

La gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime « Dieppe-Newhaven »

PRESENTATION

Le département de la Seine-Maritime exploite depuis 2001 la ligne maritime Dieppe-Newhaven au travers d'un établissement public, le syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT), dont il détient l'essentiel des participations. Il s'est également porté acquéreur des infrastructures portuaires de Newhaven, par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte dont il détient 80% des parts, estimant que la propriété du port britannique était indispensable à la maîtrise de l'activité de transport et à son développement.

L'examen de la gestion du département de la Seine-Maritime, conduit par la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie, en 2001¹¹⁶, alors que l'opération était dans sa phase démarrage, avait permis de mettre en évidence les faiblesses du montage juridique et la fragilité des perspectives d'exploitation, alors qu'il apparaissait que le département assumait l'essentiel des risques juridiques et financiers.

En 2007 et 2008, l'examen de la gestion du SMPAT¹¹⁷ a permis à la chambre régionale des comptes de dresser un premier bilan de la mise en œuvre de cette opération en tout point originale et exceptionnelle.

116) Rapport public annuel 2002 : «Une opération de coopération décentralisée : la relance de la ligne maritime Dieppe-Newhaven ».

117) Ainsi qu'un contrôle, en voie d'achèvement, de la société d'économie mixte propriétaire du port de Newhaven.

I - L'implication risquée du département de la Seine-Maritime

Le département de la Seine-Maritime a décidé d'exploiter la ligne de transport maritime entre les villes de Dieppe et de Newhaven, en Grande-Bretagne, qu'une compagnie privée avait assurée jusqu'en 1999, et dont il jugeait le maintien vital pour l'économie dieppoise.

Deux instruments étaient créés dès 2001 pour réaliser cet objectif :

- un syndicat mixte, le syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT), associant plusieurs collectivités territoriales et divers établissements publics, mais dont le département de la Seine-Maritime détenait à lui seul près de 97% des participations,
- ainsi qu'une société d'économie mixte, dont le syndicat mixte détient 79,99% du capital, la société d'économie mixte locale transmanche (SMLT). Celle-ci a exclusivement servi au portage des parts de la société de droit anglais « Newhaven Port Properties » (NPP Ltd), qui possède les infrastructures portuaires de Newhaven, et dont l'acquisition, soit 3,425 M€, a été financée sur fonds publics provenant du département.

La maîtrise des infrastructures portuaires du terminal anglais était présentée comme le gage d'une exploitation satisfaisante de la ligne rebaptisée, pour l'occasion, « Transmanche Ferries ».

Dans son rapport public annuel de 2002, de manière très précoce, la Cour avait souligné les risques qu'une telle entreprise faisait courir au département : risques juridiques en raison, principalement, des incertitudes qui pesaient avant 2003 sur le bien fondé d'une intervention publique de cette importance dans le champ concurrentiel ; risques économiques, surtout, du fait que l'équilibre financier de « Transmanche Ferries » ne pourrait pas être atteint sans une augmentation des recettes d'exploitation de la ligne très supérieure aux prévisions de départ.

La Cour critiquait, en outre, la méconnaissance systématique des principes de la coopération décentralisée, derrière laquelle s'abritait pourtant l'intervention du département de la Seine-Maritime, et dont la plupart des dispositions (décret en Conseil d'Etat, convention précise entre collectivités, limitation à 50% des participations que des collectivités françaises peuvent détenir dans le capital d'une société étrangère), n'avaient pas été respectées.

Les vérifications, auxquelles la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie a procédé en 2007 et en 2008, ont révélé les difficultés de toute nature, rencontrées par la collectivité dans la gestion d'une activité commerciale qu'elle ne maîtrisait pas.

L'exposition du département est à la mesure de sa très forte implication dans les différents supports de l'opération. Crédité depuis l'origine de 97% des participations dans le SMPAT, dont il a décidé par ailleurs de garantir les acquisitions de navire, il a dû prendre acte du retrait, en 2005 puis 2007, de trois partenaires publics, dont le département de la Somme.

Non seulement l'exploitation du lien maritime transmanche repose sur un dispositif juridique « hétérodoxe » et fragile, mais elle est constamment déficitaire. Emaillée de surcroît d'actes de gestion aux conséquences économiques fâcheuses, elle ne se poursuit qu'au prix d'un soutien financier public important, malgré le choix fait en 2007, d'un mode de gestion délégué au profit d'un opérateur privé. L'enchevêtrement des participations l'engage, en outre, à concurrence de 78 % dans le capital de la société britannique NPP, dont le paiement des dettes se trouve aussi garanti.

II - Un dispositif juridique « hétérodoxe » facteur de fragilité

A - L'alibi de la coopération décentralisée

L'acquisition du port de Newhaven, et plus généralement la relance de l'activité transmanche, ont été présentées comme des opérations relevant de la coopération décentralisée, sans correspondre véritablement à la définition d'un partenariat équilibré entre collectivités publiques transfrontalières.

Certes, le code général des collectivités territoriales ne définit pas a priori le contenu des opérations de coopération qu'elles doivent mener dans le respect des accords internationaux (art. L. 1115-1). Toutefois, le législateur a exigé qu'elles relèvent d'un cadre précis. Les collectivités françaises et étrangères doivent s'engager réciproquement sur la durée, les modalités de financement et de contrôle d'une action menée en commun. Or, ni la convention de coopération signée le 22 juin 2000 par le département avec deux autorités locales britanniques, de portée très générale, ni le « protocole de coopération et d'alliance » établi entre la société d'économie mixte SMLT et un groupement de droit anglais

associant divers partenaires, demeuré depuis mars 2002 à l'état provisoire, ne correspondent à cette définition.

Quant à l'autorisation indispensable à la mise en œuvre de toute opération de coopération décentralisée, elle aurait dû relever d'un décret en Conseil d'Etat qui n'a jamais été sollicité.

Le dispositif retenu ne peut dissimuler que la société d'économie mixte locale de coopération transmanche qui à un objet très large (la promotion de l'activité transmanche), a été créée à l'initiative du département avec des fonds qu'il avait mis à la disposition du syndicat mixte. Jusqu'à aujourd'hui, son activité se limite au portage des parts en provenance d'une collectivité locale française dans la société anglaise qu'elle contrôle à 100 %. Négligeant les observations précédemment formulées par la chambre régionale des comptes et par la Cour des comptes, le département de la Seine-Maritime et le syndicat mixte (SMPAT) ont, par ailleurs, persisté à méconnaître les dispositions de l'article L.1112-4 du code général des collectivités territoriales qui limitent à 50 % le total des participations qu'une collectivité locale peut détenir dans le capital d'une personne morale de droit étranger.

En réalité, l'intervention directe du département de la Seine-Maritime dans l'exploitation d'une ligne internationale de transport maritime, par l'intermédiaire d'un établissement public (SMPAT) et d'une société d'économie mixte qu'il contrôle totalement, correspond assez peu aux critères habituels de la coopération transfrontalière. Conçue en dehors du cadre des compétences reconnues ordinairement par la loi aux départements, elle relève principalement de la volonté de soutenir une activité à caractère industriel et commercial susceptible de se révéler utile quelles qu'en soient les conséquences financières pour la collectivité publique.

A cette fragilité qui affecte le montage, depuis l'origine, s'ajoutent les conséquences financières d'une participation qui met la société d'économie mixte française, donc ses actionnaires publics, dans l'obligation d'honorer toutes les dettes de NPP, y compris celles nées de contentieux anciens sans rapport avec l'exploitation du lien transmanche.

B - Une exploitation entachée d'une irrégularité fondamentale

Une délibération de politique générale a été adoptée par le conseil général de la Seine-Maritime, le 1^{er} février 1999, afin d'autoriser son président « à prendre tous contacts et faire les acquisitions de bateaux pour préserver la ligne ». Mais ces dispositions prises à titre conservatoire ne répondent pas aux conditions habituelles de création d'un nouveau service public à caractère industriel et commercial. La gestion de la ligne a ensuite été confiée au syndicat mixte pour la promotion du lien transmanche dès sa création, sans la moindre décision formelle.

En pratique, le service de la ligne « Transmanche Ferries » a fait l'objet d'une création de facto, dès que le conseil d'administration du syndicat mixte a approuvé, en 2001, la location d'un premier bateau, le « Sardina Vera » et procédé, en 2002, à l'acquisition d'un second, le ferry « M/V Dieppe ».

Quant à l'acquisition du port de Newhaven, sur fonds majoritairement départementaux, elle n'a jamais fait l'objet d'une délibération du conseil général ou du conseil d'administration du syndicat mixte. Celui-ci a seulement statué sur la création d'une société d'économie mixte, dont il n'était pas précisé qu'elle allait acquérir un port britannique.

Ce défaut total de formalisme juridique lors du lancement de l'opération n'a jamais été corrigé. Il ne fait qu'aggraver le risque attaché à l'exercice des responsabilités d'opérateur et d'exploitant, qui sont susceptibles d'incomber directement au département ou à ses satellites. Le SMPAT a au demeurant exploité directement la ligne jusqu'en mars 2007 (date de son affermage), et le département assume pratiquement seul les conséquences financières du déficit d'exploitation accumulé depuis plus de sept ans.

III - Une exploitation constamment déficitaire

A - La faiblesse des recettes d'exploitation

1 - Une rentabilité hypothétique

Alors que le projet initial prévoyait un excédent de près de 16 millions de francs en 2006 (2,44 M€) et que le SMPAT prétendait au statut de service public industriel et commercial, ayant vocation à l'autonomie financière dès la mise en service de la liaison maritime transmanche, l'exploitation s'est constamment soldée par un déficit annuel variant de 1,1 M€(en 2003) à 19,9 M€(en 2006).

Durant les premières années de fonctionnement de la ligne jusqu'en 2003, les recettes d'exploitation attendues ont été fortement surestimées : elles n'ont représenté que 34,4% des prévisions en 2001, 62,2% en 2002 et 59,8% en 2003.

Pour atteindre l'équilibre budgétaire, il a dû être fait appel annuellement aux dotations du département : ce dernier aura ainsi injecté, depuis l'origine jusqu'à la mise en œuvre de la délégation de service public en mars 2007, environ 125 M€ A la clôture de l'exercice 2007, le département a dû encore verser à la société délégataire une dotation de compensation importante.

A partir de l'exercice 2004, premier exercice véritablement significatif car les fonds propres d'origine ont été consommés, pour un euro de recette d'exploitation, le contribuable a dû verser 1,7 € en 2004, 1,31 € en 2005 et 0,97 € en 2006.

De même, si l'on se réfère à une étude de la chambre de commerce et d'industrie de Dieppe, pour obtenir 14,5 M€ de retombées économiques sur le bassin dieppois en 2004, hors prise en compte des emplois induits, le contribuable a dû verser 19,5 M€

Cette fragilité des recettes commerciales trouve d'abord son origine dans une activité, qui, bien qu'en évolution croissante, n'assure pas un équilibre économique à cette opération. En effet, cette ligne s'inscrit dans une zone de trafic où étaient recensées, à l'été 2005, 14 lignes concurrentes reliant le littoral français de Roscoff à Calais au littoral britannique sans compter le tunnel sous la Manche qui, à lui seul captait 65,5 % de l'ensemble de la clientèle à destination de la Grande-Bretagne, tous pays européens d'origine confondus.

Parmi ses concurrents français, en 2004, selon une étude de l'Université de Caen, le port de Dieppe se retrouvait, en termes de passagers, avant-dernier devant Boulogne-sur-Mer avec 355 577 voyageurs et, en termes de fret, antépénultième devant Boulogne-sur-Mer et Roscoff avec 1 374 104 tonnes. Ces résultats de trafic relativisent son importance économique.

2 - Une commercialisation déficiente et des tarifs inadaptés

Les modes de commercialisation mis en œuvre ont aussi contribué à affaiblir les résultats. Il a été fait appel dans un premier temps au concours d'une entreprise privée, exploitante d'une ligne estivale concurrente, puis d'une société d'économie mixte locale ad hoc rapidement mise en liquidation.

Le déséquilibre récurrent, entre les charges et les produits, résulte aussi d'une grande insuffisance de bon nombre de recettes, attendues d'entreprises de transport, françaises ou étrangères, fragilisées par la situation économique. Le syndicat mixte a ainsi constaté une perte d'un montant global de 1,6 M€ sur les exercices 2004 à 2006.

La grille tarifaire adoptée par le conseil du syndicat mixte reposait sur un choix économique, contestable mais assumé, qui consistait à favoriser l'accroissement du chiffre d'affaires au détriment de la rentabilité. La faiblesse structurelle qui en résultait a été aggravée quand, au cours des années 2005 et 2006, certains tarifs encore plus avantageux pour la clientèle (passagers et fret) ont été appliqués. Pour les passagers, un tarif spécial pour un séjour de 3 journées a été expérimenté sans que le conseil syndical n'en soit informé a priori ; son coût pour l'établissement peut être estimé à 300 000 €. En ce qui concerne le fret, des rabais et des ristournes d'ampleur très variable ont été consentis au bénéfice de certains transporteurs, dans des conditions préjudiciables au syndicat mixte.

Alerté sur ce point, lors du contrôle de la chambre, le SMPAT a procédé à une régularisation de ses tarifs avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2006.

La tarification mise en œuvre, sans grande cohérence, s'est avérée insuffisante et les prix pratiqués ont dû être multipliés par deux en 2007 afin de préparer le passage à une délégation de service public.

3 - La perception de produits annexes

Pour rendre encore plus attractives les traversées, chacun des bateaux dispose de machines à sous, mises en service en dehors des eaux territoriales sous la surveillance de l'employé du bar. Ces machines à sous sont louées à une société britannique qui en assure la maintenance et perçoit 50 % des recettes. Or, les navires de « Transmanche Ferries », propriétés d'un établissement public local et battant pavillon français, n'ont pas la qualification juridique de navires de croisière qui seule aurait permis l'exploitation de jeux de hasard à bord. La délibération du 2 juin 2003 autorisant le président du SMPAT à signer la convention avec la société britannique prestataire avait cependant été soumise au contrôle de légalité. Enfin, il a été relevé qu'aucune fiscalité sur les produits des jeux n'avait été appliquée au SMPAT.

Par ailleurs, les bateaux n'ont pas disposé d'une gestion des marchandises adaptée pour l'avitaillement et l'approvisionnement des boutiques, ce qui a conduit au détriment de celles-ci, des ruptures de stocks voire à leur fermeture.

B - Des charges trop élevées

1 - L'acquisition des navires : un investissement particulièrement onéreux

Pour mener à bien l'exploitation, le SMPAT a aussi dû réaliser des investissements coûteux, indépendamment des frais de maintenance qu'il engageait par l'intermédiaire des deux sociétés filialisées sur le port de Newhaven constamment menacé d'ensablement.

a) La première génération de navires

Déjà locataire d'un premier navire dont il a été armateur, le syndicat mixte a procédé à l'acquisition d'un second bateau qui lui a été livré en 2002, le « M/V Dieppe », qui a coûté 14,75 M€ Cet investissement a été financé, pour partie, par 11,25 M€ de fonds propres et, pour le solde, par la contractualisation d'un emprunt de 3,5 M€ En 2003, le SMPAT a souhaité renégocier, auprès de l'établissement financier émetteur, cette dette, par la contractualisation d'un nouvel emprunt de 13 M € dont le solde, par rapport au rachat du capital restant dû de 2 M€, n'a pas été affecté et a donc servi à financer irrégulièrement des charges de fonctionnement.

Le « M/V Dieppe » a conservé, du 28 janvier 2002 au 24 février 2003, un pavillon des Bahamas. Des démarches ont ensuite été effectuées pour qu'il batte pavillon des terres australes et antarctiques françaises (TAAF), ce qui lui fut refusé par le ministère des transports

La convention d'armement passée avec une société privée pour la gestion de ce navire le 25 février 2002 a été critiquée par la direction des affaires maritimes en mars 2003, qui a mis en cause la présence importante de marins d'origine étrangère en situation irrégulière. Le ministère de tutelle s'estimait dans l'impossibilité d'identifier 22 des 48 membres d'équipage. Au même moment, des problèmes de maintenance du navire sont d'ailleurs apparus, démontrant ainsi que le SMPAT ne parvenait pas à contrôler la qualité des prestations opérées par la société d'armement avec laquelle elle avait passé un contrat.

b) La seconde génération de navires : une coûteuse opération de défiscalisation

Le SMPAT a ensuite acquis en 2004 deux autres navires, dans le cadre d'une opération critiquable du fait du coût qui en résultera *in fine*, sinon par la complexité de son montage.

Cet achat a été effectué auprès de chantiers navals espagnols, par l'entremise d'une banque britannique, dans le cadre d'une opération très complexe de défiscalisation, réalisée au profit d'entreprises étrangères ayant des filiales sur le territoire ibérique.

Du point de vue de l'établissement public français, qui ne disposait plus de fonds propres suffisants, le montage financier associé, pour chaque navire, un contrat de crédit-bail, assorti d'une obligation d'acquisition et non d'une simple option d'achat, ainsi que les différents emprunts souscrits auprès de la banque anglaise.

A aucun moment, le syndicat mixte n'a eu connaissance de l'identité de la totalité des dix intervenants étrangers qui, par un jeu en cascade de crédits-baux, ont été financièrement intéressés à l'opération. En outre, le montage aura eu pour conséquence de doubler le prix défiscalisé des deux navires achetés. En effet, la procédure retenue avait pour objectif apparent de faire acquérir au prix de 42 M€ pièce, chacun des deux navires, dont le prix de vente hors défiscalisation, s'élève à 60 M€

Or, le syndicat mixte aura déboursé en définitive, lors du dénouement de l'opération:

- pour le « M/V Côte d'Albâtre » 101,6 M€ dont 54,9 M€ de frais financiers¹¹⁸,
- pour le « M/V Seven Sisters » 105,3 M€ dont 58,1 M€ de frais financiers.

Chaque navire aura ainsi respectivement coûté 2,18 fois et 2,23 fois son prix initial.

Face à la complexité d'un tel montage (plus de 60 instruments juridiques), le syndicat a dû recourir à l'expertise de cabinets spécialisés et acquitter en frais d'études et commissions un montant très onéreux de 1,7 M€. Cette opération pour le moins exceptionnelle n'a pu, au demeurant, être enregistrée comptablement que par l'artifice d'un recours à la notion de partenariat public-privé. Elle s'apparente en fait à une opération de location avec obligation d'achat dont les loyers, dépenses de fonctionnement, sont financés par un recours à un emprunt relais, qui constitue une recette d'investissement. Enfin, l'organisme prêteur, pourtant très fortement rémunéré (pour près de 113 M€) a souhaité se prémunir de tout risque en exigeant la caution à 100 % du département de la Seine-Maritime, caution qui lui a été accordée.

Ces navires, censés être acquis pour être immédiatement exploitables sur la ligne maritime, mais dont la capacité réelle s'est avérée inférieure de 15 % à celle exigée par le cahier des charges, ont dû faire l'objet *a posteriori* d'aménagements pour un montant supplémentaire de 2 M€ hors marché, auxquels s'est ajouté un investissement dans le port de Newhaven de 222 353 € afin de pouvoir les accueillir.

2 - Une gestion courante non maîtrisée

Après la cession du « M/V Dieppe » en 2006 et avec l'arrivée des deux nouveaux navires, il est apparu souhaitable aux responsables du syndicat mixte d'exploiter totalement la ligne, sans recours aux services d'un prestataire privé. Il s'agissait de maîtriser désormais seul l'ensemble des paramètres nécessaires à la gestion du service. Le SMPAT a donc procédé, en 2005 et 2006, au recrutement par contrat de 195 marins, par la voie contractuelle puisque les règles de la fonction publique territoriale ne prévoient pas de tels statuts. Si depuis mars 2007, l'entreprise délégataire de la ligne supporte bien la charge des rémunérations relatives

118) Les frais financiers recouvrent : les intérêts et les autres frais, dont les commissions. L'ensemble porte sur une vingtaine d'années.

à ces recrutements, celles-ci devront être réintégrées dans le budget de l'établissement public à l'issue de la convention de délégation.

Sous la pression sociale, la rémunération des agents du SMPAT a également connu des évolutions très favorables en faveur de ces derniers. Ainsi, les agents sédentaires rémunérés en dehors de toute référence à une grille indiciaire ont-ils bénéficié en 2007, avec effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2005, d'un supplément familial et d'une prime exceptionnelle, en dépit de l'interdiction faite aux agents rétribués sur un taux horaire ou à la vacation de bénéficier de cet avantage.

De même, par le jeu de financements en cascade au travers de la SEM propriétaire du port de Newhaven et de sa filiale NPP, le syndicat mixte a dû contribuer, en recourant à des fonds publics prélevés sur le contribuable local, au financement des retraites de salariés du secteur privé britanniques totalement étrangers à l'exploitation de la ligne, pour un montant de 678 761 £ (990 991 €), ceci afin d'apurer un contentieux ancien dont était grevée la société NPP.

Enfin, l'activité de la ligne a été contrariée par un nombre important d'accidents et d'incidents dont, sur la seule période 2001-2005, onze échouements, huit heurts, un début d'incendie et un abordage avec un autre navire. Certains ont généré des contentieux, voire le paiement d'amendes, tel un cas de pollution par hydrocarbure, dont un a conduit le SMPAT à régler une amende de 36 500 € aux autorités britanniques. L'ensemble de ces événements aura coûté au SMPAT en pertes d'exploitation, surprimes d'assurances, réparations et dédommagements divers, la somme globale de 6,6 M€ entre 2001 et 2007.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

La Cour des comptes s'était inquiétée, dès 2002, des conséquences de la reprise de la ligne maritime Dieppe-Newhaven pour le département de la Seine-Maritime, acteur principal du dispositif, appelé à supporter seul « l'essentiel d'un éventuel déficit d'exploitation ». Cette crainte est devenue réalité et, par-delà les organismes qu'il a mis en place, le département assume seul les très lourdes conséquences financières d'une décision de gestion qu'il a prise sans analyse sérieuse préalable. Ainsi, le déficit cumulé d'exploitation atteignait, à la date du 31 décembre 2007, la somme de 128 M€.

Certes, des circonstances locales, tenant à la volonté de maintenir une activité maritime et portuaire dans la région dieppoise, fût-ce au prix fort, peuvent expliquer un choix, effectué dans la précipitation, à un moment où, de surcroît, l'état des finances du département semblait autoriser la réalisation d'investissements audacieux.

En l'absence de prévisions économiques reposant sur une analyse réaliste de la situation, mais surtout sans maîtrise réelle du savoir-faire nécessaire à l'exercice d'un métier nouveau pour lui, le département s'est lancé, pratiquement en solitaire, dans une activité commerciale à la rentabilité aléatoire, accompagnée d'un investissement hasardeux, et en grande partie irrégulier, dans un port étranger.

Les modifications continues du mode de gestion retenu, en régie directe mais avec achat des prestations d'armement avant 2006, puis en régie directe après recrutement direct de marins en 2006, en gestion déléguée à un fermier depuis 2007, traduisent les hésitations d'une collectivité territoriale qui subit, plus qu'elle ne maîtrise, les contraintes d'une activité commerciale spécifique à laquelle elle ne s'était pas préparée.

A court et moyen termes, aucune issue financièrement indolore pour les finances du syndicat mixte, donc du département, ne semble pouvoir être envisagée. L'exploitation de la ligne se poursuit, certes dans le cadre d'une gestion déléguée, mais dans un contexte toujours aussi fortement concurrentiel où le contribuable départemental est appelé régulièrement à compenser la faiblesse des recettes d'exploitation.

Cependant, un enseignement de portée plus générale peut être tiré de ces constatations.

En effet, aucun des mécanismes juridiques formels (autorisations préalables, exercice du contrôle de légalité etc.) qui entourent normalement la phase initiale d'une telle opération, n'a pu fonctionner correctement et ainsi donner l'alerte quand il en était encore temps. Pour ne prendre que l'exemple du contrôle de légalité et sans exagérer la portée d'une mission que le représentant de l'Etat exerce avec les seuls moyens des services déconcentrés, l'examen de conformité à la loi des décisions prises par les responsables locaux, au moment de lancer une opération complexe ou exceptionnelle, permet d'instaurer, au moment le plus opportun, un temps de réflexion susceptible de sécuriser juridiquement mais aussi d'améliorer le dispositif retenu par la collectivité.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Dans son précédent rapport, en 2002, sur la gestion de la ligne de transport maritime Dieppe-Newhaven, la Cour des comptes avait souligné les risques économiques pris par les Collectivités dans la conduite de ce projet ainsi que les risques juridiques tant nationaux que communautaires résultant des choix effectués pour l'exploitation de cette ligne.

Cette initiative, prise dans l'urgence suite au retrait de l'opérateur privé qui assurait cette desserte (il s'agissait de l'armateur britannique « P&O – Stena ») et en l'absence de tout autre opérateur intéressé, visait à soutenir l'économie de la région de Dieppe, ainsi fragilisée, ainsi que tous les emplois directs ou indirects liés à cette activité.

La ligne n'ayant pas atteint son équilibre économique dans les délais initialement prévus, le choix initial de l'investisseur avisé a été remis en question avec la création d'un service assorti d'obligations de service public et un appel d'offres européen afin de satisfaire aux règles communautaires sur les aides d'Etat. La délégation de service public a été conclue fin 2006 et confiée à Louis Dreyfus chargé d'exploiter cette ligne à partir de janvier 2007 pour une durée de 8 ans.

L'opération de reprise de la ligne Dieppe-Newhaven par le Conseil général du département de la Seine maritime s'est faite, ainsi que la Cour le souligne, dans le cadre d'une coopération décentralisée mal définie entre collectivités transfrontalières. Cette coopération a permis au département de fixer, dans le cadre d'une délégation de service public, des obligations de service comportant une grille tarifaire privilégiant l'accroissement du chiffre d'affaires au détriment de la rentabilité mais visant à rétablir et à développer dans des délais relativement brefs le trafic de la ligne délaissée par ses anciens utilisateurs.

Le relevé de constatations de la Cour, montrant les difficultés auxquelles s'est heurtée la Collectivité dans cette opération n'appelle pas d'observations particulières de ma part. Je souhaite toutefois apporter quelques remarques sur les points suivants :

- La Cour relève l'installation de machines à sous à bord des navires de Transmanche ferries. Il faut rappeler que celle-ci est interdite sur les navires battant pavillon français immatriculés au registre métropolitain-DOM. L'ouverture de casinos ne devrait être autorisée (un projet de décret est en cours d'élaboration) que pour les seuls navires immatriculés au registre international français (RIF), registre non autorisé sur les liaisons passagers intracommunautaires.

- La Cour souligne un coût d'acquisition final des navires particulièrement élevé. Le prix d'acquisition final, voisin du double du prix des navires, n'est cependant pas exceptionnel compte tenu du fait que les navires représentent des investissements particulièrement lourds. Ils sont le plus souvent financés sur la base de crédits ou de leasing conclus sur des durées longues en rapport avec la durée moyenne d'exploitation d'un navire, qui est de l'ordre de 20 à 25 ans.

- La Haute juridiction rappelle par ailleurs les critiques de la direction des affaires maritimes (DAM) de mars 2003 relatives à une convention d'armement du navire « M/V Dieppe » entre le syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche, agissant pour le compte du Conseil général, et une société privée, en raison de la situation irrégulière de marins de ce navire.

S'agissant d'un navire battant pavillon des Bahamas, il convient de rappeler que l'autorité du pavillon, l'Etat des Bahamas, est responsable de la bonne application, par les armateurs ayant des navires inscrits à son registre, des conventions internationales ratifiées.

La France a effectué des contrôles sur ce navire qui faisait régulièrement escale dans son port. Elle a ainsi constaté que la qualité des marins à bord ne correspondait pas avec les documents officiels mis à la disposition par l'armateur – y compris la liste des effectifs et leurs qualifications – et peut conclure que la situation de ce navire n'était pas conforme, les marins étrangers embarqués sur ce navire n'étant pas en situation régulière.

Il appartient à l'autorité du pavillon (l'Etat des Bahamas) de veiller à ce que les navires relevant de son registre appliquent les textes en vigueur.

En ce qui concerne enfin les divers incidents relevés entre 2001 et 2005, ils correspondent à la période d'exploitation de navires anciens et sont antérieurs à la mise en œuvre de la délégation de service public. Celle-ci est assurée depuis le mois de mars 2006 par Louis Dreyfus Armateurs, armateur exploitant par ailleurs une flotte constituée de navires, câbliers, de recherche, de transport de vracs et de navires mixtes fret passagers, notamment sur le Transmanche au départ du Havre. L'exploitation de navires neufs par un armement dont le professionnalisme est reconnu devrait limiter le risque de voir de tels incidents se reproduire.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE MER ET
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Vous trouverez ci-après les éléments de réponse qu'appelle de ma part l'insertion de la Cour des comptes sur « La gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime Dieppe Newhaven ».

Comme elle l'avait déjà fait dans son précédent rapport de 2002 sur « La gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime Dieppe Newhaven », la Cour souligne les incertitudes, tant juridiques qu'économiques, qui pesaient sur l'intervention du Conseil général de la Seine Maritime dès l'origine du projet. Elle critique, en particulier, le défaut de formalisme juridique de l'ensemble de l'opération. Elle souligne notamment les incertitudes relatives à la légalité de cette intervention publique dans le champ concurrentiel ainsi que la méconnaissance des principes juridiques de la coopération décentralisée et du régime juridique de création des sociétés d'économie mixte locales. Enfin, la Cour dénonce les risques économiques et financiers pris par la collectivité du fait du déséquilibre financier récurrent de la ligne transmanche.

Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, tant au niveau central qu'au niveau local, au cours de diverses réunions et à l'occasion de courriers d'observations, a appelé l'attention du département de la Seine-Maritime sur les risques divers auxquels il s'exposait, dans le cadre de ce projet.

Il estime pertinent d'évoquer quelques éléments complémentaires à l'appui de l'analyse produite par la Cour qu'il partage. Ces éléments ont déterminé l'intérêt local à agir de la collectivité.

- **Concernant le contexte et la genèse de la réouverture de la ligne,** *il convient de rappeler que le Conseil général de la Seine-Maritime a fédéré autour de lui en 2000 les communes portuaires de la côte normande, Dieppe et Fécamp, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) en exercice sur leur territoire ainsi que le département de la Somme.*

A l'origine du projet, les collectivités publiques ont été confrontées à des difficultés importantes au moment de l'abandon de la ligne par le dernier opérateur privé.

Cette ligne, bien que d'un niveau d'activité modeste dans la totalité du trafic transmanche présentait néanmoins une activité économique jugée vitale pour le port de Dieppe et sa région.

Les efforts de tous les acteurs intéressés au dossier (Etat, collectivités, chambre de commerce) pour trouver un opérateur privé pour la liaison Transmanche sont restés vains. Une absence prolongée de liaison aurait inéluctablement conduit les sociétés de transport à réorienter leur trafic sur d'autres ports de façon définitive, y compris en déplaçant leur siège social. Devant cette carence, le mouvement, à peine ébauché, se devait de recevoir

une réponse rapide et adaptée pour éviter d'accroître encore plus les problèmes économiques de la ville de Dieppe et de sa région.

Face à la carence d'initiative privée et en l'absence d'une réelle concurrence entre opérateurs, les divers partenaires publics (départements de la Seine-Maritime et de la Somme, villes de Dieppe, du Tréport, de Fécamp, CCI de Dieppe...) directement intéressés à l'avenir de la région dieppoise et au-delà, ont donc décidé de prendre le risque eux-mêmes et ont créé un syndicat mixte à cet effet.

Le Conseil général de la Seine-Maritime a donc initié la constitution du Syndicat Mixte de Promotion de l'Activité Transmanche (SMPAT) afin de permettre le rétablissement de la ligne Transmanche, une fois que toutes les tentatives pour trouver un opérateur privé eurent échoué.

La relance de la ligne a fait l'objet de plusieurs débats au sein de l'assemblée départementale, notamment le 10 mai 2000, l'assemblée ayant délibéré à l'unanimité en faveur de la relance et de l'accord de coopération transfrontalière qui sera signé le 22 juin 2000.

Compte tenu de la difficulté d'établir un partenariat de coopération équilibré avec les collectivités locales britanniques et de mettre en œuvre des aménagements améliorant les accès au port de Newhaven, le Conseil général de la Seine-Maritime a souhaité se dégager des actifs acquis à Newhaven dès la fin 2003. Néanmoins, les négociations sur la revente du port de Newhaven n'ont pas encore abouti.

• *Concernant les difficultés d'équilibrer l'exploitation et l'acquisition de nouveaux ferries.*

Compte tenu des retombées économiques de la liaison transmanche, le département de la Seine Maritime et les autres collectivités partenaires ont souhaité poursuivre leur action, en tenant compte des enseignements tirés de la période d'exploitation de la ligne entre 2001 - 2004 :

- *le coût du service est maintenant connu par la collectivité,*
- *la ligne Dieppe-Newhaven ne peut fonctionner sans compensation, compte tenu du coût des contraintes de service public imposant un fonctionnement 365 jours par an.*

Les collectivités partenaires ont donc décidé qu'il convenait d'assurer la pérennité de cette liaison et à cet effet ont :

- *d'une part engagé la construction de deux nouveaux car-ferries plus sûrs et plus fiables en remplacement des deux navires actuels trop vétustes et mal adaptés aux contraintes techniques de la liaison pour améliorer la qualité du service, notamment sa régularité,*
- *d'autre part, décidé de faire évoluer le mode de gestion actuel vers une délégation de service public.*

A l'issue de réunions de travail avec l'administration et la consultation de cabinets conseils, le Conseil général a engagé une procédure de délégation de service public recourant à l'affermage maritime et a conservé un partenariat incarné par le SMPAT à cet effet.

La délégation de service public a été lancée en début 2006 et conclue en décembre 2006. Le délégataire a pris en charge la ligne en janvier 2007 pour une durée de 8 ans ; une compensation financière relative aux obligations de service public (OSP) définies dans le cahier des charges est établie à hauteur de 15 M. d'euros /an.

Il ressort que le Conseil général a engagé des négociations dès 2004 afin de vendre les actifs portuaires de Newhaven ; le Conseil général souhaite conserver un droit d'occupation temporaire (20 ans), à Newhaven, qui correspond à la durée du crédit-bail des 2 ferries.

La presse s'est fait l'écho des propositions britanniques ; cependant le processus de vente du port de Newhaven n'a pas encore abouti.

Le déséquilibre récurrent de l'exploitation de la ligne transmanche est connu et suivi par le Préfet de Seine Maritime. La collectivité territoriale a été tenue informée de l'avis du Préfet à ce sujet.

L'opération d'emprunt conduite en 2003, en vue de financer l'acquisition d'un nouveau ferry et devenue sans objet du fait du recours au leasing, a conduit les ministères des Finances et de l'Intérieur à autoriser, après instruction de la demande du SMPAT par le Préfet de Seine Maritime et le Trésorier-payeur général de Seine-Maritime, et après avoir eu des assurances préalables sur la suite qui lui serait donnée, à autoriser de façon exceptionnelle le virement de l'excédent d'investissement (9,8 M. d'euros) sur la section d'exploitation.

Soucieux de la maîtrise des dépenses de la collectivité départementale, le Préfet de Seine Maritime avait demandé par courrier du 16 août 2004 au Trésorier Payeur général de la Seine Maritime d'évaluer les conséquences financières générées par les contrats de crédits-bails des 2 ferries, suite à une réunion de travail tenue en préfecture.

Les conclusions de ces consultations ont été portées à la connaissance du Président du Conseil général de la Seine Maritime en septembre 2004.

En outre, le Préfet de Seine Maritime a adressé au Président du Conseil général une lettre d'observations, le 4 octobre 2004, appelant son attention sur la charge financière à supporter par la collectivité et le risque encouru lié à la situation déficitaire chronique de l'exploitation de la ligne. Le Conseil général a par ailleurs fait connaître que la poursuite de l'exploitation de la ligne était liée au bon fonctionnement de la délégation mise en œuvre.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DÉPARTEMENT DE LA
SEINE-MARITIME, PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE
PROMOTION D'ACTIVITÉ TRANSMANCHE**

Je ne peux que prendre acte et souscrire à la majorité des observations et conclusions portées dans l'insertion de la Cour des comptes « la gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime Dieppe-Newhaven ».

Toutefois, je tiens à apporter les précisions suivantes sur trois points qui me paraissent essentiels :

L'implication risquée du Département de la Seine-Maritime

Cette opération complexe, engagée dans le but de soutenir l'économie dieppoise, se heurte depuis le début à une réalité économique qui ne permet pas d'espérer un retour à l'équilibre financier sans un retournement de situation improbable à ce jour, contrairement aux prévisions initiales présentées en 2000-2001 et confirmées en 2002-2003.

C'est pourquoi, dès ma prise de présidence du Département et du Syndicat Mixte pour la Promotion de l'Activité Transmanche (SMPAT), j'ai souhaité donner de nouvelles orientations, à savoir :

- vendre à court ou moyen terme la compagnie Newhaven Port and Properties Ltd (NPPI) et liquider par la suite la Société d'Economie Mixte Locale (SEML).

- confier l'exploitation de la ligne à un partenaire privé, tout en veillant au maintien de la ligne Dieppe/Newhaven.

Par deux fois, un investisseur potentiel s'est présenté pour acquérir la société NPPI et par deux fois, l'investisseur n'a pas présenté de garanties quant au maintien de l'activité portuaire à Newhaven.

Aujourd'hui, le SMPAT continue à prospecter et à étudier des solutions qui lui permettraient de se retirer tout ou partiellement du dispositif originel.

Une exploitation constamment déficitaire

Depuis le 3 mars 2007, l'exploitation de la ligne Dieppe/Newhaven est déléguée moyennant une compensation de service public s'élevant à 14,5 millions d'euros par an. Un dispositif financier est prévu pour réduire cette compensation dès lors que les résultats se révèlent excédentaires. À ce jour, ce mécanisme n'a pu être activé.

Avant d'approuver ce contrat, une présentation du dossier a été faite le 11 janvier 2007 devant Madame le Directeur des Affaires Générales au sein de la Commission Européenne, direction générale Energie et Transports, en présence de représentants du Ministère des Transports.

Aucun obstacle n'a été soulevé au cours de cette présentation tendant à remettre en cause le principe d'une délégation de service public pour une ligne maritime internationale et d'une compensation de service public dont le montant respecte les différentes décisions et jugements récents au regard du chiffre d'affaires. La faible part prise par la ligne dans le trafic maritime entre la France et l'Angleterre a été soulignée à cette occasion.

Une coûteuse opération de défiscalisation

En 2003, le SMPAT avait décidé de procéder à l'acquisition de deux navires neufs afin de fiabiliser l'exploitation.

Le montage financier pour cette acquisition n'était pas finalisé lors de mon élection à la Présidence du Département, puis du SMPAT.

Après étude des différents scénarios, il s'est avéré qu'un montage fondé sur une acquisition où le prix était défiscalisé permettrait de réduire le coût de chacun des navires de près de 18 millions d'euros, soit 30% du prix de vente. Ce montage complexe ne se révèle pas aujourd'hui plus onéreux qu'un montage classique, dès lors que la comparaison opérée intègre cette différence de 18 millions d'euros.

Ainsi, pour le bateau Côte d'Albâtre, pour un prix d'achat de 46,7 millions d'euros, le SMPAT, à l'issue de la dernière échéance le 14 février 2031, aura déboursé 101,6 millions d'euros. Sur la base d'un investissement initial de 60 millions d'euros financés par un emprunt au taux de 5% pendant une durée similaire, soit 25 ans, le SMPAT aurait eu à déboursé un peu plus de 105 millions d'euros. (100 millions pour un taux de 4.5 %).

**RÉPONSE DE MONSIEUR CHARLES REVET, PRÉSIDENT
HONORAIRE DU DÉPARTEMENT DE SEINE-MARITIME**

Je n'ai, à priori, pas de remarque particulière à formuler par rapport à l'insertion de la Cour des comptes « la gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime Dieppe-Newhaven ».

Peut-être m'autoriserai-je à vous indiquer, comme je l'avais fait verbalement lors de l'entretien que j'avais eu avec la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie, le contexte et les conditions dans lesquelles nous avons mis en place cette démarche.

Depuis très longtemps, une liaison existait entre Dieppe et Newhaven et subitement le dernier prestataire avait décidé de mettre un terme à son activité. Cette situation avait créé un choc, en particulier pour l'ensemble des responsables de Dieppe et de la région Dieppoise, qui étaient venus aussitôt nous alerter au Conseil Général pour manifester leur inquiétude quant aux conséquences qui en découleraient, en particulier en terme économique et donc d'emplois.

Nous avons alors étudié les différentes possibilités de réactiver cette liaison transmanche si déterminante pour l'économie Dieppoise.

Très vite nous avons compris que le mauvais entretien du port de Newhaven risquait de poser de grosses difficultés pour le fonctionnement de la liaison maritime. Nous avons été informés dans le même temps du souhait de son propriétaire privé de s'en dessaisir.

C'est ainsi qu'il nous est apparu, dès lors que nous souhaitions réactiver cette liaison, nécessaire de nous assurer du maintien de son fonctionnement d'une manière pérenne.

Monsieur SCHERWOOD, responsable de la société propriétaire du port de Newhaven ayant fait connaître qu'il serait vendeur du port, nous avons décidé d'entamer des tractations pour voir dans quelles conditions nous pourrions nous en porter acquéreurs.

Nous avons eu à l'époque beaucoup de réunions de travail, tant avec les responsables de l'Etat dans le département qu'en réunions interministérielles.

Peut-être n'est-il pas inutile de préciser que dans la réflexion, il nous était apparu qu'il y avait une demande foncière très importante pour le développement de l'habitat et que la cession à terme d'une partie des terrains dont nous devenions propriétaires permettrait de participer, dans des proportions importantes, à la rénovation du port lui-même.

Des tractations engagées ultérieurement ont confirmé cette hypothèse même si à ce jour elles n'ont pas abouti.

S'agissant de la liaison maritime elle-même, pour ne pas retarder trop la reprise du trafic, nous avons recherché des navires disponibles sur le marché, qui nous permettraient de réouvrir la ligne. L'offre était particulièrement limitée, mais nous avons pu, dans premier temps nous assurer les services du « Sardinia Vera », propriété de CORSICA FERRIES, compagnie avec laquelle nous avons été amenés à conclure un marché. Le trafic commençant à se développer, il nous est apparu souhaitable de disposer d'un deuxième bateau et nous avons eu l'opportunité d'acquérir le « Dieppe » ; ceci permettait d'avoir une meilleure régularité dans le trafic.

L'un et l'autre navire n'étant pas les mieux adaptés pour cette ligne, il avait été envisagé d'engager la construction de deux navires qui permettraient d'assurer la liaison dans les meilleures conditions puisque ceux-ci seraient construits à partir des aménagements existants, tant à Dieppe qu'à Newhaven. A noter que le « Dieppe » a été acquis pour 14 millions de Francs et revendu un peu plus de trois ans après pour 18 millions de Francs.

Nous avons choisi, au moins dans un premier temps, de gérer cette ligne en nous appuyant sur une société créée à cet effet dont les collectivités gardaient la maîtrise. Les conditions de départ n'étaient pas les meilleures.

Outre le fait que les navires n'étaient pas les mieux adaptés pour le trafic, mais il n'y en avait pas d'autres sur le marché, nous avons eu les trois premières années la concurrence de la société HOVER SPEED, détenue par l'ancien propriétaire qui exploitait un bateau rapide durant la période estivale, celle ou manifestement il y avait le meilleur potentiel de passagers.

Des changements politiques étant intervenus en 2004, après avoir pérennisé dans un premier temps le mode de fonctionnement, les nouveaux responsables ont décidé d'engager une procédure de délégation de service public. Ce n'était pas la démarche que nous avions initialement prévue, parce que la maîtrise par la collectivité à travers des structures adaptées nous paraissait moins coûteuse, c'est d'ailleurs ce qui s'est révélé dans les faits. La Chambre Régionale le met en évidence d'ailleurs en rappelant que les résultats de l'année 2003, en terme de déficit d'exploitation ont été moins onéreux que les années suivantes y compris dans le fonctionnement existant actuellement en délégation de service public.

Il m'apparaissait important de rappeler ici, compte tenu du caractère tout à fait particulier de cette opération, tout à la fois le contexte et les conditions dans lesquelles nous avons conduit ce dossier.
