

Le Président du Conseil régional de Bretagne
Prezidant Kuzul-rannvro Breizh

Affaire suivie par :
Den a bled gant an afer :
Direction des ports

- Référence à rappeler dans toutes vos correspondances
N° : DP
Vos références : contrôle n° 2020-0033

Madame Sophie BERGOGNE
Présidente
Chambre régionale des comptes
3, rue d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES Cedex

Rennes, le **11 MAI 2022**

Objet : Remarques sur observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne - politique portuaire

Madame la Présidente,

Je fais suite à votre courrier de notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne – politique portuaire et vous prie de bien vouloir trouver ci-joint, les réponses à quelques observations formulées au sein du rapport.

- **2.2.3 Le plan pluriannuel d'investissement 2021-2025 et le suivi de la maintenance - page 33**

L'analyse évoque une moyenne annuelle des versements aux concessionnaires en hausse, et ce d'autant plus si on y inclut les indemnités de fin de contrat. Considérant que ces indemnités n'interviennent qu'en de fin de concession et sont parfois très importantes, il ne semble pas opportun d'en tenir compte pour présenter l'évolution annuelle des interventions régionales sur une période donnée, ce d'autant moins que la Région peut mettre à la charge du nouveau concessionnaire un droit d'entrée qui vient annuler la dépense liée à l'indemnité de fin de concession.

- **3.1.1 Les concessions des ports de Brest et de Lorient sur la période 2008-2019 / Les moyens de contrôle de la région - page 38**
- **3.3.2 Les frais de siège, un point de vigilance qui demeure - page 44**
- **3.4.4 Les relations entre la SPBB et la CCIMBO - pages 50 et 51**

La chambre évalue dans son rapport le contrôle des frais de siège par les services de la Région. Pour les concessions des ports de Brest et Lorient, le rapport indique que le contrôle a été relativement léger puisqu'il reposait sur des justifications apportées par les délégataires, et qui n'ont jamais été réellement analysées. Dans la partie relative à la société portuaire, le rapport parle de défaillances constatées dans le contrôle par la région des frais de siège des concessionnaires et considère que la convention de prestations aurait dû être signée au nom de la SPBB, par un représentant issu de la région Bretagne, et non pas de la CCIMBO.

« La convention a été signée entre la CCIMBO et la SPBB après approbation par le conseil de surveillance de cette dernière. Si, sur un strict plan juridique, le contenu de cette convention n'appelle pas d'observations, il aurait été prudent, s'agissant d'une convention qui garantit un chiffre d'affaires annuel de plus d'1 M€ à la CCIMBO, qu'elle soit signée au nom de la SPBB, par un représentant de cette société issu de la région Bretagne, et non pas de la CCIMBO. Compte tenu des défaillances dans le contrôle par la région des frais de siège des concessionnaires constatées sur la période de contrôle, et de l'asymétrie d'information qui en découle, il pouvait, dans cette configuration de négociation, exister un risque important que la CCIMBO impose de fait ses tarifs à la SPBB. »

La Région ne peut accepter la terminologie employée pour qualifier le travail de contrôle par ses services. Ce contrôle est effectué sur la base des modalités contractuelles et des déclarations effectives des concessionnaires. Les frais de siège sont liés aux organisations internes des concessionnaires, dont les chambres de commerce et leurs services concessions, et fruits d'une négociation propre à chaque contrat.

La Région souhaite également souligner que la convention de prestations entre la CCIMBO et la SPBB a été validée par les instances de gouvernance de la société portuaire. Le Président du Directoire a donc été autorisé par le Conseil de surveillance à conclure avec la CCIMBO cette convention réglementée.

Enfin, le rapport compare les frais de siège des concessions de Lorient et Brest. Cette comparaison n'aurait de sens que si les organisations et les compétences mises à disposition étaient similaires.

3.1.2 La concession du port de Saint-Malo jusqu'en 2019 - page 40

La Chambre présente l'analyse faite dans le cadre du contrôle de la gestion de la CCI d'Ille et Vilaine : *« La chambre a récemment relevé dans son rapport sur la chambre consulaire que le fonds de réserve prévu par le contrat, et qui devait revenir à la région à son terme, n'a pas été constitué, et qu'aucun suivi précis des différents flux ayant alimenté la trésorerie n'a été réalisé. Cette lacune rend difficile la qualification des montants qui y figurent, s'agissant d'un contrat au titre duquel le concessionnaire est supposé se rémunérer sur le résultat de l'exploitation, dont il assume le risque. La CCI Ille-et-Vilaine a néanmoins admis que le contrat était sans risques pour elle, suivant en cela les arguments de la région, et que la trésorerie devait revenir à cette dernière en fin de contrat ».*

Les éléments de réponse à cette remarque sont ceux de mon courrier en date du 24 août 2020 :

« Le rapport indique que « le fonds de réserve n'a jamais été évoqué dans les discussions entre le concédant et le concessionnaire, comme s'il n'existait pas. La Région n'a de fait jamais exercé de contrôle sur la gestion des fonds de la concession, notamment la part fléchée vers le financement des investissements. » Le fonds de réserve prévu à l'article 40 de la concession n'a, depuis 1957, jamais été mis en œuvre comptablement par la CCI35. Aussi, ce fonds de réserve a été assimilé dès le transfert du contrat à la Région au fonds de roulement de la concession. En effet, eu égard à la nature du contrat (contrat qui n'est pas aux risques et périls du concessionnaire), les fonds disponibles cumulés sont notamment affectés au financement des investissements à la charge du concessionnaire. Aussi, le suivi du fonds de roulement (et de fait de la trésorerie) a fait l'objet d'échanges réguliers entre la Région et la CCI et a été suivi de très près par la Région. La Région et la CCI ont travaillé au cours des dernières années de la concession sur la mise en œuvre d'un PPI en lien avec les capacités financières de la concession et notamment la trésorerie disponible (quelques exemples non exhaustifs : cf. pièces n°5, 7, 8 et 9). »

Fin 2016, au regard du programme d'investissements validé par la Région et des projections financières jusqu'à l'échéance du contrat, la CCI devait clôturer son bilan de concession avec une trésorerie négative de 7M€.

Faute d'avoir été en capacité de réaliser ce niveau d'investissements et de ne plus avoir à assumer la maîtrise d'ouvrage de l'outillage du terminal ferries pour 7M€ (reprise par la Région dans le cadre de la procédure « 2 » du renouvellement de concession), la concession affiche un bilan avec une trésorerie largement positive. Cette dernière est bien le reflet du sous-investissements du concessionnaire.

Le fonds de roulement et donc la trésorerie correspondante doivent être assimilés au principe contractuel du fonds de réserve même si ce dernier n'a pas été mis en œuvre d'un point de vue comptable, et non à une contrepartie d'une gestion aux risques et périls inexistante. »

3.2.2 Un choix du concessionnaire qui n'appelle pas d'observations malgré un cahier des charges parfois trop imprécis - page 42

La Chambre mentionne dans son rapport : *« De fait, si le développement de l'activité portuaire « commerce » reposait dans les deux offres sur la croissance des trafics existants, sans bouleversements majeurs, les investissements qui y étaient associés étaient en revanche très différents, ce qui rend la comparaison des offres compliquée et illustre le fait que le niveau d'information initial des deux candidats, dont l'un était le délégataire sortant, n'était pas le même. Pour le remorquage par exemple, l'offre du candidat précédemment en place prévoyait le renouvellement d'au moins un remorqueur tandis que la seconde offre, qui a été finalement retenue, ne l'estimait pas nécessaire, d'autres pistes comme la mutualisation avec d'autres ports devant d'abord être recherchées. Or, le nouveau concessionnaire a par la suite revu sa position et prévu de remplacer deux remorqueurs fin 2021 pour environ 7 M€, au détriment de dépenses d'entretien qu'il avait prévues sur la période de concession. »*

A cette remarque, la Région souhaite préciser à la Chambre que dans toute procédure de renouvellement de concession, le concessionnaire sortant est de fait avantagé par rapport aux autres candidats puisqu'il connaît parfaitement l'exploitation, qu'il produit les éléments financiers et qu'il entretient les ouvrages. L'information de l'ensemble des candidats repose sur les informations transmises par le concessionnaire sortant.

Il est également indiqué que le nouveau concessionnaire a prévu de remplacer deux remorqueurs au détriment de dépenses d'entretien. Cela est inexact, seule l'enveloppe globale GER a été fléchée sur des opérations précises, dont les remorqueurs.

S'agissant du dossier de consultation des entreprises, il fixe les objectifs à atteindre pour le port mais n'a pas vocation à imposer les investissements à renouveler pour les atteindre. Les candidats ont comme information la date d'acquisition des outillages et leur diagnostic technique, le cas échéant. Le choix des investissements est lié à la stratégie de développement durable de chaque candidat qui doit conserver une certaine liberté de proposition. Les montants des investissements des deux offres finales s'élevaient autour de 50M€ d'investissements sur 10 ans sans que cela ne soit fixé comme objectif dans le DCE.

S'agissant du remorquage, la Région a fourni aux candidats une étude spécifique au port de Saint-Malo et a fixé des objectifs de limitation des déficits annuels aux candidats. L'orientation choisie par le candidat EDEIS était différente de celle de la CCI35 et justifiait le fait de ne pas proposer au stade de l'offre, le renouvellement des remorqueurs (en raison d'une éventuelle sous-traitance). Le contexte économique et sanitaire de 2020 associé au fait que le dernier remorqueur acquis par le précédent concessionnaire était finalement inadapté aux contraintes d'exploitation a engendré le renouvellement de deux remorqueurs.

Page 42, le rapport précise : *« Le dossier de consultation des entreprises (DCE) ne contenait qu'un simple tableau excel retraçant un compte d'exploitation sommaire pour 2016 et 2017, sans aucun détail sur l'historique des différentes ressources possibles. La région aurait pu transmettre les comptes complets de la concession qui étaient plus précis et qui auraient pu placer les candidats sur un pied d'égalité. Sur l'ensemble des activités portuaires, l'ancien concessionnaire, connaissant parfaitement le mode de financement du port, annonçait un total de 2,263 M€ de taxes sur les navires alors que l'autre candidat ne mentionnait que 435 527 €. Ce dernier n'a finalement pas pâti de la présentation pour le moins approximative de son plan d'affaires, mais la région devra à l'avenir attacher une plus grande importance au niveau d'information donné à l'ensemble des candidats ».*

La Région souhaite indiquer que le niveau d'informations publié dans les DCE est dépendant des documents fournis par le concessionnaire à son autorité concédante. Pour autant, il convient de préciser que le DCE ne contenait pas qu'un simple tableau excel car les comptes annuels (plus ou moins détaillés en fonction des années), étaient intégrés aux rapports annuels transmis par le concessionnaire.

Le rapport annuel 2018 (avec les comptes annuels 2018) a été transmis aux deux candidats lors des négociations en juillet 2019, dès que la Région l'a reçu du précédent concessionnaire, afin qu'ils puissent le prendre en compte dans la préparation de leur offre finale.

Dans les nouveaux contrats de concession renouvelés par la Région, le niveau et le cadre de restitution par thématique est imposé.

3.2.3 Des pénalités peu contraignantes pour le concessionnaire - page 43

La Chambre considère que les pénalités pour non-réalisation d'investissements ne sont pas dissuasives : *« Contractuellement, le concessionnaire s'est engagé à réaliser un certain nombre d'investissements de développement, essentiellement les trois premières années. Les pénalités prévues pour le non-respect du programme des opérations d'investissements constaté au terme d'une période quinquennale sont égales à 5 % de la différence entre les engagements contractuels et les réalisations, ce qui n'est pas toujours dissuasif. »*

Considérant, à titre d'exemple, que la non réalisation de 10% des montants des investissements prévus au contrat représenterait une pénalité de 250K€, il ne nous semble pas que ce niveau de pénalité soit négligeable pour une société d'exploitation. Au-delà, la pérennité financière de la société concessionnaire pourrait être mise en cause. La Région tient également à préciser que les négociations budgétaires permettent de valider chaque année les investissements et ainsi prévenir toute inflation de la VNC/trésorerie de fin de contrat fondée sur des décalages d'investissements injustifiés.

Le rapport présente en annexe deux exemples justifiant le caractère non dissuasif des pénalités. Si elle intègre une probable perte de recettes, l'hypothèse 2 oublie de prendre en compte que la non réalisation des investissements entraîne aussi potentiellement des charges de maintenance et/d'entretien supplémentaires (d'autant plus élevées si l'investissement qui devait être renouvelé est prolongé dans sa durée de vie). La capacité d'autofinancement ne peut donc être systématiquement égale à 2 M€ par an ce qui de ce fait, entraînerait potentiellement une baisse de trésorerie in fine et aboutirait à un gain nul pour le concessionnaire. Cette annexe gagnerait à être modifiée pour refléter complètement une réalité financière associée.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'expression de mes sincères salutations.

Loïc CHESNAIS-GIRARD

