



## Rapport d'observations définitives

### **SYNDICAT MIXTE REGIONAL DES PORTS DE CAEN-OUISTREHAM ET DE CHERBOURG PORTS NORMANDS ASSOCIES (PNA)**

(Calvados)

Exercices 2010 et suivants

## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>1</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>3</b>
<b>OBLIGATIONS DE FAIRE</b> .....	<b>3</b>
<b>I - RAPPEL DE LA PROCEDURE</b> .....	<b>3</b>
<b>II - PRESENTATION DU SYNDICAT MIXTE PORTS NORMANDS ASSOCIES</b> .....	<b>4</b>
<b>A - Contexte juridique de la création de l'établissement</b> .....	<b>4</b>
<b>B - Ports Normands Associés concourt à l'aménagement et au développement économique du territoire</b> .....	<b>4</b>
1 - Les ports, des acteurs économiques d'importance au plan régional .....	4
2 - Une programmation du développement portuaire encore éclatée .....	7
<b>C - Le syndicat est organisé régulièrement ; la répartition entre les départements est singulière</b> .....	<b>8</b>
1 - Une structure dont l'équilibre et la stabilité sont relatifs .....	8
2 - L'organisation et le fonctionnement des instances ne soulèvent pas de difficultés .....	9
<b>D - Une information budgétaire, comptable et financière à compléter</b> .....	<b>12</b>
1 - L'information budgétaire doit être renforcée .....	12
2 - L'information comptable sur le patrimoine doit être complétée.....	14
3 - PNA informe régulièrement les élus et le public .....	15
<b>III - UN TRAFIC EN REcul, DES COOPERATIONS LIMITEES</b> .....	<b>16</b>
<b>A - Nature et évolution de l'activité des ports de PNA</b> .....	<b>16</b>
1 - Un trafic en recul au cours des dix dernières années .....	16
2 - Une évolution préoccupante de la fréquentation des ports.....	19
<b>B - Des activités largement dominées par le trafic transmanche</b> .....	<b>20</b>
1 - Un trafic centré sur le Royaume-Uni.....	20
2 - Une diversification récemment renforcée vers l'Irlande .....	22
<b>C - Une coopération avec HAROPA encore limitée</b> .....	<b>23</b>
<b>D - Les perspectives de rapprochement entre les syndicats mixtes PNA et le port de Dieppe</b> .....	<b>24</b>
<b>E - Une stratégie régulièrement réévaluée</b> .....	<b>24</b>
<b>IV - LES PORTS ASSURENT LEUR FONCTIONNEMENT DANS UN CONTEXTE PEU PORTEUR</b> .....	<b>25</b>
<b>A - Les activités portuaires contribuent au fonctionnement courant du syndicat</b> .....	<b>26</b>
1 - Une gestion des activités de commerce majoritairement déléguée.....	26
2 - Le chiffre d'affaires s'est maintenu, malgré la baisse du trafic et de la fréquentation .....	27
<b>B - ... mais l'autofinancement généré par les ports diminue</b> .....	<b>30</b>
1 - Les participations des membres du syndicat à son fonctionnement courant sont stables .....	30
2 - Les produits de gestion de PNA ont faiblement évolué .....	32
3 - Le syndicat a presque doublé ses dépenses de gestion au cours de la période .....	32
4 - La gestion du service public de remorquage au port de Cherbourg .....	34
5 - L'autofinancement dégagé par les activités de commerce s'est dégradé.....	37
<b>C - Des charges prévisibles : le rachat de l'île Pelée à Cherbourg</b> .....	<b>37</b>
<b>V - LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES PORTUAIRES</b> .....	<b>39</b>
<b>A - 2009-2013 : des équipements modernisés, le transmanche redimensionné</b> .....	<b>39</b>
1 - D'importants travaux de remise à niveau des équipements après les transferts de l'État .....	39
2 - Des plans de financement équilibrés, un recours à l'emprunt limité .....	40
3 - Les investissements réalisés par les concessionnaires.....	40
<b>B - 2013-2016 : l'engagement local dans le développement de l'éolien en mer et des EMR</b> .....	<b>41</b>
1 - Le rôle de PNA dans les projets d'accueil des industriels de la filière EMR .....	41
2 - Un projet encadré par des conventions associant les industriels .....	42
3 - Un plan d'investissement ambitieux porté par les collectivités territoriales.....	43
4 - Des incertitudes pèsent sur l'entrée du projet dans sa seconde phase.....	45

<b>C - L'aménagement des accès au canal de Caen à la mer.....</b>	<b>46</b>
1 - Un projet structurant qui s'appuie sur un choix stratégique .....	46
2 - Le financement du projet a dû être réactualisé.....	47
<b>VI - LES ACTIVITES DU PORT « EST » A CHERBOURG : LA SPEC.....</b>	<b>47</b>
<b>VII - CONCLUSION .....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>50</b>

## **SYNTHESE**

Acteur régional du développement économique du territoire, le syndicat mixte Ports Normands Associés (PNA) met en œuvre la politique de développement des ports maritimes de Caen-Ouistreham et de Cherbourg, avec le soutien financier de la région Normandie et des départements de la Manche et du Calvados.

L'établissement a été créé en 2006 pour assurer l'organisation, l'aménagement et l'exploitation des deux ports, dits d'intérêt national, qui lui ont été transférés par l'État en 2007. Le présent rapport porte sur les activités de commerce des deux ports, à l'exclusion des activités de pêche et de plaisance.

Outre les ports gérés par PNA, la Normandie compte un troisième port décentralisé à Dieppe, deux grands ports maritimes au Havre et à Rouen et une vingtaine de ports départementaux. La coopération avec le groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA<sup>1</sup>, prévue par convention depuis 2014, reste limitée. En outre, les mutualisations avec les ports de la façade maritime sont récentes et peu étendues.

### **Sur le fonctionnement du syndicat**

D'une manière générale, l'organisation du syndicat et le fonctionnement de ses institutions sont réguliers et satisfaisants. Cependant, afin d'améliorer l'information délivrée par le syndicat, la chambre appelle de ses vœux deux améliorations à mettre en œuvre sans délais. La première vise à garantir l'exhaustivité du résultat de l'exercice, la seconde à produire une image fidèle de la situation patrimoniale, notamment en intégrant au bilan les biens mis à la disposition des concessionnaires.

Engagé dans des programmes pluriannuels d'investissement ambitieux, PNA devrait étendre la consultation des conseils portuaires, assemblées regroupant les représentants de tous les acteurs.

### **Sur l'évolution de l'activité**

Au cours des dix dernières années, l'évolution du trafic de marchandises s'est différenciée selon les ports : Cherbourg a connu une chute de 40 % du tonnage enregistré, alors que Caen-Ouistreham en a limité le recul à 16 %.

L'érosion du fret conventionnel<sup>2</sup> et la spécialisation dans le trafic transmanche qui s'en est suivie expose PNA aux variations de la conjoncture économique au Royaume-Uni et en Irlande, et au caractère fortement concurrentiel des activités de ferries : la présence d'un seul opérateur caractérise le port de Caen-Ouistreham.

Le trafic de passagers a évolué moins défavorablement, ce qui a permis aux ports d'atténuer les conséquences d'une moindre fréquentation des cargos et aux compagnies de ferries de maintenir leurs propres équilibres et leurs rotations sur les lignes.

Les activités des ports de commerce de PNA sont majoritairement déléguées par voie de concession. Lorsqu'il est regardé en consolidation, leur chiffre d'affaires s'est maintenu durant la période sous revue.

<sup>1</sup> Ports de Paris Seine Normandie ([Le] Havre – ROuen – Paris : HAROPA).

<sup>2</sup> Le fret correspond au prix du transport maritime. Par extension, il représente l'ensemble des marchandises transportées. Le fret conventionnel concerne les marchandises de différentes natures conditionnées en sacs, caisses, fûts ou en vrac.

Les redevances encaissées par PNA, en contrepartie des biens mis à la disposition des délégataires, ont faiblement contribué au fonctionnement courant du syndicat, qui repose sur les participations des acteurs publics, État et collectivités territoriales. Dans le même temps, les charges de gestion de l'établissement ont presque doublé, entraînant la diminution de sa capacité d'autofinancement.

Ainsi, malgré l'effort important de remise à niveau des installations, après les transferts de l'État, la capacité du syndicat à renouveler ses équipements a diminué, faute d'une rentabilité suffisante des activités.

Ce constat global doit toutefois être nuancé selon les ports : la quasi-totalité de l'autofinancement disponible est assuré par l'exploitation des équipements portuaires à Caen-Ouistreham, la concession disposant d'un fonds de roulement de 13 millions d'euros (M€) au dernier exercice clos.

La situation du port de Cherbourg est tout autre. Si la concession portant sur l'exploitation de sa partie « ouest », consacrée au trafic transmanche, renoue depuis peu avec les bénéfiques, la situation financière du port « est », dédié aux activités de cargo, est des plus préoccupantes.

La chambre observe de plus que les activités déficitaires ont été reprises progressivement par le syndicat. Cette stratégie ne manquera pas de peser, à terme, sur sa capacité à accomplir ses missions.

### **Sur la politique de diversification**

Face au recul des activités traditionnelles et souhaitant exploiter les opportunités des sites, les membres du syndicat ont décidé de diversifier ses activités par l'accueil d'installations de construction, d'implantation et de maintenance d'éoliennes posées en mer et d'hydroliennes, principalement au port de Cherbourg. À cette fin, ils ont engagé des investissements importants, dans un contexte industriel instable et fortement concurrentiel.

En France, le cadre normatif relatif à la production d'électricité d'origine renouvelable est récent. Les projets retenus dans le cadre des appels d'offres, lancés en 2011 par l'État, connaissent des aléas qui retardent la construction des deux unités de production de pales et de mâts d'éoliennes, initialement prévue en 2013 au port de Cherbourg.

Lors de son lancement en 2012, le plan de financement du projet, d'un montant de plus de 100 M€, reposait intégralement sur des fonds publics apportés par la région et le département de la Manche.

Après avoir réalisé les investissements nécessaires, la région Normandie et le département de la Manche portent seuls les risques financiers d'un projet d'envergure, pour un endettement total de plus de 80 M€. Le remboursement du capital de l'emprunt, contracté auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI), commencera en 2018, alors même que les redevances prévues au plan de financement restent hypothétiques.

Compte tenu du niveau d'incertitude pesant sur le projet de construction des usines à Cherbourg, la chambre considère que le remboursement des emprunts devrait être intégré dans les trajectoires financières des collectivités concernées.

Plus généralement, la chambre observe que les risques financiers portés par PNA se sont étendus et accrus depuis 2013, sans que le maintien des activités traditionnelles des ports soit assuré à moyen terme et sans que les incertitudes sur la concrétisation du projet EMR<sup>3</sup> soient levées.

<sup>3</sup> Énergies marines renouvelables.

## **RECOMMANDATIONS**

- 1 - Compléter le règlement intérieur du syndicat par les modalités de fonctionnement des conseils portuaires et, notamment, les sujets sur lesquels ils doivent être obligatoirement consultés.
- 2 - Mettre à jour le règlement financier, indiquer le millésime des autorisations de programme et adapter leur codification pour en faciliter le suivi.
- 3 - Compléter les informations présentées dans la note de synthèse préparatoire au débat d'orientations budgétaires en ajoutant une présentation de l'équilibre prévisionnel des opérations financières de son budget (équilibre réel), eu égard à l'importance des plans de financement engagés.

## **OBLIGATIONS DE FAIRE**

- 4 - Intégrer régulièrement les immobilisations achevées aux comptes définitifs qui conviennent et, le cas échéant, procéder aux amortissements ; établir les inventaires physiques des biens, y compris ceux confiés aux concessionnaires, et opérer les rapprochements avec l'inventaire comptable.
- 5 - Produire l'ensemble des documents de suivi des immobilisations.
- 6 - Compléter l'information patrimoniale portée en annexe des documents budgétaires et financiers.
- 7 - Appliquer la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice, dans une démarche globale d'amélioration de la fiabilité des comptes.

### **I - RAPPEL DE LA PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion du syndicat mixte régional des ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg – Ports Normands Associés (PNA), à partir de l'année 2010. Le présent rapport porte sur les activités de commerce des deux ports<sup>4</sup>. Il a été complété par l'examen des concessions portuaires<sup>5</sup> qui font chacune l'objet d'un rapport spécifique. Par lettre du 22 janvier 2016, le président de la chambre en a informé M. Laurent Beauvais, président du comité syndical jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2016 et M. Hervé Morin, élu président de l'assemblée délibérante le même jour. L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 21 octobre 2016 avec M. Hervé Morin et le 2 novembre 2016 avec M. Laurent Beauvais.

Lors de sa séance du 5 décembre 2016, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Hervé Morin et à M. Laurent Beauvais, et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. M. Hervé Morin a adressé une réponse à la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 23 mars 2017, le présent rapport d'observations définitives.

<sup>4</sup> Les activités de commerce recouvrent le transmanche (marchandises et passagers) et le fret conventionnel.

<sup>5</sup> Concession des terre-pleins et des installations portuaires du port de Caen-Ouistreham et concession pour l'exploitation des installations portuaires du port de Cherbourg.

Ce rapport devra être communiqué à l'assemblée délibérante du syndicat lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

## **II - PRESENTATION DU SYNDICAT MIXTE PORTS NORMANDS ASSOCIES**

Les données de comparaison qui figurent au présent rapport sont principalement issues du site du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, et d'Eurostat.

### **A - Contexte juridique de la création de l'établissement**

D'un point de vue juridique, les ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg sont des ports d'intérêt national, décentralisés au sens de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les ports non autonomes de l'État devaient être transférés, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2007, aux collectivités territoriales. Aux termes de la loi, le transfert portait sur la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports.

L'ancienne région Basse-Normandie s'est associée aux départements de la Manche et du Calvados pour prendre en charge les ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg, sous la forme d'un syndicat mixte créé par arrêté préfectoral le 9 novembre 2006. Les conventions de transfert ont été signées le 30 décembre 2006.

En sa qualité d'autorité portuaire et de propriétaire du domaine public affecté au service public portuaire, le syndicat mixte régional des ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg, intitulé Ports Normands Associés (PNA), a pris la gouvernance des ports le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Depuis lors, ils appartiennent à la catégorie visée au code des transports sous l'intitulé « ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements. »

En 2008, les appellations Ports Normands Associés (PNA dans la suite du rapport) ou Ports of Normandy Authority ont été créées.

En application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015<sup>6</sup>, le président du comité syndical a fait acte de candidature auprès du préfet afin de maintenir la compétence de l'établissement pour la gestion des deux ports.

### **B - Ports Normands Associés concourt à l'aménagement et au développement économique du territoire**

#### **1 - Les ports, des acteurs économiques d'importance au plan régional**

La Manche permet l'accès aux ports belges et néerlandais, qui concentrent l'activité portuaire en Europe<sup>7</sup>. Le trafic de ferries, établi entre les ports français, anglais, dont Newhaven<sup>8</sup>, et irlandais, traverse les routes maritimes montante et descendante très empruntées par les navires.

<sup>6</sup> Le texte prévoit que les départements et les groupements comportant un département, ayant la qualité d'autorité portuaire à la date de publication de la loi, disposent de la faculté de solliciter le maintien de leur compétence.

<sup>7</sup> La Manche est également une zone de pêche et l'un des bassins de plaisance parmi les plus importants au monde.

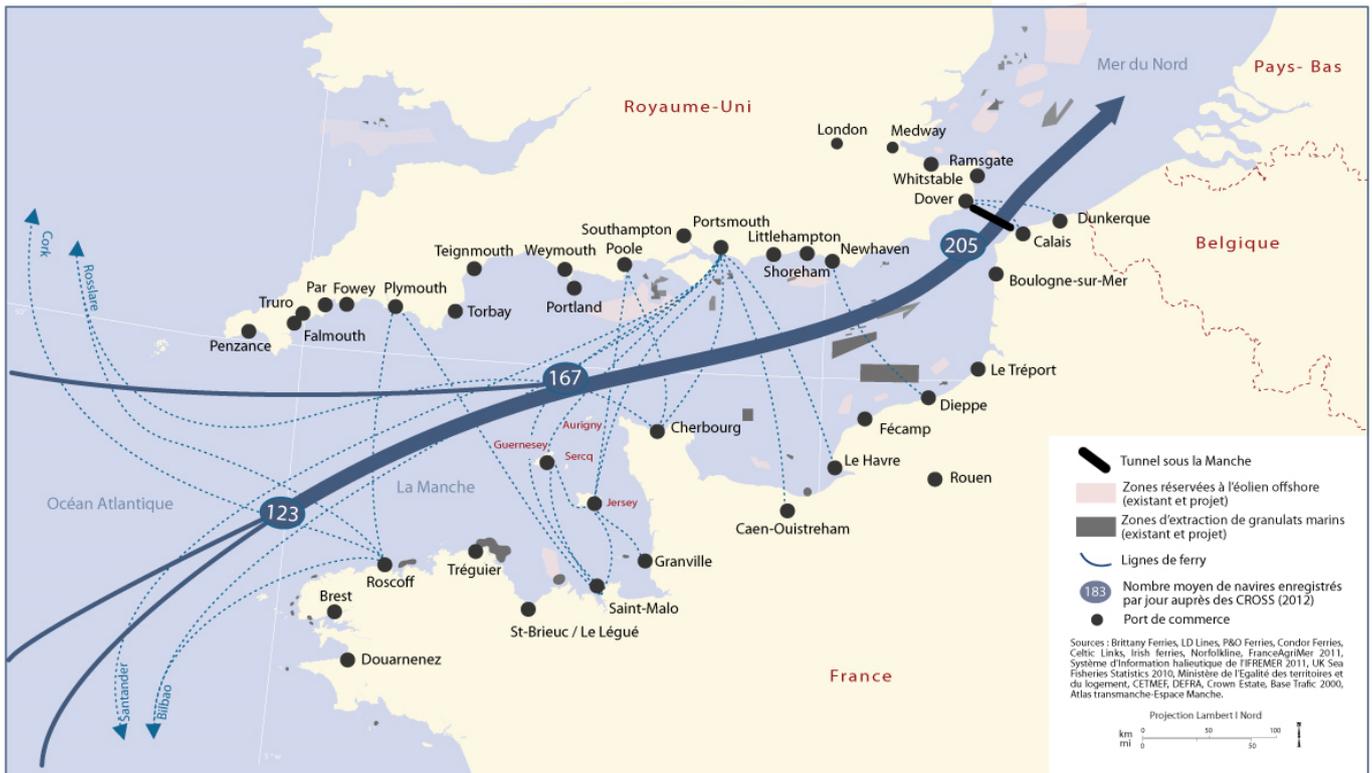
<sup>8</sup> Rapport d'observations définitives sur la gestion de la société d'économie mixte locale de coopération transmanche (SEML Transmanche), CRC des anciennes régions de Basse-Normandie, Haute-Normandie, avril 2015.

L'INSEE<sup>9</sup> mentionne que sur les 45 millions de passagers transmanche passés par la France en 2014<sup>10</sup>, 46 % ont emprunté le tunnel et 37 % le ferry (16,7 millions de passagers). Les compagnies de ferries ont assuré entre 90 et 120 rotations quotidiennes sur la vingtaine de lignes réparties entre Dunkerque et Roscoff.

Le point de concentration maximale de la desserte maritime se situe dans le détroit du Pas-de-Calais, cumulant à lui seul les deux tiers du trafic des ferries. Calais a ainsi accueilli 10 millions de passagers en 2015<sup>11</sup>.

Selon l'INSEE<sup>12</sup>, 46 500 personnes travaillent dans l'économie maritime en Normandie, toutes activités confondues<sup>13</sup>, ce qui représente 3,6 % de l'emploi total. À titre de comparaison, la part des emplois dans le secteur de l'agriculture est de 3 %.

### Carte n° 1 : Le trafic en Manche



Source : Atlas Transmanche, Université de Caen-Normandie, 2014

Outre les ports dits décentralisés, au sens de la loi de 2004, de Caen-Ouistreham, de Cherbourg et de Dieppe, ce dernier étant administré par un autre établissement<sup>14</sup>, le paysage portuaire normand est formé par deux grands ports maritimes, sous tutelle de l'État, au Havre et à Rouen, et par une vingtaine de ports départementaux. La Normandie est l'une des économies régionales les plus ouvertes à l'international<sup>15</sup>. Ses ports, emmenés par les grands ports maritimes, ont réalisé 30 % du trafic de marchandises enregistré par l'ensemble des ports métropolitains en 2015<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> Institut national de la statistique et des études économiques.

<sup>10</sup> Dernières données disponibles. Le transport aérien a concerné 17 % du nombre total de passagers et enregistrait une forte croissance.

<sup>11</sup> D'importants travaux d'extension du port sont prévus entre 2016 et 2017 dans le cadre du projet « Calais port 2015 ».

<sup>12</sup> INSEE « Analyses Normandie », n° 12, juin 2016.

<sup>13</sup> Comme en région Bretagne, les activités hors tourisme prédominent.

<sup>14</sup> Le port de Dieppe est administré par le syndicat mixte du port de Dieppe qui rassemble la région, la communauté d'agglomération Dieppe-Maritime, le département de la Seine-Maritime et la ville de Dieppe.

<sup>15</sup> Source : « La Normandie en chiffres et en cartes, panorama économique 2015 », CCI de Normandie.

<sup>16</sup> Cette estimation repose sur le tonnage enregistré aux ports de Rouen, Le Havre, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Dieppe, Le Tréport, Fécamp, Granville, Port-en-Bessin et Grandcamp-Maisy.

En 2015, PNA a réalisé 7 % du trafic de marchandises effectué par l'ensemble des ports relevant des collectivités territoriales en métropole<sup>17</sup> et 9 % du nombre total de passagers transportés sur la façade Mer du Nord, Manche, Atlantique<sup>18</sup>. Le port de Caen-Ouistreham occupe le premier rang pour le trafic de marchandises entre Dieppe et Roscoff, celui de Cherbourg occupe le premier rang pour le trafic avec l'Irlande.

Cette même année, les trois ports décentralisés normands ont assuré un trafic transmanche de 7 millions de tonnes de marchandises et 2 millions de passagers. PNA a réalisé près des deux tiers du transport de marchandises et 80 % du transport de passagers.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur en fonctions a rappelé l'implication des ports dans le développement de l'économie régionale. Il a souligné que leur rôle devait être également évalué selon d'autres critères socio-économiques, notamment en termes d'emplois et de valeur ajoutée.

Caen-Ouistreham est un port dit d'hinterland régional polyvalent<sup>19</sup>. Pour accéder à certaines installations portuaires, les navires sont soumis aux marées et au passage d'une écluse. Un remorqueur est nécessaire pour remonter un canal, dont les caractéristiques limitent le tonnage des navires et par conséquent le trafic.

Le port assure un débouché au secteur céréalier, porté par le groupe coopératif agricole et agroalimentaire AGRIAL<sup>20</sup>, exploitant des silos de Blainville-sur-Orne et principal chargeur du port.

Une liaison régulière de ferries est assurée vers le port de Portsmouth en Grande-Bretagne<sup>21</sup>. Le domaine portuaire est vaste, s'étendant sur 430 hectares. Les concessions pour les activités de commerce représentent 165 hectares.

Le port de Cherbourg, situé au nord de la péninsule du Cotentin, est un port multi-activités en eau profonde, c'est-à-dire accessible 24 heures sur 24. Des liaisons transmanche régulières sont assurées vers la Grande-Bretagne<sup>22</sup> et vers l'Irlande<sup>23</sup>. La superficie du domaine portuaire est de 232 hectares.

En 2015, le port de Cherbourg a assuré 20 % du tonnage de pêche déclaré<sup>24</sup> en région et les ports de PNA ont offert 20 % de la capacité globale d'accueil pour la plaisance en Normandie<sup>25</sup>.

Durant la période sous revue, les dépenses d'équipement du syndicat, étendues aux participations et avances versées, se sont élevées à 131 M€, dont 47 M€ pour la seule année 2015. Le budget primitif 2016 faisait état d'un montant de dépenses de 40 M€ pour des opérations d'équipement, financées pour moitié par l'emprunt.

<sup>17</sup> 5 millions de tonnes, sur un total de 71,4 millions de tonnes.

<sup>18</sup> 1,6 million de passagers transportés, sur un total de 17,2 millions.

<sup>19</sup> Le terme « hinterland » se traduit par « arrière-pays » et désigne la zone d'influence et d'attraction économique d'un port.

<sup>20</sup> Le groupe AGRIAL, dont le siège social est situé à Caen, couvre sept départements et a réalisé près de 4,8 milliards d'euros (Md€) de chiffre d'affaires en 2015. Source : site internet du groupe AGRIAL.

<sup>21</sup> Jusqu'à trois départs par jour vers Portsmouth, assurés par la compagnie Brittany Ferries.

<sup>22</sup> Jusqu'à deux départs par jour au total vers Portsmouth et vers Poole, assurés par les compagnies Brittany Ferries et Condor Ferries.

<sup>23</sup> Six départs hebdomadaires vers Rosslare et un départ hebdomadaire vers Dublin (compagnies Irish Ferries et Stena Line).

<sup>24</sup> Selon le bilan annuel réalisé par France Agrimer, sur les données de ventes déclarées en halles à marée en 2015, 5 757 tonnes de produits de la mer ont été vendues à la halle de Cherbourg, sur un total de 28 970 tonnes. Les autres ports de pêche importants en région sont Port-en-Bessin, Granville, Fécamp, Dieppe et Grandcamp-Maisy.

<sup>25</sup> Par sa capacité d'accueil, le port de Chantereyne (Cherbourg) se classe au deuxième rang des ports de Normandie.

Les activités portuaires de PNA (y compris la pêche et la plaisance), tous modes de gestion confondus, ont généré un chiffre d'affaires de 30 M€ en 2015. Conformément à la volonté de ses membres, PNA a décidé de s'investir dans l'accueil des industriels de la filière des énergies marines renouvelables (EMR)<sup>26</sup>.

En effet, au début des années 2010, l'ancienne région Basse-Normandie et le département de la Manche ont décidé de développer ces activités sur le territoire qui présente, à la fois, des vents forts et réguliers et des courants marins intéressants, dont celui du raz Blanchard, connu comme le plus fort d'Europe<sup>27</sup>.

En juillet 2012, l'ancienne région Basse-Normandie, le département de la Manche et la communauté urbaine de Cherbourg-Octeville<sup>28</sup> ont créé une société publique locale Ouest Normandie Énergies Marines (ONEM), dont les activités portent sur l'ingénierie et les études techniques des projets.

## 2 - Une programmation du développement portuaire encore éclatée

L'ancienne région Basse-Normandie ne s'était pas dotée d'un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)<sup>29</sup>. La directive territoriale d'aménagement (DTA)<sup>30</sup> de l'estuaire de la Seine, préparée à l'initiative des préfetures des anciennes régions de Haute-Normandie et de Basse-Normandie, a été approuvée par décret en Conseil d'État du 10 juillet 2006. Elle contient un chapitre sur l'économie portuaire mais le port de Cherbourg n'y est considéré qu'à la marge (présenté pour information dans les « autres ports normands »), dans la mesure où le périmètre de la DTA ne l'incluait pas.

Les projets relatifs au développement des ports de PNA figurent aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) portés par les syndicats mixtes du Pays du Cotentin (port de Cherbourg) et du Pôle métropolitain Caen-Normandie Métropole (port de Caen-Ouistreham).

Les documents de programmation s'inscrivent dans une démarche limitée au périmètre des syndicats mixtes, ils n'établissent pas de liens entre les projets d'aménagement des deux ports.

La stratégie de développement de PNA repose, pour partie, sur la recherche de synergies avec les grands ports maritimes normands, ce qui implique une plus grande cohérence au plan régional.

La chambre rappelle que les nouveaux schémas régionaux de développement et de planification (SRDEII et SRADDET) présentés au conseil régional de Normandie (entre fin 2016 pour le premier et fin 2018 pour le second) devront répondre à cet objectif.

---

<sup>26</sup> Les EMR rassemblent différentes technologies, dont certaines sont encore dans le domaine exploratoire (vent, éolien en mer, houle et vagues, énergie houlomotrice, courants de marée, hydrolien, gradient de température entre surface et profondeurs et énergie thermique des mers).

<sup>27</sup> Source : site internet de la société publique locale ONEM.

<sup>28</sup> Par arrêté préfectoral du 1<sup>er</sup> décembre 2015, la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, de périmètre identique à celui de la communauté urbaine de Cherbourg, est substituée à l'établissement public.

<sup>29</sup> Créé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, le SMVM est instrument de planification élaboré, à l'origine, à l'initiative du préfet. Depuis 2005, les collectivités territoriales ont la possibilité d'insérer un chapitre individualisé valant SMVM au sein du schéma de cohérence territoriale (SCOT). Le code de l'urbanisme en fixe le contenu, qui porte notamment sur les créations et extensions de ports, en précisant leur nature, leurs caractéristiques et leur localisation.

<sup>30</sup> La DTA est un outil d'urbanisme issu de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n° 95-115 du 4 février 1995. Depuis 2010, la DTA est remplacée par la directive territoriale d'aménagement et de développement durables (DTADD).

## **C - Le syndicat est organisé régulièrement ; la répartition entre les départements est singulière**

Depuis sa création, l'objet statutaire du syndicat consiste à assurer la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg-Octeville, au sens de la loi du 13 août 2004 déjà citée.

Le code des transports encadre les compétences des collectivités territoriales en matière de gestion portuaire. Il en précise les modalités, notamment pour la fixation des droits de port<sup>31</sup>, l'exercice de la police des ports et l'organisation des services portuaires.

### **1 - Une structure dont l'équilibre et la stabilité sont relatifs**

Les modalités de participation aux interventions du syndicat sont propres à chaque département<sup>32</sup>.

Le département de la Manche participe à l'ensemble des actions concernant le port de Cherbourg. En revanche, celui du Calvados a limité, par voie statutaire, son intervention dans le syndicat mixte :

- sa participation aux dépenses d'investissement et de développement du port de Caen-Ouistreham est plafonnée, de même que sa contribution aux dépenses d'administration générale de l'établissement ;
- le principe de son adhésion au syndicat est soumis au vote du conseil départemental, tous les quatre ans.

Ainsi, les statuts précisent que le département de la Manche participe, à hauteur de 40 %, aux dépenses de fonctionnement et d'investissement du port de Cherbourg<sup>33</sup>. La participation du département du Calvados concerne limitativement les dépenses d'investissement du port de Caen, plafonnées à 800 000 € par an<sup>34</sup>.

En 2014, le département du Calvados a renouvelé son adhésion pour quatre ans, pour la période de 2015 à 2018, en excluant l'activité de plaisance, en raison des réflexions engagées sur l'extension du port de Ouistreham.

Comme le prévoit l'article L. 5721-2, 6°, PNA a été constitué par accord de l'ensemble des personnes publiques intéressées. Cependant, la chambre relève une moindre implication du département du Calvados dans le syndicat mixte PNA, acteur du développement portuaire du territoire.

---

<sup>31</sup> L'article L. 5321-1 du code des transports indique « Un droit de port peut être perçu dans les ports maritimes relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires et de leurs équipages qui y sont effectués. L'assiette de ce droit, qui peut comporter plusieurs éléments, et la procédure de fixation de ses taux sont fixées par voie réglementaire. » S'agissant des navires de commerce, l'article R. 5321-1 du même code précise les éléments assujettis aux redevances constitutives du droit de port : le navire, le stationnement, la marchandise, les passagers, les déchets d'exploitation des navires. L'administration des douanes est chargée de leur recouvrement.

<sup>32</sup> Les statuts stipulent que la région participe aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg, ainsi qu'aux dépenses de la structure.

<sup>33</sup> Le département de la Manche soutient également la structure à hauteur de 30 % de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement.

<sup>34</sup> Les statuts précisent que le programme d'investissement relatif au port de Caen-Ouistreham devra être préalablement soumis au conseil départemental du Calvados. Sa participation aux dépenses de la structure est limitée à 10 000 euros par an.

2 - L'organisation et le fonctionnement des instances ne soulèvent pas de difficultés

a - Le fonctionnement interne du syndicat est bien encadré...

Par combinaison des articles L. 2121-8 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le syndicat doit se doter d'un règlement intérieur dans les six mois suivant l'installation du comité syndical. Le document a pour objet d'encadrer le fonctionnement interne du syndicat.

Le comité syndical a adopté un règlement intérieur en 2007, l'a modifié en 2015, puis repris à l'identique en 2016. Il décrit de manière précise le fonctionnement du comité syndical et du bureau. Ses dispositions sont conformes aux statuts. Toutefois, il ne contient aucune disposition relative à l'organisation du conseil portuaire.

En outre, le syndicat est doté d'un règlement du personnel, précisant les modalités d'aménagement du temps de travail des agents, adopté en 2007, puis modifié en 2010 et 2015, notamment pour tenir compte des spécificités de certains emplois ; il est complété par un règlement de formation (2014) et un règlement intérieur du comité technique (2015).

Conformément à l'article L. 4312-5 du CGCT applicable au syndicat, celui-ci s'est doté d'un règlement budgétaire et financier en mai 2009, encadrant le recours aux autorisations de programme, ainsi que la gestion des engagements pluriannuels en cours d'exercice. Le document fait encore référence à la nomenclature budgétaire et comptable applicable aux régions, alors que le syndicat a adopté la nomenclature applicable aux communes en 2013.

Enfin, un guide interne des bonnes pratiques en matière de marchés publics a été adopté en janvier 2016 et détaille les différentes étapes des procédures applicables, de même que la démarche à suivre pour le contrôle de légalité. Le document est en cours de révision, afin d'intégrer le nouveau régime de la commande publique entré en vigueur en 2016.

b - ... et les instances syndicales agissent de manière satisfaisante

Conformément à l'article L. 5271-2 du CGCT, l'article 5 des statuts de l'établissement prévoit que le comité syndical est composé de 17 délégués, répartis de la manière suivante : neuf représentants du conseil régional, cinq représentants du département de la Manche et trois représentants du département du Calvados. Des suppléants sont également prévus, selon les mêmes proportions.

En raison des élections locales, il a été renouvelé à quatre reprises au cours de la période examinée, sans que cette procédure ne soulève de difficulté. Il en a été de même pour le bureau.

Dernièrement, le comité syndical de PNA a élu un nouveau président auquel il a délégué certaines de ses prérogatives, et désigné les membres du bureau au cours de sa séance du 1<sup>er</sup> février 2016.

À cette occasion, il a également élu les membres de la commission d'appel d'offres et de la commission de délégation de service public (CDSP), ainsi que les représentants de l'établissement à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL)<sup>35</sup>. Enfin, il a désigné ses représentants au sein des conseils portuaires de Caen-Ouistreham et de Cherbourg, ainsi qu'aux assemblées de la société publique locale « Caen Presqu'île » et de la société portuaire d'exploitation du port de Cherbourg (SPEC).

<sup>35</sup> La CCSPL regroupe quatre membres élus du comité syndical (deux pour la région, un pour chaque département) et trois représentants d'association (L. 1413-1 du CGCT). On remarquera que la délibération n'est pas à jour puisqu'elle fait mention des « représentants du conseil régional de Basse-Normandie. »

Le règlement intérieur prévoit que le comité syndical se réunit au moins une fois par trimestre. Cette obligation a été respectée durant la période sous contrôle.

Comme évoqué précédemment, le comité syndical a instauré un bureau à chacun de ses renouvellements, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT et dans le cadre fixé par son règlement intérieur. Les statuts précisent que l'instance est composée de cinq membres : trois représentants de la région et un représentant de chaque département. Le règlement intérieur indique que : « Le bureau se réunit chaque fois que les affaires courantes le nécessitent. » Entre 2010 et 2014 inclus, le bureau a organisé au moins une rencontre par an ; aucun compte rendu de séance n'a été produit pour 2015 et 2016. L'examen des procès-verbaux afférents n'appelle pas de remarque particulière.

En l'absence de mention spécifique dans les statuts du syndicat, l'élection du président est soumise aux articles L. 5721-2, al. 5, et L. 2122-7 du CGCT. Deux vice-présidents ont été désignés par le comité syndical dans le respect de l'article L. 5211-10 du CGCT, qui fixe leur nombre maximum à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant.

c - Le conseil portuaire n'est pas consulté sur l'ensemble des domaines relevant de sa compétence

Initialement, les collectivités et leurs groupements compétents, depuis 2004, pour gérer des infrastructures portuaires, n'étaient pas contraints de consulter les autres acteurs concernés pour prendre des décisions.

Par délibération du 7 juin 2007, le comité syndical a néanmoins décidé de maintenir ses conseils portuaires, dont le rôle, la composition et le fonctionnement étaient précédemment régis par le code des ports maritimes. Cette assemblée consultative regroupait des représentants des collectivités territoriales intéressées, des concessionnaires, des personnels travaillant sur le port et des usagers.

Par délibération du 26 novembre 2007, l'instance s'est vu confier une fonction de stratégie locale et devait être consultée, de façon non limitative, sur :

- la délimitation administrative du port et ses modifications ;
- le budget prévisionnel du port ;
- les tarifs et conditions d'usage des outillages, les droits de port ;
- les avenants aux concessions et concessions nouvelles ;
- les projets significatifs d'opérations de travaux neufs ;
- les sous-traités d'exploitation ;
- les règlements particuliers de police et les dispositions permanentes relatives à la police des surfaces encloses prévues à l'article R. 341-5 du présent code.

Durant la période, les conseils portuaires de PNA se sont réunis chaque année.

En 2009, le syndicat a complété le conseil portuaire par un « conseil de développement portuaire », installé dans chaque port, notamment pour échanger sur les orientations des opérations d'aménagement et des investissements<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Le conseil de développement regroupait exclusivement des membres du syndicat, des élus, des représentants de l'État, des directeurs des ports et des services publics concernés. À Cherbourg, il s'est réuni une fois par an entre 2008 et 2010 ; à Caen-Ouistreham, il s'est réuni cinq fois entre 2008 et 2013.

En 2013, la loi<sup>37</sup> a créé une instance consultative au sein de chaque port décentralisé. Dès lors, le conseil portuaire doit regrouper les collectivités et leurs groupements, ainsi que « *les milieux professionnels, sociaux et associatifs* » concernés. Il doit être consulté « *sur le positionnement stratégique et la politique de développement du port, notamment sa politique tarifaire et foncière.* » Le code des transports précise les compétences et les modalités de fonctionnement des conseils portuaires.

PNA a fusionné les deux conseils dans ses ports, par délibération du 11 juillet 2013. Cette décision précise la composition des nouvelles instances créées.

Le syndicat n'a pas introduit de dispositions spécifiques aux conseils portuaires dans son règlement intérieur<sup>38</sup>. Le comité syndical ne s'est pas non plus prononcé sur ces évolutions légales, comme il l'avait fait en 2007. Interrogé sur ce point, l'ordonnateur a indiqué que la délibération susvisée était toujours appliquée.

Dans sa partie réglementaire<sup>39</sup>, le code des transports prévoit la consultation obligatoire du conseil portuaire sur un certain nombre d'objets. Il est observé qu'en 2014 et 2015, le syndicat n'a que partiellement respecté cette obligation.

Plus précisément, le bilan annuel des activités a bien été présenté par les délégués aux membres des conseils portuaires, de même que les perspectives et les investissements projetés pour l'année à venir. Les informations sur le trafic sont également produites, ainsi que les orientations tarifaires.

En revanche, le budget prévisionnel et les décisions de fonds de concours des concessionnaires ne sont pas présentés, de même que la situation des ports, au sens de l'article R. 5314-22 du code des transports. Les membres des conseils portuaires ne sont pas non plus informés de l'évolution des contrats de concession.

Au regard du montant des programmes d'investissement en cours et à venir, la chambre souligne que la consultation des conseils portuaires de PNA devrait être mentionnée au règlement intérieur et étendue dans son objet, selon les exigences imposées aux ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue prévoit l'entrée des ports décentralisés au conseil maritime de façade et précise les attributions du conseil portuaire.

\*

En conclusion, la chambre observe qu'à structures portuaires comparables, l'implication des deux départements dans le syndicat mixte PNA, acteur du développement portuaire du territoire, diffère.

L'objet statutaire du syndicat est, quant à lui, clairement défini. Il recouvre les dispositions du code des transports qui s'appliquent à l'organisation des ports, leur aménagement et leur exploitation, la sûreté et la sécurité portuaire.

Le règlement intérieur encadre de manière satisfaisante le fonctionnement du comité syndical et du bureau. En revanche, il ne contient pas de disposition relative aux conseils portuaires, instances obligatoires depuis la loi de 2013.

---

<sup>37</sup> L'article 36 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, a introduit l'article L. 5314-12 dans le code des transports.

<sup>38</sup> Les règlements intérieurs votés en 2007 et 2015 par le comité syndical, en application de l'article L. 2121-8 du CGCT, ne prévoient aucune disposition relative aux instances consultatives.

<sup>39</sup> Code des transports, partie réglementaire, cinquième partie, livre III, titre 1<sup>er</sup>, chapitre IV : Ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, section 2, sous-section 3 « *dispositions communes* ».

La chambre constate que, bien que régulièrement convoqués, les conseils portuaires ne sont pas consultés sur l'ensemble des sujets concernant l'activité des ports, comme le prévoit le code des transports pour les ports relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette mesure serait de nature à renforcer l'information des élus et du public d'une part, et à garantir une gouvernance du syndicat plus transparente d'autre part, s'agissant notamment des activités déléguées.

#### **D - Une information budgétaire, comptable et financière à compléter**

L'ensemble des opérations du syndicat figure au budget principal. Il gère au total huit contrats de concession, auxquels s'est ajoutée la concession d'aménagement pour l'implantation des industriels de la filière EMR, confiée à la société hérouvillaise d'économie mixte pour l'aménagement (SHEMA) par délibération du 26 novembre 2015.

##### **1 - L'information budgétaire doit être renforcée**

Dans le respect des textes, les résultats antérieurs ont été arrêtés par le vote du comité syndical, après constatation des résultats définitifs lors de l'approbation des documents financiers. Les budgets primitifs ont été adoptés en fin d'année. L'inscription des restes à réaliser n'appelle pas de remarque particulière.

##### **a - Les activités à caractère industriel et commercial sont désormais individualisées dans un budget annexe**

Les activités liées à l'exploitation des outillages des ports sont de nature industrielle et commerciale. Celles-ci sont majoritairement déléguées aux concessionnaires, pour autant, PNA encaisse le produit de certaines prestations<sup>40</sup>.

Jusqu'en 2016, les produits encaissés (0,4 M€ en 2016) n'étaient pas individualisés au sein d'un budget annexe, en contradiction avec les dispositions applicables.

L'ordonnateur a informé la chambre de la création récente d'un budget annexe et de la mise en œuvre des dispositions relatives aux régies.

##### **b - Le suivi pluriannuel des investissements est satisfaisant**

Durant la période sous revue, le comité syndical a été régulièrement consulté sur les orientations stratégiques et les axes de développement portuaire envisageables.

Le syndicat s'est doté d'un programme pluriannuel d'investissement et applique, depuis 2009, la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP)<sup>41</sup>. Les dépenses d'équipement réalisées dans le cadre de la programmation (exécution des CP) représentent 90 % du total annuel.

Dans le respect de l'article R. 2311-9 du CGCT, les autorisations de programme ont été présentées chaque année au comité syndical et adoptées par délibération distincte du vote du budget.

La situation des autorisations de programme et des crédits de paiement est régulièrement présentée dans les documents budgétaires et financiers mais l'état récapitulatif de ces engagements hors bilan n'est joint au compte administratif que depuis 2014.

Le taux d'exécution budgétaire des crédits de paiement est satisfaisant (90 % en moyenne et 96 % en 2015), les restes à réaliser sont de faible montant.

<sup>40</sup> Il s'agit des outillages de « mise à sec » des navires (syncrolift, travelift, forme de radoub et prestations associées) et de prestations diverses, qui font l'objet d'une tarification.

<sup>41</sup> Les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par l'établissement, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le taux de réalisation des autorisations de programme ressort à 34 %, ce qui s'explique par l'inscription de programmes nouveaux pour plus de 100 M€ en 2014.

Le règlement budgétaire et financier ne propose pas de nomenclature des programmes. Ainsi, les documents font apparaître trois codifications différentes pour chacun d'eux, ce qui rend difficiles les rapprochements entre les documents. Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à une mise à jour en 2017.

c - La note de synthèse préparatoire au débat d'orientations budgétaires peut être améliorée

L'article L. 5722-1 du CGCT dispose que l'examen du budget de l'établissement doit être précédé d'un débat du comité syndical sur les orientations budgétaires, dans les deux mois qui précèdent le vote du budget.

La convocation des membres de l'assemblée délibérante doit être accompagnée d'une note de synthèse relative aux orientations générales du budget, en vue de la tenue du débat.

En l'espèce, le débat d'orientations budgétaires a été organisé à l'intérieur du délai légal, sans être intervenu à une échéance trop proche du vote du budget primitif, dans le respect de l'article L. 2312-1 du CGCT et des dispositions jurisprudentielles.

S'agissant de la note de synthèse produite aux membres avant le déroulement de la séance, les éléments suivants sont constatés :

- points positifs :
  - o le document, réalisé sur un modèle unique, distingue les orientations en matière de recettes et de dépenses, par section, depuis 2016, pour chacun des deux ports ;
  - o les prévisions budgétaires liées à la réalisation de projets sont distinguées de celles relatives aux activités courantes du syndicat. Depuis 2016, les dépenses d'équipement sont présentées par nature<sup>42</sup>, ce qui facilite le rapprochement des informations du programme pluriannuel d'investissement ;
  - o il est régulièrement fait mention de la participation des adhérents ;
- points de vigilance :
  - o le document n'évoque pas les informations financières de l'exercice écoulé (niveau et évolution de l'autofinancement, de la dette, de la trésorerie et du résultat global de clôture) ;
  - o la récapitulation de l'avancement des projets et des travaux accomplis l'année précédente n'est pas produite ;
  - o les projets d'équipements les plus importants<sup>43</sup> n'étaient pas accompagnés des études de financement, pourtant réalisées par le syndicat ;
  - o les notes de synthèse, de 2013 à 2016, expriment la montée en puissance des dépenses d'équipement du syndicat. Cependant, sa capacité à faire face au remboursement du capital des emprunts souscrits ou à souscrire n'est pas présentée, alors même qu'entre 2013 et 2015, l'encours de la dette a augmenté de près de 60 M€, pour se situer, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, à 63,9 M€. L'information des élus devrait être complétée par la présentation de l'équilibre prévisionnel des opérations financières du budget.

<sup>42</sup> Extension de capacité, équipement et modernisation des ouvrages, travaux d'ordre patrimonial, études préalables et investissements, hors autorisations de programme.

<sup>43</sup> À Cherbourg : l'extension du port en grande rade, prévue au total pour 60 M€, et l'adaptation des infrastructures à l'accueil des EMR, pour 40 M€ ; à Caen-Ouistreham : extension du terre-plein des ferries pour 17 M€.

La chambre constate que, jusqu'en 2012, l'organe délibérant a disposé d'une information suffisante pour pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget du syndicat. Depuis 2013, le syndicat est entré dans une phase d'investissement dont les montants rendent nécessaire une information renforcée de l'assemblée délibérante, respectant les dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT.

d - Les annexes obligatoires doivent être complétées

Le syndicat produit certaines annexes qui permettent de se fonder une opinion sur la situation de son bilan et de ses effectifs. En revanche, les états de variation du patrimoine ne sont que partiellement renseignés<sup>44</sup>. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à améliorer la qualité des informations produites sur ce point.

e - Le principe de séparation des exercices n'est pas respecté

Aux termes de l'article D. 2343-2 du CGCT, le compte de gestion comprend l'ensemble des opérations constatées au titre de la gestion, y compris celles effectuées pendant le délai complémentaire. Ces opérations sont rattachées à la dernière journée de la gestion.

L'application de la procédure de rattachement des charges et des produits, qui vise à intégrer au résultat l'ensemble des opérations effectivement constatées au cours de l'exercice, se limite au rattachement des charges financières, alors même que les dépenses à caractère général se sont élevées à près de 4 M€ en 2015<sup>45</sup>.

Ce constat montre que la tenue de la comptabilité d'engagement, qui permet de déterminer les engagements non soldés, à reporter, à rattacher ou à annuler à la clôture de l'exercice, n'est pas entièrement satisfaisante.

Le résultat de la section de fonctionnement n'est pas déterminé de manière exhaustive, en conséquence, sa fiabilité n'est pas assurée. La chambre engage le syndicat à respecter la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice, afin d'améliorer la fiabilité du résultat de la section de fonctionnement.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a informé la chambre de l'engagement du syndicat à rattacher les charges et les produits à l'exercice.

2 - L'information comptable sur le patrimoine doit être complétée

À la clôture de l'exercice 2015, le montant de l'actif immobilisé brut au bilan du syndicat s'élevait à 144 M€, celui de l'actif net à 142,4 M€.

La faiblesse des amortissements constatés (1,6 M€) s'explique par plusieurs facteurs : le syndicat n'a engagé la procédure des amortissements qu'en 2013 et les immobilisations corporelles en cours, non soumises à l'amortissement, figurent au bilan pour un montant de 116 M€<sup>46</sup>. En outre, les immobilisations pour lesquelles l'amortissement est obligatoire, ne sont que partiellement amorties.

Enfin, le bilan du syndicat ne fait apparaître aucun bien au titre des immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition, alors même que les activités des ports sont déléguées.

<sup>44</sup> L'état des entrées des immobilisations (article R. 2313-3 du CGCT) n'est pas renseigné. La méthode utilisée pour les amortissements n'est pas produite.

<sup>45</sup> Les comptes prévus pour opérer les rattachements ne sont pas mouvementés.

<sup>46</sup> Parmi celles-ci, 114 M€ concernent des biens qui devraient être amortis dès leur achèvement, au moins pour partie.

En revanche, des immobilisations mises en concession apparaissent au bilan de clôture 2014 de la concession de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Caen-Normandie, pour 129 M€ brut (51 M€ net). De même, les concessionnaires en charge de l'exploitation du port de Cherbourg indiquent une valeur des biens mis en concession de 14 M€ brut (10 M€ net) au bilan de la SAS Port de Cherbourg, et de 3,6 M€ (3,2 M€ net) au bilan de la SPEC. La liste des immobilisations est annexée aux comptes annuels des concessions.

L'absence d'inscription des biens remis aux délégataires au bilan du syndicat constitue une anomalie qui en affecte la sincérité. Cette carence est d'autant plus surprenante que les conventions de délégation de service public les plus récentes précisent que la mise à disposition des biens doit être constatée par procès-verbal, établi entre les parties.

Le syndicat a l'obligation d'annexer au compte administratif le bilan des acquisitions et des cessions immobilières sur une base annuelle. Ce document ne figurait pas aux comptes administratifs soumis à l'examen.

L'instruction budgétaire et comptable applicable prévoit qu'un état de l'actif doit être établi tous les deux ans à partir du fichier des immobilisations. Ce document était joint au compte de gestion du comptable public.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a informé la chambre de l'engagement du syndicat d'intégrer les biens délégués dans son actif.

### 3 - PNA informe régulièrement les élus et le public

Le rapport sur la situation du syndicat en matière de développement durable a été soumis au comité syndical. De même, PNA doit produire un relevé statistique du trafic maritime enregistré dans ses ports chaque année. Les statistiques ont été régulièrement présentées à l'assemblée délibérante au cours de la période.

Les propositions susceptibles d'affecter le patrimoine du syndicat (cessions, acquisitions, tarif des redevances domaniales du domaine portuaire, exonérations) sont également soumises au comité syndical pour décision.

Enfin, les adaptations de la grille tarifaire des droits de port sont votées en comité syndical. Dans le respect de l'article R. 5321-14 du code des transports, les droits de port sont accessibles au public, par affichage et sur le site du syndicat.

Par ailleurs, conformément aux articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT, le président du syndicat a présenté, chaque année, un compte rendu de l'activité des services publics délégués.

L'article L. 1413-1 du CGCT prévoit la création d'une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour les communes de plus de 10 000 habitants. Cette disposition s'applique au syndicat. L'examen annuel des rapports établis par les délégataires lui incombe, en vue de les soumettre à l'assemblée délibérante.

\*

En conclusion, la chambre observe que l'information budgétaire, comptable et financière produite par PNA est satisfaisante dans son ensemble. Ainsi, la procédure budgétaire est correctement appliquée par PNA, s'agissant, notamment, du suivi pluriannuel d'un programme d'investissement d'envergure, engagé depuis 2014. L'information délivrée aux élus et au public répond dans son ensemble aux dispositions applicables du CGCT et du code des transports.

Toutefois, plusieurs améliorations sont attendues par la chambre :

- l'information patrimoniale figure au bilan du syndicat doit être complétée, s'agissant, notamment, des biens mis à disposition des tiers, auxquels l'établissement a délégué l'exécution d'un service public ;
- l'établissement doit respecter la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice.

### **III - UN TRAFIC EN REcul, DES COOPERATIONS LIMITEES**

Le trafic portuaire s'exprime par des quantités de biens (fret roulant, fret conventionnel) et des nombres de passagers en transit. Ses évolutions sont déterminantes pour la perception de certaines redevances constitutives des droits de port.

Cette appréciation doit être complétée par la fréquentation des ports, c'est-à-dire le nombre de navires en escale, auxquels sont facturées des prestations assurées par les concessionnaires ou par des entreprises privées qui s'acquittent de redevances en contrepartie de l'occupation du domaine portuaire.

#### **A - Nature et évolution de l'activité des ports de PNA**

En 2015, le trafic des ports de PNA se répartissait entre :

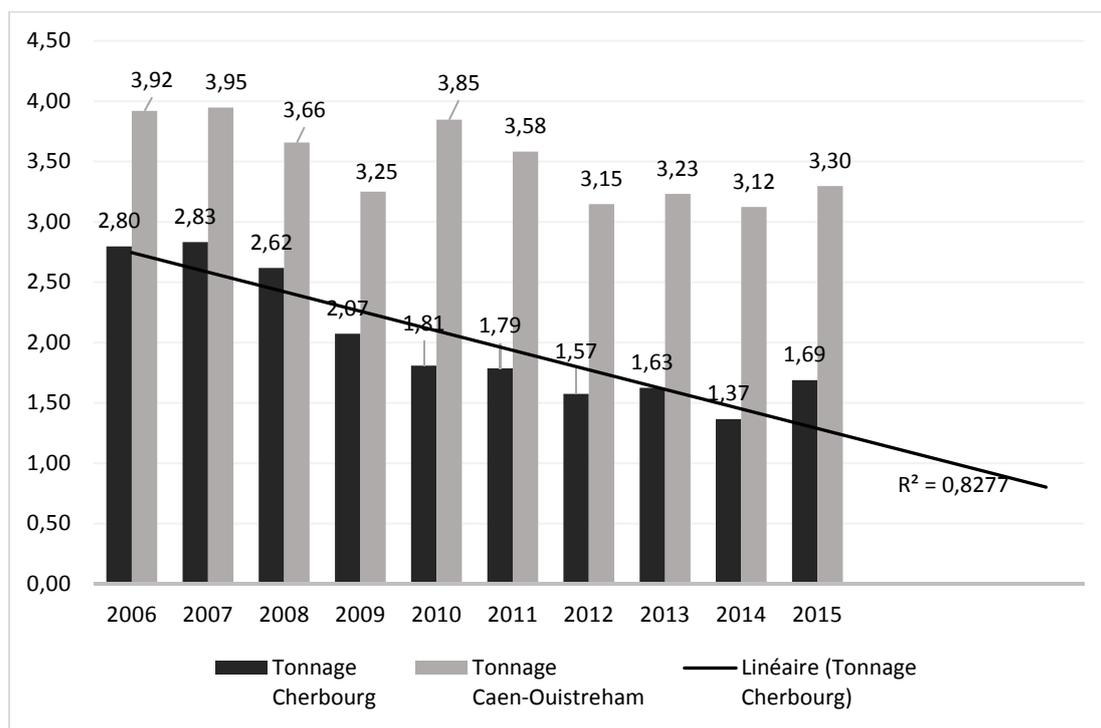
- le fret de marchandises, composé :
  - o du trafic transmanche, entre les ports de Grande-Bretagne et les deux ports de PNA, et du trafic avec l'Irlande au départ de Cherbourg, soit 86 % de l'activité fret du syndicat ;
  - o du fret conventionnel (14 % du fret total) réalisé majoritairement au port de Caen-Ouistreham ;
- le transport de passagers, selon une répartition de 70 % à Caen-Ouistreham et 30 % à Cherbourg, où les échanges se sont développés vers l'Irlande ;
- l'accueil des navires de croisières à Cherbourg, avec une activité marginale à Caen-Ouistreham, pour un total de l'ordre de 80 000 passagers chaque année, soit moins de 5 % du nombre des passagers en transit dans les ports de PNA.

#### **1 - Un trafic en recul au cours des dix dernières années**

L'annexe 1 présente l'évolution des trafics portuaires entre 2000 et 2015.

Entre 2006 et 2015, les ports de PNA ont perdu un quart de leur trafic de marchandises (6,7 millions de tonnes en 2006, contre 5 millions en 2015).

**Graphique n° 1 : Évolution comparée du trafic portuaire  
(Marchandises en millions de tonnes)**



En dix ans, le trafic a diminué respectivement de 40 % à Cherbourg et de 16 % à Caen-Ouistreham.

- le trafic de marchandises transmanche a diminué de 20 % au cours de la période, affectant principalement le port de Cherbourg, avec une réduction de près de 38 %. Dans le même temps, le tonnage baissait de 13 % à Caen-Ouistreham. Le trafic a presque doublé entre Cherbourg et l'Irlande, sans compenser la chute de la liaison avec le Royaume-Uni (- 70 %) ;
- le fret conventionnel est passé de plus d'un million de tonnes à moins de 700 000 tonnes (- 30 %). Il est assuré à 85 % à Caen-Ouistreham, la moitié du tonnage concernant les céréales et les engrais (groupe AGRIAL). Cette diminution s'explique par des phénomènes structurels, principalement la conteneurisation au départ des ports étrangers<sup>47</sup>, et conjoncturels, comme la forte variabilité des campagnes céréalières et la conjoncture économique pour les trafics industriels (production cimentière, ferrailles). Elle est aussi la conséquence de contraintes techniques, notamment, aux écluses à Caen-Ouistreham, qui ne permettent pas d'accueillir des navires de plus grande taille<sup>48</sup>. Pour sa part, le port de Cherbourg a connu une inflexion régulière du fret conventionnel.

L'étude sur le trafic transmanche réalisée par PNA fin 2012<sup>49</sup> montrait un déséquilibre des flux avec le Royaume-Uni entre la montée (à partir des ports de PNA) et la descente. Ce phénomène, non observé chez les opérateurs du détroit, était l'un des facteurs expliquant la diminution du trafic. Les échanges avec l'Irlande apparaissaient plus équilibrés.

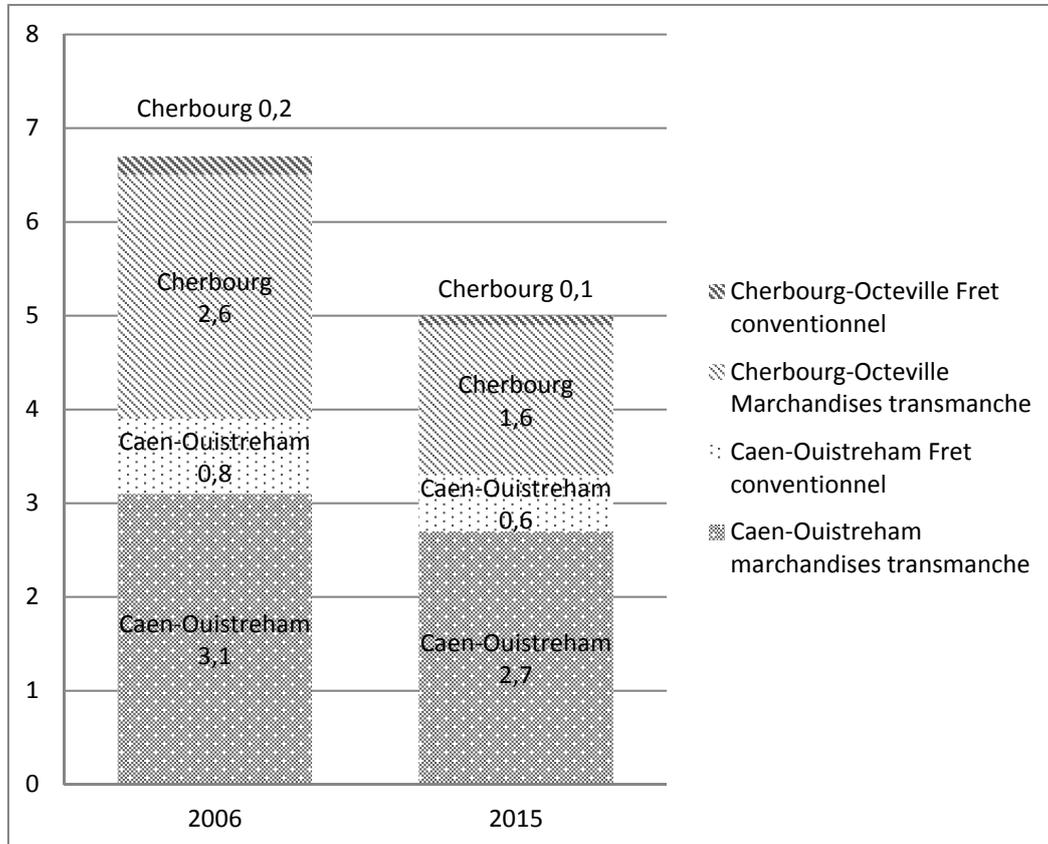
<sup>47</sup> Cette évolution a particulièrement concerné le port de Caen-Ouistreham pour le trafic de bois exotique, dont la part dans le trafic conventionnel, en 2015, ne s'élevait plus qu'à 2 %.

<sup>48</sup> Les écluses permettent actuellement d'accueillir des navires d'une largeur maximale de 24 mètres. Le projet d'équipement pour le renforcement du guidage des navires, avant le passage d'écluses, est présenté *infra*.

<sup>49</sup> Mission d'expertise pour le trafic transmanche de PNA, décembre 2012.

La baisse du trafic entre le port de Cherbourg et le Royaume-Uni peut s'expliquer par une chute de la demande de charbon<sup>50</sup> et par l'importance des échanges avec des pays situés à l'est du détroit, comme les Pays-Bas et la Pologne<sup>51</sup>. En 2015, la ligne de fret Cherbourg-Royaume-Uni est devenue marginale pour PNA.

**Graphique n° 2 : Évolution du trafic de marchandises par nature et par ports entre 2006 et 2015 (en millions de tonne)**



Source : PNA, CRC Normandie

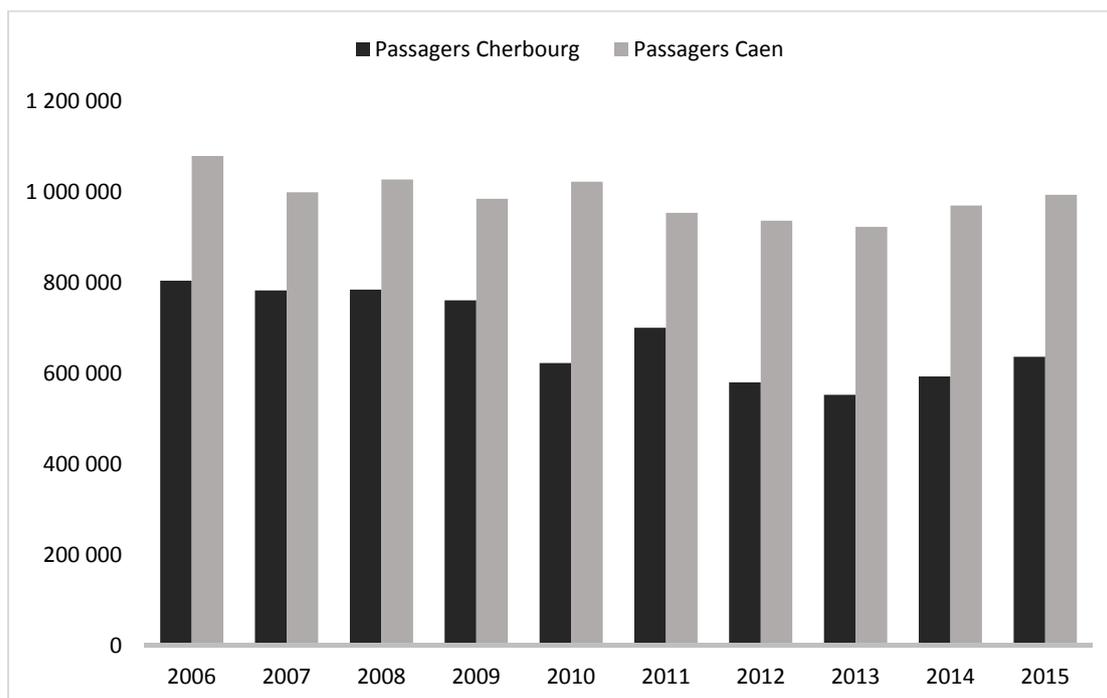
Caen-Ouistreham a mieux résisté, en subissant une contraction moindre du transmanche et en limitant le recul du fret conventionnel. La part du trafic réalisée à Cherbourg sur le trafic total enregistré par PNA, est passée de 42 % à 34 % entre 2006 et 2015.

Durant la même période, les ports ont également connu un fléchissement du nombre de passagers de 13 %.

<sup>50</sup> En 2010, le Royaume-Uni a mis en œuvre des mesures destinées à réduire de 80 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, par rapport à 1990. Des dispositifs reposant sur des incitations financières, à destination des particuliers et des entreprises, ont été adoptés.

<sup>51</sup> En 2014, la Grande-Bretagne était le troisième partenaire commercial des Pays-Bas pour les exportations, le deuxième pour la Pologne (source : Direction générale du Trésor, juin 2015). La Pologne est, par ailleurs, fortement intégrée dans la chaîne de production de l'Allemagne, premier fournisseur du Royaume-Uni.

### Graphique n° 3 : Évolution comparée du nombre de passagers



Source : ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, CRC de Normandie

Le trafic total de passagers est passé de 1,9 à 1,6 million. La baisse a affecté la liaison entre Cherbourg et le Royaume-Uni, le recul a été moindre à Caen-Ouistreham. Le trafic a augmenté entre Cherbourg et les ports irlandais<sup>52</sup>, sans compenser la perte sur la liaison avec le Royaume-Uni.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a rappelé que la crise de 2008 avait concerné le Royaume-Uni et l'Irlande, et, par contrecoup, les flux gérés par PNA. Il a précisé qu'en 2016, le trafic transmanche s'était stabilisé (- 0,11 %) et que 100 000 passagers supplémentaires avaient transité dans les ports gérés par PNA.

#### 2 - Une évolution préoccupante de la fréquentation des ports

Entre 2010 et 2015, le trafic de marchandises de PNA s'est réduit de 12 %, avec une inflexion plus marquée à Caen-Ouistreham qu'à Cherbourg. Le nombre de passagers a faiblement évolué.

**Tableau n° 1 : Trafic entre 2010 et 2015**

Ports	Tonnage brut 2010	Trafic passagers 2010	Tonnage brut 2015	Trafic passagers 2015	Évolution tonnage	Évolution passagers
Caen-Ouistreham	3 847 390	1 022 141	3 296 800	993 355	-14%	-3%
Cherbourg	1 807 824	622 544	1 687 312	636 240	-7%	2%
Total	5 655 214	1 644 685	4 984 112	1 629 595	-12%	-1%

Source : PNA, CRC Normandie

La fréquentation des ports s'est également réduite. Entre 2010 et 2015, le nombre d'escales a diminué de 23 % dans les ports de PNA, notamment en raison de la baisse de la fréquentation du port de Cherbourg, qui représentait la moitié du total des escales en 2010, et 44 % en 2015. Il peut être souligné que, dans le même temps, le nombre d'escales pour le fret conventionnel à Caen-Ouistreham a été divisé par deux.

<sup>52</sup> S'agissant du fret, la part relative du trafic avec l'Irlande a évolué favorablement, passant de moins de 10 % en 2006 du trafic transmanche à 20 % en 2015. Une progression semblable a été enregistrée pour les passagers (de 5 % en 2006 à 15 % en 2015).

L'évolution du nombre de navires en escale dans les ports de PNA est préoccupante.

**Tableau n° 2 : Escales commerciales entre 2010 et 2015**

**Nombres d'escales commerciales à Caen-Ouistreham**

Type de navire	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation
Ferries	1 088	1 113	1 031	967	1 016	994	- 9 %
Conventionnel (cargo, vraquier, ...)	196	176	140	168	110	102	- 48 %
Croisière	3	8	3	3	6	5	n.s.
Total	1 287	1 297	1 174	1 138	1 132	1 101	- 14 %

**Nombre d'escales commerciales à Cherbourg**

Type navire	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation
Ferries	1 174	1 181	830	762	753	791	- 33 %
Conventionnel (cargo, vraquier, ...)	86	115	73	120	84	60	- 30 %
Croisière	21	32	27	21	32	29	- 38 %
Total	1 281	1 328	930	903	869	880	- 31 %

**Nombres d'escales commerciales PNA**

Type navire	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation
Ferries	2 262	2 294	1 861	1 729	1 769	1 785	- 21 %
Conventionnel (cargo, vraquier, ...)	282	291	213	288	194	162	- 43 %
Croisière	24	40	30	24	38	34	42 %
Total	2 568	2 625	2 104	2 041	2 001	1 981	- 23 %

Source : PNA, CRC Normandie

**B - Des activités largement dominées par le trafic transmanche**

1 - Un trafic centré sur le Royaume-Uni

Les activités transmanche de PNA concernent le Royaume-Uni à 70 % et les passagers en transit sont britanniques à plus de 80 %.

Le port de Portsmouth a enregistré un trafic de marchandises d'environ 3,8 millions de tonnes en 2014, en baisse de 10 % depuis 2006. La situation du port de Poole, en liaison avec Cherbourg, est plus critique, dans la mesure où son trafic (0,6 million de tonnes) connaît une érosion importante et régulière (- 42 % entre 2010 et 2014 et - 70 % entre 2006 et 2014). Si cette évolution devait perdurer, elle ne serait pas sans conséquence pour le port de Cherbourg.

Dans les ports de PNA, au cours des deux dernières années, le trafic a évolué comme suit :

**Tableau n° 3 : Évolution du trafic cumulé des ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg**

	2014	2015	En %	Évolution
<b>PASSAGERS (en unités)</b>				
TRANSMANCHE	1 479 601	1 556 696	96 %	+ 5,21 %
CROISIERE	83 550	72 899	4 %	
TOTAL PASSAGERS	1 563 151	1 629 595		+ 4,25 %
<b>MARCHANDISES (en tonnes)</b>				
TRANSMANCHE	3 795 723	4 299 324	86 %	+ 13,27 %
FRET CONVENTIONNEL	693 044	684 788	14 %	- 1,19 %
Matériaux de construction	27 608	101 533		
Agro-alimentaire (céréales, sel)	422 062	454 819		
Produits de recyclage	43 579	29 033		
Dangereux	1 912	4 214		
Autres	197 883	95 189		
<b>TOTAL MARCHANDISES</b>	<b>4 488 767</b>	<b>4 984 112</b>		<b>+ 11,04 %</b>

Source : PNA, CRC Normandie

Si le trafic a évolué favorablement, le nombre d'escales commerciales est encore marqué par un léger repli.

En 2015, la conjoncture a influencé favorablement l'activité de PNA par :

- la reprise économique au Royaume-Uni, dont le taux de croissance était de 2,3 % (1,7 % en 2014) et une parité monétaire livre/euro qui a favorisé les échanges depuis 2014 ;
- le report d'une partie du trafic du détroit vers les ports de PNA, en raison du blocage des navires, suite aux difficultés de la SCOP SeaFrance, et par les effets de l'affluence des migrants à Calais ;
- la diminution du coût du carburant pour les compagnies de ferries ;
- une production céréalière 2014/2015 abondante.

Le trafic sur la ligne Caen-Ouistreham-Portsmouth est assuré par la compagnie Brittany-Ferries qui réalise son chiffre d'affaires à 80 % par les échanges avec le Royaume-Uni.

Cette situation rend le port de Caen-Ouistreham particulièrement sensible au contexte économique et monétaire du pays<sup>53</sup>, la contrainte est renforcée par la présence d'un seul opérateur, qui doit lui-même assurer sa rentabilité<sup>54</sup>.

Le modèle économique des compagnies de ferries repose sur un équilibre entre les segments de marché fret roulant et passagers, ces derniers permettant de consolider une activité fret plus fluctuante par la rentabilité qu'ils génèrent<sup>55</sup>. Une diminution significative de leur nombre affecterait l'opérateur et, par contrecoup, le port de Caen-Ouistreham.

<sup>53</sup> L'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et le fonds monétaire international (FMI) estimaient le taux de croissance à 1,4 % au Royaume-Uni en 2016.

<sup>54</sup> Brittany ferries est engagé, depuis 2012, dans un plan de compétitivité qui devait lui permettre le retour à l'équilibre de ses comptes. Par ailleurs, les nouvelles normes environnementales obligent les compagnies à utiliser des carburants conformes mais plus coûteux ou à investir pour adapter les navires.

<sup>55</sup> Principalement par les activités de croisière proposées par les compagnies et, notamment, les ventes à bord.

Il peut être relevé que depuis le vote de la loi n° 2016-816 sur l'économie bleue en juin 2016, les jeux de hasard sont autorisés à bord de l'ensemble des navires à passagers français, ce qui pourrait être un facteur d'attractivité.

Les compagnies de ferries connaissent également la concurrence du « low cost » aérien, déjà bien installée, à destination de l'Irlande. À titre d'exemple, en 2015, la compagnie Ryanair a rouvert la ligne à destination de Londres à l'aéroport de Deauville, avec un objectif de 18 000 passagers. Le taux de remplissage fixé à 75 % a été atteint dès la première année, avec 17 700 passagers transportés<sup>56</sup>.

Les informations produites par PNA en octobre 2016, arrêtées à fin août en année mobile, montrent une diminution du trafic de marchandises (- 1,8 %<sup>57</sup>), qui s'explique par un léger recul du transmanche (- 0,8 %<sup>58</sup>) et un nouveau repli du fret conventionnel (- 7,7 %) particulièrement préoccupant à Cherbourg (- 75 %). Le nombre de passagers a augmenté de 3,6 %.

En outre, la campagne céréalière 2015/2016 étant très inférieure à celle de l'année précédente, le tonnage de fret conventionnel à Caen-Ouistreham en sera affecté d'autant.

## 2 - Une diversification récemment renforcée vers l'Irlande

Le port de Cherbourg compte deux lignes à destination des deux premiers ports de l'Irlande. Elles desservent la capitale de la république d'Irlande et le port de Rosslare<sup>59</sup>.

Le trafic a régulièrement augmenté entre Cherbourg et l'Irlande, pour atteindre près d'un million de tonnes en 2015, soit près du quart du total transmanche. L'augmentation du nombre de passagers<sup>60</sup> a accompagné cette évolution favorable.

Les lignes sont assurées par l'une des plus importantes compagnies de ferries du nord de l'Europe (Stena Lines sur la ligne Cherbourg-Rosslare) et la plus grande compagnie irlandaise (Irish ferries sur les lignes Cherbourg-Dublin et Cherbourg-Rosslare). Dans son bilan d'activité pour 2015, PNA qualifiait l'offre des deux opérateurs en présence de « *crédible et fiable.* »

La conjoncture a également été favorable à PNA ces deux dernières années, durant lesquelles l'Irlande a enregistré une croissance de 5,2 % en 2014 et 7,8 % en 2015<sup>61</sup>.

\*

La chambre observe qu'au cours des dix dernières années, l'évolution des deux ports de PNA s'est différenciée : Cherbourg a connu une chute importante de son trafic de marchandises (- 40 %), Caen-Ouistreham a limité le recul à 16 %.

Le syndicat a été confronté à des évolutions qui ont influencé à la baisse le fret conventionnel de ses ports<sup>62</sup>. L'érosion du trafic conventionnel et la spécialisation dans le trafic transmanche qui s'en est suivie exposent PNA aux variations de la conjoncture économique au Royaume-Uni et en Irlande, et au caractère fortement concurrentiel des activités de ferries : la présence d'un seul opérateur caractérise le port de Caen-Ouistreham.

<sup>56</sup> Source : procès-verbal du comité syndical du syndicat mixte de l'aéroport de Deauville-Normandie du 25 mars 2016, disponible sur le site du syndicat mixte, sous la rubrique « les délibérations syndicales ».

<sup>57</sup> Caen-Ouistreham enregistre une baisse de son trafic de 2,76 % (transmanche : - 4,08 %, fret conventionnel + 3,43 %) ; le nombre de passagers varie de 0,02 %.

<sup>58</sup> Le trafic à Cherbourg varie de + 0,19 % (transmanche : + 4,80 %, fret conventionnel : - 75,38 %) ; le nombre de passagers augmente de 9,83 %.

<sup>59</sup> Ensemble, les ports irlandais ont enregistré un trafic de 47,5 millions de tonnes en 2014 (dernières données disponibles), 44 % du total a été enregistré à Dublin et moins de 5 % à Rosslare.

<sup>60</sup> Près de 200 000 passagers ont transité entre le port de Cherbourg et les ports irlandais en 2015.

<sup>61</sup> Le FMI prévoyait un taux de croissance de 4,9 % en 2016.

<sup>62</sup> Augmentation de la conteneurisation, refondation de la politique énergétique du Royaume-Uni et environnement concurrentiel des compagnies de ferries.

Le trafic de passagers a évolué moins défavorablement, ce qui a permis aux ports d'atténuer les conséquences d'une moindre fréquentation des navires et aux compagnies de maintenir leurs propres équilibres.

La chambre considère que les collectivités territoriales membres du syndicat doivent porter la plus grande attention à l'évolution du trafic des ports.

### **C - Une coopération avec HAROPA encore limitée**

Selon l'INSEE<sup>63</sup>, le territoire économique « Paris Seine Normandie<sup>64</sup> » forme le premier ensemble portuaire et territoire logistique de France. À la création du syndicat, plusieurs thématiques de coopération entre les collectivités territoriales et d'intégration des ports au sein de réseaux internationaux avaient été relevées<sup>65</sup>.

Plus récemment, PNA s'est engagé dans une démarche de coopération avec le groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA<sup>66</sup>, créé en janvier 2012, qui regroupe les ports du Havre, de Rouen et le port fluvial de Paris.

En sa qualité « *d'ensemble portuaire maritime voisin de proximité* », PNA a été associé, par convention signée en janvier 2014, à la détermination de six thématiques de coopération<sup>67</sup>. D'autres pistes sont également évoquées dans la convention en matière de services portuaires (pilotage), de réparation navale (complémentarité des outils disponibles) et, notamment, de filières vracs. Il s'agissait principalement d'en déterminer les degrés de concurrence et d'en rechercher les complémentarités.

La première thématique tendait à la création d'une ligne maritime de transport de conteneurs entre Le Havre et Caen pour desservir des destinations plus au sud et au développement du trafic maritime de transbordement<sup>68</sup> entre Cherbourg et Rouen. Selon les termes de la convention, ce projet apparaissait comme le « *symbole des synergies possibles [...].* »

Plusieurs études visant à recenser les perspectives de développement des activités avec les deux grands ports maritimes de la région ont été réalisées par PNA, au début des années 2010. Celle portant sur le projet logistique « conteneurs », projet repris dans la convention avec HAROPA, concluait à l'existence d'un « *marché conséquent* » et à « *une demande forte de la clientèle.* »

La chambre constate que les acteurs portuaires se sont engagés dans deux projets de mutualisation prévus à la convention signée en 2014, à savoir la maîtrise des risques inhérents aux carburants alternatifs et la valorisation de l'immobilier logistique des ports. Cependant, les projets structurants pour le développement des activités de commerce n'ont toujours pas abouti.

---

<sup>63</sup> INSEE Analyses Normandie n°12, « Ports, pêche, tourisme, énergies ou activités navales : 46 500 emplois maritimes façonnent le littoral normand », juin 2016.

<sup>64</sup> Depuis 2013, les CCI de Normandie et d'Ile-de-France sont réunies autour du projet « Paris Seine Normandie » (ou « Axe Seine ») pour développer l'espace économique, industriel et logistique de la vallée de la Seine.

<sup>65</sup> Rapport du Conseil économique et social de l'ancienne région Basse-Normandie, « *Perspectives et conditions de développement des ports de commerce bas-normands* », juin 2008.

<sup>66</sup> Le complexe portuaire HAROPA occupe le premier rang des ports français pour les conteneurs. Rouen et Le Havre se classent respectivement au premier rang des ports européens pour l'exportation des céréales et pour l'import-export de vins et spiritueux.

<sup>67</sup> Développer une navette de conteneurs entre les ports de Caen-Ouistreham et du Havre ; promouvoir la filière croisière maritime ; valoriser l'offre foncière et immobilière de PNA ; faire émerger le GNL sur l'axe Paris-Seine ; collaborer au développement de la filière EMR ; développer la connaissance portuaire du public.

<sup>68</sup> Le transbordement consiste à décharger les marchandises d'un navire et à les recharger sur un autre navire ou un autre moyen de transport (train, camion).

## **D - Les perspectives de rapprochement entre les syndicats mixtes PNA et le port de Dieppe**

À l'été 2016, le vice-président de la région Normandie en charge des transports a déclaré<sup>69</sup> que la collectivité prévoyait le « rapprochement » entre PNA et le syndicat mixte du port de Dieppe pour « améliorer leur complémentarité et les inscrire dans une coopération accrue avec les grands ports maritimes, dans le cadre de la stratégie d'ensemble développée par HAROPA. »

Il est rappelé que les ports de PNA et le port de Dieppe fonctionnent de manière différente : dans ce dernier, l'activité de transport des passagers et des marchandises fait l'objet de soutiens financiers publics importants.

Si la fusion évoquée par voie de presse le 1<sup>er</sup> juillet 2016<sup>70</sup>, et prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2017, n'est plus à l'ordre du jour, de nouvelles coopérations devront toutefois être recherchées entre les ports de la façade maritime.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a informé la chambre de la signature récente de deux conventions de coopération entre les syndicats mixtes portant sur les services informatiques et sur la promotion des ports.

## **E - Une stratégie régulièrement réévaluée**

Contrairement aux grands ports maritimes, les ports relevant des collectivités territoriales n'ont pas l'obligation légale d'établir un projet stratégique<sup>71</sup>. Cependant, le syndicat a régulièrement produit un plan d'actions structurantes.

Le plan de préfiguration a suivi le transfert des ports par l'État et a été présenté en juillet 2008. Il contenait des actions stratégiques et opérationnelles, dont certaines ont été mises en œuvre depuis lors<sup>72</sup>.

Le premier plan d'actions stratégiques internes et externes (PASINTEX) a été adopté en comité syndical en juillet 2009, pour la période 2009-2012. Il visait principalement à rechercher les synergies entre les deux ports, pour l'ensemble de leurs activités.

En 2010, PNA s'est doté d'un schéma directeur d'aménagement portuaire pour chacun de ses ports, dont la réactualisation a été engagée en 2016. Outre une présentation détaillée des sites, le document recense les axes de développement économique, passant eux-mêmes par la définition d'une stratégie foncière et l'inventaire des possibilités d'amélioration de la desserte. La prise en compte des enjeux environnementaux est transversale à chacune des propositions.

Le PASINTEX a été mis à jour et présenté en juillet 2013. L'actualisation portait sur les axes de développement des ports, comme la recherche des potentialités de la filière EMR, l'évolution de la concession au port de commerce de Cherbourg « est » et les difficultés du transmanche. Il contenait également des objectifs internes visant à développer la performance de l'établissement.

<sup>69</sup> Navigation, ports et intermodalité, juillet-août 2016, pp. 28-29.

<sup>70</sup> Le journal de la Marine Marchande, 1<sup>er</sup> juillet 2016 « *Le port de Dieppe et les Ports Normands Associés devraient fusionner au 1<sup>er</sup> janvier* », par Claire Garnier.

<sup>71</sup> Aux termes de l'article L. 5312-13 du code des transports, le projet stratégique de chaque grand port maritime détermine ses grandes orientations, les modalités de son action et les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires à sa mise en œuvre.

<sup>72</sup> Dégagement des réserves foncières nécessaires aux développements portuaires, mutualisation des moyens avec les autres ports de la façade Manche et équilibre tarifaire entre les deux ports.

La présentation du programme d'investissement en comité syndical a régulièrement été accompagnée d'une analyse de la situation financière du syndicat. Une étude prospective des finances de l'établissement a été réalisée en prévision des investissements prévus au cours de la période 2014-2030, dont les principales réalisations devaient avoir lieu entre 2013 et 2016, pour adapter le port de Cherbourg à l'accueil des industriels dans le cadre du développement de la filière EMR. Elle intégrait les participations que les membres du syndicat seraient amenés à apporter pour la mise en œuvre des projets.

Les scénarii proposés reposaient sur des hypothèses réalistes que la chambre recommande d'actualiser, notamment en raison du retard pris dans la mise en œuvre du projet EMR à Cherbourg. Un processus d'élaboration d'un nouveau plan stratégique pour la période 2015-2021 a été adopté par le comité syndical en mai 2016.

Les axes stratégiques retenus par le syndicat se sont traduits par des plans d'investissement donnant lieu, à leur tour, au vote d'autorisations de programme.

\*

En conclusion, la chambre observe que, durant la période contrôlée, PNA a conduit une réflexion stratégique, destinée à la fois à développer les activités traditionnelles et à inscrire les ports dans les projets nationaux et régionaux liés au développement des EMR.

Restant dans l'attente de la concrétisation de ces projets, les ports de PNA sont aujourd'hui spécialisés dans le trafic transmanche, ce qui fait peser des incertitudes sur leur développement, voire sur le maintien de leur niveau d'activité.

En effet, les ports évoluent dans un environnement fortement concurrentiel, y compris pour les développements récents de l'éolien en mer posé. La coopération avec les grands ports maritimes de la région est encore limitée.

La chambre considère que la coordination entre les ports doit être renforcée. Dans le cas contraire, la situation pourrait se révéler préoccupante à moyen terme.

#### **IV - LES PORTS ASSURENT LEUR FONCTIONNEMENT DANS UN CONTEXTE PEU PORTEUR**

La structure budgétaire du syndicat se limite au budget principal qui recense les opérations de fonctionnement courant du syndicat, ses propres dépenses d'investissement et les flux financiers avec les concessionnaires. Pour garantir l'exploitation du domaine portuaire délégué, ces derniers investissent également selon des modalités encadrées par les traités de concession.

Les membres du syndicat contribuent statutairement au fonctionnement courant du syndicat, ainsi qu'au financement des dépenses d'équipement qu'il engage. Ils prennent également en charge le remboursement des emprunts de PNA.

En 2015, les ports de PNA ont exercé une activité commerciale de transit qui a représenté près de 80 % de leur chiffre d'affaires cumulé. La plaisance<sup>73</sup> et la pêche<sup>74</sup> participaient respectivement à hauteur de 11 % et 9 % de l'activité globale, selon une répartition constante au cours de la période. Toutes activités confondues, le chiffre d'affaires se situait entre 29 M€ en 2010 et 30 M€ en 2015.

<sup>73</sup> Port de Chantereyne à Cherbourg, port de Ouistreham, Bassin Saint-Pierre à Caen et port de plaisance Merville-Franceville.

<sup>74</sup> Port de pêche de Cherbourg et centre logistique de débarque à Caen-Ouistreham.

## **A - Les activités portuaires contribuent au fonctionnement courant du syndicat...**

### **1 - Une gestion des activités de commerce majoritairement déléguée**

Globalement, le chiffre d'affaires des activités de commerce est composé à 75 % par un ensemble de ressources issues des redevances d'outillage, des produits domaniaux (locations) et de produits divers. Les redevances constitutives des droits de port représentent 25 % du total.

Les activités sont déléguées à des concessionnaires qui exploitent le domaine portuaire situé dans un périmètre contractuel. En 2015, la part encaissée par ces derniers représentait 90 % de l'ensemble des produits de gestion, le solde figurait au compte administratif de PNA sous la forme d'une partie des droits de ports et des produits des locations immobilières et, plus marginalement, de certaines redevances d'outillage (mise à sec).

Les délégataires s'obligent à exploiter et à maintenir les immobilisations (terre-pleins<sup>75</sup>, bâtiments, outillage public), à assurer certains des services nautiques, à assurer la sûreté des espaces concédés et à promouvoir les ports sur le plan commercial. Le domaine public portuaire est également exploité par autorisation d'occupation temporaire (AOT), moyennant le paiement d'une redevance. Les AOT sont accordées à des entreprises privées qui proposent des services à terre (manutention, consignation).

Les modalités financières prévues aux contrats de concession des deux ports sont différentes, notamment en ce qui concerne l'encaissement des droits de port.

S'agissant du port de Caen-Ouistreham, un avenant a remanié le cahier des charges de la concession portuaire confiée à la CCI Caen-Normandie lors de la mise en œuvre du transfert de l'autorité portuaire de l'État au syndicat. La nouvelle version du contrat, modifié depuis lors par plusieurs avenants, est applicable à la période sous revue. Les clauses financières ont été remaniées comme suit :

- l'encaissement des droits de ports est partagé entre les parties : le syndicat encaisse les redevances liées aux navires et aux marchandises ;
- en contrepartie de la mise à disposition des biens du service, la CCI doit verser, chaque année, à PNA 1,5 % du montant total de l'ensemble des redevances immobilières perçues au cours de l'exercice précédent ;
- enfin, le dernier avenant au cahier des charges (2015) a élargi les missions confiées au concessionnaire, désormais chargé d'assurer les prestations de remorquage dans le port maritime de Cherbourg. À cette fin, la CCI s'est équipée d'un remorqueur, bien de retour de la délégation. PNA verse, chaque année, une subvention d'équilibre couvrant l'amortissement du bien et le déficit de l'activité, le cas échéant.

En ce qui concerne le port de Cherbourg, la gestion est scindée en deux contrats depuis 2013 : le premier, attribué à la SAS Port de Cherbourg<sup>76</sup>, concerne les espaces portuaires affectés principalement aux transbordeurs (transmanche, en partie ouest du port). Le second concerne la partie orientale (port est) où s'exercent les activités de type cargo et de remorquage. La société portuaire d'exploitation du port de Cherbourg<sup>77</sup> (SPEC) en est le titulaire. Les droits de ports sont encaissés par les concessionnaires.

<sup>75</sup> Les quais et les terre-pleins représentent les zones de stockage et de transit portuaire.

<sup>76</sup> La SAS port de Cherbourg est une société portuaire créée par la CCI du Cotentin et la société Louis Dreyfus Armateurs.

<sup>77</sup> En 2013, PNA et la CCI du Cotentin ont créé une société portuaire, la société portuaire d'exploitation du port de Cherbourg (SPEC), dont ils détiennent respectivement 90 % et 10 % du capital.

Le périmètre de la concession commerce au port de Cherbourg a été modifié fin 2012, au terme de la délégation du port « est ». PNA a réduit le périmètre de la délégation en reprenant la gestion de la zone industrielle des Mielles et de la zone Produimer en régie. À compter de 2013, les produits des AOT apparaissent dans le compte administratif de l'établissement.

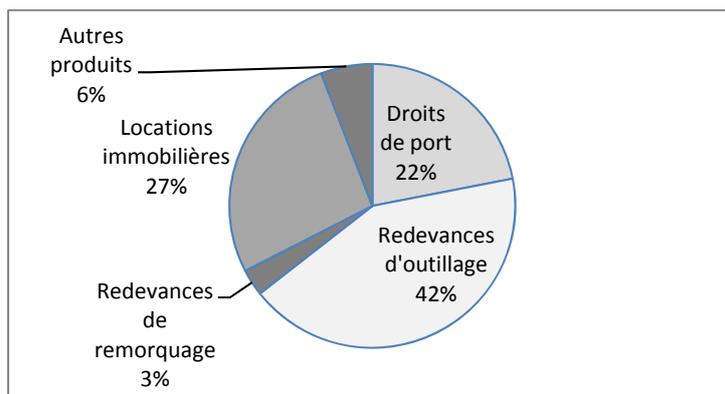
Au titre de la redevance domaniale, la convention avec la SAS Port de Cherbourg prévoit le versement d'une part fixe de 50 000 € et d'une part variable, déterminée par contrat. En ce qui concerne la SPEC, le délégataire s'oblige à verser à PNA un pourcentage du résultat annuel, selon des modalités contractuelles. Pour autant, depuis sa création en 2013, le résultat de la société a été constamment déficitaire.

## 2 - Le chiffre d'affaires s'est maintenu, malgré la baisse du trafic et de la fréquentation

La répartition du chiffre d'affaires par origine des ressources a peu varié au cours de la période sous revue. La part la plus importante provient des redevances d'outillage (essentiellement les passerelles de ferry) puis des locations immobilières et des droits de port.

Le chiffre d'affaires des activités de commerce a augmenté de 2 % au cours de la période. Il s'établissait à 23,7 M€ à la clôture de l'exercice 2015 avec une part relative des ports de 60 % pour Caen-Ouistreham et 40 % pour Cherbourg, soit une répartition un peu plus favorable au port de Cherbourg que celle constatée pour le trafic (34 %).

**Graphique n° 4 : Répartition du chiffre d'affaires total en 2016 (Concessionnaires et PNA)**



Source : CRC Normandie

En incluant les droits de ports perçus sur les navires et les marchandises par PNA ainsi que le produit des locations immobilières reprises en régie à compter de 2013, l'évolution du chiffre d'affaires consolidé des deux ports est la suivante :

**Tableau n° 4 : Chiffre d'affaires consolidé par produits (concessions et PNA)**

(Milliers d'euros)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation sur la période
Droits de port (nets)	5 722	5 657	4 760	4 899	5 063	5 192	- 9 %
Redevances d'outillage	9 419	9 419	8 536	8 869	8 710	10 059	7 %
Redevances de remorquage*	-	-	-	564	755	720	
Redevances immobilières	6 929	6 984	7 293	7 224	6 822	6 333	- 9 %
Autres produits	1 152	1 405	1 622	1 820	1 770	1 379	20 %
Total	23 222	23 465	22 211	23 376	23 120	23 682	2 %

\* Jusqu'en 2013, le remorquage à Cherbourg était assuré par une entreprise privée  
Source : PNA – CRC Normandie

Pour mémoire, entre 2010 et 2015, le trafic de marchandises des ports de PNA s'est réduit de 12 %, le trafic de passagers de 1 %.

Le maintien du chiffre d'affaires, entre 2010 et 2015, s'explique par l'augmentation de certains postes de recettes, pour 1,6 M€ au total (redevances d'outillage et autres produits), et par la réorganisation, en 2013, du service public du remorquage, présentée ci-après. Il est toutefois souligné que PNA soutient ce service en prenant en charge le résultat déficitaire de l'activité. Dans le même temps, les redevances immobilières et les droits de ports ont reculé de 1,1 M€.

La progression la plus favorable concerne les autres produits. Pour autant, ils enregistrent essentiellement le remboursement de charges dues par des tiers.

À périmètre constant, c'est-à-dire en considérant les produits du remorquage en valeur nette, le chiffre d'affaires, en euros, courant entre 2010 et 2015, se serait tout juste maintenu.

L'évolution du chiffre d'affaires se différencie selon les ports : elle est positive à Cherbourg (+ 14 %), qui contribue à l'augmentation des redevances d'outillage (+ 1,2 M€), alors que l'ensemble des ressources est à la baisse au port de Caen-Ouistreham, conduisant à une diminution du chiffre d'affaires de 5 %. Les redevances immobilières<sup>78</sup> sont les plus affectées (- 12 %, soit une perte de ressources de 0,7 M€, faisant suite à l'interruption de la location de l'un des bâtiments).

**Tableau n° 5 : Locations immobilières**

(Milliers d'euros)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Remarques
Caen-Ouistreham							
Commerce	5 709	5 667	5 926	5 878	5 450	5 001	Arrêt de location du bâtiment K7 entre 2014 et 2015
Cherbourg							
Commerce Ouest	1 220	1 317	1 367	156	166	190	Révision de la délégation de service public au 01/01/2013
Commerce Est				384	350	309	Reprise en régie de la ZI des Mielles fin 2012
Commerce en régie				806	856	833	
	6 929	6 984	7 293	7 224	6 822	6 333	

Source : PNA

Les produits issus des droits de port ont diminué de 9 %, soit une perte de ressources de 0,5 M€.

La réduction du trafic et du nombre d'escales se traduit par une inflexion des droits de port plus importante à Caen-Ouistreham, qui peut s'expliquer, notamment, par la diminution sensible des activités de fret conventionnel (près de 100 navires en moins durant la période). Cette baisse a été compensée par les redevances « passagers » (perçues par la CCI), dont le produit s'est maintenu.

Afin de soutenir la compétitivité du port de Cherbourg, le comité syndical a procédé à l'harmonisation des tarifs entre les deux ports, par délibération du 12 mai 2011. Cette décision a eu pour effet immédiat de réduire les produits perçus de 0,3 M€ sur la ligne de Cherbourg vers la Grande-Bretagne. La perte est compensée, depuis lors, par PNA, au titre des contraintes particulières imposées au délégataire.

<sup>78</sup> Le bâtiment de la gare maritime transatlantique (5 500 m<sup>2</sup>) est situé sur le domaine portuaire. Il est affecté, pour partie, au service public de transport maritime et équipé pour l'accueil des escales de croisières. Depuis 2009, l'affectation est incluse dans le périmètre de la concession du port Ouest accordée à la SAS « Port de Cherbourg ».

**Tableau n° 6 : Évolution des droits de port**

Évolution des droits de port (milliers d'euros)		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Période
Port de Caen- Ouistreham	Droits de port encaissés par PNA (navires et marchandises)	1 796	1 813	1 528	1 653	1 545	1 498	- 17 %
	Droits de port encaissés par la CCI de Caen (passagers, déchets, stationnement)							
	Montant brut (pour information)	1 875	1 742	1 720	1 719	1 802	1 862	- 1 %
	Montant net des RRR(*)	1 455	1 391	1 403	1 429	1 467	1 478	2 %
	Total brut port Caen-Ouistreham	3 671	3 555	3 248	3 372	3 347	3 360	- 8 %
	Total net de RRR port Caen-Ouistreham	3 251	3 204	2 931	3 082	3 012	2 976	- 8 %
Port de Cherbourg	Droits de port encaissés par la SPEC (port est) (navires, marchandises, stationnement, déchets)	-	-	-	126	142	148	
	Droits de port encaissés par la SAS Port de Cherbourg (port ouest) (navires, marchandises, passagers, stationnement, déchets)	2 471	2 453	1 829	1 691	1 909	2 068	
	Total port de Cherbourg	2 471	2 453	1 829	1 817	2 051	2 216	- 10 %
	Total des droits de port encaissés nets	5 722	5 657	4 760	4 899	5 063	5 192	- 9 %

(\*) Les rabais, remises, ristournes (RRR) accordés par la CCI (ristournes sur CA BAI) ont été déduites au prorata du CA droits de ports et redevances d'outillage transmanche

Source : comptes annuels des délégataires et comptes administratifs de PNA – CRC Normandie

Plus généralement, les tarifs ont peu augmenté<sup>79</sup>, la marge de manœuvre entre le maintien de la compétitivité et la sauvegarde de l'attractivité des ports se révélant limitée.

Chaque année, des réductions sur les droits de port, d'un montant moyen de 0,35 M€, ont été consenties par le concessionnaire du port Caen-Ouistreham aux navires de la compagnie Brittany Ferries, ce qui correspond à 10 % du montant des droits perçus par le port.

Ces remises sont prévues à la grille tarifaire adoptée en comité syndical. Les modulations et abattements sont pratiqués, conformément aux dispositions du code des transports. D'une manière générale, PNA fixe les redevances des droits de port dans le respect des articles L. 5321-1, R. 5321-1 et R. 5321-11 et suivants du même code.

<sup>79</sup> À titre d'exemple, entre 2011 et 2015, les tarifs de la redevance sur les navires transbordeurs (article 1) ont évolué de 1,9 % à 2,3 % (selon la catégorie). La redevance sur les passagers (article 9) a augmenté de 1,5 %.

**Tableau n° 7 : Chiffre d'affaires et soldes de gestion des concessions**

(milliers d'euros)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires (CA)						
Caen-Ouistreham	12 693	12 452	12 487	12 618	12 443	12 461
Cherbourg	8 733	9 201	8 196	6 203	6 337	7 010
Cherbourg port est				2 096	1 939	2 094
CA total	21 426	21 653	20 683	20 917	20 719	21 565
Capacité d'autofinancement (avant compensation de PNA à Cherbourg)						
Caen-Ouistreham	4 735	4 548	4 176	5 210	5 073	4 676
Cherbourg (port ouest en 2013)	-243	-140	-1 413*	34	256	762
Cherbourg port est				-305	-520	-684
Autofinancement consolidé	4 492	4 408	2 763	4 939	4 809	4 754
Fonds de roulement (apports en capitaux inclus)						
Caen-Ouistreham	11 492	11 055	9 579	11 097	12 130	11 526
Cherbourg	136	-104	408	899	865	1 368
Cherbourg port est				1 268	692	350
Fonds de roulement consolidé	11 628	10 951	9 987	13 264	13 687	13 244

\*Compensé par PNA en 2013, cf. tableau n° 14.

Source : PNA (indicateurs des concessions) – CRC Normandie

Globalement, le chiffre d'affaires des concessions a peu évolué en cinq ans. L'autofinancement dégagé par les activités de commerce exercées par les délégataires à Caen-Ouistreham et à Cherbourg, s'est stabilisé autour de 4,8 M€ en 2015. Le fonds de roulement consolidé s'élevait à 13,2 M€, de nouveaux emprunts ont été souscrits pour un montant total de 5,9 M€, destinés à financer les investissements nécessaires à la réalisation des obligations contractuelles.

Si la situation des comptes des concessions est globalement satisfaisante, des disparités importantes apparaissent entre les deux ports. Les résultats montrent une situation délicate du port de Cherbourg, qui s'explique par deux facteurs : une réduction plus forte de l'activité durant ces dernières années sur le transmanche et une activité déficitaire de la SPEC depuis sa création.

Ainsi, la performance financière des activités des ports, appréciée par l'autofinancement, rapporté au chiffre d'affaires, se situe, au cours de la période, à environ 20 %, ce ratio a été régulièrement négatif pour le port de Cherbourg, sauf en 2015 (1 %).

## **B - ... mais l'autofinancement généré par les ports diminue**

### **1 - Les participations des membres du syndicat à son fonctionnement courant sont stables**

Pour les collectivités membres, les participations statutaires constituent une dépense de fonctionnement. En corollaire, elles sont imputées en recettes de fonctionnement dans la comptabilité de PNA. Afin de mieux apprécier la situation du syndicat, les participations sont retraitées selon leur affectation : fonctionnement, remboursement des emprunts, investissement.

**Tableau n° 8 : Participations annuelles des membres**

<b>Participations fonctionnement (milliers d'euros)</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Région fonctionnement	540	540	540	540	540	540
Région intérêts des emprunts	140	132	118	114	237	384
Département de la Manche	98	98	98	98	98	98
Département de la Manche intérêts des emprunts	93	88	79	76	158	286
Département du Calvados	10	10	10	10	10	10
<b>Total fonctionnement</b>	<b>881</b>	<b>868</b>	<b>844</b>	<b>839</b>	<b>1 043</b>	<b>1 318</b>

<b>Participations investissement (milliers d'euros)</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Région	2 449	2 423	3 648	2 894	3 163	3 791
Région capital des emprunts	272	325	294	333	526	657
Département de la Manche	-	1 837	2 200	2 024	1 615	1 988
Département de la Manche, Capital des emprunts	24	217	196	222	351	438
Département du Calvados	740	1 590	800	670	930	800
Remboursement FEDER	-	-	-	-	-	- 607
<b>Total</b>	<b>3 485</b>	<b>6 392</b>	<b>7 138</b>	<b>6 144</b>	<b>6 586</b>	<b>7 067</b>

Source : PNA – CRC Normandie

Le retraitement des participations montre que les majorations constatées en 2014 et 2015 ont pour objet de couvrir les intérêts des emprunts.

Les subventions pour le fonctionnement courant du syndicat ont régulièrement représenté 20 % des produits d'exploitation du domaine portuaire. Elles se composent majoritairement de la dotation générale de décentralisation (DGD), dont le montant annuel a peu varié, et des participations des membres.

**Tableau n° 9 : Participations publiques rapportées aux produits des activités**

(en milliers d'euros)	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Participations des membres (hors intérêts des emprunts)	648	648	648	648	648	648
dont Région	540	540	540	540	540	540
dont département de la Manche	98	98	98	98	98	98
dont département du Calvados	10	10	10	10	10	10
Dotation générale de décentralisation (DGD)	4 679	5 174	5 074	5 109	5 231	5 260
<b>Total</b>	<b>5 327</b>	<b>5 822</b>	<b>5 722</b>	<b>5 757</b>	<b>5 879</b>	<b>5 908</b>
CA des concessions commerce (hors subventions du concédant)	21 426	21 653	20 683	20 917	20 179	21 565
Produits des services PNA	1 796	1 812	1 528	2 459	2 941	2 117
<b>Total</b>	<b>23 222</b>	<b>23 465</b>	<b>22 211</b>	<b>23 376</b>	<b>23 120</b>	<b>23 682</b>
<b>Total des produits d'exploitation</b>	<b>28 549</b>	<b>29 287</b>	<b>27 933</b>	<b>29 133</b>	<b>28 999</b>	<b>29 590</b>
Subventions de fonctionnement / CA cumulé	19 %	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %

Source : CRC Normandie

La chambre observe que les contributions des membres PNA à son fonctionnement courant sont restées stables.

## 2 - Les produits de gestion de PNA ont faiblement évolué

Durant la période, les produits de gestion, hors participations des organismes publics, sont passés de 2,5 M€ à 4 M€. En corrigeant les recettes du montant des refacturations<sup>80</sup>, l'évolution se limite à 0,8 M€.

Elle s'explique par l'augmentation des produits de location du domaine public portuaire, dont une partie provient de la réduction du périmètre de la concession du port de Cherbourg en 2013, et par l'encaissement des produits de l'outillage de mise à sec des navires. La diminution des droits de port encaissés par PNA au cours de la période, a limité la progression globale des produits de gestion.

Les redevances des concessionnaires ont représenté moins de 5 % des produits de gestion du syndicat, hors participations publiques :

**Tableau n° 10 : Redevances versées par les concessionnaires**

(en milliers d'euros)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Observations
<b>Caen-Ouistreham</b>							
Commerce	80	86	85	89	88	82	
<b>Cherbourg</b>							
Commerce "SAS PDC"	50	50	50	50	50	50	Part fixe (CA inférieur au seuil requis pour activer la part variable)
	-	-	-	-	13	14	Part variable sur recettes domaniales <sup>81</sup>
Commerce "SPEC"				Néant	Néant	Néant	
Totaux	130	136	135	139	151	146	

Source : PNA – CRC Normandie

## 3 - Le syndicat a presque doublé ses dépenses de gestion au cours de la période

### a - Des dépenses de fonctionnement courant qui ont évolué sensiblement

En 2015, les dépenses de gestion se répartissaient, pour moitié, entre les charges à caractère général (50 %) et les dépenses de personnel (44 %). Les autres charges de gestion (6 %) concernaient principalement les subventions versées aux concessionnaires chargés des activités de commerce et de la pêche à Cherbourg.

Les charges à caractère général concernent le fonctionnement courant du syndicat, qui supporte également les dépenses liées au remorquage au port de Cherbourg, depuis 2013, et le dragage des ports. Ces deux dépenses représentaient près de la moitié du chapitre en 2015. Les autres dépenses afférentes aux activités déléguées figurent dans les comptes des concessions.

<sup>80</sup> Depuis 2013, le syndicat facture les fluides consommés, les taxes foncières et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères aux bénéficiaires d'autorisation d'occupation du domaine public portuaire.

<sup>81</sup> La convention prévoit une part variable, pour l'année N, correspondant à 8 % du montant hors taxes des recettes domaniales perçues par le concessionnaire sur le périmètre délégué de l'année N, plafonnées à 10 % du résultat net d'exploitation avant impôts, après imputation de la part fixe de la redevance.

Entre 2010 et 2015, 80 % des dépenses concernaient les postes suivants :

**Tableau n° 11 : Répartition des charges à caractère général**

Dépenses (milliers d'euros)	2010	En %	2015	En %	Variation 2010/2015
Fluides	136	5%	414	10%	206%
Remorquage			295	7%	
Dragage	1 366	52%	1 558	39%	14%
Assurances	80	3%	266	7%	232%
Études et recherches	83	3%	119	3%	43%
Honoraires	71	3%	119	3%	68%
Taxes foncières	290	11%	482	12%	66%
Total	2 025		3 252		
Total du chapitre	2 628		4 035		54%

Source : comptes administratifs de PNA

La consommation d'électricité a sensiblement augmenté et peut s'expliquer par l'utilisation accrue des outillages (élévateurs à bateaux). Toutefois, ceux-ci ont également généré des produits d'environ 100 000 € annuellement.

Les dépenses d'eau et d'électricité ont fait l'objet de refacturations aux bénéficiaires des AOT et aux clients des ports (Brittany ferries) pour environ 0,3 M€ en 2015<sup>82</sup>. De même, les taxes foncières et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ont été reversées par les concessionnaires sur les espaces délégués et par les usagers.

Par convention du 30 août 2013, le syndicat mixte du port de Dieppe, le département de la Seine-Maritime (port de Fécamp), la CCI du littoral normand-picard Abbeville-Le Tréport (port du Tréport) et PNA (Caen-Ouistreham) ont renouvelé le groupement de commandes pour la consultation commune des entreprises de dragage, pour le maintien des profondeurs des ports, mis en œuvre en 2008. PNA a été désigné entité responsable de la planification des travaux pour l'ensemble des membres du groupement.

Les travaux nécessitent trois ou quatre campagnes par an pour les ports du groupement. En 2016, l'organisation a permis de réaliser une économie de 28 500 € par campagne, soit une économie annuelle de 114 000 €.

b - Une augmentation sensible de la masse salariale, qui s'explique par les transferts des agents de l'État

À périmètre constant, c'est-à-dire entre 2011 et 2015, la masse salariale a augmenté en moyenne annuelle de 5 %. Les évolutions jusqu'en 2015 ont été les suivantes :

**Tableau n° 12 : Évolution des effectifs de PNA**

Au 31 décembre N	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectif	36	71	77	79	80	77
dont agents non titulaires	9	8	12	13	13	13
Masse salariale (en €)	1 723 331	2 971 786	3 160 015	3 329 159	3 365 814	3 547 214
Coût moyen par agent (en €)	47 870	41 856	41 039	42 141	42 073	46 068
Masse salariale/ charges de gestion du syndicat	37 %	48 %	44 %	40 %	40 %	44 %

Source : CRC Normandie

<sup>82</sup> PNA est membre d'un groupement de commandes pour la fourniture d'énergie électrique, qui intervient au plan national.

L'accroissement de l'effectif depuis 2010 résulte :

- de l'intégration de personnels portuaires de l'État en 2011, selon les dispositions de la loi de 2004 et de l'article 147 de la loi de finances pour 2006. Six ouvriers des parcs et ateliers, agents publics de l'État, ont également rejoint PNA en 2012 ;
- du recrutement, en 2013, de deux agents affectés à la régie directe d'une partie du domaine portuaire, jusqu'alors déléguée à la SAS Port de Cherbourg ;
- de la suppression de deux postes, entre 2014 et 2015, du placement d'un agent en disponibilité pour raisons familiales et de la création d'un poste de directeur administratif et financier.

En 2011, l'État a accompagné les intégrations par une augmentation de la dotation générale de décentralisation de 0,5 M€.

c - PNA soutient l'exploitation déléguée au port de Cherbourg

Entre 2011 et 2015, PNA a compensé la baisse des droits de port, décidée en 2011, par une subvention d'exploitation versée à la SAS Port de Cherbourg. L'établissement a également compensé les charges d'exploitation de la partie « est » du port jusqu'au terme du contrat en 2013<sup>83</sup>.

Au total, l'exploitation des activités de commerce concédées a été soutenue pour un montant de 3,4 M€ entre 2011 et 2015. En 2012, PNA a également versé 592 600 € à la SAS Port de Cherbourg, au titre du protocole transactionnel mettant fin à la concession de la partie « est » du port.

**Tableau n° 13 : Subventions d'exploitation versées à la SAS Port de Cherbourg (milliers d'euros)**

Port de Cherbourg	2011	2012	2013	2014	2015
Compensation baisse des droits de port	128,50	209,70	239,60	187,20	196,50
Compensations charges d'exploitation	388,00*	833,00*			
Prise en charge du déficit		438,60			
Total	516,50	1 481,30	239,60	187,20	196,50

\* Prise en charge du dispositif pénibilité en 2012 pour 445 000 € et équipe poste car-ferries n° 2 pour 388 000 € en 2011 et 2012.  
Source : PNA – CRC Normandie

En outre, PNA a régulièrement couvert le déficit de la concession de pêche à Cherbourg, à hauteur de 323 000 €, répartis entre 2010 et 2011 (déficit de l'année 2009), 150 000 € en 2013 (déficit de 2013) et 200 000 € en 2014.

Enfin, PNA a participé, en 2015, à la recapitalisation de la société portuaire d'exploitation du port de Cherbourg (SPEC)<sup>84</sup> pour 492 268 €.

4 - La gestion du service public de remorquage au port de Cherbourg

Entre 2009 et 2012, la mission de remorquage était confiée à la SAS Port de Cherbourg (SPEC), dans le cadre de la concession du port de commerce qui lui était accordée. La prestation était sous-déléguée à la Compagnie cherbourgeoise de remorquage et de sauvetage, filiale d'exploitation de la Compagnie maritime Chambon, bénéficiaire d'un agrément accordé par l'État sur la concession, en 2004.

<sup>83</sup> La SAS Port de Cherbourg était concessionnaire du port de commerce dans sa partie « est » jusqu'à fin 2012, le périmètre de la concession a été limité à la partie ouest (transmanche), à compter de 2013.

<sup>84</sup> La délégation de service public relative à l'exploitation du port Est de Cherbourg a été confiée à la SPEC à compter du 15 juillet 2013, pour une durée de sept ans.

Selon l'ordonnateur, les contraintes inhérentes aux conditions de sécurité imposées par l'arrêté préfectoral fixant les conditions du remorquage portuaire, entraînaient un déficit conséquent de l'activité et rendaient nécessaire le versement d'une contribution d'équilibre au prestataire, d'un montant annuel d'environ 0,6 M€.

L'activité était également fortement déficitaire au port de Caen-Ouistreham : en 2011, le déficit s'est élevé, pour les deux ports<sup>85</sup>, à plus de 1 M€. En conservant ce dispositif, les prévisions du déficit cumulé s'élevaient à 1,7 M€, entre 2013 et 2015.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, PNA a repris la gestion du remorquage, le service n'étant plus assuré par la SPEC. La synergie entre les deux ports a été recherchée pour réduire le déficit global de l'activité. La reprise en régie a nécessité l'achat d'un navire par PNA, le « Sirocco II », acheté début 2013 à la société Chambon (jusqu'alors prestataire de la SPEC), au prix de 0,5 M€.

L'acquisition du navire a eu lieu dans le cadre d'une consultation, dont l'avis a été publié par PNA en juillet 2012, en application du code des marchés publics alors en vigueur. Quatre offres ont été remises dans les délais et ont été examinées, selon des critères de valeur technique (40 %), de prix (40 %), de coût d'utilisation (10 %) et de délais de livraison (10 %).

Les prix des quatre remorqueurs se situaient entre 0,5 M€ (société Chambon, pour un remorqueur de 1975, d'une puissance de traction de 48 tonnes) et 4,2 M€ (remorqueur de 2012, traction de 34 tonnes). Le cahier des charges précisait que la puissance minimale de traction attendue était de 45 tonnes. L'offre de la société Chambon a été jugée la plus intéressante, notamment au regard de son prix.

Parallèlement, PNA a passé un marché public<sup>86</sup> d'une durée de trois ans pour l'exploitation du remorqueur. Ce marché a été remporté par la CCI de Caen-Normandie ; ses termes prévoyaient le versement d'une contribution d'équilibre au prestataire. Les compensations versées, entre 2013 et 2015, se sont élevées respectivement à 0,36 M€, 0,21 M€ et 0,2 M€.

À l'échéance du marché (2015), le bilan financier de l'opération était le suivant :

**Tableau n° 14 : Marché public activité de remorquage au port de Cherbourg**

Budget PNA (en €)	2013	2014	2015/2016	Totaux
Achat du SIROCCO II	-500 000			-500 000
Coûts d'entretien à charge PNA	-12 000	-19 112	0	-31 112
Subvention d'équilibre à CCI	-363 800	-210 894	-200 071	-774 765
Redevance de sécurité encaissée	79 242	78 136	81 170	238 548
Vente du SIROCCO II (en 2016)			17 500	17 500
Déficits	-796 558	-151 870	-101 401	-1 049 829

Source : PNA

Fin 2015, PNA a choisi de pérenniser le dispositif avec la CCI de Caen-Normandie, en intégrant, par avenant, la prestation à la concession commerce de Caen-Ouistreham. Cette modification, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, s'est traduite par l'achat d'un remorqueur neuf d'un montant de 6 M€, financé par la CCI. Une convention prévoit le reversement, par PNA, sous forme de subvention d'équilibre, d'un montant correspondant aux amortissements du remorqueur, en sus du déficit, le cas échéant. Le budget primitif 2016 du syndicat prévoyait, à ce titre, une dépense de près de 0,5 M€.

<sup>85</sup> En 2011, le déficit annuel s'élevait à 560 000 € à Cherbourg et à 630 000 € à Caen-Ouistreham, soit 1,19 M€ au total.

<sup>86</sup> Le marché portait sur les prestations de remorquage portuaire pour le port de Cherbourg, notifié le 18 décembre 2012, se composait d'une solution de base pour l'armement d'un remorqueur (mise à disposition de l'équipage) et d'une option pour l'affrètement d'un remorqueur. Parallèlement, PNA a lancé une consultation pour l'achat d'un remorqueur d'occasion mis à la disposition de l'armement, retenu dans le cadre du marché précité.

Depuis 2016, la CCI Caen-Normandie assure l'activité de remorquage, sous la marque commerciale « Normandie Tug Services ».

Selon l'ordonnateur, l'intégration de l'activité d'intérêt général à la concession du port de commerce de Caen-Ouistreham a procuré les avantages suivants :

- des économies générées par la mutualisation des moyens humains et matériels des ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg<sup>87</sup> ;
- l'acquisition, par la CCI de Caen-Normandie, d'un nouveau remorqueur inscrit aux biens de retour de la concession, pour exécuter le service public au port de Cherbourg ;
- le financement du navire par la CCI, en mobilisant une partie des ressources de la concession.

Le navire Sirocco II, qui présentait un niveau de vétusté élevé et nécessitait des travaux d'entretien importants<sup>88</sup>, à engager préalablement à la visite de sécurité prévue fin 2015, a été revendu, en 2016, au prix de 17 500 €, à une entreprise belge.

Après deux ans d'exploitation, l'écart entre le prix d'achat du Sirocco II et sa revente s'est élevé en la défaveur du syndicat à 482 500 €. Le rapport du président présenté à l'appui de la délibération du comité syndical autorisant sa cession précise : « *Sur la vétusté du Sirocco II : ce remorqueur datant de 1975 [...] est l'une des plus vieilles unités du remorquage en France...* »

Si la réorganisation du service de remorquage apparaît concluante pour l'avenir sur le plan financier, pour PNA, la chambre formule deux observations :

- des éléments majeurs du contrat de concession en vigueur au port de Caen-Ouistreham ont été modifiés sans remise en concurrence préalable par le syndicat<sup>89</sup> : l'objet du contrat a été étendu à un autre port de commerce, lequel faisait également l'objet d'une délégation de service public. En outre, la nouvelle activité fait porter au délégataire, la CCI de Caen-Normandie, un investissement important, non prévu initialement. La chambre en conclut que PNA a méconnu les règles applicables à la commande publique, en modifiant de façon substantielle le contrat de concession en vigueur, notamment dans son périmètre géographique. Il découle de ce qui précède une atteinte aux principes du droit de la concurrence ;
- l'écart entre le prix d'achat du navire Sirocco II et son prix de revente est important, alors même que son exploitation n'a duré que deux ans.

<sup>87</sup> Estimées à 0,65 M€ en cumul, sur trois ans (différence entre l'estimation du déficit à 1,7 M€ et des réalisations pour 1,05 M€).

<sup>88</sup> Les caractéristiques du navire et son état de vétusté sont évoqués dans le rapport du président, présenté en séance du comité syndical du 2 mars 2015. Les frais d'entretien étaient estimés à 0,2 M€, auxquels s'ajoutait la location d'une coque de rechange (0,1 M€). Le rapport précisait que les dépenses à engager représenteraient plus de la moitié de la valeur d'achat.

<sup>89</sup> La jurisprudence encadre la passation d'un avenant à un contrat de délégation de service public. La légalité est appréciée au regard de l'absence de modification d'un élément substantiel du contrat (CAA Paris, 17 avril 2007, Société Kéolis ; CE, avis, 19 avril 2005, n° 371234 ; CE, avis, 8 juin 2000, n° 364803).

## 5 - L'autofinancement dégagé par les activités de commerce s'est dégradé

Le retraitement des participations statutaires de PNA, selon leur affectation, montre une érosion de l'autofinancement dégagé par le syndicat, qui s'explique de la manière suivante :

- les recettes ont stagné :
  - o les participations des membres au fonctionnement courant du syndicat sont restées stables, elles n'ont été majorées que de la part des intérêts à verser sur les emprunts contractés dans le cadre de l'engagement du syndicat, dans l'accueil des entreprises de la filière EMR ;
- les dépenses ont augmenté :
  - o les deux principaux postes de dépenses de gestion, à savoir les charges d'exploitation du domaine portuaire et les dépenses de personnel, ont augmenté sensiblement. Ainsi, la réorganisation des services, délégués à Cherbourg en 2013, s'est traduite par l'augmentation des charges à caractère général pour plus de 1 M€.

Si l'équilibre de la section de fonctionnement du syndicat a été constaté durant la période, sa capacité à dégager une marge de manœuvre pour financer ses investissements de renouvellement est passée de 3,5 M€ en 2010 à 1,9 M€ en 2015, soit une diminution moyenne de 0,3 M€ chaque année.

En conclusion, malgré le maintien de l'autofinancement consolidé des concessions, depuis 2013, la capacité globale des ports à financer leur développement recule de près de 1,4 M€ durant la période :

**Tableau n° 15 : Autofinancement consolidé des activités de commerce**

Milliers d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2010/2015
Autofinancement PNA (comptes administratifs)	3 513	2 610	1 808	885	1 291	1 897	- 46 %
Autofinancement concessions (cf. tableau n° 8)	4 492	4 408	2 763	4 939	4 809	4 754	6 %
Autofinancement consolidé	8 005	7 018	4 571	5 824	6 100	6 651	- 17 %

Source : CRC Normandie

### **C - Des charges prévisibles : le rachat de l'île Pelée à Cherbourg**

Dans le cadre du projet d'implantation des industriels de la filière EMR, PNA s'est porté acquéreur auprès de l'État, en 2012, d'une partie de la surface maritime de la grande rade de Cherbourg. L'extension des limites administratives du domaine maritime portuaire incluait certaines des constructions anciennes, formant un ensemble de digues (jetées de Querqueville à l'ouest et de Tourlaville à l'est) et de forts (fort de l'île Pelée à l'est) qui ferment le plan d'eau.

En délibérant le 15 octobre 2012, les élus ont exprimé leur réticence à ce que le syndicat se porte acquéreur des ouvrages. Ils ont approuvé la proposition de modification des limites administratives du port civil, en excluant les emprises de la digue de l'Est et du fort de l'île Pelée, dans l'attente des résultats d'une expertise sur les coûts d'entretien des ouvrages concernés.

Dans son rapport présenté au comité syndical du 20 février 2013, l'ordonnateur a expliqué que l'État conditionnait le transfert du plan d'eau à celui des ouvrages de protection. En conséquence, la délibération d'octobre 2012 a été rapportée, la nouvelle décision incluant désormais les ouvrages susmentionnés.

France Domaine a estimé la valeur de la digue Est à 12 400 € et celle du fort de l'île Pelée à 89 100 €. La Direction des infrastructures de la Marine évaluait les frais d'entretien des ouvrages à 100 000 € par an. Il est précisé que la digue et le fort sont classés « terrain militaire » et devaient, à ce titre, être soumis à une dépollution pyrotechnique, avant toute nouvelle affectation.

PNA est ainsi devenu propriétaire du fort l'île Pelée, de la digue de l'Est et de la jetée de Collignon, soit une surface immobilière totale de 13 hectares, pour un montant d'environ 100 000 €, hors frais d'achat.

La chambre observe que, si le prix d'acquisition s'apparente davantage à un transfert à PNA qu'à une opération immobilière classique, les coûts d'entretien des ouvrages de défense contre la mer incombent désormais au syndicat, sans que des projets d'exploitation des sites soient envisageables à court ou moyen terme.

\*

En conclusion, la chambre relève que les activités portuaires de commerce sont majoritairement concédées selon des modalités techniques et financières différentes, selon les ports.

Durant la période examinée, le périmètre et la nature des activités déléguées ont été réorganisés en réponse aux difficultés financières rencontrées par les partenaires de PNA. L'absence d'équilibre financier des activités déléguées à Cherbourg a ainsi conduit PNA à soutenir leur exploitation.

S'agissant du syndicat, les réorganisations ont pesé sur ses dépenses, sans pour autant que ses membres aient été appelés à augmenter leur participation au fonctionnement courant de la structure.

Si le syndicat refacture une partie des dépenses qu'il supporte aux utilisateurs et bénéficiaires du domaine portuaire (énergie, fiscalité locale), les mutualisations entre les ports de PNA et les autres ports de la façade maritime sont encore limitées.

Globalement, le chiffre d'affaires s'est maintenu, malgré une fréquentation et un trafic tendancielle à la baisse. Ce constat masque une situation nettement différenciée entre les deux ports : l'autofinancement dégagé par les activités de commerce concédées à Cherbourg (port « ouest » et port « est ») représentait moins de 2 % du total enregistré par les concessions en 2015.

Plus généralement, les redevances versées par les concessionnaires contribuent faiblement au financement du syndicat. En revanche, ce dernier a été amené à soutenir les activités déficitaires, pourtant déléguées.

Au total, la capacité des activités de commerce à participer au développement des ports est en recul, depuis 2010. Cette situation devrait amener les collectivités territoriales membres du syndicat à exercer la plus grande vigilance sur l'évolution de l'ensemble des postes de dépenses.

La chambre observe que, durant la période sous revue, PNA a repris progressivement les activités déficitaires, ce qui ne manquera pas de peser, à terme, sur sa capacité à accomplir ses missions. Cette stratégie obère l'avenir du syndicat mixte.

## **V - LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES PORTUAIRES**

Le montant de la participation des membres de PNA est fixé par les statuts et exprimé au prorata des dépenses totales, sauf pour le département du Calvados, dont la contribution annuelle est plafonnée<sup>90</sup>.

Afin d'encadrer le financement des projets, des conventions cadre ont été signées entre les collectivités et le syndicat :

- la convention de 2009, signée avec le département du Calvados, précise les opérations éligibles au port de Caen-Ouistreham. Le document a été adapté au gré des réalisations du programme pluriannuel d'investissement ;
- de même, fin 2010, le département de la Manche et le syndicat ont défini par convention les modalités de versement de la participation de la collectivité ;
- enfin, l'ancienne région de Basse-Normandie, le département de la Manche et PNA ont signé, en juin 2014, une convention de financement des infrastructures portuaires d'accueil de la filière EMR à Cherbourg<sup>91</sup>.

Dans ce cadre conventionnel, les participations de la région et du département de la Manche ont été majorées des intérêts des emprunts contractés par le syndicat, en 2014, auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour financer les travaux d'extension du port de Cherbourg.

Deux périodes se distinguent dans la mise en œuvre des programmes d'investissements portés par le syndicat.

### **A - 2009-2013 : des équipements modernisés, le transmanche redimensionné**

#### **1 - D'importants travaux de remise à niveau des équipements après les transferts de l'État**

Les schémas directeurs d'aménagement portuaire contiennent les grands projets d'aménagement des sites. Ils recensent les réalisations à la charge de PNA et constituent la référence sur laquelle doivent s'appuyer les concessionnaires pour produire leur plan quinquennal d'investissement.

En juillet 2009, le comité syndical a adopté les orientations et les enjeux financiers de son programme pluriannuel d'investissement jusqu'en 2013.

Cette première période représente un effort important, consacré à la modernisation des ouvrages, à l'équipement des sites et au redimensionnement du terminal de ferries à Caen-Ouistreham. Ensemble, ces actions représentaient 60 % du programme. Le projet d'accueil de la filière EMR est également inscrit, dès 2009.

<sup>90</sup> Les dispositions statutaires prévoient le plafonnement à 800 000 €, de la participation du Calvados aux dépenses d'investissement et de développement, et à 10 000 € pour les dépenses d'administration générale.

<sup>91</sup> Après un rappel du plan de financement du projet et du besoin de financement prévisionnel (79 M€), qui devra être couvert par emprunt, les parties ont déterminé le montant des participations nécessaires à la couverture des annuités.

Le plan prévisionnel d'investissement, hors opérations foncières, s'élevait à 60 M€. Il se composait de travaux de différentes natures :

- 36 M€ étaient consacrés aux extensions de capacité des deux ports, déclinées par les programmes suivants :
  - o le transmanche, par l'extension du terminal de ferries à Caen-Ouistreham (13 M€) ;
  - o l'accueil des EMR au port de Cherbourg, par l'adaptation du quai des Flamands (17 M€) ;
  - o le développement du fret conventionnel (terminal multivrac) et la construction d'une plate-forme conteneur et logistique à Caen-Ouistreham (6 M€).
- 16 M€ étaient alloués à la modernisation des ouvrages, parmi lesquels 6 M€ étaient destinés au confortement des parois latérales (bajoyers) de l'écluse ouest du port de Caen-Ouistreham et d'importantes opérations contre la corrosion ;
- 8 M€ étaient dédiés à l'équipement des sites, dont près de 4 M€ pour réorganiser l'avant-port de Caen-Ouistreham.

Fin 2013, le taux de réalisation des opérations était de 90 %. Seules les opérations relatives au développement d'un terminal multivrac à Caen-Ouistreham (3 M€) et la création de la plate-forme conteneur (3 M€) n'ont pas été suivies d'effet. Cette situation s'explique par la baisse importante de l'activité de fret conventionnel au port de Caen-Ouistreham, durant la période, et par l'absence de concrétisation du projet « logistique conteneurs ».

Entre 2010 et 2013, les dépenses d'équipement ont été financées à 65 % par les ressources internes et les participations des membres du syndicat<sup>92</sup> et, à parts égales, par l'autofinancement dégagé par les activités et par l'emprunt.

## 2 - Des plans de financement équilibrés, un recours à l'emprunt limité

Le financement des investissements de PNA est prévu statutairement : les membres du syndicat apportent leur participation sur la base d'un plan de financement préalablement validé, PNA contribue par l'autofinancement qu'il dégage.

Jusqu'en 2013, l'encours de la dette du syndicat se limitait à 4 M€ et était constitué des emprunts repris, après renégociations des contrats de concession. En 2013, le syndicat a emprunté 12 M€ auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour financer la montée en puissance de ses dépenses d'équipement.

Durant cette première période, le niveau de la dette est resté mesuré. Les plans de financement étaient équilibrés, à la fois par un accompagnement financier des collectivités membres mais aussi par les ressources propres que le syndicat était en mesure de mobiliser.

## 3 - Les investissements réalisés par les concessionnaires

De manière classique, les conventions ne confèrent pas aux délégataires la qualité de maître d'ouvrage exclusif dans le périmètre des concessions. Leurs stipulations déterminent les champs d'intervention respectifs des parties en matière d'investissement.

Les cahiers des charges prévoient l'examen annuel, par le comité syndical, du projet de budget et du programme d'investissement assorti, le cas échéant, d'une demande d'emprunt. Ces éléments ont été soumis à l'approbation du comité syndical.

<sup>92</sup> Les membres ont également contribué au remboursement des annuités des emprunts de PNA.

Durant cette période, les concessionnaires ont réalisé un montant total de 13,6 M€ de dépenses d'équipement. Elles ont principalement concerné l'acquisition de matériels et outillage, des travaux immobiliers (voirie, extension de parking), l'acquisition et la construction, l'aménagement de bâtiments industriels et l'aménagement des terre-pleins et du terminal de ferries à Caen-Ouistreham.

Pour autant, les réalisations ont été de moitié inférieures aux montants autorisés par le délégant, entre 2010 et 2013.

**Tableau n° 16 : Investissements réalisés par les concessionnaires**

(Milliers d'euros)	2010	2011	2012	2013
Investissements réalisés				
Caen-Ouistreham	1 950	3 196	3 822	2 087
Cherbourg	1 309	509	522	130
Cherbourg port est				26
Total	3 259	3 705	4 344	2 243
Investissements autorisés				
Caen-Ouistreham	3 601	8 290	8 599	3 480
Cherbourg	1 854	886	915	665
Cherbourg port est				128
Total	5 455	9 176	9 514	4 273
Taux de réalisation				
Caen-Ouistreham	54 %	39 %	44 %	60 %
Cherbourg	71 %	57 %	57 %	20 %
Cherbourg port est				20 %
Total	60 %	40 %	46 %	52 %

Source : PNA

En conclusion, la chambre observe que les dépenses d'équipement dans les ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg se sont élevées à près de 70 M€ entre 2009 et 2013, et ont principalement consisté à moderniser les ouvrages et à équiper les sites. Une première étape de l'extension des capacités des ports a également été engagée.

## **B - 2013-2016 : l'engagement local dans le développement de l'éolien en mer et des EMR**

### **1 - Le rôle de PNA dans les projets d'accueil des industriels de la filière EMR**

En 2011, l'État a publié un premier appel d'offres pour la réalisation de cinq parcs éoliens offshore<sup>93</sup>. Les candidats devaient prévoir la mobilisation des infrastructures portuaires nécessaires à la construction, puis à l'acheminement et à l'installation des machines en mer.

En 2012, la société Éolien Maritime France (EMF)<sup>94</sup>, consortium formé entre trois énergéticiens, dont EDF Énergies nouvelles, a été déclaré lauréate pour trois sites (Courseulles-sur-Mer, Fécamp et Saint-Nazaire). Les besoins d'EDF Énergies Nouvelles devaient porter sur 238 machines pour équiper les champs de Courseulles-sur-Mer (75 éoliennes), Fécamp (83 éoliennes) et Saint-Nazaire (80 éoliennes). Quatre usines devaient être construites, dont deux à Cherbourg pour la fabrication des pales et des mâts, et deux à Saint-Nazaire.

<sup>93</sup> Les parcs sont prévus au large de Courseulles-sur-Mer, Fécamp, Le Tréport, Saint-Brieuc et Saint-Nazaire. Ils utiliseront la technologie de l'éolien en mer posé, les projets d'EMR concernent plus particulièrement l'éolien flottant et l'hydrolien.

<sup>94</sup> EMF est formée par les énergéticiens français (EDF Énergies Nouvelles, filiale d'EDF), danois, (DONG Energy Power, remplacé mi-2016 par le canadien Enbridge) et allemand (WPD offshore).

En outre, des centres d'exploitation et de maintenance devraient être localisés dans quatre ports : La Turballe, Saint-Brieuc, Caen-Ouistreham et Fécamp.

Dès lors, PNA a mis en commun le foncier et les infrastructures des ports de Caen-Ouistreham et Cherbourg-Octeville pour accueillir les activités industrielles et logistiques précitées, dans un cadre conventionnel avec EMF.

Le syndicat s'est engagé dans des travaux d'envergure : 100 M€ d'aménagement ont été prévus et réalisés en grande partie dans le seul port de Cherbourg<sup>95</sup>. Ils doivent permettre la mise en place d'une plateforme logistique (hub) dédiée aux énergies marines, notamment par l'extension sur la mer du quai et des terre-pleins des Flamands. L'achèvement des travaux était prévu fin 2016.

Début 2015, PNA a livré le premier quai lourd de France. L'infrastructure permet la manutention de colis de plus de cent tonnes, comme les châteaux de plomb contenant des matières irradiées, à destination du site de retraitement d'AREVA, ou les éléments des éoliennes à l'avenir.

À Caen-Ouistreham, le projet consiste essentiellement en l'installation de la base de maintenance du champ d'éoliennes de Courseulles-sur-Mer. Le démarrage des travaux, d'un montant prévisionnel de 6 M€, était prévu fin 2016.

## 2 - Un projet encadré par des conventions associant les industriels

Un protocole d'accord, sous la forme d'une promesse unilatérale de réservation d'emprises sur le port de Cherbourg, a été signé entre PNA et EMF, fin 2011. Le contrat a pour objet de préciser les engagements réciproques dans les domaines techniques et financiers. Il précise également les conditions de mise en œuvre du projet.

Dans le respect de l'article L. 5314-8 du code des transports, en l'absence d'un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ou d'un chapitre individualisé au SCOT, le projet d'extension du port de Cherbourg a été adopté par le comité syndical en octobre 2012, puis soumis au préfet de la Manche. Ce projet a fait l'objet d'une concertation publique à la fin de l'année 2012.

Dans le document de référence au débat public, les industriels (EDF et Alstom Wind France) mentionnaient la création de plusieurs centaines d'emplois directement liés aux projets<sup>96</sup> sur le site de Cherbourg.

Par courrier du 19 septembre 2014, la société EMF a indiqué avoir retenu le port de Cherbourg « *comme seule réservation pour le futur site d'assemblage des éoliennes du projet de Fécamp.* »

L'hypothèse d'un pré-assemblage simultané, plutôt que successif, des fermes éoliennes de Courseulles-sur-Mer et de Fécamp a été soumise au comité syndical par EMF, fin 2014. Cette situation devrait se traduire, pour PNA, par la nécessité de rendre disponibles 10 hectares supplémentaires au nord du quai des Flamands, pour un montant estimé à 14 M€. En conséquence, le protocole a été modifié pour intégrer la révision de la délimitation de l'ensemble immobilier (création d'une troisième phase de l'extension).

En juin 2016, le protocole a été transformé en convention tripartite, par l'intégration de la société Alstom Wind France. Son échéance a été prorogée au 31 décembre 2017, prorogation renouvelable à la demande de la société.

<sup>95</sup> 40 M€ pour l'allongement du quai des Flamands, 60 M€ pour l'extension des terre-pleins à l'intérieur de la grande rade.

<sup>96</sup> Les estimations portaient sur 500 emplois dans les usines de construction à Cherbourg, une centaine d'emplois pour la maintenance du parc pendant sa durée de vie.

Par délibération du 26 septembre 2016, le comité syndical a autorisé son président à signer la convention d'occupation avec Alstom Wind France, dont les termes devraient être en conformité avec le protocole de 2011 et la convention tripartite de 2016. Le calendrier prévisionnel en prévoit une date d'entrée en vigueur au printemps 2017, avec une mise à disposition des terrains quatre mois après cette date, soit mi-2017. La convention signée n'était pas disponible fin 2016.

3 - Un plan d'investissement ambitieux porté par les collectivités territoriales

a - Un projet qui repose sur la région et le département de la Manche...

En juillet 2013, un nouveau programme d'investissement, portant sur 134 M€, a été adopté par l'assemblée délibérante. Il était marqué par deux projets d'envergure, d'un montant total de 103 M€ :

- l'adaptation des infrastructures à l'accueil de la filière des énergies marines renouvelables (phase 1), pour 43 M€ :
  - o dont 40 M€ à Cherbourg, avec 36 M€ de décaissements prévus entre 2013 et 2015 ;
  - o 3 M€ consacrés à l'adaptation de l'avant-port de Caen-Ouistreham (à réaliser entre 2015 et 2016) ;
- l'extension du port en grande rade de Cherbourg (phase 2) prévue entre 2015 et 2017, pour 60 M€<sup>97</sup> ;
- les autres opérations étaient relatives aux équipements des sites, à des opérations patrimoniales (foncier) et à la modernisation des ouvrages, pour un chiffre global de 31 M€.

Le financement des opérations se différencie de celui mis en œuvre au cours de la première période : PNA a dû emprunter les sommes nécessaires à l'équilibre des plans de financement. Dans le cadre d'une convention signée le 10 juin 2014, les annuités des emprunts lui sont remboursées par la région Normandie et le département de la Manche, selon les clés de répartition prévues aux statuts de l'établissement.

La prise en charge des emprunts par les collectivités membres est indispensable au syndicat, qui ne dispose pas de la surface financière pour les soutenir. La mise en œuvre du nouveau programme a pris place dans un contexte de faible endettement de l'établissement.

Le plan de financement prévisionnel des deux principales opérations apparaissait de la manière suivante, dans le programme d'investissement, en 2013 :

---

<sup>97</sup> Ces travaux sont destinés à répondre aux besoins d'espace nécessaire à l'accueil des industriels de l'éolien et de l'hydrolien, par la création d'un nouvel espace de 39 hectares construit sur la mer.

**Tableau n° 17 : Plan de financement des projets d'accueil de la filière des énergies marines renouvelables  
(en millions d'euros, hors taxes)**

Projet	Montant	Ressources	Montant
Adaptation des infrastructures à l'accueil des EMR	40	Redevances des conventions d'occupation temporaire - locations des terrains- (total prévisionnel des produits à encaisser entre 2015 et 2027)	30
Extension du port de Cherbourg en grande rade	60	Emprunts	49
		FEDER (entre 2013 et 2016)	16
		Région Basse-Normandie (subvention versée en 2012)	3
(travaux initialement prévus entre 2012 et 2016)		Département de la Manche (subvention versée 2012 et 2013)	2
Total	100	Total	100

Source : PNA, convention de financement du 10 juin 2014

La convention de juin 2014 prévoyait que la participation des collectivités s'élèverait, chaque année, à la différence entre les redevances encaissées et les annuités dues, couvertes prioritairement par celles-ci, jusqu'au terme du dernier emprunt mobilisé pour financer le projet. Les produits n'étant encaissés qu'après la construction effective des usines, le besoin de financement ressortait donc en début de période à 79 M€.

Par délibération du 11 juillet 2014, le comité syndical a autorisé la levée d'un emprunt, d'un montant maximum de 75 M€, sur une durée de 25 ans, auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI). Le contrat, signé le 5 septembre 2014, précise que la dernière tranche de prêt, d'un montant de 10,5 M€, sera réservée au financement de la troisième phase d'extension en grande rade, sous certaines conditions<sup>98</sup>.

L'emprunt est garanti par la région et le département de la Manche, pour une quotité identique à celle de leur participation statutaire.

Le régime du taux d'intérêt est mixte, fixe ou variable, le contrat étant assorti d'une option de révision/conversion du régime de taux, ce qui lui confère un niveau de risque limité.

Au cours de l'exercice 2014, PNA a encaissé un emprunt de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) de 5 M€. Les premières tranches de l'emprunt de la BEI ont été versées à hauteur de 45 M€, entre 2014 et 2015. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'encours de la dette du syndicat s'élevait à 63,9 M€, dont 60,2 M€ concernaient les emprunts contractés auprès de la CDC et de la BEI entre 2013 et 2015, dans le cadre du plan d'investissement susmentionné. Les premières tranches de l'emprunt BEI ont été levées à taux fixe.

b - ... engagés pour 81,5 M€ d'emprunt, dans l'attente de l'arrivée des industriels

Fin 2015, deux programmes figuraient au compte administratif de PNA, pour un total de 103,5 M€, selon une répartition conforme au vote du comité syndical intervenu en 2013. Le supplément de 3,5 M€ correspond à des travaux à exécuter sur la station d'épuration de Tourlaville, sous la maîtrise d'ouvrage de PNA mais entièrement financés par la commune de Cherbourg-en-Cotentin, compétente en ce domaine.

<sup>98</sup> Le versement de 10,5 M€ n'aura lieu qu'à condition d'apporter la preuve qu'il n'y a plus d'espace disponible pour répondre à la demande et que des accords ont été conclus avec de futurs utilisateurs, sous une forme acceptable par le prêteur.

Les réalisations s'élevaient à 69 M€, dont 33 M€ pour l'adaptation des infrastructures à l'accueil des EMR et 36 M€ pour l'extension en grande rade du port de Cherbourg, soit un taux de réalisation global de 67 %. Par différence, il restait à financer 34,5 M€. Dans le même temps, le syndicat a encaissé 62 M€ d'emprunt (17 M€ prêtés par la CDC entre 2013 et 2014, et 45 M€ par la BEI sur une enveloppe de 75 M€).

Fin 2014, une nouvelle opération d'acquisition de foncier en zone sud de Collignon, pour 850 000 €, et d'aménagement<sup>99</sup> a été adoptée par le comité syndical pour un montant total de 4,7 M€. Conformément aux statuts de PNA, il est prévu que cette opération soit financée à 60 % par la région Normandie et à 40 % par le département de la Manche.

En outre, la troisième phase de l'adaptation du port de Cherbourg aux EMR a fait l'objet du vote d'une autorisation de programme pour 14 M€. La délibération précisait que le lancement des travaux était conditionné à l'engagement d'EMF de contribuer à la moitié de leur financement (7,2 M€), sous la forme de loyers étalés sur trois ans. Le protocole a été modifié en ce sens fin 2014<sup>100</sup>.

L'ensemble des programmes à financer par PNA a donc été porté au total à 118,7 M€, dont 14 M€ sur option et 4,7 M€ financés dans le cadre statutaire.

Courant 2016, le syndicat a encaissé une nouvelle tranche de l'emprunt BEI pour 19,5 M€. Le solde disponible de l'emprunt s'établissait, par différence, à 10,5 M€, soit la dernière tranche réservée à la troisième phase de l'extension.

Ainsi, le besoin de financement global des opérations fermes liées à l'accueil de la filière EMR ressort à 79 M€<sup>101</sup>. Il a été intégralement couvert par les emprunts contractés auprès de la CDC et de la BEI, pour un total de 81,5 M€<sup>102</sup> (17 M€ de la CDC et 64,5 M€ de la BEI).

PNA prévoit l'encaissement de loyers à hauteur de 35 M€ en montant actualisé d'ici 2027, le financement devrait ainsi reposer sur des fonds publics<sup>103</sup> à hauteur de 70 %, hors intérêts des emprunts et mise en œuvre de la troisième phase d'extension.

La chambre observe que le plan de financement est incertain, en raison de l'absence des industriels sur le site du port de Cherbourg.

#### 4 - Des incertitudes pèsent sur l'entrée du projet dans sa seconde phase

Début 2015, les deux usines Alstom prévues à Saint-Nazaire ont été mises en service. Elles construisent les génératrices et les nacelles, les mâts et les pales provenant du Danemark et d'Espagne. Du fait des contraintes administratives évoquées par l'ordonnateur dans sa réponse à la chambre, la construction des usines prévues sur le site de Cherbourg, prévue en 2013, n'a pas débuté.

Le lancement de leur construction est suspendu à la commande d'EDF. Selon le site de l'entreprise (consulté en octobre 2016), EDF Energies Nouvelles devrait prendre une première décision d'investissement « début 2017 », après avoir obtenu l'ensemble des autorisations administratives. La durée nécessaire pour construire les champs est ensuite estimée à quatre ans.

<sup>99</sup> L'accueil de la filière EMR exige un foncier important d'ores et déjà réservé aux donneurs d'ordre principaux (ALSTOM, DCNS). Par contiguïté avec le domaine de PNA, la zone sud de Collignon permettait de reconstituer des réserves foncières pour accueillir des sous-traitants.

<sup>100</sup> Depuis, PNA a lancé la consultation pour les travaux, mais la notification du marché reste suspendue à l'expression des besoins par EMF.

<sup>101</sup> 104,7 M€ - 16 M€ (Fonds européens) – 9,7 M€ (participations de la région et du département de la Manche).

<sup>102</sup> L'écart constaté s'explique par le fait que les emprunts financent à la marge plusieurs opérations de faible montant non reprises dans la présentation du plan de financement global.

<sup>103</sup> Fonds européens et participation des collectivités territoriales.

La convention de financement des travaux d'infrastructures d'accueil des EMR de juin 2014 prévoyait un début d'encaissement des redevances d'AOT en 2015. Les recettes attendues en couverture d'une partie des annuités d'emprunt étaient estimées à 4 M€ entre 2015 et 2016. Le contrat de la BEI autorise le remboursement du capital trois ans après le versement de la tranche, il commencera donc en novembre 2018.

Ce n'est que fin avril 2015 qu'Alstom Wind France, filiale de General Electric, a conclu un contrat cadre avec EMF, portant, notamment, sur la fourniture de turbines éoliennes maritimes et sur les travaux de prestations associés pour chacun des sites.

\*

La chambre observe que la stratégie de développement portuaire mise en place par PNA depuis 2009 a d'abord consisté en la remise à niveau de ses équipements. La rentabilité des investissements apparaît néanmoins faible pour PNA : les redevances versées par les concessionnaires portent sur des montants modestes, elles n'ont pas évolué depuis 2010. Dans le même temps, PNA a soutenu les délégataires en prenant à sa charge les déficits d'exploitation de certaines activités et la recapitalisation de la SPEC. Au dire de l'ordonnateur, les ports de PNA disposent aujourd'hui de conditions d'accueil satisfaisantes pour le trafic transmanche et le fret conventionnel.

Pour accueillir les industriels de la filière EMR, les collectivités territoriales ont réalisé des aménagements structurants au port de Cherbourg, pour un montant total de plus de 100 M€. Les modalités d'intervention des parties et les besoins des industriels ont été encadrés par des conventions, peu contraignantes pour ces derniers. Ces accords ont toutefois permis de déterminer au mieux le montant des fonds publics nécessaires.

Prévue en 2013, la finalisation du projet à Cherbourg accuse un retard de trois ans qui ne peut être imputé au syndicat. Le remboursement en capital de l'emprunt BEI commencera en 2018, alors même que les redevances prévues au plan de financement restent hypothétiques. De fortes incertitudes pèsent toujours sur le projet de construction des usines à Cherbourg.

Après avoir réalisé les investissements nécessaires, la région Normandie et le département de la Manche portent seuls les risques financiers du projet, pour un endettement total de 81,5 M€. La chambre considère que le remboursement des emprunts devrait être intégré, dès à présent, dans les trajectoires financières de ces collectivités.

## **C - L'aménagement des accès au canal de Caen à la mer**

### **1 - Un projet structurant qui s'appuie sur un choix stratégique**

L'un des freins relevés par PNA au développement du fret conventionnel, au port de Caen-Ouistreham, concerne l'accès au port, conditionné par le passage de l'écluse Ouest. La largeur physique de l'ouvrage est de 28,40 mètres mais le règlement d'exploitation du port fixe à 24 mètres la largeur maximale des navires autorisés à entrer dans le canal<sup>104</sup>.

Par délibération du 5 octobre 2015, le comité syndical a voté une autorisation de programme permettant la réfection des ouvrages de protection existants. Cette intervention s'élevait à 3 M€.

En complément de ce projet, une étude, réalisée en 2015, a montré que la mise en place d'un guidage des navires à l'entrée de l'écluse (embectage) permettrait de repousser les limites de la dérogation et de renforcer la sécurité des navires et des ouvrages portuaires. Le besoin complémentaire de financement serait de 7 M€.

<sup>104</sup> Au-delà de cette limite, les navires entrent sous dérogation mais une dizaine d'incidents ont déjà été enregistrés ces dernières années et la responsabilité de PNA a été recherchée pour certains d'entre eux, dans la mesure où des défaillances des ouvrages de protection étaient en cause.

Le rapport du président, présenté au comité syndical, mentionnait que « *l'ensemble de la communauté portuaire considère que cet équipement est déterminant pour assurer un meilleur avenir au port de Caen, même s'il est impossible d'évaluer précisément les gains de parts de marché que cela procure.* »

## 2 - Le financement du projet a dû être réactualisé

Le plan de financement, d'un montant total de 10 M€, approuvé en comité syndical du 20 novembre 2015, reposait sur la participation de la CCI Caen-Normandie, à hauteur de 2 M€<sup>105</sup>, et sur le recours à l'emprunt, pour 8 M€, par tirage sur l'enveloppe de 75 M€ contractée auprès de la BEI en 2014, destinée à financer les projets liés à l'accueil des industriels de la filière EMR. La charge d'intérêt, sur une durée de 20 ans, s'élèverait à 1,6 M€.

L'étude de rentabilité de l'ouvrage a retenu, en hypothèse basse, un complément de droits de port de 66 000 € par an, la recette projetée sur 20 ans a été estimée à 1,3 M€.

Pourtant, le contrat de prêt de la BEI contient la description technique des projets que la banque accepte de financer. Ceux-ci sont relatifs au port de Cherbourg et concernent le port de Caen-Ouistreham pour la « rénovation des murs et des portes d'écluses. » Ce libellé montre que le financement est limité aux travaux de réfection susmentionnés et non aux travaux complémentaires d'embeckage.

En outre, le prêt de la BEI a été intégralement versé dans les comptes du syndicat, en couverture du besoin de financement inhérent aux travaux du port de Cherbourg, le versement de la dernière tranche étant soumis à des conditions strictes.

Selon l'ordonnateur, les travaux d'embeckage prévus au port de Caen-Ouistreham trouveraient leur financement sur des crédits d'État de 10 M€, à verser à PNA au titre du contrat de plan interrégional État-régions (CPIER) « Vallée de la Seine » 2015-2020. Cependant, la convention de financement afférente porte uniquement sur des travaux à réaliser au port de Cherbourg, pour l'implantation d'activités liées aux EMR.

Quel que soit l'intérêt que peuvent représenter les travaux de guidage des navires au port de Caen-Ouistreham, le besoin de financement du projet s'élève à 8 M€, sous réserve de la confirmation de l'accord de la CCI Caen-Normandie.

La chambre observe que la rentabilité prévisionnelle des investissements apparaît insuffisante au plan de financement et très incertaine.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur a précisé le nouveau plan de financement du projet, qui repose désormais sur la participation du département du Calvados et de la CCI Caen-Normandie, respectivement à hauteur de 1,5 M€ et 2 M€. Le solde du besoin de financement devrait être couvert par un nouvel emprunt en cours de négociation auprès de la BEI.

## **VI - LES ACTIVITES DU PORT « EST » A CHERBOURG : LA SPEC**

La partie « est » du port de Cherbourg accueille le trafic conventionnel de type cargo et comprend la zone industrialo-portuaire, liée pour partie aux engagements fonciers pris pour l'accueil des activités industrielles et logistiques des EMR.

<sup>105</sup> Le concessionnaire intervient en vertu de l'article 32.2 du contrat de concession qui prévoit que : « *pour des opérations d'une nature exceptionnelle, le concessionnaire, après concertation, pourra contribuer aux charges du concédant, et réciproquement, sous réserve de la conclusion d'une convention bilatérale ad hoc.* »

Sur le fondement de l'article 35 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006<sup>106</sup>, à l'expiration de la concession « Port oriental » en 2012, PNA et la CCI du Cotentin ont créé, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, une société portuaire, la SAS Société portuaire d'exploitation du port de Cherbourg (SPEC), dont ils détiennent respectivement 90 % et 10 % du capital social (1,6 M€). Les personnes publiques visaient ainsi à concilier les objectifs d'équilibre économique global du port, au regard du niveau de trafic du moment, tout en tenant compte des perspectives liées aux EMR.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, la SPEC a été chargée d'assurer, par voie de délégation de service public, la fourniture de la main-d'œuvre et de l'outillage aux manutentionnaires du port « est » de Cherbourg, pour une durée de 7,5 ans.

Les missions déléguées à la SPEC sont relatives aux opérations de conduite et de maintenance des outillages (engins de levage), l'exploitation du domaine portuaire délégué, ainsi que les opérations connexes qui pourraient se révéler nécessaires (gestion des magasins et aires de dépôts temporaires).

Les résultats des trois premières années d'exploitation s'établissaient comme suit :

**Tableau n° 18 : Évolution du résultat comptable de la SPEC**

(Milliers d'euros)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Chiffre d'affaires	2 096	1 939	2 038	nc	nc	nc
Variation annuelle		-7%	5%			
Résultat						
Prévu	-626	-490	-245	663	476	110
Réalisé	-408	-552	-498	nc	nc	nc
Variation annuelle		-35%	10%			

Source : CRC Normandie

À la clôture de l'exercice 2014, les capitaux propres de la SPEC s'élevaient à 0,64 M€, leur montant était inférieur à la moitié du capital social, ce qui imposait aux actionnaires de reconstituer les capitaux propres à une valeur au moins égale à la moitié du capital social dans un délai de deux ans.

Les perspectives d'activité ne permettant pas cette reconstitution prévue par la loi, PNA a décidé, en juillet 2015, de recapitaliser la société à hauteur de 0,9 M€ et de procéder à un apport en compte courant de 0,2 M€. Le syndicat a procédé à un premier apport au capital de 492 268 € en 2015, ce qui a évité à la société de se déclarer en cessation de paiement. La seconde moitié de l'apport en capital devait intervenir en 2016.

Les traitements et salaires s'élevaient, en 2015, à 1,12 M€, pour un effectif salarié moyen de 25 personnes, incluant 13 ouvriers-dockers, dont le statut est prévu au code des transports.

<sup>106</sup> L'article 35 I de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports dispose : « Par dérogation aux articles L. 2253-1, L. 3231-6, L. 4211-1 et L. 5111-4 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent prendre des participations dans des sociétés dont l'activité principale est d'assurer l'exploitation commerciale d'un ou plusieurs ports visés au I de l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, lorsqu'au moins l'un d'entre eux se trouve dans leur ressort géographique. »

Les difficultés de la société résultent de plusieurs causes :

- la société Cherbourg Terminal Vrac (CTV), exploitant du terminal vrac depuis 2010, a cessé son activité fin 2014, tout en maintenant son existence juridique : le trafic envisagé pour le charbon (4 millions de tonnes) ne s'est jamais concrétisé, seuls des trafics mineurs ont été enregistrés (0,23 million de tonnes) et se sont révélés insuffisants au maintien de l'activité ;
- le plan d'affaires de la SPEC s'appuyait, en partie, sur les perspectives offertes par les EMR, retardées depuis 2013 *sine die*.

Les résultats du fret conventionnel à Cherbourg produits par PNA en octobre 2016 et arrêtés en août, montrent une nouvelle dégradation de 75 % du tonnage enregistré en année glissante.

\*

La chambre observe que l'évolution à la baisse des activités de fret conventionnel à Cherbourg a dégradé la situation financière de la SPEC, sans qu'il soit permis d'envisager une amélioration à brève échéance.

Si les deux premières années d'exploitation ont été conformes aux prévisions en termes de résultat, la tendance montre depuis un écart important avec le plan d'affaires.

Le sort de la société est lié à l'entrée rapide du projet d'implantation des industriels des énergies marines renouvelables dans la phase de construction des usines, faute de quoi la déclaration en cessation de paiement semble inévitable. Le soutien de PNA à la société risque encore de peser sur les comptes du syndicat.

## **VII - CONCLUSION**

Les ports administrés par PNA s'inscrivent dans un environnement maritime d'une importance particulière pour le développement économique de la région Normandie.

Durant les dix dernières années, le trafic des ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg a évolué à la baisse, selon une intensité et des modalités différentes. Le fret conventionnel a été particulièrement affecté, le trafic transmanche a été moins touché dans son ensemble et le trafic de passagers a mieux résisté.

Ainsi, si les activités traditionnelles du port de commerce de Caen-Ouistreham se sont maintenues, leur chute à Cherbourg interroge sur la capacité des acteurs, PNA et ses concessionnaires, à inverser une évolution structurellement en déclin.

Certes, le chiffre d'affaires dégagé par les activités portuaires s'est maintenu depuis 2010, lorsqu'il est regardé en consolidation. En revanche, la capacité d'autofinancement a diminué, ce qui montre une moindre rentabilité des investissements opérés par PNA depuis 2007 pour moderniser les installations transférées par l'État.

En s'engageant dans le projet de développement de la filière des énergies marines renouvelables en région, PNA a entrepris des travaux à hauteur de plus de 100 M€, financés à plus de 80 % par l'emprunt. Les équipements sont aujourd'hui terminés mais l'arrivée des industriels se fait attendre.

Dans ce contexte préoccupant, la chambre a décidé de compléter le présent rapport par l'examen des concessions de commerce des ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg.

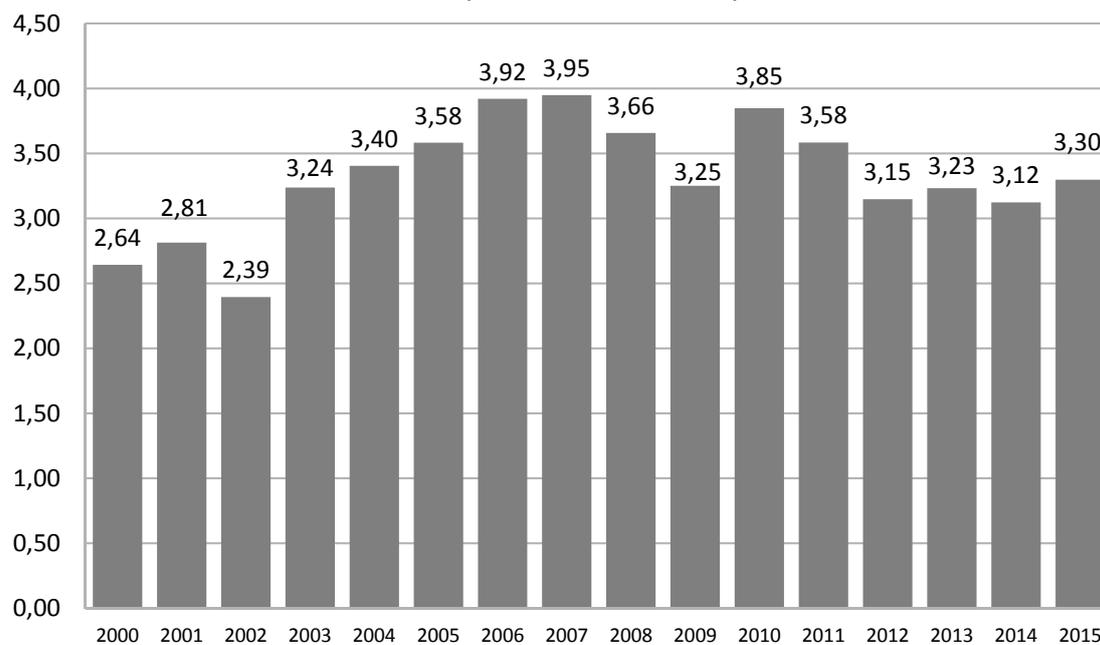
\*

## ANNEXES

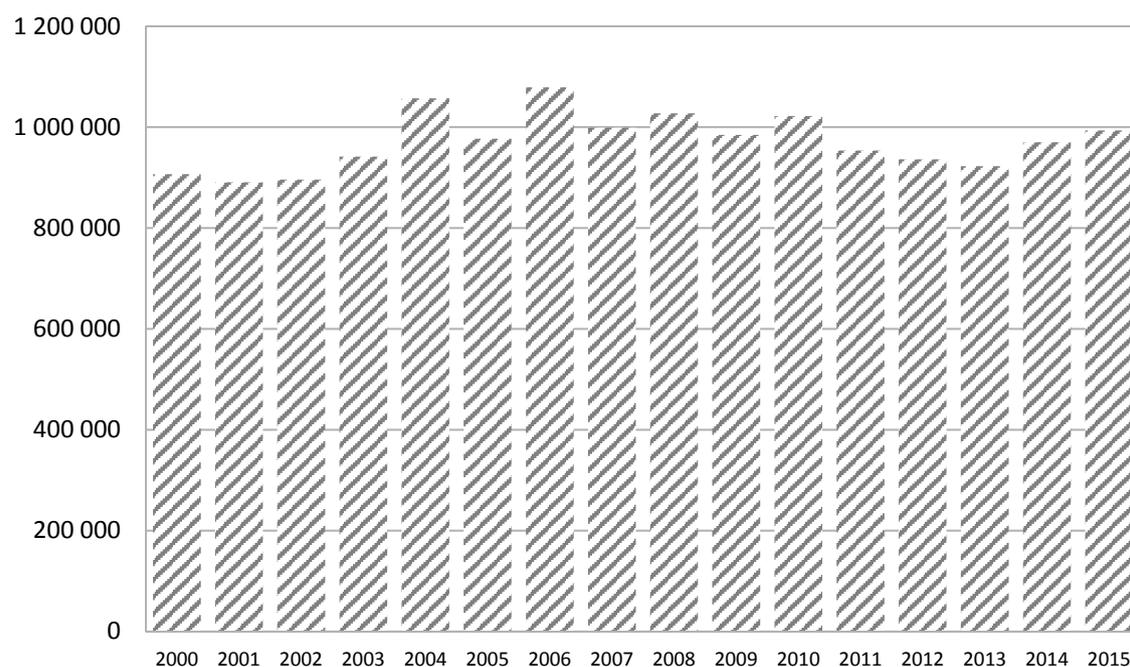
### Annexe n° 1 : évolution du trafic des ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg entre 2000 et 2015 (marchandises et passagers)

(Source : ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer)  
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Trafics-des-principaux-ports.html>

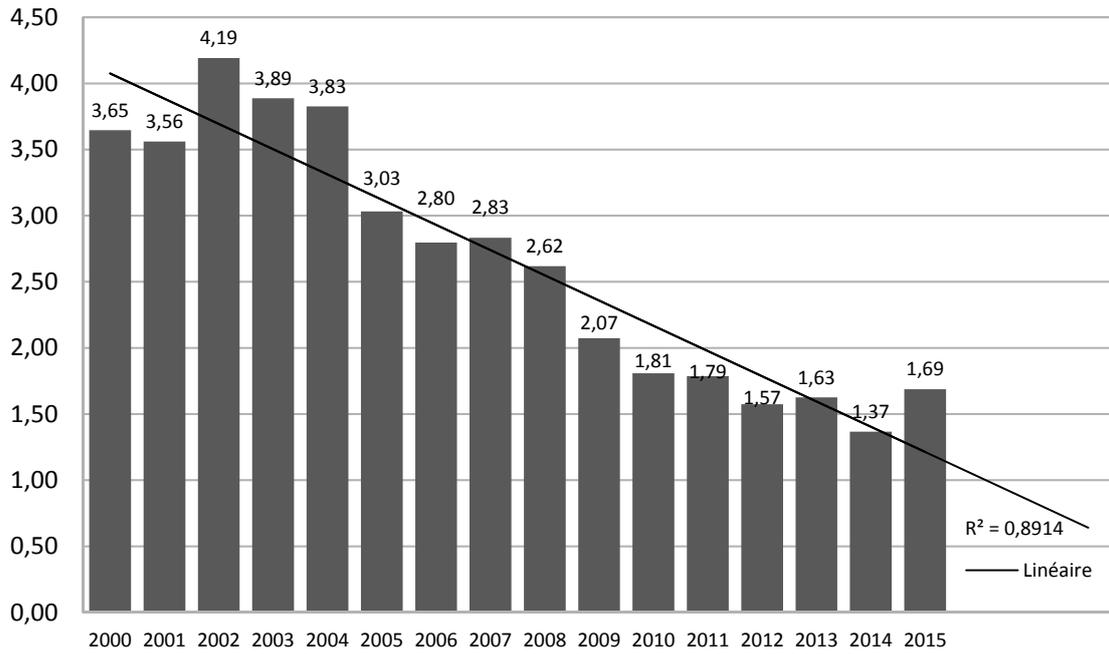
Tonnage brut total du port de Caen-Ouistreham  
(millions de tonnes)



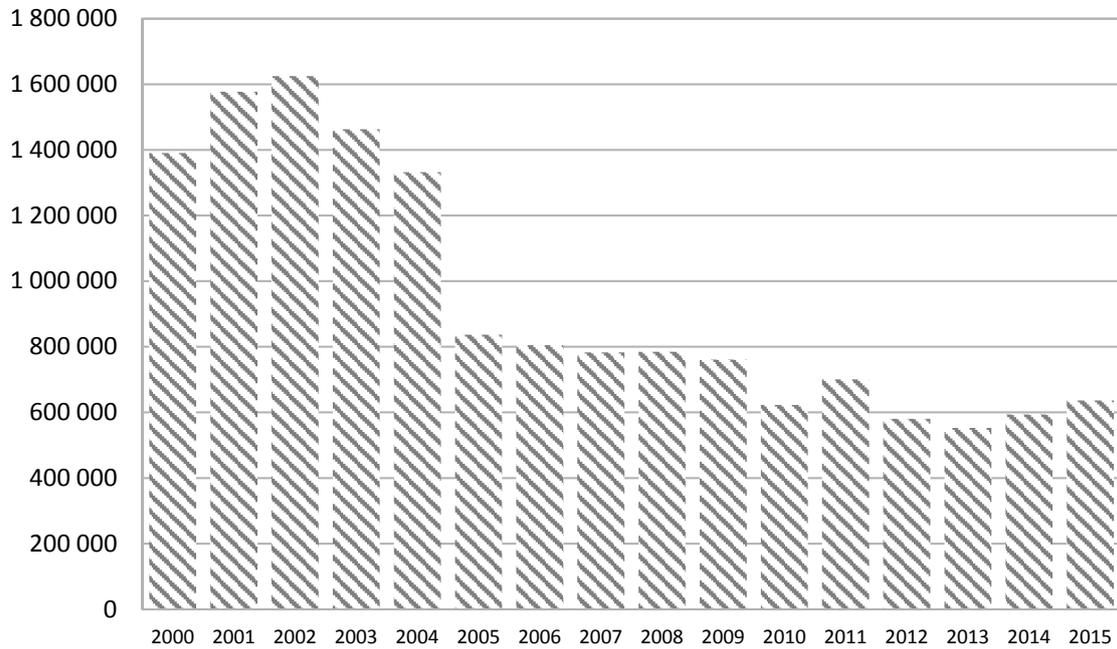
Trafic passagers du port de Caen-Ouistreham (unités)



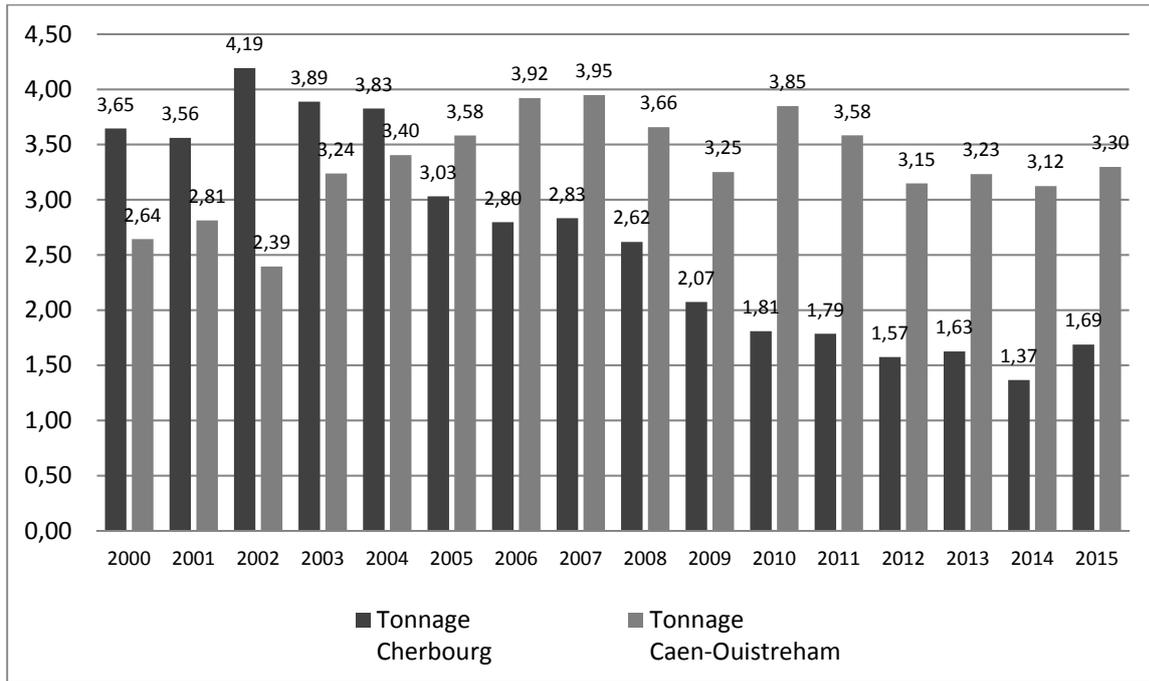
### Tonnage brut total du port de Cherbourg (millions de tonnes)



### Trafic passagers du port de Cherbourg (unités)



### Évolution comparée du trafic portuaire (marchandises en millions de tonnes)



### Évolution comparée du nombre de passagers (unités)

