 de l'arrêté n°1473 CM du 26 décembre 1997, les modalités d'organisation et de fonctionnement du conseil portuaire sont fixées dans le règlement intérieur de ce conseil arrêté par le conseil d'administration. Le règlement intérieur en vigueur a été adopté par le conseil d'administration du Port réuni le 28 mai 1998. Ce texte devrait être actualisé car son article 3 fait référence à la composition du conseil portuaire qui doit comprendre 11 membres alors que la composition actuelle est de 12 membres comme cité précédemment.

Sur la période 2012- 2016, le conseil s'est réuni une fois par an. Le taux de présence à ces réunions est toujours supérieur à 83%.

Conformément aux statuts, les investissements réalisés en N-1 ainsi que des projets d'investissements sont présentés aux membres du conseil portuaire, qui peuvent formuler des propositions à soumettre par la suite au conseil d'administration.

Le conseil portuaire réuni en novembre 2015 a également évoqué la nécessité d'une réforme de son propre fonctionnement à l'occasion des travaux du cluster maritime. Le président du conseil a affirmé que « depuis sa création, le conseil portuaire se réunit uniquement pour élire ses quatre représentants devant siéger au conseil d'administration et pour être informé des travaux et projets d'investissements du Port ».

Il s'agirait donc d'améliorer l'efficacité du conseil d'administration en l'adossant à un conseil portuaire plus présent et doté de missions élargies, sans que soit remis en cause son rôle consultatif. Les projets de réforme en la matière sont minces et récents : ce n'est en effet qu'au cours de la réunion du conseil portuaire le 12 mai 2017, que son président (le directeur général du port) s'est seulement engagé à réunir cette instance consultative une fois par semestre et non plus une fois par an.

Il en résulte qu'aucune évolution statutaire n'a été observée au cours de la période sous revue. Pourtant, le Port aurait eu à gagner à agir dans ce sens, compte tenu des échéances importantes dont il a connaissance : préparation du programme stratégique 2030 et refonte des tarifs portuaires.

Effectivement, l'un des enjeux récurrents depuis près de 10 ans est la refonte des tarifs portuaires. Ce type de projet ne peut aboutir que par une approche globale qui inclut le Port et les autres acteurs afin d'engager une réflexion sur un prix complet intégrant les prestations qui sont partagées à Papeete entre le Port et les professionnels.

2.3 Une organisation des services retouchée à la marge

2.3.1 Une amorce de réforme

Des modifications de l'organigramme de direction sont intervenues en décembre 2013, dans le but, selon la direction, de remédier à des dysfonctionnements dans certains services liés à un manque d'effectif ou à une nécessité de réorganisation. Ce changement a aussi conduit à la suppression de la cellule communication, celle-ci étant désormais assurée directement par la direction.

La structuration générale des services demeure néanmoins quasi inchangée. Les deux divisions et les deux départements ont été maintenus : une division administrative et commerciale dirigée par une directrice adjointe administrative comprenant une subdivision de gestion du domaine et une subdivision commerciale, ainsi qu'une division technique et programmation pilotée par un directeur adjoint technique. Les deux départements sont composés de celui de la navigation dirigée par le commandant de Port, incluant la capitainerie, le remorquage et la police portuaire, et du département financier placé sous la responsabilité de l'agent comptable.

2.3.2 Une succession rapide de directeurs généraux

Le directeur général, nommé par arrêté pris en conseil des ministres, est chargé d'assurer l'exécution des décisions du conseil d'administration et la gestion de l'établissement. Son installation est constatée par le président du conseil d'administration. Depuis 2012, trois directeurs se sont succédés. Il en résulte une durée moyenne des mandats de deux années.

Il serait de meilleure gestion que les directeurs généraux bénéficient de mandats d'une durée plus longue, compte tenu des enjeux stratégiques très importants.

En outre, le directeur actuellement en fonction, ainsi que son prédécesseur, n'ont pas été destinataires d'une lettre de mission. Ce document pourrait utilement contenir les priorités stratégiques, et préciser des indicateurs cibles.

Recommandation n°2 : Demander au gouvernement de formaliser et d'adresser une lettre de mission au directeur général en cohérence avec le plan stratégique qui reste à définir.

2.3.3 La démarche qualité lancée en 2008 a été abandonnée depuis 2012

Le Port a fait le choix en 2008 de s'engager dans une démarche qualité certifiée.

Un audit externe en vue de la certification ISO 9001 a été effectué du 27 mai au 1^{er} juin 2011. A la suite de cet audit, le Port a obtenu la certification le 25 septembre 2011.

Or, depuis 2012, les outils mis en œuvre sont en panne : les enquêtes de satisfaction sont stoppées pour l'essentiel, les audits internes sont suspendus, les agents en charge du pilotage interne des processus se sont désengagés, et les revues de direction ne se tiennent plus. La certification a été retirée par l'organisme en mai 2012, quatre non conformités n'ayant pas été levées dans le délai imparti.

Si la démarche de certification peut paraître trop lourde et onéreuse pour le Port, ce dernier, compte tenu de son rôle commercial, ne peut pas se désengager d'un processus qualité, qu'il doit donc adapter aux ressources internes dont il dispose.

Recommandation n°3 : Relancer la démarche qualité.

2.4 Des outils de gestion financière à renforcer

La direction a indiqué qu'elle a pour objectif, depuis 2012, de mettre en œuvre des outils de pilotage financier tels que le débat d'orientations budgétaires, la comptabilité analytique, la démarche de certification des comptes, la mise à jour de l'actif, le déploiement d'outils informatiques visant à améliorer le circuit de l'information comptable.

2.4.1 Des outils mis en œuvre récemment avec succès

2.4.1.1 Un débat annuel budgétaire formalisé depuis 2012

Alors qu'il n'est pas rendu obligatoire dans les établissements publics à caractère industriel et commercial en Polynésie française, le Port a choisi de mettre en place un outil qu'il nomme « débat d'orientations budgétaires ». Un support formalisé a été présenté pour la première fois en conseil d'administration le 26 octobre 2012 à fin d'étude préliminaire du projet

de budget 2013. Cette démarche, qui aide à la transparence du pilotage financier a été poursuivie depuis, dans des conditions satisfaisantes.

2.4.1.2 La certification conventionnelle des comptes est en cours

Bien que les dispositions de la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 ne soient pas applicables aux établissements publics de la Polynésie française, le Port s'est engagé dans une démarche de certification conventionnelle de ses comptes. Un premier audit a été réalisé sur les comptes 2012 où le commissaire aux comptes retenu émettait des réserves sur la juste valorisation des risques encourus par l'établissement, la mise à jour de l'actif physique au regard des sommes inscrites au bilan, ainsi que l'exhaustivité non garantie du chiffre d'affaires et sur les éléments, transmis par les tiers et servant à la facturation.

Ces réserves ont été levées progressivement jusqu'à atteindre une certification conventionnelle des comptes sans réserve sur les exercices 2015 et 2016.

2.4.2 Des projets qui ont pris du retard

2.4.2.1 La mise à jour de l'actif se heurte à un long et ancien manque de suivi

La mise à jour de l'actif, bien que demandée par le commissaire aux comptes en 2012, a débuté en juillet 2014. La direction du Port a indiqué qu'il ne disposait pas de compétence interne pour conduire convenablement ce travail. Le recrutement d'un agent en charge notamment de ce dossier a été effectué en juillet 2014, après plus d'une année de procédure de recrutement infructueuse. Depuis cette date, 80% de l'actif immobilisé a été mis à jour et décomposé selon les normes comptables internationales et fiscales. Ce travail se poursuit avec la difficulté due à l'antériorité de certains biens qui étaient peu ou pas suivis jusqu'alors.

2.4.2.2 La mise en place d'une comptabilité analytique n'est pas achevée

Un outil de comptabilité analytique a été mis en place dans les années 1990, avant d'être abandonné, au motif, selon la direction, de lourdeurs et d'outils inadaptés.

Dans le rapport précédent de la Chambre, la direction avait déjà annoncé la mise en place d'une comptabilité analytique d'exploitation par activité. Ainsi, les tarifs portuaires devaient être revus en fonction des coûts supportés par les prestations fournies.

Or, la Chambre constate des écarts importants entre les produits analytiques par activité et les montants qui apparaissent dans le compte financier. En outre, une colonne « non affectable » enregistre les charges et recettes qui ne sont pas ventilées entre les différentes activités. Cette colonne représente 439 millions de charges et 569 millions de recettes en 2016¹⁶. Ces montants conséquents conduisent à douter de la fiabilité de l'outil analytique mis en place depuis 2013. Le Port doit affiner davantage sa connaissance des coûts de façon à mesurer la rentabilité individuelle des différentes activités.

¹⁶ Cf. Extrait page 40 du rapport de gestion 2016.

La direction semble partager ce constat. En effet, celle-ci a passé commande d'un audit auprès d'un cabinet extérieur afin d'établir un diagnostic de la pertinence des informations sur les coûts et les produits et, au besoin de proposer des améliorations pour optimiser l'information. Cette étude est en cours.

Ce n'est que depuis juin 2017, que le bon de commande informatique, intégrant automatiquement les imputations analytiques, est mis en œuvre. Un cahier des charges interne a été rédigé visant à mieux traiter la comptabilité analytique, et l'outil devrait être exploitable en fin d'année 2017 selon la direction du Port.

2.4.3 Des manques à combler

2.4.3.1 L'absence de programme pluriannuel d'investissement (PPI)

La direction a transmis pour justifier d'un plan pluriannuel d'investissement un tableau des autorisations de programmes. Ce type d'outil ne constitue pas un PPI. Compte tenu de la taille et de la diversité des projets d'investissement conduits par le Port, un outil prévisionnel dans ce domaine est nécessaire.

Recommandation n° 4 : Produire un plan pluriannuel d'investissement.

2.4.3.2 L'absence de prospective financière

L'établissement ne s'est pas doté d'un outil de prospective financière, alors que l'importance des investissements le justifierait. La direction du Port a indiqué à cet égard, d'une part, que cette démarche a été entreprise depuis 2012 sous la forme de business plans à cinq ans individualisés par projets d'investissement : gare maritime de Papeete, marina de Papeete, projet de déplacement du port de Vaiare et d'extension de la marina de Vaiare. D'autre part, la direction du Port a ajouté qu'un outil de prospection financière « ne répondait pas un besoin immédiat de l'établissement et surtout, elle supposait que des objectifs clairs de l'actionnaire (le Pays) soient établis pour donner une visibilité et construire un outil fiable, éléments dont nous ne disposons pas encore. »

En dépit de ces contraintes fortes, le Port ne peut écartier plus longtemps, dans un objectif de bonne gestion, le projet de se doter rapidement d'un outil utile à une visibilité financière d'ensemble.

Recommandation n°5 : Se doter d'un outil de prospective financière.

3 LE DOMAINE PORTUAIRE

3.1 Des revenus d'occupation temporaire amputés de près de 2 milliards de F CFP

La gestion domaniale représente environ 50 % des recettes d'exploitation du Port, hors la recette fiscale que constitue la taxe de péage, soit près de 1 Mrd F CFP. Le Port octroie des autorisations d'occupation temporaire – AOT – de son domaine public en contrepartie d'une redevance annuelle par mètre carré selon la nature du bien. C'est le conseil d'administration qui dispose de la compétence pour fixer les tarifs¹⁷.

Deux délibérations principales du conseil d'administration fixent le cadre déterminant la tarification du domaine portuaire.

D'une part, la délibération n° 04/2002 du 29 janvier 2002¹⁸ fixe le tarif applicable à 6% minimum de la valeur de l'immeuble. Ce taux s'applique à toute construction neuve ou aux rénovations complètes. Si la décision du Directeur général n° 2002/144 du 3 septembre 2002 a créé une commission, dite « d'évaluation des immeubles », cette commission ne s'est plus réunie depuis le 1er décembre 2008.

D'autre part, la délibération n° 34/2008, complémentaire à la précédente, fixe un seuil minimum de redevance d'occupation pour d'autres profils de biens : les terrains nus, et les bâtiments rénovés à usage de bureaux ou d'entrepôts couverts¹⁹.

Des redevances à tarif préférentiel ont été déterminées. Ces tarifs résultent soit de délibérations tarifaires particulières, qui sont nombreuses (près d'une cinquantaine), soit de l'application de la règle des 6 %, soit du maintien de tarifs historiques antérieurs à 2002. Parmi les autorisations octroyées avant 2002, 20 conventions bénéficient d'une tacite reconduction, ce qui ne correspond pas au principe général en matière de gestion du domaine public qui pose la condition de l'autorisation précaire et révocable.

L'aménagement des tarifs ne correspond pas non plus à la situation du marché : les terrains qui bénéficient d'un taux d'occupation proche de 100% font l'objet des réductions les plus nombreuses et les plus fortes. Or, ces terrains représentent environ 50 % du chiffre d'affaires du domaine portuaire.

¹⁷ Cf. l'arrêté n° 1473 CM du 26 décembre 1997 modifié.

¹⁸ « fixant les règles applicables à la tarification des redevances domaniales perçues par le Port autonome de Papeete sur l'usager ».

¹⁹ (1) Ces seuils sont en 2015, après révision annuelle suivant l'indice des prix à la consommation :

- terrains : 3 381 F HT / m² / an ;
- auvents : 5 411 F HT / m² / an ;
- hangars : 9 471 F HT / m² / an ;
- bureaux : 12 851 F HT / m² / an.

Tableau n° 2 : Taux d'occupation des biens et importance relative des tarifs préférentiels

profil de bien	taux d'occupation	part des tarifs inférieurs	nombre de tarifs préférentiels différents
terrains	96%	75%	20
hangars	89%	29%	9
bureaux	65%	9%	6

Source : direction générale du PAP.

Par ailleurs, l'examen des dossiers individuels indique en outre que deux biens similaires peuvent être assortis de deux tarifs différents, sans qu'une motivation technique soit clairement établie.

Il résulte de ce qui précède que ces réductions de prix n'obéissent pas à un principe de bonne gestion, mais plutôt à une politique historique de guichet au cas par cas.

Enfin, cette politique généreuse représente un coût important pour le Port.

- Les six AOT avec remise gracieuse totale représentent une moins value de recettes pour le Port de 50,68 MF CFP par an, soit près de 250 MF cumulés au cours de la période sous revue ;
- Sept exploitants d'hydrocarbures bénéficient de remises comprises entre 12 et 98 %, soit pour le Port une perte de 139,8 MF CFP par an, et 700 MF CFP cumulés au cours de la période sous revue ;
- 28 personnes morales qui exercent dans des domaines d'activité très variés se voient octroyer des remises comprises entre 3 % et 100 %. La perte est ici estimée chaque année à 167,6 MF CFP, soit 838 MF CFP cumulé au cours de la période sous revue ;

Au final, le manque à gagner total toutes remises confondues sur les droits d'occupation atteint un montant cumulé de près de 2 Mds de F CFP depuis 2012.

La Chambre invite en conséquence le Port à exercer une vigilance particulière sur ces conventions en veillant notamment à pratiquer une politique tarifaire équitable entre tous les bénéficiaires et en y intégrant pour l'avenir une clause de révision des prix.

Recommandation n°6 : Définir une politique équitable et protectrice des intérêts financiers du Port en matière d'autorisations d'occupation temporaire.

3.2 Une délimitation du domaine portuaire éloignée de la recherche d'un modèle économique cohérent

La circonscription est éclatée sur plusieurs sites à Tahiti et à Moorea, ce qui induit une difficulté de gestion et des moyens adaptés de surveillance : le port de Papeete, la marina Taina à Punaauia, le port et la marina de Vaiare à Moorea, une partie des remblais maritimes à Teva I Uta, la baie de Phaeton, et les lagons situés entre la passe de Papeete et la passe de la Punaruu, ainsi que depuis la digue de protection de Motu Uta jusqu'à la passe du Taaone.

La circonscription est définie, selon les dispositions du code des ports, par arrêté du conseil des ministres²⁰, accompagné de plans. Au 1^{er} septembre 2017, les limites de la circonscription portuaire sont déterminées par la combinaison de six arrêtés. Deux arrêtés ne sont pas accompagnés de plans, deux en bénéficient, et en ce qui concerne les deux autres arrêtés, des plans existent pour partie. Quoiqu'il en soit, des faiblesses sérieuses sont constatées dans la formalisation des limites du domaine portuaire : l'échelle des plans est trop grossière pour pouvoir offrir des garanties claires de délimitation de terrain, et le descriptif qui figure dans l'arrêté ne correspond pas toujours aux plans, lorsqu'ils existent. Le domaine maritime, non cadastré, faute d'une définition juridique claire de ce domaine, est de facto laissé à l'appréciation du Port gestionnaire. Cette situation pourrait être nettement améliorée notamment par la mise en place de points géoréférencés.

Le Port était compétent en 2011 sur une circonscription portuaire d'environ 680 hectares de domaine maritime et de 80 hectares de domaine public terrestre. Le Port dispose sur son domaine terrestre de surfaces couvertes composées principalement de hangars, d'entrepôts et de bureaux qu'il met à disposition.

Au cours de la période sous revue, le domaine a été révisé à quatre reprises. La direction du Port a indiqué que ces modifications lui ont été imposées par le Pays, sans que celles-ci soient appuyées d'une motivation explicite. Les arrêtés portant modification de la circonscription portuaire n'ont pas prévu de délai d'exécution, empêchant le Port de préparer convenablement ces transferts de parcelles.

L'arrêté n° 929/CM du 18 juillet 2012²¹ a étendu considérablement le domaine maritime de l'établissement portuaire, pour comprendre un espace délimité de la pointe Taata à Pirae jusqu'à la passe de Taapuna, au-delà du chenal de navigation, soit de la limite cadastrale au récif. La conséquence de cette extension a été l'intégration du littoral et du lagon au domaine portuaire ainsi que les autres occupations constatées du trait de côte de type pontons, quais, et amarrages.

Le parking souterrain de la place Jacques Chirac et son esplanade ont été également intégrés au domaine portuaire en 2012. Le Port n'a cependant pas été en mesure de récupérer tous les plans techniques du parking. En outre, la direction a indiqué que cet équipement a présenté un important déficit en 2015 à la suite de rattrapage d'amortissements, mais aussi à cause d'un taux d'occupation très faible et d'un coût d'exploitation trop élevé.

L'arrêté n° 1392 CM du 15 octobre 2013 a réduit le domaine, en retirant une emprise du domaine public maritime située entre la pointe Ta'ata en limite de la commune de Punaauia et la limite Est de la marina Taina située commune de Punaauia.

L'arrêté n° 1590 CM du 12 novembre 2014 a réduit une nouvelle fois la circonscription portuaire, cette fois à Teva I Uta, d'une portion du littoral correspondant au port de Tatutu à la pointe Teonetea.

²⁰ Art. D. 111-1. : « Chaque port maritime de commerce, de pêche ou de plaisance fait l'objet d'une délimitation côté mer et d'une délimitation côté terre fixées par arrêté en conseil des ministres. Un plan précisant ces limites est annexé à l'arrêté précité. »

²¹ Plusieurs arrêtés ont augmenté par le passé le domaine du Port : arrêtés n° 1466/CM du 24/12/1997, n°841/CM du 14 août 2006, n°1337/CM du 19 septembre 2008, n°8788/VP du 23/11/2009.

L'arrêté n° 1065 CM du 6 juillet 2017 a enlevé du domaine portuaire « les emplacements du domaine public maritime dont l'occupation est autorisée à des fins privées ou ayant une vocation hôtelière et touristique ».

Aucune simulation financière n'a été réalisée ex-ante par le Port s'agissant des coûts liés à la gestion du domaine et de son extension ou de sa réduction. Le Port n'a pas davantage été en mesure de produire un document cadre en matière de politique de gestion de son domaine.

Il en résulte que ces quatre modifications du domaine intervenues depuis 2012 ne répondent pas à une logique de développement du Port, mais à une gestion au coup par coup.

Par ailleurs, l'extension du domaine impose depuis 2012 au Port de nouvelles responsabilités, sans qu'elles aient été pleinement appréhendées : sécurité des activités de loisirs et de pêche, prévention des conflits d'usage dans le lagon et lutte contre les atteintes à l'environnement. Cinq ans après le transfert massif de parcelles au Port, ce dernier n'a toujours pas mis en place les moyens matériels et humains nécessaires, même s'il estime qu'il est conduit nécessairement par cette extension significative à créer une brigade maritime.

En conséquence, ce domaine qui connaît une forte évolution de sa surface et de sa composition modifie le contenu d'une stratégie du Port qui reste elle-même à définir. Il conviendrait de mettre un terme à ces changements incessants de limites du domaine portuaire, en replaçant les priorités dans l'ordre : le périmètre du domaine portuaire doit être considéré comme une variable de la stratégie de développement du Port et non être tributaire d'autres considérations.

Recommandation n°7 : Arrêter un périmètre du domaine portuaire en cohérence avec la stratégie de développement du Port qui reste à définir.
--

3.3 Le projet de transfert du port autonome d'Uturoa

L'idée de rattacher l'ensemble des structures portuaires des îles de la Société au Port autonome de Papeete est ancienne²². Ce projet présenterait, selon la direction du Port, l'avantage pour un certain nombre d'élus de professionnaliser la gestion de ces structures et, vraisemblablement, de les faire bénéficier des financements réputés abondants du Port. De plus, cette volonté d'élargir la circonscription du Port, en y intégrant de nouveaux domaines publics, permettrait de structurer une politique d'accueil du trafic de plaisance.

Au cours de la réunion du conseil portuaire le 12 mai 2017, ses membres ont eu communication du projet imminent de l'élargissement de la circonscription par incorporation du port de Uturoa, suite à la demande du gouvernement. Pour autant, la direction du Port a indiqué qu'elle n'a reçu aucune demande formalisée de la part du Pays s'agissant de la reprise du port d'Uturoa. Selon elle, c'est à l'occasion de différentes réunions que le Président du Pays

²² Le rattachement du port de Uturoa au port autonome de Papeete avait déjà été évoqué en 2005 par le président du Port. Par délibération n° 56/2005 du 14 novembre 2005, modifiée par la délibération n° 61/2006 du 23 novembre 2006, le conseil d'administration du Port avait autorisé la prise en charge d'une mission d'évaluation et de faisabilité de ce projet d'extension.

et plusieurs ministres ont explicitement exprimé leur souhait de voir le Port autonome de Papeete gérer le port d'Uturoa et ce, dans les meilleurs délais. Mais ce souhait se heurte aux difficultés techniques rencontrées sur le terrain : selon la direction du Port, les charges constatées à Uturoa sont trop lourdes, dont notamment celles concernant le personnel présent sur les sites. Il a aussi été précisé au cours de l'instruction que la reprise des agents du port d'Uturoa par la Direction des affaires foncières permettra au Port autonome de Papeete de ne récupérer aucun employé et de démarrer l'exploitation courant 2017. En outre, la non-conformité de certaines installations électriques, notamment, rendrait impossible l'assurance de nombreux locaux. La majorité des amodiataires ne paie pas les redevances d'occupation, et des perspectives de cessation d'activité et de liquidation ont été signalées pour plusieurs commerces.

Placée de facto dans l'expectative, la direction du Port procède actuellement à une étude d'impact financier afin de déterminer les moyens nécessaires à son fonctionnement et la tarification adéquate des services qui y seront proposés. Le Port doit en effet se doter d'outils de gestion lui permettant d'appréhender les charges nouvelles résultant de ses nouvelles compétences.

Enfin, dans un objectif de bonne gestion et de lisibilité des actions engagées, le code maritime gagnerait à être mis à jour pour n'envisager qu'un seul établissement public à caractère industriel et commercial compétent à la fois sur les îles de Tahiti et de Raiatea.

3.4 Un contrôle domanial à améliorer

Afin de ne pas affecter brutalement l'équilibre financier des occupants anciennement placés sous le régime tarifaire de la Polynésie française²³ et transférés au Port en 2012, le conseil d'administration du Port a maintenu²⁴ les tarifs du Pays jusqu'à l'échéance des conventions dont ils bénéficiaient avant l'affectation des emprises au Port. L'écart est significatif : 300 F CFP par mètre au Pays et 1200 F CFP selon la tarification du Port. Les redevances d'occupation des remblais sur la base du tarif pratiqué par le Pays représentent ainsi un revenu de 10 millions de F CFP environ par an.

De plus, le Port n'a pas été en mesure d'identifier et de contacter les occupants du littoral, malgré les courriers qui leur ont été adressés d'après les informations figurant sur les plans cadastraux. Les courriers sont restés sans réponse de manière générale. Pour ceux qui ne figuraient pas sur les plans cadastraux, le problème de l'identification des occupants sans droit ni titre est un réel obstacle pour la gestion du domaine, pour la facturation et la poursuite. Les extraits de plans cadastraux ne donnent aucune information sur l'adresse des propriétaires, qui sont souvent en indivision, ni sur leurs coordonnées téléphoniques. Le Port n'a pas accès aux fichiers d'informations nominatives pour identifier l'identité des propriétaires.

²³ 100 à 300 F par m² et par an au lieu de 1 200 F par m² et par an au Port.

²⁴ Par délibération n° 12/2012/CA-PAP du 13 mai 2012.

La direction du Port n'a pas été en mesure de confirmer la surface exacte de son domaine terrestre et maritime. Celle-ci a indiqué que les parcelles transférées par la DAF pour le compte du Pays ne sont pas, la plupart du temps, délimitées avec précision. Le Port doit ainsi effectuer à ses frais les relevés cadastraux.

Les remblais qui occupent le domaine maritime du Port depuis 2012 ont été réaffectés au Pays depuis le 6 juillet 2017.

4 L'ACTIVITE PORTUAIRE

4.1 Un trafic de marchandises affecté par la santé de l'économie locale

Le Port de Papeete est le dernier des ports français à ne pas s'être doté d'un système automatisé et centralisé de repérage et de comptage du trafic marchandises au sein de son terminal de commerce international - TCI. Les statistiques et les recettes correspondantes sont donc établies sur les seules déclarations manuelles renseignées par les transitaires.

La direction du Port a indiqué qu'elle prévoit de se doter d'un tel système informatisé. Le Port a lancé un projet de modernisation de l'activité de la plateforme du TCI en ayant pour objectif la création d'un guichet unique au service de la communauté portuaire. La perspective de mise en place opérationnelle de ce projet est annoncée par la direction du Port pour 2019.

Le Port assure 90% des échanges du territoire en volume, et 80% en valeur. Y sont manutentionnés chaque année l'équivalent de près 70 000 conteneurs de 20 pieds (35 000 arrivées et autant au départ). 50 % de ces conteneurs sont vides.

Sur la période sous contrôle, le trafic total des marchandises a légèrement augmenté (1% d'évolution moyenne). Cette évolution n'aboutit cependant pas à compenser la baisse des tonnages observée lors de la précédente décennie. Effectivement le tonnage le plus élevé sur la période sous contrôle, 1,37 millions de tonnes en 2014, est inférieur au plus bas enregistré au cours de la période précédente (1,61 millions de tonnes).

Le port de Papeete, qui assure une moyenne de 67,6% du trafic total de la circonscription, connaît des baisses sensibles en 2015 (-5,1%), en 2016 (-6%), que ce soit dans le sens des entrées (-5,6%) comme des sorties (-16,1%). Ces baisses successives de 48 000 tonnes en 2015 et 50 000 tonnes en 2016 ne sont pas compensées par la hausse du tonnage en sortie de Moorea (+ 26,8%).

Tableau n° 3 : Trafics portuaires ventilés par zones géographiques

en tonnes	2012	2013	2014	2015	2016
Marchandises internationales					
Import (entrées)	807 594	844 147	920 569	868 896	820 150
Export (sorties)	40 823	38 921	33 165	36 342	30 474
TOTAL	848 417	883 068	953 734	905 238	850 624
Marchandises Moorea					
Entrées	37 215	41 294	33 424	46 457	42 551
Sorties	97 065	99 020	119 062	103 137	130 769
TOTAL	134 280	140 314	152 486	149 594	173 320
Marchandises autres îles					
Entrées	41 101	40 317	42 771	46 231	42 694
Sorties	236 520	232 588	225 062	228 165	245 454
TOTAL	277 621	272 905	267 833	274 396	288 148
TOTAL GENERAL	1 260 318	1 296 287	1 374 053	1 329 228	1 312 092

Source : direction générale du PAP.

L'examen de la répartition des marchandises permet d'observer la stagnation du trafic commercial international. Le site dédié au TCI, qui occupe une surface de près de 10 ha, est saturé depuis longtemps. A Nouméa, pour un nombre équivalent de conteneurs traités, la surface utile atteint le double de celle de Papeete. Sur les trois dernières années, le trafic total baisse fortement sous l'effet de la baisse des vracs liquides et solides et malgré la remontée des marchandises en conteneurs. Les vracs liquides et les conteneurs représentent plus de 93% en moyenne du tonnage global traité au port de Papeete.

La part des vracs liquides, importation d'hydrocarbures (essence, gazole, ~~et~~ fioul et kérosène) est stable sur la période et le tonnage a dépassé en 2015 pour la première fois sur la période celui des marchandises en conteneurs. Les vracs solides débarqués qui sont essentiellement des matériaux de construction, ont vu leur volume quasiment doubler entre 2012 et 2015, pour baisser en fin de période.

L'évolution moyenne des marchandises en conteneurs montre un recul de -1,9% entre 2012 et 2015, pour remonter en 2016 ce qui donne une évolution moyenne de -0,2% sur la période sous revue. Le nombre de conteneurs équivalent 20 pieds - EVP, chiffre qui mesure l'activité du Port, est en baisse moyenne de 1,4% sur la période. Cela traduit la baisse des importations des marchandises.

Tableau n° 4 : Trafics portuaires assurés par le Port par nature

<i>en tonnes</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Marchandises en conteneurs	437 257	424 552	499 514	412 389	436 677
Véhicules roulier	7 005	8 240	7 745	6 770	7 656
Vracs liquides	364 855	392 409	399 241	416 681	360 920
Vracs solides	39 300	57 867	47 234	69 398	48 372
Total	848 417	883 068	953 734	905 238	853 625

Source : direction générale du PAP.

4.2 La plaisance bénéficie de l'essor de l'activité internationale

La plaisance regroupe les activités de croisières et de yachting.

Le trafic international et le trafic interinsulaire représentent chacun la moitié du total, contrairement à la période précédente où le trafic interinsulaire représentait en moyenne 70%. La comparaison avec les chiffres du trafic passager établi lors du précédent contrôle montre que la moyenne annuelle des croisiéristes internationaux a quasiment doublé (47 371 en 2016 contre 27 357 en 2010).

Le trafic des passagers de croisières a augmenté sensiblement sur la période, en conjuguant l'augmentation de la croisière internationale (4,2%) et l'essor de la croisière interinsulaire (12,8%), même si les chiffres sont en baisse en 2016. Au surplus, cette croissance soutenue entre 2012 et 2015 peut être assimilée en partie à un phénomène de rattrapage lorsque les données plus anciennes sont considérées: le Port a accueilli 96 970 passagers en 2004.

Par ailleurs le Port semble accompagner le développement de la marine de plaisance avec une année 2016 en forte augmentation (+ 32,7%) par rapport à 2015 et particulièrement la plaisance étrangère avec + 45,4%.

Tableau n° 5 : Fréquentation des ports de plaisance

	2012	2013	2014	2015	2016
Croisières trafic passagers hors Aranui III et V					
Croisière internationale	40 115	52 234	47 041	52 738	47 371
Croisière inter-insulaire (paquebots étrangers basés à Papeete)	28 649	34 698	60 841	53 054	46 360
<i>Sous-total</i>	<i>68 764</i>	<i>86 932</i>	<i>107 882</i>	<i>105 792</i>	<i>93 731</i>
Croisiéristes Aranui III et V	4 752	4 728	4 614	4 858	5 972
total croisières	73 516	91 660	112 496	110 650	99 703
Yachting de luxe - Quai des paquebots					
Nombre d'escales des yachts de luxe	95	104	54	55	55
Yachts de plaisance (nombre d'escales)					
Plaisance étrangère	248	181	148	251	365
Plaisance polynésienne	273	321	462	428	536
Total	521	502	610	679	901

Source : direction générale du PAP.

A cause d'un contrôle insuffisant, la circonscription maritime du Port accueille nombre de mouillages sauvages de navires de plaisance. Outre l'impact environnemental, le Port se prive ainsi de recettes, qu'il n'a d'ailleurs pas évaluées.

Le Port qui dispose du quai des yachts sur le front de mer, gère également la marina de Vaiare à Moorea et a délégué la gestion des marinas Taina à Punaauia et Nautisport près du port de pêche de Papeete.

4.3 La pêche est dans l'attente d'une politique locale

Le port de pêche de Fare Ute est chargé de recevoir les navires de pêche hauturière. Le Port assure l'accueil des navires de pêche au port de Papeete et suit les flux provenant de la pêche, tant à l'importation des appâts congelés qu'à l'exportation des produits de la pêche (poissons transbordés de navire à navire).

Le Port est dans l'attente d'une politique sectorielle de la pêche, ce qui lui permettrait d'envisager les volumes et les types de pêche prévus à terme, de façon à calibrer les investissements nécessaires en matière d'infrastructures (quai, chambres froides...). Un schéma directeur a été présenté par les services du Pays le 9 février 2017, mais n'est toujours pas validé en conseil des ministres.

Le secteur de la pêche connaît une évolution moyenne globale de +5% sur la période sous contrôle. Malgré cette progression moyenne positive, les chiffres semblent se stabiliser depuis 2013, sans atteindre le sommet de 2004 avec 1386 escales. La pêche interinsulaire représente en moyenne 87% des escales. Néanmoins, sa part est moindre qu'au cours de la période précédente (91% en moyenne).

Tableau n° 6 : L'activité de la pêche

<i>nombre d'escales</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Pêche internationale	133	155	157	154	152
Pêche interinsulaire	849	1025	925	1045	1025
Total	982	1180	1082	1199	1177

Source : direction générale du PAP.

Le port de pêche est géré par délégation de service public confiée à la société d'économie mixte - S3P. Le contrat d'affermage a été conclu pour une durée de 12 ans à compter du 1er janvier 2011. La société délégataire est assujettie, en contrepartie de la mise à disposition des ouvrages, de locaux et installations listés dans la convention, au versement d'une redevance mensuelle de 1,5 millions de F CFP. Face aux mauvais résultats enregistrés par la SEM S3P, le conseil d'administration du Port a autorisé l'établissement portuaire en sa séance du 21 juin 2017 à participer à la souscription du capital de la SEM S3P à concurrence de 35 millions F CFP maximum et à assurer la présidence de son conseil d'administration. A l'issue de cette opération de recapitalisation, le Port devrait être actionnaire à 72% du capital.

5 SITUATION FINANCIERE

5.1 Les principaux indicateurs de santé financière

5.1.1 Les soldes intermédiaires de gestion

L'administration des douanes collecte pour le compte du Port une taxe dénommée taxe de péage. Cette taxe est assise sur la valeur des marchandises transitant par le Port à l'entrée du territoire douanier de la Polynésie française. Ce droit ad valorem ne constitue pas une redevance, qui est la contrepartie d'un service public rendu. Il s'agit bien d'une taxe fiscale.

Cette taxe ne peut pas par nature être incorporée dans le calcul de la valeur ajoutée. La direction du Port a adopté dans sa gestion comptable ce principe depuis 2016. L'analyse qui suit est à périmètre constant, la taxe de péage est ainsi exclue de la valeur ajoutée sur l'ensemble de la période sous revue.

Ainsi, la valeur ajoutée a bénéficié sur la période d'un accroissement de 13 %, supporté par le développement des prestations (production vendue), et ce malgré une augmentation soutenue des charges courantes de fonctionnement (consommation en provenance des tiers) qui enregistrent une hausse de 20 %.

Tableau n° 7 : Soldes intermédiaires de gestion

	2012	2013	2014	2015	2016	variation
production vendue	1 792 558 777	1 908 480 023	1 927 955 215	2 028 757 755	2 084 764 648	16%
production immobilisée	8 157 859	2 924 592	2 924 592	4 660 365	785 642	-90%
Production de l'exercice (prest serv - la taxe péage)	1 800 716 636	1 911 404 615	1 930 879 807	2 033 418 120	2 085 550 290	16%
consommation en provenance de tiers	712 279 585	710 985 617	681 144 350	728 610 665	857 117 949	20%
VALEUR AJOUTÉE	1 088 437 051	1 200 418 998	1 249 735 457	1 304 807 455	1 228 432 341	13%
subventions exploitation		5 000 000				NS
impôts et taxes	38 309 375	46 297 344	46 275 374	46 780 567	50 177 121	31%
Charges de personnel	1 121 000 000	926 787 425	891 466 376	987 352 682	1 077 102 482	-4%
Excédent brut d'exploitation	-70 872 324	232 334 229	311 993 707	270 674 206	101 152 738	-243%
reprises sur amortissements et provisions, transferts de charge	341 037	0	36 535 357	54 128 924	44 821 664	13043%
<i>Taxe de péage</i>	<i>1 524 999 627</i>	<i>1 467 298 393</i>	<i>1 462 186 711</i>	<i>1 477 615 537</i>	<i>1 486 206 796</i>	-3%
Dotations aux amortissements et provisions	869 219 807	1 207 465 956	1 270 097 970	965 025 687	985 188 294	13%
Autres charges	32 505 190	13 460 304	53 786 657	21 802 801	19 248 712	-41%
résultat d'exploitation	552 743 343	478 706 362	486 831 148	815 590 179	627 744 192	14%
Produits financiers	916 229	602 130 796	0	8 511 236	7 116 133	677%
Charges financières	19 505 988	10 098 275	7 251 810	26 708 916	19 429 727	0%
Résultat courant avant impôts	534 153 584	1 070 738 883	479 579 338	797 392 499	615 430 598	15%
Produits exceptionnels	35 760 937	104 706 279	80 977 903	38 229 071	67 959 362	90%
Charges exceptionnelles	79 967 206	174 260 842	100 052 789	287 485 534	45 432 138	-43%
Résultat exceptionnel	-44 206 269	-69 554 563	-19 074 886	-249 256 463	22 527 224	-151%
Impôts sur les bénéfices	4 000 000	325 552 590	72 135 060	57 283 892	138 047 760	3351%
Résultat de l'exercice	485 947 315	675 631 730	388 369 392	490 852 144	499 910 062	3%

Source : CTC d'après les comptes du Port.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) correspond à la ressource fondamentale du Port. En ce sens, c'est l'EBE qui détermine de façon significative sa capacité d'autofinancement.

Le Port a enregistré en 2012 un déficit brut d'exploitation, les charges de personnel étant supérieures à la valeur ajoutée. Cette situation a été corrigée en 2013, la valeur ajoutée étant supérieure à 1,2 Mrd de F CFP, et les charges de personnel ramenées en-deçà d'un milliard de F CFP jusqu'en 2015. L'exercice 2016 enregistre une trajectoire défavorable, marquée par une contraction de l'EBE. La valeur ajoutée finance 82 % des charges de personnel (6 Mds contre 5 Mds F CFP).

La taxe de péage qui atteint chaque année près de 1,5 Md de F CFP constitue l'une des ressources importantes du résultat d'exploitation.

5.1.2 La capacité d'autofinancement

La CAF est égale à l'ensemble des produits encaissables moins l'ensemble des charges décaissables. Ce solde correspond à l'épargne utilisable pour le remboursement de la dette et pour le financement des opérations d'investissement. La CAF brute atteint en moyenne sur la période, hors produits exceptionnels, 1,5 Mrd chaque année, soit un niveau quasi équivalent à celui de la taxe de péage.

Tableau n° 8 : La formation de la CAF

	2012	2013	2014	2015	2016	variation
Excédent brut d'exploitation	-70 872 324	232 334 229	311 993 707	270 674 206	101 152 738	-243%
+Autres produits (taxe de péage)	1 524 999 627	1 467 298 393	1 462 186 711	1 477 615 537	1 486 206 796	-3%
-Autres charges	32 505 190	13 460 304	53 786 657	21 802 801	19 248 712	-41%
+Produits financiers	916 229	602 130 796	0	496 400	5 075	-99%
-Charges financières	19 505 988	10 098 275	7 251 810	19 597 858	10 900 666	-44%
+Produits exceptionnels	23 852 714	28 118 980	45 728 584	17 379 954	54 951 823	130%
-Charges exceptionnelles	23 630 279	17 374 423	15 448 947	9 666 247	1 526 598	-94%
-Impôts sur les bénéfices	4 000 000	325 552 590	72 135 060	57 283 892	138 047 760	3351%
+ Remboursement de l'emprunt GIE PAI	120 000 000	120 000 000	120 000 000	120 000 000	120 000 000	0%
CAF brute	1 519 254 789	2 083 396 806	1 791 286 528	1 777 815 299	1 592 592 696	5%
emprunt du port cpte gestion	321 195 971	85 390 147	80 323 714	79 338 829	85 071 526	-74%
emprunt du GIE	120 000 000	120 000 000	120 000 000	120 000 000	120 000 000	0%
CAF nette	1 078 058 818	1 878 006 659	1 590 962 814	1 578 476 470	1 387 521 170	29%
CAF brute - taxe de péage	-5 744 838	616 098 413	329 099 817	300 199 762	106 385 900	-1952%

Source : CTC d'après les comptes du Port.

La valeur ajoutée est essentiellement consacrée au financement des charges de personnel (1,2 Mds contre 1 Mrd F CFP). Le Port obtient sur la période une épargne positive, grâce principalement aux ressources procurées par la taxe de péage.

5.2 Le compte de résultat

5.2.1 Section de fonctionnement

Le Port dégage un solde positif moyen de 508 MF CFP entre 2012 et 2016. Malgré la baisse du trafic des marchandises, les recettes du Port connaissent une évolution moyenne de + 2,4% sur la période sous contrôle. Les dépenses de fonctionnement ont à nouveau augmenté en 2016, après avoir connu une stabilité en 2014 et 2015.

Après une forte progression en 2013 à la suite de la comptabilisation du gain en défiscalisation du GIE pour la construction de la gare maritime transféré au Port en 2013 (+ 602 MF CFP au compte 7611), le résultat de fonctionnement retrouve par la suite des niveaux plus habituels.

Tableau n° 9 : Le résultat de fonctionnement

	2012	2013	2014	2015	2016
Total recettes	3 362 748 458	4 087 633 397	3 510 579 778	3 611 902 888	3 691 703 375
Total dépenses	2 876 787 151	3 414 679 153	3 122 210 386	3 121 050 744	3 191 744 183
Résultat de fonctionnement	485 961 307	672 954 244	388 369 392	490 852 144	499 959 192

Source : direction générale du PAP.

5.2.1.1 Les recettes de fonctionnement

Après la forte augmentation des produits financiers en 2013 (+21,6%) évoquée supra, les recettes continuent leur progression grâce à la hausse des activités du Port (autres produits de gestion courante en 2014 et prestations de services en 2015). Les produits des prestations de services portuaires représentent en moyenne 68% des produits sur la période.

Tableau n° 10 : Ventilation par nature des recettes de fonctionnement

<i>en Mrds de F CFP</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Prestations de services portuaires (706)	2 426 844 068	2 467 450 771	2 421 417 873	2 531 524 943	2 567 931 686
Produits des activités annexes et ventes (708)	898 886 187	908 345 551	971 648 645	974 848 365	1 003 039 758
Production immobilisée (72)				4 660 365	785 642
Subventions exploitation (74)		5 000 000			49 140
Autres produits (75)		17 906			
Produits financiers (76)	916 229	602 130 796	-	496 400	5 075
Produits exceptionnels (77)	35 760 937	104 706 279	61 324 208	31 990 284	66 888 391
Reprises sur amort. et prov.(78)	341 037	-	56 189 052	68 382 547	53 003 693
Total des recettes	3 362 748 458	4 087 651 303	3 510 579 778	3 611 902 904	3 691 703 385

Source : direction générale du PAP.

5.2.1.1.1 Les composantes principales des recettes de fonctionnement

- Les prestations de services portuaires

Au cours de la période sous revue, les tarifs unitaires n'ont pas évolué à l'exception des redevances pour occupation du domaine public.

Parmi les prestations portuaires, les droits de port fournissent en moyenne 61,4% des recettes dont l'essentiel provient de la taxe de péage. Celle-ci atteint un montant de 1,5 Mrd F CFP en 2016²⁵. La taxe est applicable aux marchandises en provenance de l'extérieur du territoire et débarquées ou transbordées de navire à navire dans le port de Papeete. Cette

²⁵ (1) La taxe de péage a été instaurée par l'article 3 de la délibération n° 64-12 du 20 janvier 1964. Le taux de cette taxe fixée initialement à 2 % de la valeur en douane.

particularité est seulement partagée avec le port de Nouméa parmi les ports français. Son poids relatif a tendance à diminuer sur la période (- 2,5%). La direction générale du Port explique ce repli par une baisse en volume des marchandises importées accompagnée d'une extension de la liste des produits de première nécessité – PPN, qui en sont exonérés.

- Les produits des activités annexes

Les produits des activités annexes, produits domaniaux et ventes, qui correspondent notamment aux revenus des immeubles et aux redevances de stationnement, fournissent également des recettes non négligeables. 127 entreprises sont installées à Motu Uta et à Fare Ute sur le domaine terrestre du Port.

5.2.1.1.2 Des restes à recouvrer conséquents

Le montant des restes à recouvrer inscrit au bilan de l'établissement est passé de 1,3 Mrd F CFP en 2012 à 1,5 Mrd F CFP en 2016, soit + 15 %. Ce montant approche le double de celui relevé par la Chambre lors du contrôle précédent (948 MF CFP).

L'examen des restes à recouvrer indique que 119 millions de créances concernent les exercices 1991 à 2011. Ceci est d'autant plus préoccupant que, mécaniquement, l'ancienneté de la créance augmente le risque de non recouvrement.

En outre, la part des créances douteuses, celles dont le recouvrement semble très compromis, ne cesse de croître, pour atteindre 46,7% en 2016 des créances, soit 654 millions de F CFP cette même année.

La direction a indiqué que l'augmentation des impayés provient de la mauvaise santé économique de ses clients. Si ce facteur est par nature extérieur et donc échappe à son contrôle, ce n'est évidemment pas le cas de l'émission tardive des factures dans l'année, souvent au mois de décembre, pour des prestations rendues tout au long de l'année. En 2016 ces factures tardives représentent un montant de 115 millions de F CFP.

En dépit d'un taux de recouvrement pour les titres émis dans l'année qui atteint 78,1% en 2016, la Chambre demande à la direction du Port de réduire les délais entre la date du fait générateur et l'émission de la facture correspondante, ainsi que d'améliorer ses procédures internes de recouvrement. En effet, un stock important de créances peut altérer en partie la santé financière du Port et ainsi diminuer ses capacités d'investissement.

5.2.1.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement augmentent en moyenne de +2,7% sur la période. Elles sont passées de 2,9 Mds F CFP en 2012 à 3,2 Mds F CFP en 2016. Après une stabilisation en 2014 et 2015 celles-ci repartent à la hausse, en 2016.

Deux postes représentent 66% des dépenses de fonctionnement du Port :

- Les charges de personnel (1,08 milliard F CFP en 2016) ;
- Les dotations aux amortissements et aux provisions (1,04 Md F CFP en 2016), compte tenu de l'importance des infrastructures. Les dotations ont augmenté à partir de 2013 à la suite d'intégrations de travaux terminés.

5.2.1.2.1 Des dépenses de personnel en hausse depuis 2014

Les charges de personnel, qui représentaient 39% des dépenses de fonctionnement en 2012, ont baissé en 2013 pour remonter depuis 2015 et atteindre 33,7% des dépenses de fonctionnement en 2016. En retenant le périmètre des charges d'exploitation (comptes 60 à 66), les charges de personnel représentent en 2016 une proportion de 53,5% des charges de gestion.

Tableau n° 11 : Ventilation par nature des dépenses de personnel

	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunérations de personnel	881 865 332	661 859 957	633 688 990	714 260 137	788 209 076
Charges de sécurité sociale et de prévoyance	231 617 689	256 878 860	250 418 887	265 999 255	281 444 505
Autres charges sociales	7 516 979	8 048 608	7 358 499	7 093 290	1 077 215
Charges de personnel	1 121 000 000	926 787 425	891 466 376	987 352 682	1 070 730 796

Source : direction générale du PAP.

5.2.1.2.2 La forte progression des autres services extérieurs

Les dépenses enregistrées à ce chapitre concernent les prestations extérieures de personnel. Avec + 21,9% d'évolution moyenne en cinq ans, la part dans les dépenses de fonctionnement a augmenté de 168 MF CFP. Cette forte augmentation s'explique en particulier par le démarrage de la nouvelle gare maritime. Ce site classé ERP - établissement recevant du public, requiert selon la direction du Port, l'emploi d'agents de sécurité ainsi que des prestations de nettoyage.

Sur ce dernier aspect, la direction du Port a indiqué que le recours à des prestataires extérieurs est souvent nécessaire compte tenu « du coût plus élevé du personnel de l'établissement en raison de la grille salariale coûteuse²⁶ ».

5.2.1.2.3 Les services extérieurs

Ce poste comprend les dépenses liées aux travaux de locations, d'entretien et de réparations, primes d'assurance et études et recherche. Le poids des services extérieurs a baissé de 2,4% sur la période. Deux facteurs expliquent ce mouvement :

- Les travaux d'entretien et de réparations, passés de 154,6 MF CFP à 79,1 MF CFP en 2013 puis 61,7 MF CFP en 2015. En 2012, de gros travaux d'entretien avaient été réalisés, en particulier la poursuite de la rénovation de la digue récifale à la suite des dégâts causés par le cyclone Oli. Le montant de ces dépenses remonte en 2016 à la suite de travaux de désamiantage et de mises aux normes électriques ;

²⁶ Par exemple, une différence a minima de 529 F CFP/heure dans le domaine du gardiennage ou 194 F CFP/heure pour le service de nettoyage.

- La baisse des locations, notamment les charges immobilières. De ce point de vue, s'agissant de la construction de la gare maritime de Papeete, ouverte en avril 2012, le Port rembourse sous forme de loyer l'emprunt souscrit par le GIE Port autonome investissement dont les intérêts baissent. A l'issue de la période de défiscalisation la gare doit être cédée au Port autonome de Papeete.

5.2.2 Section d'investissement

5.2.2.1 Les projets d'investissement

Sur la période 2012/2016, le Port a consacré 5,1 milliards de F CFP aux dépenses d'équipement (comptes 20, 21, 23), soit une moyenne lissée de 1 milliard de F CFP par an. Pour rappel, ce montant était en moyenne de 1,7 milliard de F CFP lors du précédent contrôle.

Deux points sont à relever en ce qui concerne cette évolution :

- En 2013 les immobilisations financières dont le montant atteint 907 MF CFP, concernent essentiellement la comptabilisation du gain en défiscalisation du GIE port autonome correspondant à la construction de la gare maritime²⁷ ;

- En 2014 et 2015, les montants consacrés aux immobilisations en cours progressent assez sensiblement. Il s'agit, entre autres, des travaux réalisés à la marina de Papeete (front de mer, pontons et épis), le quai à l'Est du terminal de commerce international dédié à l'accueil des navires internationaux de pêche, les parkings du front de mer et les mises aux normes électriques et de sécurité de bâtiments.

5.2.2.2 La dette

Avec un seul emprunt en cours souscrit auprès de l'AFD et qui est arrivé à son terme en 2016, le Port est très peu endetté sur la période. La direction a indiqué qu'un emprunt (500 millions de F CFP) est envisagé pour l'année 2017.

L'établissement est également concerné par l'emprunt souscrit en 2011 par le GIE Port Autonome investissement d'un montant initial de 1,44 milliard de F CFP. Remboursable en 48 amortissements trimestriels, cet engagement doit arriver à échéance en 2021. Le Port autonome rembourse cet emprunt sous la forme de loyers versés au GIE.

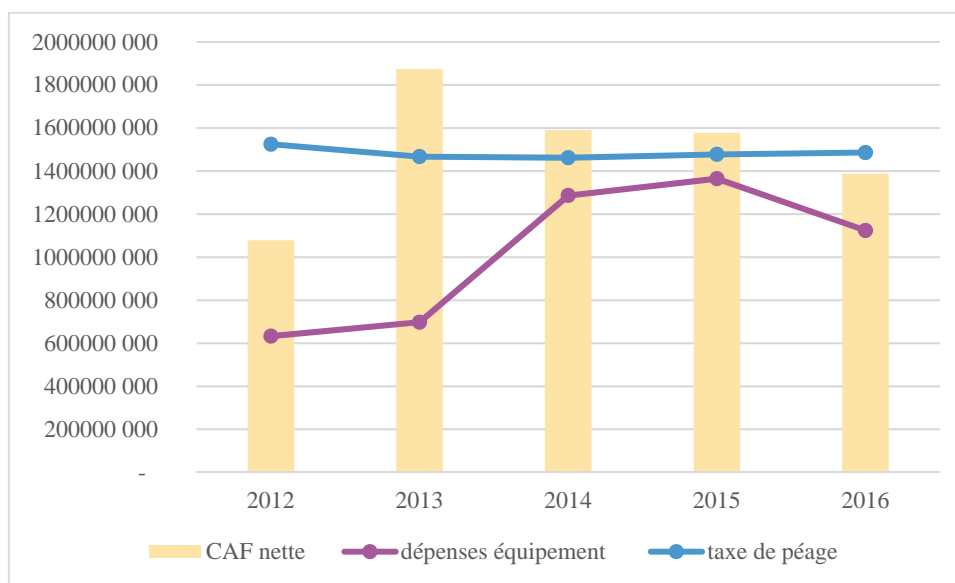
5.2.2.3 Le financement de l'investissement

Le financement des dépenses d'investissement provient exclusivement de l'épargne nette, qui atteint un total cumulé sur la période de 7,5 Mds F CFP, alors que les dépenses d'équipement sont de 5,1 Mds F CFP. La taxe de péage atteint un total cumulé sur la période de 7,4 Mds F CFP.

²⁷ (1) Soit 602 MF CFP inscrits en recettes fonctionnement et en dépenses investissement, et la comptabilisation des avances faites au GIE pour la construction de la gare maritime (365MF CFP). Ces deux sommes correspondent à la valeur de la gare maritime non financée par emprunt et qui sera transférée au port au terme de la période de défiscalisation (2022). Un jeu d'écritures annulant cette créance et la remplaçant par la valeur de la gare sera réalisé en 2022.

Cet écart de 2,3 Mds de F CFP entre l'épargne et la dépense d'investissement est justifié selon la direction du Port par des opérations prévues sur les années 2010-2013 qui n'ont pas pu démarrer jusqu'à la période la plus récente, car dépendantes de tiers qui doivent réaliser une partie des projets. Ainsi, le Port, pour être en mesure de rénover le nouveau quai pétrolier, dépend des sociétés pétrolières locales qui doivent également rénover leurs pipelines entre leurs cuves et ce quai.

Graphique n° 1 : Dépenses d'équipement et ressources



Source : CTC d'après les rapports de gestion.

5.3 Le bilan

L'analyse fonctionnelle du bilan du Port fait apparaître que le fonds de roulement bénéficie d'une amélioration sur la période (+17 %) pour atteindre en 2016 un montant de 2,975 Mds F CFP : les ressources stables permettent de financer les immobilisations.

Le besoin en fonds de roulement a enregistré sur la période une évolution à la baisse (- 15 %) : la diminution des créances diverses explique ce mouvement.

La trésorerie nette à la clôture de chaque exercice est positive et s'améliore sensiblement en fin de période (+ 77 %). Pour la première fois de son histoire récente, le Port a versé des dividendes au Pays à deux reprises, en 2013 (350 MF CFP) et en 2015 (205 MF CFP).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les recettes de fonctionnement ont progressé par rapport à la période précédente et ont été diversifiées. Même si la taxe de péage constitue encore une part importante des ressources, de nouvelles recettes permettent en effet de compenser en partie la faible progression de celle-ci.

Le Port autonome de Papeete a disposé au cours de la période sous revue d'un résultat de fonctionnement de l'ordre de 500 millions de F CFP en moyenne. Cela lui a permis de financer les investissements qui ont, certes, atteint un total cumulé de 5,1 Mds F CFP, sans recourir à des emprunts supplémentaires et de verser des dividendes au Pays à deux reprises, en 2013 (350 MF CFP) et en 2015 (205 MF CFP), mais sans non plus répondre à ses besoins, dont en particulier celui lié aux effets de la mondialisation du transport maritime.

En revanche, après s'être stabilisées en 2014 et 2015, les dépenses de fonctionnement recommencent à augmenter à la suite de travaux de rénovation, et de charges de personnel en hausse. En effet, des indemnités de départ ont été versées et de nouvelles prestations ont été proposées (marina, gare maritime).

Les indicateurs financiers sont favorablement orientés en 2017.

6 LES RESSOURCES HUMAINES

6.1 Une masse salariale en expansion malgré des effectifs relativement stables

6.1.1 L'absence de trajectoire cible et d'outils de pilotage de la masse salariale

L'arrêté n° 1473 CM du 26 décembre 1997, modifié, relatif à l'organisation et au fonctionnement du Port autonome de Papeete dispose en son article 19 que : « Le conseil d'administration fixe l'effectif maximal des agents de l'établissement, globalement et par niveau d'emploi. »

La direction du Port a justifié du respect des dispositions précitées en communiquant les délibérations du CA n°19/2011 et 28/2013. Un effectif plafond figure effectivement dans ces deux procès-verbaux, mais ce dispositif ne constitue pas en soi une trajectoire cible. Dépourvu d'objectif stratégique cible, le Port ne semble pas non plus disposer de tableaux de bord dans ce domaine. En effet, lors de l'instruction, il a été demandé à la direction du Port de lui communiquer ses outils de suivi et de pilotage des effectifs et de la masse salariale. La direction a indiqué que ces tableaux de bord sont en cours d'élaboration.

Recommandation n°8 : Inscrire un objectif pluriannuel d'évolution de la masse salariale, adossé à un organigramme cible.

6.1.2 Une réduction de la masse salariale constatée en 2013, contrariée par la suite

L'évolution des dépenses de personnel est essentiellement affectée par le rythme de versement des indemnités de départ. En outre, la remontée qui constatée à partir de 2015 est due également, selon la direction du Port, « à la progression de la provision pour indemnités de congés payés en raison d'un rattrapage dû à une méthode de calcul erronée au cours des années précédentes ». Elle résulte aussi de recrutements supplémentaires, et des décisions de revalorisation salariale.

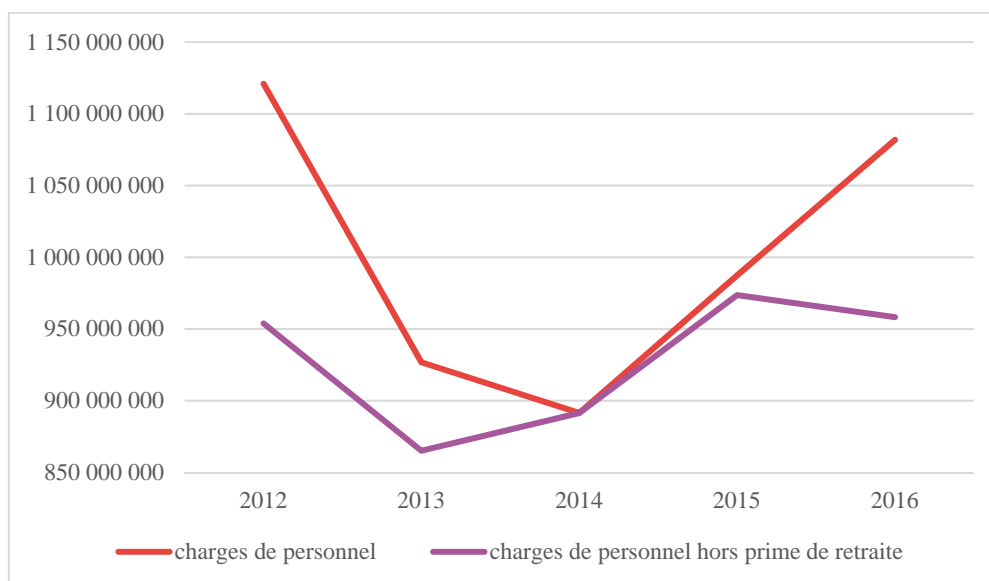
Tableau n° 12 : Ventilation par nature des dépenses de personnel

	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunérations de personnel	881 865 332	661 859 957	633 688 990	714 260 137	788 209 076
dont rémunération direction	76 051 956	68 919 938	67 800 120	82 879 863	88 543 687
dont remun division exploitation	82 861 383	82 315 897	85 011 200	102 743 991	108 349 824
dont rénum division technique-programmation	180 241 707	184 805 113	188 739 143	186 893 491	178 955 757
dont rénum division navigation police portuaire	282 261 834	279 552 024	286 662 776	274 823 394	287 275 961
dont indemnités de départ	167 021 861	21 764 820	-	13 693 927	123 616 801
Charges de sécurité sociale et de prévoyance	231 617 689	256 878 860	250 418 887	265 999 255	281 444 505
Autres charges sociales	7 516 979	8 048 608	7 358 499	7 093 290	1 077 215
Charges de personnel	1 121 000 000	926 787 425	891 466 376	987 352 682	1 070 730 796
Charges de personnel nettes d'indemnités de départ	953 978 139	905 022 605	891 466 376	973 658 755	947 113 995

Source : direction générale du PAP.

L'évolution nette des effectifs (sorties-entrées) est marquée par un solde net de -12 agents sur la période ; soit 31 départs pour 19 entrées. Or, la masse salariale est relativement stable entre 2012 et 2016. Ce résultat contrasté traduit l'effet de revalorisations salariales et d'un glissement vers un niveau hiérarchique des recrutements supérieurs. Les ouvriers (catégorie E2), agents de maîtrise (catégorie B1) et les chefs d'équipe (catégorie C1) sont les catégories dont la variation de salaire a été la plus importante. A cela s'ajoute des montants conséquents de prime capital retraite (cf. supra).

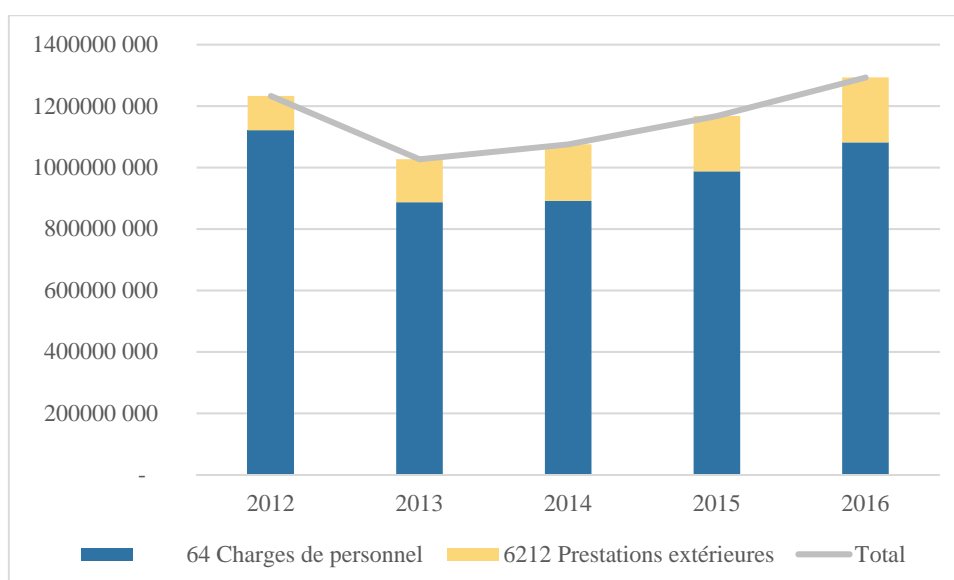
Graphique n° 2 : Poids relatif de la prime capital retraite



Source : CTC d'après les comptes.

Les charges de personnel sont stables sur la période (1,12 Mrd en 2012 contre 1,08 Mrd en 2016), alors que les prestations sous-traitées (c/6212) ont augmenté de 89 % (211 MF CFP en 2016 contre 111 MF CFP en 2012). Cette augmentation est la conséquence de l'extension du périmètre de la circonscription du Port, qui s'accompagne, de dépenses de personnel en matière de sécurité et de sûreté.

Graphique n° 3 : Charges de personnel et des prestations de services



Source : CTC d'après données de la direction générale du PAP.

Les départs à la retraite sont la principale raison de sorties de l'établissement.

Tableau n° 13 : Flux et effectifs des personnels

	motifs	2012	2013	2014	2015	2016	total
Réduction au 31/12/N d'effectifs permanents	Départ à la retraite	14	1			9	24
	Départ volontaire (détachement-démission)		1			1	2
	Fin de contrat		1		1	1	3
	Licenciement		1				1
	Décès				1		1
	Total sorties		14	4	0	2	11
Augmentation des effectifs permanents au 31/12/N	Catégorie A		1				1
	Catégorie B			2		1	3
	Catégorie C	1	2	1		1	5
	Catégorie D	1	1	3	2		7
	Catégorie E						0
	Contrats particuliers		2			1	3
	Total entrées		2	6	6	2	3
flux nets au 31/12/N		-12	2	6	0	-8	-12
effectif pourvu		142	134	136	138	139	

Source : CTC d'après les données de la direction générale du PAP.

Toutefois, la direction admet elle-même que la baisse des effectifs a ses limites. Il est donc nécessaire de jouer également sur l'effet prix, c'est-à-dire sur le coût du travail. Dans le DOB 2012, cet objectif apparaît clairement : « Au vu du montant des charges de personnel, leur diminution passe par une baisse des effectifs mais aussi par une diminution du coût unitaire²⁸. »

Au vu du coût moyen net par agent enregistré sur la période, hors primes de départ, un effort particulier a été conduit entre 2012 et 2013, avec une contraction des dépenses des personnels. Par la suite, la tendance s'est inversée (+ 6%).

Tableau n° 14 : Salaire annuel moyen par agent net des primes de départ

	2012	2013	2014	2015	2016
64. Charges de personnel	1 121 000 000	886 910 391	891 466 376	987 352 682	1 081 901 535
indemnités de départ	167 021 861	21 764 820	0	13 693 927	123 616 801
charges de personnel net d'indemnités	953 978 139	865 145 571	891 466 376	973 658 755	958 284 734
Effectifs au 31/12	142	134	136	138	139
cout moyen net /agent	6 718 156	6 456 310	6 554 900	7 055 498	6 894 135

Source : CTC d'après données de la direction générale du PAP.

²⁸ Cf. page 9 du DOB 2012.

En conséquence, le Port a réalisé des efforts entre 2012 et 2013 en parvenant à diminuer sa masse salariale. Or, ces efforts ont été annulés en majeure partie depuis, les effectifs ayant tendance à repartir à la hausse.

Par ailleurs, aucune comparaison de coût moyen par agent avec les autres ports français n'est possible, notamment parce que la structure des coûts est bien différente, à cause notamment de la spécificité des régimes locaux de sécurité sociale et de retraites.

6.1.3 Les effectifs de la police portuaire ont été réduits

Ce service représente une dépense annuelle, selon la direction, de l'ordre de 140 millions de F CFP.

Un audit de fonctionnement et d'efficacité du service de la police portuaire a été conduit en 2013. Les conclusions de cette étude sont accablantes : « un effectif pléthorique désintéressé par les missions, et manquant de compétence. Ce service est d'autant plus désuet que de nombreux ports fonctionnent en l'absence d'une police portuaire. »²⁹

La direction du Port a pris la décision en 2013, pour mettre fin à cette situation anormale, d'une part, de réduire les effectifs du service, et d'autre part, de reconsidérer le statut particulier en vigueur. Fin 2014, l'objectif affiché par la direction était en effet d'aboutir, à terme, à la suppression du service³⁰.

La réduction des effectifs a bien été engagée. Ce service compte en 2017, sept agents, et six début 2018, contre 28 en 2010. La moyenne d'âge au 1^{er} janvier 2018 est de 53 ans. Cette diminution est le résultat de départs à la retraite accompagné également d'un redéploiement d'une partie des effectifs dans les autres services du Port.

Les agents de la police portuaire qui sont encore en service ont en charge depuis le 1^{er} juin 2015 le contrôle des entrées et des sorties de la zone de transit international.

En ce qui concerne la réforme du statut des agents de la police portuaire, la direction du Port a indiqué que compte tenu de la réduction des effectifs, les huit agents en fonction ne peuvent plus bénéficier de dispositions particulières telles que les congés spéciaux de récupération, l'indemnité de sujétion, l'indemnité d'habillement, les majorations pour les heures effectuées les jours fériés et les majorations pour les heures effectuées de nuit et les jours non ouvrables³¹. Ces avantages ne découlent pas d'accord d'entreprise ou de convention collective mais de délibérations du Conseil d'administration.

²⁹ Extrait du DOB 2014.

³⁰ (Extrait du DOB 2015 : « La police portuaire compte aujourd'hui 18 agents (17 à fin mars 2015 avec la mise à la retraite d'un agent) contre 28 en 2010. Les effectifs de ce service, amené à disparaître, continueront de décroître en 2015 avec l'affectation de certains agents dans d'autres services. Quant aux autres, une décision devra être prise quant à leur maintien dans l'établissement compte tenu de leur peu d'efficacité, de leurs compétences très restreintes, et de l'absence de besoin pour l'établissement portuaire, d'autant plus que la police portuaire n'existe pas dans le code des ports. »

³¹ Prévus par les délibérations n°11/91 du 29 octobre 1991, n° 18/93 du 16 avril 1993 et n° 18/2008 du 1er septembre 2008.

La modification substantielle du contrat de travail envisagée par la direction, qui nécessite la dénonciation de ces usages, et notamment à cause de la perte financière subie, a conduit la direction du Port à envisager l'octroi d'une indemnité de compensation individuelle. Le Conseil d'administration a adopté les délibérations liées à cette nouvelle organisation. Or, en mai 2016, suite à un nouveau préavis de grève, l'effet de ces délibérations a été suspendu et l'organisation de travail prévue au 1er août 2016 n'a pas été mise en place.

La réforme du statut des agents de la police portuaire n'a donc pas abouti.

6.1.4 La réforme du service remorquage est sans cesse reportée

Le service remorquage compte 19 agents en 2017, dont la moyenne d'âge atteint 50 ans. Ceux-ci effectuent une moyenne de 900 rotations par an, avec quatre coques. La direction du Port a indiqué qu'à Nouméa, le service qui est externalisé comprend neuf agents qui assurent 2000 mouvements annuels.

Le Port a formalisé un objectif de rationaliser ce service³², notamment en vue de « sauvegarder l'attractivité du Port ». Depuis 2013, la direction a identifié les éléments pesant sur les coûts et donc sur le déficit structurel de ce service³³ :

- Le trop grand nombre de remorqueurs ;
- Le sureffectif du service ;
- L'organisation inadaptée du temps de travail. En particulier, les agents assurent une permanence nocturne alors qu'aucun mouvement de navire n'est enregistré.

Le déficit du service atteint près de 90 millions de F CFP par an, soit près d'1 milliard en 10 ans. La direction avait arrêté le principe que l'achat d'un nouveau bâtiment devait être concomitant avec la réforme du service³⁴. Un agenda de contraction des effectifs a été envisagé.

Or, à ce jour, aucune action de réforme n'a encore été engagée.

³² Extrait du DOB 2014 : « Des réductions d'effectifs restent disponibles au sein du service remorquage. S'agissant du remorquage portuaire, le déficit financier structurel de ce service ne nous laisse que peu de choix : le licenciement économique (couplé à un certain nombre de mesures de réorganisation) en vue de sauvegarder l'attractivité du port, et/ou l'externalisation de la profession. Cette dernière solution ne serait néanmoins que l'arbre qui cache la forêt car les surcoûts seraient transférés au délégataire qui les répercutera sur ses clients. Pire, aucun délégataire ne postulerait à la reprise de ce service car il refusera de supporter un déficit minimum annuel de 80 millions F CFP/an sans réorganisation préalable du service. Les licenciements économiques et/ou plan volontaire de départ sont donc inéluctables. »

³³ Cf. le DOB 2015.

³⁴ DOB 2016 : « La réorganisation du service du remorquage, qui reste une priorité, est reportée en 2016. La réorganisation du service du remorquage devra aboutir en 2016, suite à l'acquisition du nouveau remorqueur. »

6.2 Une réforme du statut des personnels qui se fait attendre

Le statut des personnels du Port date des années 80 ; il est à la fois ancien et constitué d'une succession de délibérations du conseil d'administration. Ces actes unilatéraux n'ont pas donné lieu à la mise en œuvre d'un document unique bipartite telle qu'une convention d'établissement.

6.2.1 Deux régimes de salaires coexistent

Le personnel navigant de l'établissement bénéficie d'un régime particulier, qui combine les dispositions du droit local et du droit national. A cet égard, la revalorisation des rémunérations est basée sur les plafonds de cotisation de sécurité sociale de l'ENIM³⁵. Les salaires forfaitaires des barèmes de l'ENIM sont révisés au vu des dispositions figurant au journal officiel de la République française.

Les autres membres du personnel sont placés sous le régime de droit local.

6.2.2 Un régime de congés bonifiés qui peine à être réformé

Les agents de la police portuaire effectuant la garde et la permanence dans la circonscription portuaire bénéficient d'un congé spécial de récupération d'une durée de 18 jours calendaires à prendre en trois périodes de six jours calendaires.

Le congé administratif est octroyé après trois années de service effectif pour les catégories A et B, après quatre années pour les autres catégories. Il s'agit de la possibilité de cumuler les jours de congés, dans un maximum de 48 jours et de bénéficier, pour soi et sa famille, de la prise en charge par l'employeur des frais de voyage vers la métropole ou dans un autre pays, ou dans une île de la Polynésie française autre que les îles du Vent. Cet avantage a été suspendu en 2012 et en 2013 dans un souci d'économie de moyens. Le conseil d'administration a souhaité aboutir à sa suppression en 2017.

En 2016, le Port a pris la décision de revenir sur sa position initiale de réformer le dispositif. Cet avantage est donc maintenu. Une dotation plafond fixée à 4,5 millions de F CFP par an a été prévue. La direction a indiqué qu'une délibération doit ramener le cumul des jours de congés à 30 jours ouvrables au lieu de 48 précédemment et dans le même temps uniformiser le droit à congés à tous les personnels titulaires après quatre années de service effectif. L'application de cette disposition est également envisagée pour les marins.

En outre, des jours de congés supplémentaires sont accordés en fonction de l'ancienneté : deux jours supplémentaires pour les agents ayant plus de trois ans d'ancienneté jusqu'à 24 ans d'ancienneté, quatre jours supplémentaires pour ceux ayant plus de 25 ans et six jours pour ceux ayant plus de 30 ans d'ancienneté. Les dispositions du code du travail ne sont

³⁵ Les assurés de l'ENIM sont les marins français embarqués, sur des navires de commerce, pêche ou plaisance immatriculés dans un département français de métropole ou d'outre-mer, dans les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon ou des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), en Polynésie française ainsi que sous certaines conditions les marins étrangers.

donc pas respectées. En effet, l'article Lp. 3231-10 du code du travail fixe l'attribution de deux jours de congés supplémentaires après 20 ans de service³⁶.

En conséquence, la Chambre rappelle à la direction générale la nécessité de respecter la réglementation et de mettre son régime de congés supplémentaires en conformité avec les dispositions du code du travail.

6.2.3 Des indemnités généreuses versées en dehors de toute logique de performance

Outre les rémunérations statutaires, les agents du Port bénéficient d'un certain nombre d'avantages pécuniaires sous la forme de primes diverses, qui ne dépendent, ni des résultats de l'établissement, ni de leur performance individuelle.

En 2016, le montant total de l'ensemble des primes versées est de 212 millions de F CFP, soit près de 20% du total des charges salariales. Sur les cinq années sous revue cela a représenté un cumul de près de 800 millions de F CFP.

La prime de fin d'année d'un montant maximal de 325 000 F CFP brut, pour les salariés ayant accompli une année complète de service effectif, est calculée au prorata du nombre de mois de service effectif. La prime est également accordée aux salariés ayant accompli six mois de service effectif, mais calculée au prorata du temps effectué ;

Une indemnité, dite prime capital retraite. En 2016, son montant individuel oscille entre 4 millions et 17 MF CFP.

Tableau n° 15 : Les primes octroyées au personnel

	Indemnité de départ	Indemnité de sujétion	Prime d'ancienneté	Prime de fin d'année	Prime fixe	Prime de stabilité	Prime de sujétion	total
2012	167 021 861	24 311 299	8 589 900	36 785 037	19 177 291	1 824 306	2 880 000	260 589 694
2013	21 754 820	24 829 230	8 889 075	37 278 785	18 850 248	2 385 213	2 880 000	116 867 371
2014		23 992 372	9 236 043	39 133 493	21 779 816	2 408 513	4 000 000	100 550 237
2015	13 693 927	20 243 013	9 379 902	40 572 603	16 472 768	2 725 854	6 240 000	109 328 067
2016	123 616 801	20 352 861	9 761 306	38 391 822	10 818 632	3 313 906	6 240 000	212 495 328
TOTAL	326 087 409	113 728 775	45 856 226	192 161 740	87 098 755	12 657 792	22 240 000	799 830 697

Source : direction générale du PAP.

³⁶ Article Lp. 3231-10 : La durée du congé fixée par l'article Lp. 3231-1 est augmentée : 1. de 2 jours ouvrables après 20 ans de service ; 2. de 4 jours après 25 ans de service ; 3. de 6 jours après 30 ans de service. Les années de service s'entendent d'une période continue ou non, dans la même entreprise.

6.2.4 Le maintien de l'indemnité de capital retraite malgré la demande de sa suppression dans le rapport précédent de la Chambre

Les agents statutaires et le personnel navigant bénéficient d'un régime d'indemnisation lors de leur départ de l'établissement, quel qu'en soit le motif, y compris suite à une faute lourde.

Un total de 326 087 409 F CFP a été versé au cours de la période sous revue à 31 agents du Port, soit une moyenne par agent de 10,5 MF CFP.

Aux termes de l'article 7.7.2 du statut du personnel, les bases de calcul sont extrêmement favorables aux salariés, puisqu'il est prévu que « le montant de l'indemnité de capital retraite est fixé au salaire brut (salaire de base + indemnité compensatrice) de l'agent multiplié par le nombre d'années de service de l'agent au Port autonome. Le montant du salaire pris en compte sera la moyenne des salaires brut (salaire de base+ indemnité compensatrice) des six derniers mois. ». Or, compte tenu de ces caractéristiques qui sont éloignées des principes de l'assurance retraite, cette indemnité dite de capital retraite est dans les faits une indemnité de départ.

Lors du précédent contrôle de la Chambre, la direction générale avait admis la nécessité de reconsidérer l'attribution de cette indemnité dans le cadre de la politique de maîtrise des coûts de l'établissement. Des propositions devaient être présentées au conseil d'administration afin de réformer ce dispositif³⁷.

La situation n'a à ce jour pourtant pas évolué.

Ainsi, dans cette hypothèse où tous les agents en poste actuellement bénéficieraient de ce dispositif, le Port devrait supporter une charge de 865 MF CFP, soit approximativement le montant moyen des dépenses annuelles d'investissement.

En conséquence, la Chambre demande impérativement une nouvelle fois à la direction générale de réformer l'indemnité de départ à la retraite.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En matière de gestion des ressources humaines, la seule variable d'ajustement mise en œuvre par la direction du Port a consisté en la réduction globale des effectifs suite à des départs à la retraite. Ces départs se sont révélés coûteux pour le Port, (326 MF CFP). La direction du Port n'est en effet pas parvenue à moderniser le statut de ses personnels, malgré les engagements pris dans ce domaine à la suite du rapport de 2012 de la chambre territoriale des comptes.

³⁷ Extrait du rapport définitif produit en 2012, page 37.

6.3 Méthodes de gestion des ressources humaines

6.3.1 Les bilans sociaux annuels

La direction du Port a transmis un ensemble de tables statistiques annuelles, qui reprennent les thèmes principaux d'un bilan social classique.

6.3.2 Règlement intérieur et charte informatique

Le règlement intérieur de l'établissement, applicable à l'ensemble du personnel, a été adopté par la délibération n° 47/2002 du 10 décembre 2002. Il fixe les règles générales relatives à la discipline, l'hygiène, la sécurité, les procédures et sanctions disciplinaires et les règles générales à l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations au travail.

Par ailleurs, l'établissement a adopté le 1er janvier 2013 une charte informatique.

6.3.3 Les fiches de poste et les projets de service

Des fiches de poste ont bien été rédigées, sans pour cela avoir bénéficié d'une validation par la direction, ce qui a empêché de communiquer ces documents aux salariés.

Le Port est dépourvu jusqu'à présent de projets de service formalisés. La direction du Port a indiqué sur ce point qu'en « l'absence d'une feuille de route claire ou de projet stratégique arrêté », l'établissement est conduit à décliner les projets de service au travers des débats d'orientations budgétaires annuels où des plans d'actions sont proposés et l'évaluation de leur mise en œuvre réalisée annuellement.

Depuis fin 2016, un nouveau plan stratégique est en préparation. Ce plan devrait impliquer l'ensemble du personnel sous l'impulsion de l'encadrement et déboucher sur un management plus participatif. Ce projet managérial doit reposer, selon la direction du Port, sur la cohérence de l'organisation entre les activités et les objectifs et sur la responsabilisation à tous les niveaux de la structure. Pour ce faire, un consultant a été chargé d'établir un diagnostic de fonctionnement permettant de formuler des préconisations d'actions à mener. Un comité de pilotage devrait être mis en place pour le suivi de la mise en œuvre des différents plans d'action.

La Chambre prend acte de l'annonce du lancement de ce projet collectif.

6.3.4 Le plan annuel de formation

Le Port a consacré à la formation au cours de la période sous revue un budget de 21,7 MF CFP.

La direction du Port indique répondre aux obligations imposées par le Code du travail en matière de formation. Dans le cadre des évaluations des risques professionnels, un plan

d'action est arrêté et celui-ci définit les formations HSCT³⁸. A partir de 2016, plusieurs sessions de recyclages ont été mises en place pour répondre aux obligations du code du travail. En outre, d'autres formations cœur de métier sont organisées chaque année ; Certaines sont programmées lors de l'établissement du plan de formation, d'autres sont organisées en cours d'année.

Les états récapitulatifs annuels communiqués lors de l'instruction pour justifier d'un plan de formation ne semblent pas bâtis à partir d'un recensement des besoins et d'une analyse approfondie. Aucun bilan qualitatif n'a été communiqué.

En conséquence, la Chambre invite la direction du Port à professionnaliser davantage sa politique de formation.

³⁸ Hygiène, sécurité et conditions de travail.



Les publications de la chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/ctc-polynesie-francaise>

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr