



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

RÉGION BRETAGNE Politique portuaire – Ports de commerce

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 29 mars 2022.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX PORTS DE COMMERCE	7
1.1 Des ports de commerce positionnés sur des marchés de niche.....	9
1.1.1 Un faible poids dans le trafic national	9
1.1.2 Des ports de commerce bretons spécialisés et globalement complémentaires....	11
1.1.3 Le trafic consolidé des ports de commerce régionaux	19
1.1.4 Des ports bretons spécialisés sur des marchés de niche	20
1.2 Les différents acteurs de l'écosystème portuaire	22
1.2.1 Les rôles respectifs de la région et de l'État en matière de police portuaire	22
1.2.2 La présidence du conseil portuaire par la région.....	24
1.2.3 Le rôle du service des douanes	25
1.2.4 Les autres acteurs portuaires	26
2 LES MOYENS AFFECTÉS À LA POLITIQUE PORTUAIRE DE LA RÉGION	28
2.1 L'organisation générale des services de la région	28
2.1.1 Les services centraux.....	28
2.1.2 Les antennes portuaires de Saint-Malo, Brest et Lorient	28
2.2 Le poids financier de la politique portuaire	29
2.2.1 Des charges de fonctionnement courant en forte hausse.....	29
2.2.2 Le poids financier des investissements portuaires.....	31
2.2.3 Le plan pluriannuel d'investissement 2021-2025 et le suivi de la maintenance	33
3 LA GESTION PORTUAIRE DÉLÉGUÉE	36
3.1 Le contrôle des concessions par la région jusqu'en 2019.....	36
3.1.1 Les concessions des ports de Brest et de Lorient sur la période 2008-2019	36
3.1.2 La concession du port de Saint-Malo jusqu'en 2019	38
3.2 La procédure d'appel à concurrence pour la nouvelle concession du port de Saint- Malo	41
3.2.1 Une procédure avec plusieurs candidatures	41
3.2.2 Un choix du concessionnaire qui n'appelle pas d'observations malgré un cahier des charges parfois trop imprécis	41
3.2.3 Des pénalités pas toujours contraignantes pour le concessionnaire	43
3.3 Le suivi des nouvelles concessions de Lorient et Saint-Malo	43
3.3.1 Une organisation plus rationnelle du suivi des concessions.....	43
3.3.2 Les frais de siège, un point de vigilance qui demeure.....	44
3.4 Le choix original d'une société portuaire à Brest	44
3.4.1 Les raisons invoquées par la région pour la création d'une société portuaire.....	44

3.4.2	Présentation de la société portuaire Brest Bretagne	45
3.4.3	Le transfert des contrats de concession entre la CCIMBO et la société portuaire.....	49
3.4.4	Les relations entre la SPBB et la CCIMBO	50
3.4.5	Un équilibre financier de la SPBB qui reste à déterminer.....	52
4	LA STRATÉGIE PORTUAIRE DE LA RÉGION	55
4.1	Les documents stratégiques	55
4.1.1	La stratégie portuaire de 2009	55
4.1.2	Le plan régional d'actions logistiques (PRAL) de 2013	56
4.1.3	Le SRADDET de 2019.....	57
4.2	Un bilan mitigé de la réalisation des objectifs	58
4.2.1	L'échec du développement du trafic conteneurs	58
4.2.2	Une gestion du domaine public maritime en voie d'amélioration	60
4.2.3	Le « port numérique de Bretagne »	61
4.3	Les enjeux du projet d'extension du port de Brest	62
4.3.1	Le projet politique : conforter la place portuaire de Brest.....	62
4.3.2	Le projet technique	64
4.3.3	Le retard pris dans l'avancement des travaux et les surcoûts induits.....	66
4.3.4	Un projet qui risque de s'avérer a posteriori surdimensionné	68
	ANNEXES	72

SYNTHÈSE

Des ports représentant un enjeu pour l'économie locale et qui bénéficient de moyens importants consacrés par la région

La région Bretagne est aujourd'hui propriétaire de l'ensemble des ports de commerce bretons. Ceux de Brest, Lorient et Saint-Malo lui ont été transférés par l'État en 2007 et ceux de Roscoff et Saint-Brieuc par les départements en 2017¹.

Les ports de commerce bretons ne représentent que 2 % du trafic portuaire français². Ils sont spécialisés essentiellement sur des marchés importants pour l'économie locale, dans l'importation de matières premières agricoles pour l'industrie des produits alimentaires pour le bétail, de produits chimiques pour l'industrie de production d'engrais, de produits pétroliers et de matériaux de construction. Sur la période 2016-2020, les ports bretons ont peu développé de nouveaux trafics. Celui de marchandises diverses par conteneurs est resté cantonné au port de Brest à un niveau modeste et les projets de développement de nouvelles lignes de cabotage n'ont pas abouti. Depuis 2020, les ports qui ont une activité liée au transport de passagers et de marchandises avec le Royaume-Uni ont particulièrement souffert de la crise sanitaire avec une chute d'activité atteignant 74 % en 2020.

La région consacre des moyens importants à sa politique portuaire dans son ensemble (22 ports). 92 agents équivalents temps plein (ETP) y étaient affectés en 2020. Elle y a investi sur la période 2016-2020 plus de 47 M€ en moyenne par an, représentant 10 % de ses dépenses totales d'investissement, dont plus de 6 % pour le seul projet d'extension du port de Brest.

Une évolution récente de la gestion portuaire déléguée

L'exploitation des ports régionaux est confiée à des concessionnaires. La région a été substituée dans les contrats de concession en cours lors des transferts des ports. Elle a renouvelé ceux de Brest et Lorient en 2009. Les modalités et l'effectivité des contrôles des concessions par la région étaient variables selon les contrats, notamment en matière de suivi des investissements. Les contrats étaient peu explicites sur la définition des frais de siège versés aux concessionnaires, qui a été dans les faits laissée à la discrétion de ces derniers, avec des écarts importants entre les ports. Un litige sur ce point freine d'ailleurs la clôture des comptes de l'ancienne concession du port de Saint-Malo.

¹ Le transfert a eu lieu dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (loi Notré).

² Aucun des sept « grands ports maritimes » français qui sont des établissements publics de l'État et qui concentrent à eux seuls 78% du trafic portuaire de marchandises en France métropolitaine n'est donc situé en Bretagne.

Depuis 2020, des évolutions sont intervenues dans les concessions des ports. À Saint-Malo, l'exploitant historique (CCI d'Ille-et-Vilaine) n'a pas été reconduit, alors qu'à Lorient le groupement porté par la CCI du Morbihan a obtenu la concession. Une meilleure structuration des clauses des contrats et de l'organisation mise en place par la région pour leur suivi peut être relevée. Restent quelques points de vigilance, comme la faiblesse des pénalités en cas de non-réalisation des investissements prévus, et une fois de plus, l'encadrement insuffisant des modalités de calcul des frais de siège.

Pour le port de Brest, la région a retenu une solution originale avec la création d'une société portuaire (société portuaire Brest Bretagne -SPBB-)³, dont elle détient la majorité du capital⁴, à qui les contrats du port de commerce et de la réparation navale ont été transférés par la CCIMBO en 2021, et qui se verra attribuer en 2022, sans mise en concurrence, une concession de 40 ans. La région est membre du conseil de surveillance, qu'elle préside, et du directoire, présidé par la CCIMBO en principe de manière provisoire. Une convention d'assistance et de prestations par la CCIMBO, attribuée sans mise en concurrence comme le permet la réglementation, pour 1 M€ par an, a été signée par la SPBB. Divers éléments illustrent l'influence importante de la CCIMBO dans le fonctionnement de la SPBB. Il appartiendra à la région, autorité concédante et membre des deux instances, de veiller à ce que les équilibres de la gouvernance soient, dans les faits, maintenus.

Une stratégie pragmatique de consolidation des trafics existants mais aussi d'adaptation des ports aux évolutions liées à la transition écologique

La région Bretagne a élaboré en 2009 une stratégie pour les ports de commerce axée sur la consolidation des trafics traditionnels, le développement de nouveaux trafics, et la volonté de développer de nouvelles activités plus en phase avec les transitions écologiques, et notamment la création d'un pôle destiné aux énergies marines renouvelables (EMR). Mais en 2021 l'activité des principaux ports de commerce bretons reste assez proche de celle de 2007. Le développement du trafic de conteneurs se heurte encore à la concurrence trop forte du transport routier et au coût bas des carburants pétroliers.

La volonté de développer un pôle spécialisé sur les EMR à Brest est en revanche en train de se concrétiser, avec des travaux portant sur la construction d'un quai, d'un chenal d'accès à ce quai et d'un terre-plein construit sur un polder pour un coût initial de 220 M€. En 2019, les travaux ont dû toutefois être arrêtés à la suite de malformations et n'ont repris qu'au début de 2021, avec un surcoût estimé à 92 M€, dont 10 M€ seront à la charge de la région, le solde étant pris en charge par les assurances et les entreprises. Ce pôle EMR brestois risque de ne pas être utilisé autant qu'initialement prévu pour l'implantation du premier parc éolien breton en baie de Saint-Brieuc, qui a démarré en mai 2021. Son utilisation future dépend également d'éventuels nouveaux projets de parcs éoliens marins, qui n'ont pas encore été décidés, dans un contexte de vive concurrence avec d'autres régions, notamment la Normandie.

³ Les sociétés portuaires sont prévues par l'article 35 de la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

⁴ La SPBB est une société anonyme régie par le code de commerce qui a été créée fin 2020 dont l'actionnariat est 100% public avec aux côtés de la région, la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne occidentale (CCIMBO) et Brest Métropole, ces deux dernières détenant 49 % des actions.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1 En lien avec l’AI3P, actualiser la convention du port de Brest en précisant les modalités de concertation relatives aux mouvements de navires et en incluant l’ensemble des missions confiées à la capitainerie..... 24

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l’ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

Il est par ailleurs rappelé que l’article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l’obligation, dans un délai d’un an à compter de la présentation du rapport d’observations définitives à l’assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l’ensemble des observations de la chambre.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la région Bretagne pour sa politique dédiée aux ports de commerce à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 4 novembre 2020.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 24 juin 2021 avec M. Loïg Chesnais-Girard, président. M. Jean-Yves Le Drian, ancien président, n'a pas donné suite aux demandes d'entretien formulées par la chambre.

La chambre, lors de sa séance du 27 juillet 2021, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées au président de la région, M. Loïg Chesnais-Girard ainsi qu'au précédent président, M. Jean-Yves Le Drian le 23 décembre 2021. Des extraits ont été adressés le même jour au président de la chambre de commerce et d'industrie d'Ille-et-Vilaine, M. Jean-Philippe Crocq, à la présidente de la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine de Bretagne Ouest, Mme Evelyne Lucas, ainsi qu'au préfet du Finistère, M. Philippe Mahé.

Les destinataires du rapport d'observations provisoires ou d'extraits disposaient d'un délai de deux mois à compter de leur notification pour apporter une réponse écrite et mentionner leur souhait d'être entendus par la chambre.

M. Loïg Chesnais-Girard a répondu par courrier daté du 28 février 2022, enregistré par le greffe de la chambre régionale des comptes de Bretagne le 3 mars 2022.

M. Jean-Philippe Crocq a répondu par courrier daté du 11 janvier 2022, enregistrée par le greffe de la chambre régionale des comptes de Bretagne le 14 janvier 2022.

Mme Evelyne Lucas a répondu par courrier daté du 11 février 2022, enregistrée par le greffe de la chambre régionale des comptes de Bretagne le 21 février 2022.

Aucune autre réponse n'est parvenue, à ce jour, au greffe de la chambre régionale des comptes de Bretagne.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 29 mars 2022, a arrêté ses observations définitives.

1 PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX PORTS DE COMMERCE

Sur un plan géographique, la Bretagne possède une façade maritime importante avec environ un tiers des côtes de France métropolitaine (1 565 sur 4 655 kilomètres⁵), qui lui permet d'abriter un grand nombre de ports⁶ maritimes, de taille et de nature très variables. Certains sont constitués d'une simple cale située au fond d'un abri naturel tandis que d'autres sont équipés d'infrastructures lourdes avec des jetées et des quais, et une offre de services complète pour accueillir des navires de plusieurs centaines de mètres de long. Cette diversité se traduit également par une pluralité d'activités dans ces ports, spécialisés dans la plaisance, la pêche, la conchyliculture, la réparation navale ou le commerce⁷, ou au contraire polyvalents. Ces ports sont, enfin, administrés par des communes, des départements ou la région, directement, ou dans le cadre de concessions. Aucun port civil breton n'est plus à ce jour géré par l'État.

La région Bretagne est devenue un acteur majeur dans le paysage portuaire breton. Deux lois votées depuis 2004 lui ont en effet permis de prendre possession d'une vingtaine de ports parmi les plus importants.

La loi du 13 août 2004 dite « acte II de la décentralisation » et notamment son article 30 a organisé le transfert des ports de commerce dits « d'intérêt national » vers les régions. Les plus importants sont toutefois restés dans le giron étatique via des établissements publics⁸. Dans ce cadre, les ports de Saint-Malo, Lorient et Brest, ont été transférés par l'État à la région Bretagne à compter du 1^{er} janvier 2007. Des conventions ont été signées entre les deux parties le 29 décembre 2006, explicitant les principes du transfert (transfert du patrimoine, substitution dans tous les contrats en cours, détail des responsabilités conservées par l'État...).

La loi 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), et notamment son article 22, a ensuite permis le transfert au 1^{er} janvier 2017 de dix-neuf ports départementaux vers la région Bretagne. Quinze ont une activité liée aux liaisons avec les îles du Finistère et du Morbihan⁹, un a une dimension industrielle marquée avec une activité importante de construction et de réparation navale (Concarneau), un autre a une activité très liée à celle de Saint-Malo (Cancale) et deux (Roscoff-Bloscon et Saint-Brieuc-Le Légué) ont une activité dominante liée au trafic commercial.

⁵ Source : ministère de la transition écologique.

⁶ Port : abri naturel ou artificiel pour les navires (définition dictionnaire Larousse).

⁷ Un port de commerce est un port dont l'activité principale est l'accueil de navires transportant des marchandises ou des passagers.

⁸ Les plus grands ports français avaient à compter de 1965 le statut de « ports autonomes », puis depuis 2008, de « grand port maritime ».

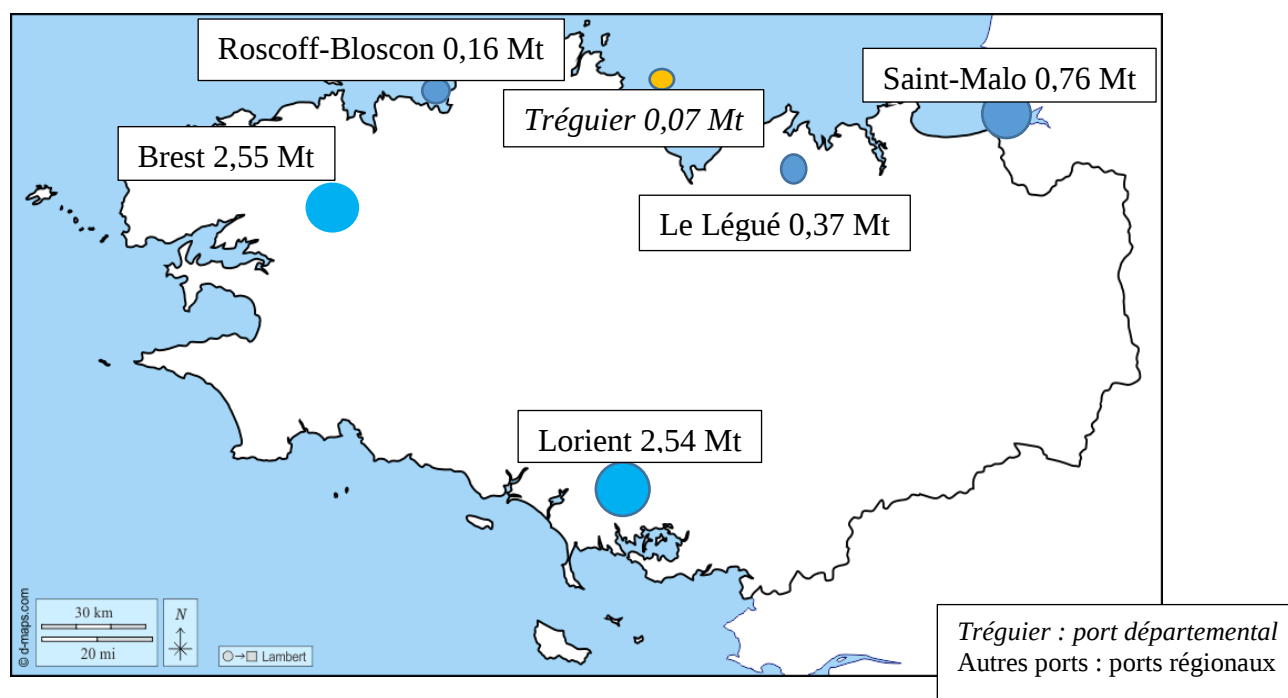
⁹ Les ports insulaires de Port-Tudy (Groix), Le Stiff (Ouessant), Le Palais (Belle-Ile), Sein, Batz, Molène, Béluré (Arz), les ports de liaison avec les îles comme Vannes, Roscoff-vieux port, Quiberon, Barrarrac'h (Sené), Port Anna (Sené), Esquibien (Audierne), Le Conquet.

En 2021, en excluant ceux ayant une activité exclusivement de cabotage national (liaisons vers les îles par exemple), six ports bretons peuvent être qualifiés de ports de commerce avec un trafic international. À l'exclusion du port de Tréguier, dont l'activité représente moins de 1 % du trafic commercial breton et qui appartient au département des Côtes-d'Armor, la région est donc aujourd'hui propriétaire de l'ensemble des ports de commerce en Bretagne.

À la suite de la prise de compétence portuaire au 1^{er} janvier 2007, partant du constat du positionnement privilégié de la Bretagne, située à proximité immédiate d'un des principaux couloirs maritimes du monde avec un trafic de plusieurs centaines de navires de commerce chaque jour reliant notamment l'Europe du Nord et l'Asie, et considérant sa culture maritime fortement ancrée, les élus de la région Bretagne ont validé une stratégie de développement des trois ports de commerce transférés par l'État, en cohérence avec les autres ports bretons. Il s'agissait notamment de développer de manière durable leur rôle de point d'ancrage économique dans les contextes régional, national, européen et mondial. Cette stratégie a été votée en décembre 2009 et son actualisation, afin notamment de tenir compte du transfert des ports départementaux en 2017, était prévue en 2020, mais a été retardée en raison de la crise sanitaire.

La chambre a examiné les moyens financiers et humains mis en place par la région pour gérer ses ports de commerce, ainsi que la stratégie de développement de leur activité, qui ne représente que 2 % du trafic commercial des ports français, soit un niveau relativement faible et inchangé depuis plusieurs années. Elle a, enfin, analysé le projet de développement du port de Brest qui constitue l'une des principales manifestations concrètes de la stratégie définie en 2009.

Carte n°1 : Les principaux ports de commerce en Bretagne (trafic 2020 en millions de tonnes)



1.1 Des ports de commerce positionnés sur des marchés de niche

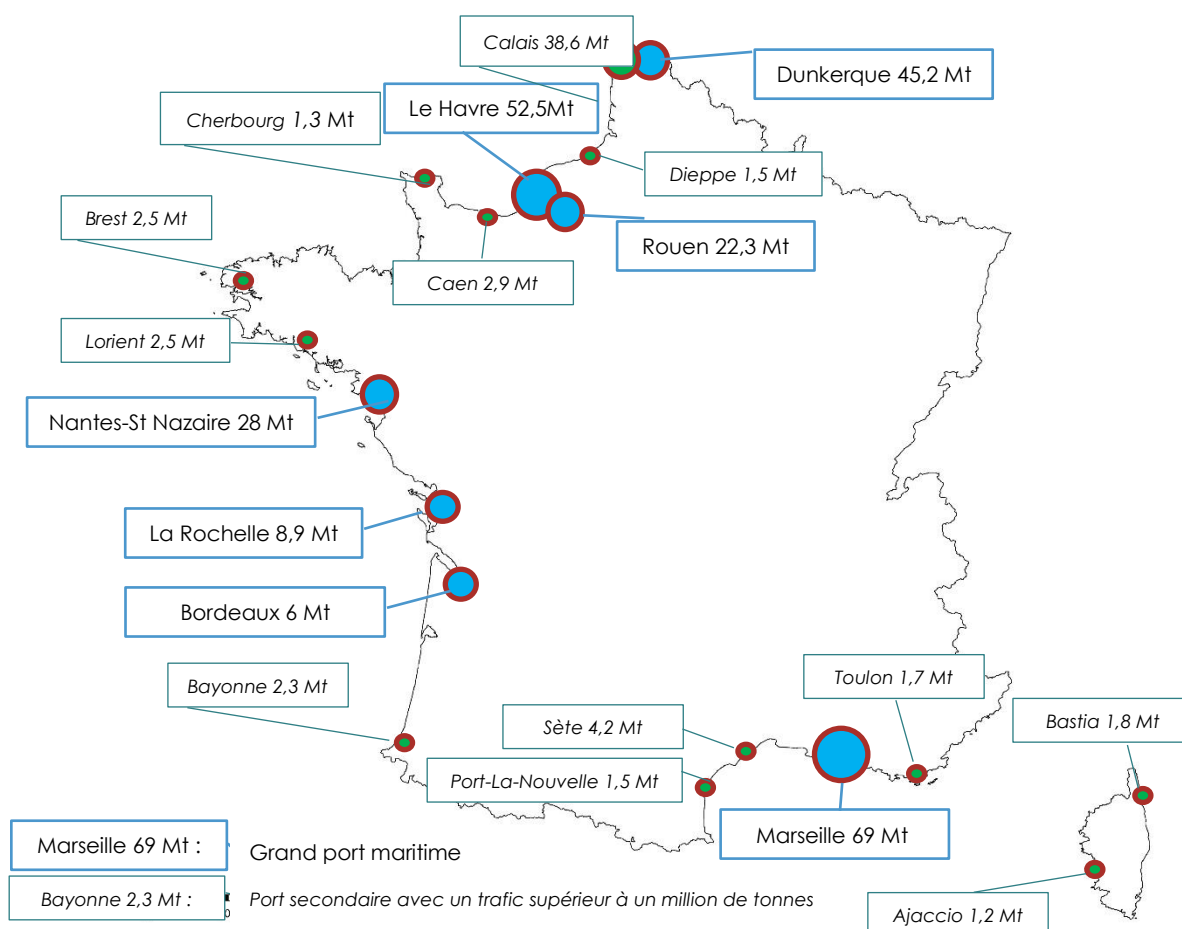
1.1.1 Un faible poids dans le trafic national

D'une manière générale, le trafic commercial en 2020 des ports de commerce métropolitains est faible à l'échelle européenne et plus encore à l'échelle mondiale : Marseille, premier port français (69 millions de tonnes -Mt-) ne représente que 16 % du trafic de Rotterdam, premier port européen (439 Mt) et moins de 5 % de celui de Ningbo (Chine), premier port mondial (1 141 Mt). Le trafic entre l'Europe et l'Asie échappe ainsi en grande partie aux ports français, qui n'ont pas su attirer ou fidéliser les grands armements maritimes, qui leur préfèrent les ports belges, hollandais ou allemands en Europe du nord, et les ports espagnols, italiens ou grecs en Europe du sud, jugés plus concurrentiels et qui se développent à un rythme plus soutenu que les installations françaises.

Au sein d'un trafic national déjà peu compétitif, la part de la Bretagne reste très faible. L'ensemble des ports bretons ne concentrent que 2 % du trafic commercial français, alors que la façade maritime de la Bretagne (1 550 km de côtes) représente le tiers des côtes françaises. Si la Bretagne était entre le XVI^{ème} et le XVIII^{ème} siècle l'un des principaux exportateurs européens de toiles de lin, trafic qui a notamment nourri l'activité des ports de Nantes et de Saint-Malo et accessoirement celle de Morlaix et Saint-Brieuc, elle a souffert de la fin de l'industrie textile, qui n'a pas été remplacée par d'autres activités industrielles. Elle n'a ainsi pas pu maintenir au XX^{ème} siècle un réseau de ports de commerce suffisamment dynamiques pour concurrencer ceux plus faciles d'accès et plus proches des grands centres économiques et industriels français. La faiblesse de leurs zones d'attraction économique explique le déclin relatif des ports de commerce bretons tout au long du XX^{ème} siècle alors que, par ailleurs, la Bretagne est restée une terre de marins¹⁰. Le seul port qui a conservé son dynamisme, celui de Nantes, n'est plus aujourd'hui dans la région administrative bretonne.

¹⁰ Le premier employeur de marins français est Brittany Ferries dont les deux tiers des marins sont bretons.

Carte n°2 : Trafic (en millions de tonnes) des principaux ports de commerce en France métropolitaine en 2020



Sources : Cap carto ; CRC à partir des données de l'édition du 13 mai 2021 du magazine « le marin ».

En 2020, les deux plus grands ports bretons, Brest et Lorient, avec respectivement 2,55 et 2,54 millions de tonnes de trafic, se situent aux 11^{ème} et 12^{ème} rangs métropolitains et représentent au total 1,1 % du trafic de Rotterdam, premier port européen. Aucun des sept grands ports maritimes (GPM)¹¹ de métropole n'est situé en Bretagne.

¹¹ Un grand port maritime (GPM) est un établissement public de l'État chargé de la gestion d'un port maritime. Les sept plus grands ports de commerce métropolitains (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Marseille) sont administrés par un GPM. Les autres ports de commerce sont le plus souvent propriété de collectivités territoriales qui en délèguent la gestion soit à des chambres consulaires, soit à des entreprises privées.

1.1.2 Des ports de commerce bretons spécialisés et globalement complémentaires

Le trafic d'un port de commerce comprend le tonnage des marchandises qui y sont débarquées (importations) et embarquées (exportations). Les ports bretons sont essentiellement des ports d'importation.

1.1.2.1 Le port de Lorient : une activité en progression mais dépendante de quelques opérateurs

Tableau n° 1 : Trafics port de commerce de Lorient (en tonnes)

	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/16
Hydrocarbures	911 717	957 655	912 298	930 046	881 180	-3,3%
Nutrition animale	757 341	693 864	779 951	908 400	827 453	9,3%
Vracs construction	493 365	548 474	681 048	768 076	775 467	57,2%
<i>dont sables</i>	<i>432 770</i>	<i>500 641</i>	<i>593 997</i>	<i>683 919</i>	<i>667 068</i>	<i>54,1%</i>
Autres marchandises	50 422	75 160	78 614	60 794	62 626	24,2%
<i>dont Produits recyclages</i>	<i>11 282</i>	<i>26 101</i>	<i>35 960</i>	<i>33 380</i>	<i>37 936</i>	<i>236,3%</i>
<i>dont marchandises conditionnées</i>	<i>3 655</i>	<i>11 563</i>	<i>1 940</i>	<i>589</i>	<i>123</i>	<i>-96,6%</i>
<i>dont autres marchandises</i>	<i>35 485</i>	<i>37 496</i>	<i>40 714</i>	<i>26 825</i>	<i>24 567</i>	<i>-30,8%</i>
Total tonnages	2 212 845	2 275 153	2 451 911	2 667 316	2 546 726	15,1%

Source : Région Bretagne.

Le trafic du port de Lorient a augmenté de 2,21 à 2,54 millions de tonnes sur la période 2016-2020, soit une progression de 15,1 %. Il peut être souligné que la pandémie de covid-19 a globalement peu impacté le trafic en 2020 (- 4,5 %).

Ce port, essentiellement d'importations¹², est structuré autour de trois pôles qui représentent 97 % de son trafic.

Le premier est dédié à l'importation de carburants pour l'approvisionnement d'un dépôt installé à proximité et relié par canalisation, pour une consommation essentiellement locale. Les trafics sont relativement stables sur la période, la diminution de l'activité en 2020 pouvant être liée à la chute de la consommation en lien avec les confinements dus à la pandémie du covid. La pérennité de cette activité demeure toutefois sous la menace, à terme, de l'évolution de la consommation, et de la concurrence de dépôts terrestres alimentés par voie routière depuis Donges ou Le Havre.

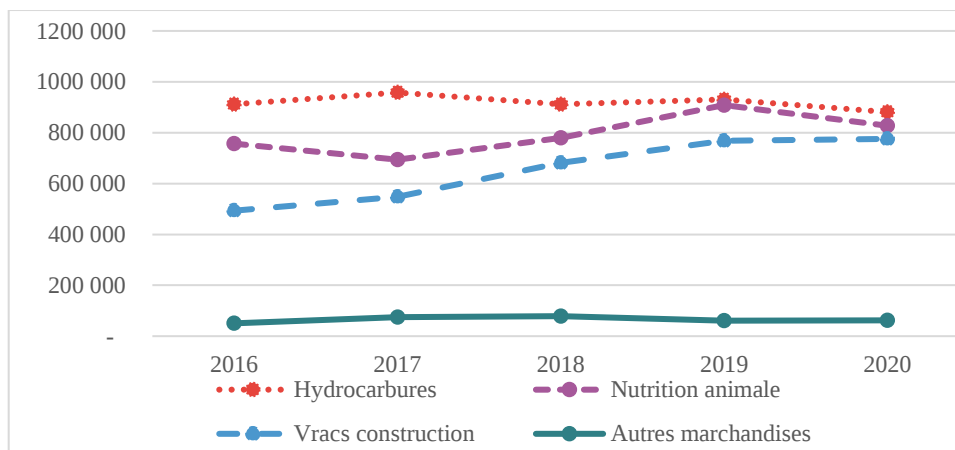
Le deuxième concerne l'importation de produits agricoles dédiés à la nutrition animale comme les tourteaux de soja et de tournesol. L'évolution chaque année de ces trafics est très dépendante de la volatilité des prix et de la demande des entreprises de fabrication d'aliments pour animaux¹³. Sur la période, l'activité est néanmoins en progression (9,3 %).

¹² Le trafic est constitué pour 96 à 98 % d'importations, selon les années.

¹³ Les entreprises peuvent arbitrer, pour la composition des aliments pour bétail, selon l'évolution des prix, entre des produits importés (soja notamment) et des céréales produites en France. Ainsi, la récolte 2018/2019 de céréales en France a été médiocre en volume et peut expliquer l'augmentation de 16,5 % des importations de soja, tournesol et de maïs sur Lorient.

Le troisième pôle, qui a connu la plus forte progression depuis 2016 (57,2 % en tonnage), concerne les matériaux de construction et notamment les importations de ciment et de sables marins. Il s'agit de produits de faible valeur ajoutée qui nécessitent d'être débarqués au plus près des lieux de consommation afin de minimiser les coûts de transport.

Graphique n° 1 : Évolution des trafics du port de Lorient-Kergroise (en tonnes)



Source : CRC, données Région Bretagne.

La spécialisation autour de ces trois pôles peut fragiliser l'avenir du port de Lorient. Ayant investi dans des infrastructures importantes qui sont d'abord alimentées par des matières premières acheminées par voie maritime, certaines entreprises importatrices sont, certes, très dépendantes du port. Mais à l'inverse si l'un des groupes dont dépendent ces entreprises changeait de stratégie et décidait de se tourner vers un autre port, la place portuaire de Lorient pourrait être rapidement déstabilisée. Les hydrocarbures sont par exemple importés par une seule entreprise ; si celle-ci quittait le port, l'activité de ce dernier diminuerait alors de plus d'un tiers.

Les tentatives de diversification des trafics ont, de fait, échoué. Le concessionnaire du port sur la période 2009-2019, dans son projet de développement commercial, prévoyait une augmentation du trafic de 24 %, passant de 2,8 Mt en 2007 à 3,56 Mt en 2018. Outre les trafics traditionnels (hydrocarbures, nutrition animale, vrac construction), le plan prévoyait une diversification notamment vers un trafic roulier¹⁴ (100 000 tonnes en 2018) et un trafic de conteneurs (35 500 t) ainsi qu'un développement important de l'activité ciment. Or, si le trafic a progressé jusqu'en 2008 pour atteindre 3 Mt, il a diminué ensuite jusqu'à 2,2 Mt en 2016 quand le plan de développement prévoyait 3,5 Mt cette même année. Surtout, aucun des nouveaux trafics envisagés n'a prospéré.

¹⁴ Le navire roulier (également dénommé Ro-Ro (Roll-on/Roll-off) : « entrer en roulant/sortir en roulant ») est utilisé pour le transport de matériel roulant. Il est équipé d'une rampe d'accès mobile permettant un chargement et un déchargement (en roulant) des marchandises.

1.1.2.2 Le port de Brest : une activité globalement stable sur la période 2016-2020

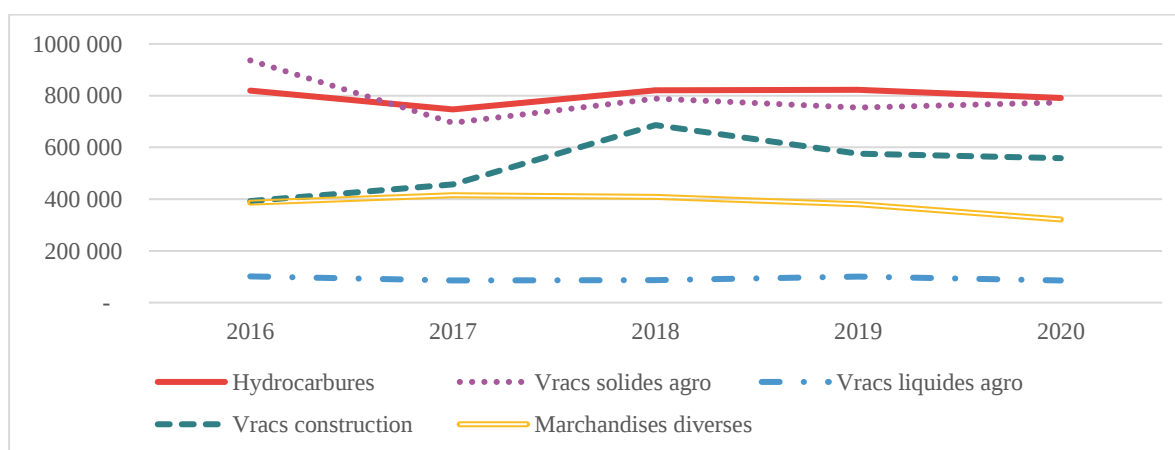
Tableau n° 2 : Trafics du port de commerce de Brest (en tonnes)

	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/16
Hydrocarbures	819 234	746 797	821 018	822 627	790 821	-3,5%
Vracs solides agro	936 351	695 138	788 991	753 905	773 655	-17,4%
Vracs liquides agro	101 303	85 766	87 321	100 305	85 515	-15,6%
Vracs construction	392 450	457 142	686 189	575 933	558 839	42,4%
Marchandises diverses	386 068	415 133	408 597	380 669	321 362	-16,8%
Total	2 635 406	2 399 976	2 792 116	2 633 439	2 530 192	-4,0%

Source : Région Bretagne.

Le trafic du port de Brest a diminué de 2,63 à 2,53 Mt sur la période 2016-2020 (4 %). Il est composé comme à Lorient, essentiellement d'importations de matières premières agricoles destinées à l'alimentation du bétail, d'hydrocarbures, et de matières premières pour la construction. Le port de Brest a en plus une activité liée aux marchandises diverses transportées par conteneurs, constituées essentiellement de viandes congelées, de pommes de terre et de lait en poudre destinés à l'exportation. Il exporte également une partie de l'huile de colza et de soja transformée dans une usine située sur le port.

Les trafics d'hydrocarbures sont restés stables tandis que la diminution de 19,5 % des pondéreux agricoles a été compensée essentiellement par l'augmentation des matériaux de construction (vracs non agricoles). L'année 2020 a été globalement peu impactée par la pandémie (- 3,9 %).

Graphique n° 2 : Évolution des trafics sur le port de Brest (en tonnes)

Source : CRC, données Région Bretagne.

Les projets de diversification des trafics mis en avant par le délégataire sur la période 2009-2020 n'ont pas tous rencontré le succès escompté. Le plan de développement prévoyait que le port de Brest puisse s'inscrire dans les « *Autoroutes de la mer* »¹⁵. La position stratégique de Brest au cœur des voies maritimes entre le sud et le nord de l'Europe était l'un des atouts mis en avant pour le développement de ces nouvelles voies maritimes susceptibles de diminuer la pression sur le réseau routier. Le projet Atlantis (*Atlantic Intermodal Services*) retenu en juin 2015 par la Commission européenne après un appel à projet, portait sur le lancement de nouveaux services d'autoroute de la mer qui devaient à terme relier les ports de Brest, Liverpool et Leixoes et leurs hinterlands¹⁶ respectifs. Un objectif annuel de 15 000 conteneurs ou remorques routières non accompagnées était visé, soit le tiers du trafic 2018 de conteneurs à Brest. Le délégataire avait réalisé une étude de faisabilité en 2016 et la nouvelle ligne devait démarrer en 2017. Toutefois, outre des difficultés liées à la gouvernance entre les ports concernés, les compagnies maritimes et les logisticiens, ainsi qu'à l'interfaçage des systèmes informatiques pour parvenir à un guichet logistique unique, des travaux d'infrastructures sont apparus nécessaires pour mener à bien ce projet, notamment à Brest où l'offre de services ferroviaires doit être améliorée. Cette autoroute de la mer passant par Brest n'existe toujours pas en 2022.

Le délégataire prévoyait également, dans son projet de développement commercial de 2009, une augmentation du trafic de 9 %, de 2,71 à 2,95 Mt en 2018. Ces objectifs n'ont pas été totalement atteints, notamment pour certains trafics soumis à des contraintes économiques et techniques.

Tableau n° 3 : Évolution des trafics du port de Brest par rapport aux prévisions (en tonnes)

	2016		2017		2018		Réalisation/ Prévisions 2018
	Référence contrat	Tonnage réel	Référence contrat	Tonnage réel	Référence contrat	Tonnage réel	
Vracs solides non agro	960 000	392 450	960 000	457 142	960 000	686 189	-28,5%
Vracs solides agro	697 035	936 351	673 021	695 138	649 992	788 991	+21,4%
Vracs liquides agro	108 380	101 303	106 213	85 766	104 088	87 320	-16,1%
Vracs liquides énergie	936 000	819 234	936 000	746 797	936 000	821 018	-12,3%
Marchandises divers	331 064	386 068	318 351	415 133	306 310	408 597	+33,4%
Total	3 032 479	2 635 406	2 993 585	2 399 976	2 956 390	2 792 115	-5,6%

Source : rapports d'activité.

¹⁵ Les autoroutes de la mer, concept présent dans la politique européenne de transports depuis 2004, sont, selon la définition du ministère des transports, des services maritimes pour l'acheminement de poids-lourds et remorques, accompagnés ou non de leur chauffeur. Elles proposent, entre deux ports, un service régulier à horaire fixe, à la fois rapide et fiable, pour un prix attractif par rapport à son équivalent par la route. Ce service est principalement dédié au transport international de fret au sein de l'Union Européenne et avec les pays tiers. Il doit permettre de transférer une partie du trafic routier de marchandises vers le mode de transport maritime et de desserrer la pression qui pèse sur le réseau routier européen.

¹⁶ Hinterland : zone approvisionnée par un port de commerce.

Comme à Lorient, les tonnages de céréales débarquées dépendent d'abord des demandes de l'industrie de l'aliment pour bétail, qui peuvent évoluer en fonction des cours des matières premières agricoles mais aussi selon la situation économique du secteur agroalimentaire¹⁷. Par ailleurs, des aléas techniques peuvent ralentir la production de certaines usines et ainsi, avoir des conséquences sur les trafics de graines de soja ou de colza.

Dans le domaine du vrac non alimentaire, le plan de développement 2009-2018 prévoyait l'importation de 260 000 tonnes de clinkers¹⁸ en lien avec l'implantation prévue d'une usine qui, à la suite du changement de stratégie de son promoteur, n'a finalement pas été construite à Brest. Le trafic a donc été réduit à néant. Les trafics de carburants sont également inférieurs aux prévisions en raison de la diminution de la consommation de carburant automobile et de fioul domestique. Le trafic de ferrailles a en revanche progressé légèrement, plus que prévu : il est passé de 115 000 t en 2009 à 185 873 t en 2018 (pour 175 000 t prévues). Enfin, de nouveaux trafics, comme celui du lait infantile produit depuis 2016 par une nouvelle usine à Carhaix, expliquent le nombre de conteneurs traités sur le port de Brest, qui s'est élevé à 43 593 en 2018 alors que les prévisions n'étaient que de 30 770.

Le poids relatif des différents trafics était ainsi en 2018 sensiblement différent de celui prévu dans le contrat de concession. Les vracs solides non agro (ciment, clinker, ferrailles, sable...) représentent ainsi 17,7 % (32,5 % prévus). La part des produits pétroliers et des vracs liquides agro correspond approximativement aux prévisions soit environ 32 % et 3,5 %. En revanche, celle des marchandises diverses, de 16 %, est largement supérieure aux 10,4 % prévus.

À partir de 2021, de nouveaux trafics liés aux énergies marines renouvelables devraient élargir le spectre des activités présentes sur le port de Brest.

1.1.2.3 Le port de Saint-Malo : une activité en déclin, fortement impactée par la crise de la covid-19 et un conflit social en 2020

Tableau n° 4 : Trafic port de Saint-Malo (en tonnes)

	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/16
Port intérieur	980 822	968 142	919 680	902 032	666 365	-32%
Avant-port	407 562	409 896	387 349	387 826	92 787	-77%
Total	1 388 384	1 378 038	1 307 029	1 289 858	759 152	-45%

Source : Région Bretagne.

¹⁷ Le secteur de l'élevage a connu une crise importante à partir de 2013 illustrée par les difficultés rencontrées par les principaux abattoirs de volailles de la région Bretagne.

¹⁸ Clinkers : constituant du ciment qui résulte de la cuisson d'un mélange composé d'environ 80 % de calcaire (qui apporte le calcium) et de 20 % d'aluminosilicates (notamment des argiles qui apportent le silicium, l'aluminium et le fer).

Tableau n° 5 : Port de Saint-Malo - Nombre de passagers et de véhicules transportés (en unités)

	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/16
Passagers	810 560	767 655	755 190	749 302	96 247	-88,1%
<i>dont BAI¹⁹</i>	<i>355 836</i>	<i>339 663</i>	<i>325 165</i>	<i>318 337</i>	<i>58 924</i>	<i>-83,4%</i>
Camions	14 672	14 811	12 432	14 013	4 532	-69,1%
<i>dont BAI</i>	<i>9 483</i>	<i>10 120</i>	<i>8 313</i>	<i>9 580</i>	<i>1 923</i>	<i>-79,7%</i>
Véhicules légers	206 804	201 325	183 579	191 728	34 210	-83,5%
<i>dont BAI</i>	<i>130 156</i>	<i>126 705</i>	<i>121 988</i>	<i>118 241</i>	<i>22 994</i>	<i>-82,3%</i>

Source : Région Bretagne.

La diminution de 45 % du trafic du port de Saint-Malo pendant la période 2016-2020 l'a amené, pour la première fois depuis des décennies, sous la barre symbolique du million de tonnes.

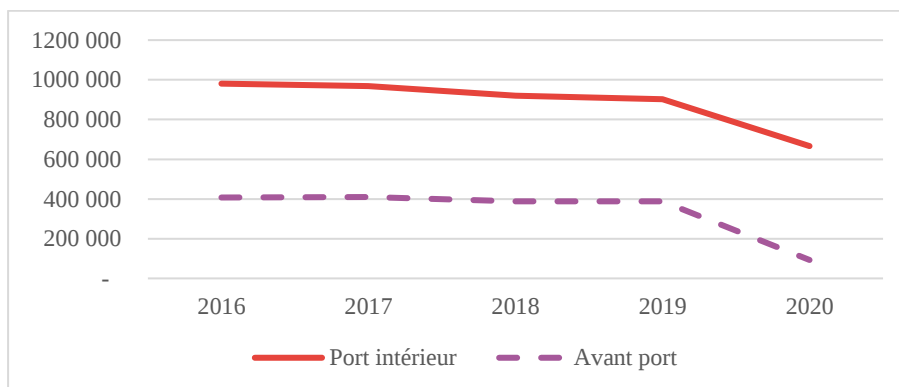
Le port de Saint-Malo est situé sur deux zones, avec des trafics dédiés, qui ont évolué de manière très différente depuis dix ans.

L'activité de l'avant-port, qui accueille les navires transbordeurs (ferries) qui relient la Bretagne aux îles anglo-normandes et à l'Angleterre, est restée stable²⁰ sur la période 2016-2019 avant de s'effondrer en 2020. La pandémie de covid-19 y a en effet littéralement stoppé l'activité (- 76 %), avec l'arrêt des lignes vers l'Angleterre et les îles anglo-normandes pendant une grande partie de l'année.

Le port intérieur est accessible seulement via une écluse, ce qui limite la taille des navires ; il concentre le reste du trafic commercial, basé essentiellement sur des produits nécessaires à la fabrication d'engrais (engrais naturels, produits azotés, produits chimiques divers...) ainsi que sur l'importation de bois ou de produits agricoles destinés à la production d'aliments pour bétail. Les volumes transportés sur ces bassins intérieurs avaient déjà diminué sensiblement sur la période 2016-2019 (8 %) avant de connaître une baisse plus forte encore en 2020, due à un conflit social au sein de l'entreprise de manutention.

¹⁹ Bretagne Angleterre Irlande, connue sous son nom commercial : Brittany Ferries.

²⁰ Le trafic y est quasiment exclusivement constitué de véhicules (poids lourds transportant des marchandises diverses mais aussi véhicules légers) et de passagers. Pendant la période 2016-2019, le trafic global sur ces lignes est resté globalement stable avec une diminution de 5%.

Graphique n° 3 : Évolution des trafics sur le port de Saint-Malo (en tonnes)

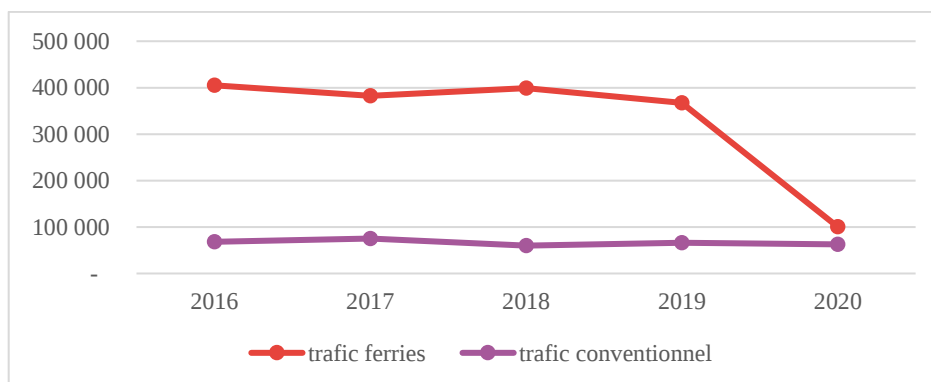
Source : CRC, données Région Bretagne.

1.1.2.4 Le port de Roscoff-Bloscon : une activité essentiellement dédiée aux liaisons avec les îles britanniques fortement impactée par la crise de la covid-19

Tableau n° 6 : Trafics du port de Roscoff-Bloscon (en tonnes)

	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/16
Trafic ferries	405 063	382 535	398 676	367 297	100 477	-75,19%
Trafic conventionnel	68 052	75 216	60 017	66 158	62 966	-7,47%
Trafic global	473 115	457 751	458 693	433 455	163 443	-65,45%

Source : Région Bretagne.

Graphique n° 4 : Évolution des trafics sur le port de Roscoff-Bloscon (en tonnes)

Source : CRC, données Région Bretagne.

Tableau n° 7 : Nombre de passagers et de véhicules transportés (en unités)

	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/16
Passagers	520 341	517 148	547 788	430 101	66 512	-87,2%
<i>dont BAI</i>	<i>451 963</i>	<i>451 635</i>	<i>464 373</i>	<i>430 101</i>	<i>66 512</i>	<i>-85,3%</i>
Camions	6 725	5 969	6 343	6 898	2 570	-61,8%
Véhicules légers	183 402	182 284	190 180	157 858	28 424	-84,5%
<i>dont BAI</i>	<i>161 261</i>	<i>161 217</i>	<i>164 228</i>	<i>157 858</i>	<i>28 424</i>	<i>-82,4%</i>

Source : CRC à partir de données transmises par la Région Bretagne.

Le port du Bloscon à Roscoff est essentiellement dédié aux ferries. Après une activité relativement stable entre 2016 et 2019, il a subi comme à Saint-Malo les conséquences de la crise covid avec une diminution de 63 % de son activité. Le nombre de passagers a diminué de 85 % avec l'arrêt des lignes vers la Grande-Bretagne et l'Irlande. Les navires transportant essentiellement des passagers ont été arrêtés, entraînant l'arrêt du trafic de camions²¹.

1.1.2.5 Le port de Saint-Brieuc-Le Légué : une activité en forte progression en 2020

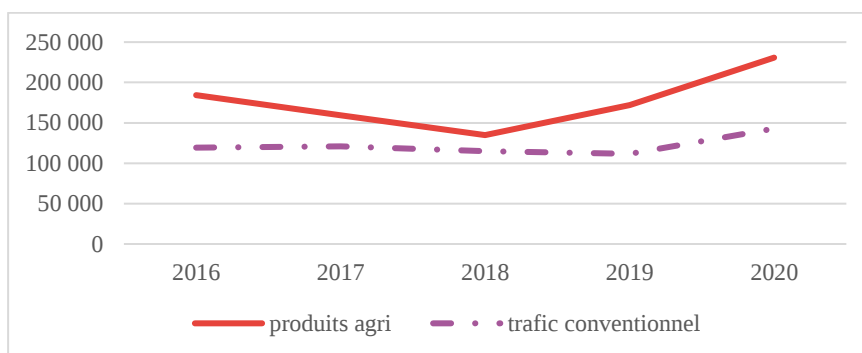
Tableau n° 8 : Trafic port du Légué (en tonnes)

	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/16
Produits liés à l'agriculture	184 437	159 308	134 834	172 207	230 776	25,12%
Autres marchandises	119 415	120 877	114 860	111 640	142 877	19,65%
Trafic global	303 852	280 185	249 694	283 847	373 653	22,97%

Source : Région Bretagne.

Le trafic consolidé du port du Légué a augmenté de près de 23 % entre 2016 et 2020. Les produits en lien avec l'agriculture (alimentation animale, amendements et engrais) ont progressé de plus de 25 % et les autres marchandises (bois, kaolin, sables marins...) de 19 %. Le port du Légué est l'un des seuls en France à avoir connu une hausse de son trafic en 2020 malgré la crise sanitaire, avec une progression de 32 % pour l'ensemble des trafics.

²¹ Le port de Calais qui travaille quasiment exclusivement avec le Royaume-Uni avec des ferries a été certes impacté avec une diminution de 62 % du nombre de passagers transportés mais a pu « sauver » son année avec les poids lourds dont le nombre n'a pas réellement diminué. Le trafic global n'a ainsi diminué que de 8 %.

Graphique n° 5 : Trafics du port de Saint-Brieuc-Le Légué (en tonnes)

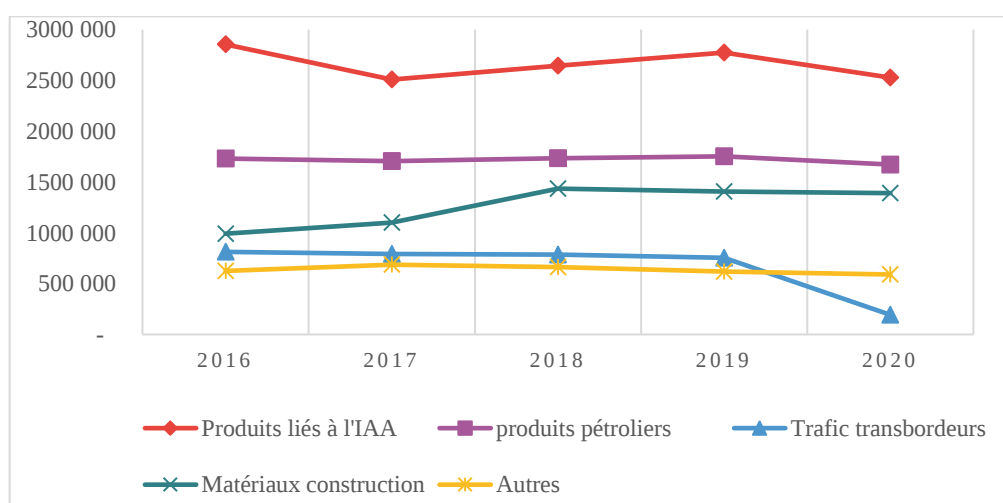
Source : CRC, données Région Bretagne.

1.1.3 Le trafic consolidé des ports de commerce régionaux

Tableau n° 9 : Trafics consolidés des cinq ports régionaux bretons (en tonnes)

	2016	2017	2018	2019	2020	Évol 2019/2016	Évol 2020/16
Produits liés à l'industrie agro-alimentaire	2 854 407	2 508 552	2 643 077	2 773 707	2 527 312	-3%	-11%
Produits pétroliers	1 730 951	1 704 452	1 733 316	1 752 673	1 672 001	1%	-3%
Trafic transbordeurs	812 625	792 131	786 025	755 123	193 264	-7%	-76%
Matériaux construction	991 662	1 099 282	1 434 937	1 407 151	1 390 758	42%	40%
Autres	623 957	686 686	662 088	619 261	589 831	-1%	-5%
Total 5 ports	7 013 602	6 791 103	7 259 443	7 307 915	6 373 166	4,2%	-9%

Source : CRC, données Région Bretagne.

Graphique n° 6 : Évolution trafics consolidés des cinq principaux ports bretons (en tonnes)

Source : CRC, données Région Bretagne.

Sur la période 2016-2019, les trafics des cinq ports de commerce appartenant à la région Bretagne ont globalement augmenté de 4,6 %, essentiellement grâce aux matériaux de construction, qui ont progressé de 42 % et qui représentent près de 20 % du trafic consolidé en 2019 contre 14,6 % en 2016. En revanche, tous les trafics liés à l'industrie agro-alimentaire marquent le pas sur la période (- 3%), de même que ceux des transbordeurs (- 7 %) en raison de l'arrêt d'une ligne entre Roscoff et l'Irlande fin 2018 et du tassement continu des trafics passagers vers les îles anglo-normandes et vers Portsmouth au départ de Saint-Malo.

L'année 2020 restera marquée par la crise sanitaire, qui a finalement eu relativement peu de conséquences sur la majeure partie des trafics, à l'exception des liaisons maritimes entre la Bretagne et les îles britanniques, qui ont été stoppées, impactant particulièrement les deux ports concernés (Roscoff et Saint-Malo). La diminution globale du trafic consolidé des cinq ports régionaux bretons en 2020 (12,8 %) est identique à celle constatée pour l'ensemble des ports métropolitains (13%).

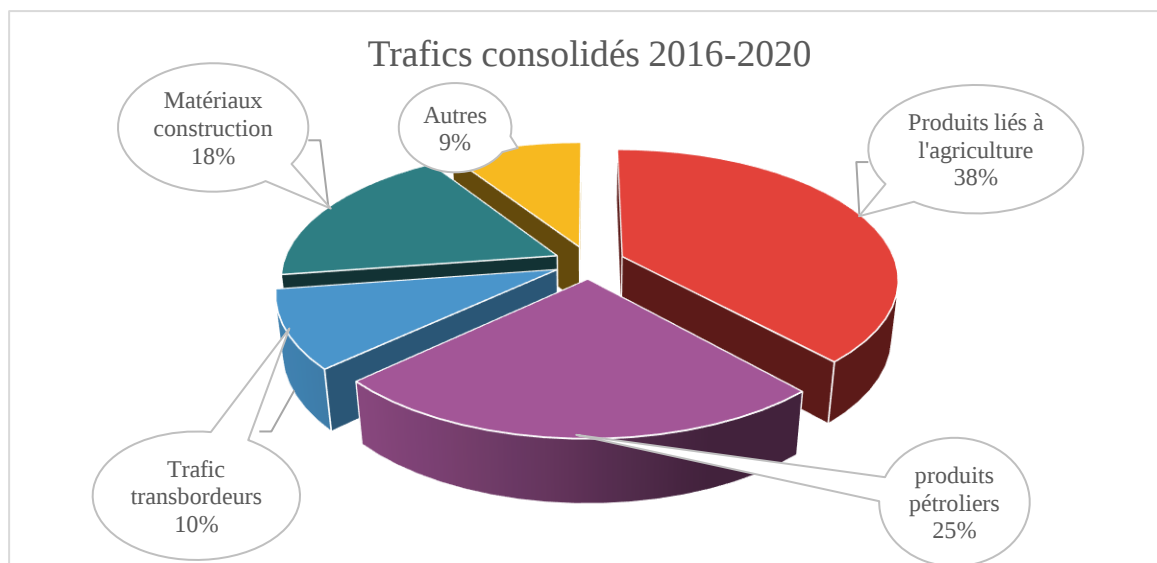
Tableau n° 10 : Trafics des cinq ports régionaux bretons / trafic national (en tonnes)

	2016	2017	2018	2019	Évol 2019/2016	2020	Évol 2020/2019	Évol 2020/2016
Brest	2 635 406	2 399 976	2 792 116	2 633 439	-0,1%	2 530 192	-3,9%	-4,0%
Lorient	2 212 845	2 275 153	2 451 911	2 667 316	20,5%	2 546 726	-4,5%	15,1%
Saint-Malo	1 388 384	1 378 038	1 307 029	1 289 858	-7,1%	759 152	-41,1%	-45,3%
Roscoff-Bloscon	473 115	457 751	458 693	433 455	-8,4%	163 443	-62,3%	-65,5%
Saint-Brieuc - Le Légué	303 852	280 185	249 694	283 847	-6,6%	373 653	31,6%	23,0%
Total 5 ports bretons	7 013 602	6 791 103	7 259 443	7 307 915	4,2%	6 373 166	-12,8%	-9,1%
Ports métropolitains	332 522 000	350 680 000	354 225 000	343 504 000	3,3%	298 742 000	-13,0%	-10,2%
part des ports bretons	2,1%	1,9%	2,0%	2,1%		2,1%		

Source : CRC à partir de statistiques Région Bretagne.

1.1.4 Des ports bretons spécialisés sur des marchés de niche

Dans le contexte actuel du développement d'un commerce maritime mondial axé notamment sur le trafic de conteneurs avec l'Asie au moyen de navires de plus en plus grands, et qui tend à concentrer l'activité sur de moins en moins de sites en Europe, les ports de commerce bretons pourront difficilement rattraper leur retard et rivaliser avec les grands ports maritimes français. Leur faible hinterland, leur position très excentrée par rapport aux principales métropoles européennes et le manque de voies de communication, notamment ferroviaires, les rendent en effet difficilement compétitifs pour des trafics de marchandises avec l'Asie.

Graphique n° 7 : Trafics consolidés 2016-2020 par nature des cinq ports de commerce régionaux

Source : CRC, données Région Bretagne.

Les ports bretons sont en revanche importants pour l'économie locale en étant positionnés sur des marchés de niche, avec des trafics axés sur l'industrie des aliments pour bétail, particulièrement bien implantée dans la région (par exemple les graines de soja ou de colza²² à Brest ou les tourteaux de soja à Lorient²³) mais aussi sur des produits destinés à la fabrication d'engrais à Saint-Malo. Au total, 38 % des tonnages débarqués sur la période 2016-2019 concernent des produits destinés à l'agriculture.

Par ailleurs, la Bretagne abrite des ports importants pour le transport de passagers et de marchandises par camions, comme Roscoff et Saint-Malo, qui ont des liaisons avec les îles anglo-normandes, l'Irlande et le Royaume-Uni. Ces ports sont aujourd'hui particulièrement impactés par la crise sanitaire.

Les autres trafics sont liés aux matériaux de construction (sable, bois...), aux carburants et à des trafics divers de moindre importance. Brest est le seul port à avoir un trafic de conteneurs, axé en partie sur l'exportation de volailles congelées et de produits laitiers.

²² Les graines de soja et de colza qui arrivent à Brest sont transformées dans une usine de trituration en huile destinée à l'alimentation du bétail ou en agro-carburant.

Le tourteau de soja est un produit dérivé du soja utilisé en alimentation animale, et marginalement en alimentation humaine, principalement comme supplément protéique, mais aussi comme source d'énergie métabolisable. En moyenne, 1 kg de soja donne 0,8 kg de tourteau de soja.

²³ La Bretagne est la première région française pour les élevages bovins, porcins ou avicoles.

1.2 Les différents acteurs de l'écosystème portuaire

Un port de commerce est un espace incluant un plan d'eau, des infrastructures (jetées et quais) et des terre-pleins accolés destinés à l'accueil et la protection des navires, et offrant des services notamment logistiques (pilotage, remorquage, lamanage, grues, manutention, entrepôts), commerciaux (transitaires) et administratifs (douanes), visant à faciliter le transit des marchandises entre les navires et la terre et leur expédition vers les zones de destination. Y sont également fournis des services spécifiques pour l'avitaillement (ravitaillement en vivres et en carburant) et l'entretien des navires (chantiers navals). Des règlements particuliers s'y appliquent, que l'État et la région sont chargés de faire respecter. Si de nombreux professionnels privés et publics contribuent ainsi à l'activité portuaire, la région, en sa qualité de propriétaire des infrastructures et du domaine public maritime attenant, est un acteur majeur de la place portuaire.

1.2.1 Les rôles respectifs de la région et de l'État en matière de police portuaire

Pour chacun des ports de commerce de Saint-Malo, Lorient et Brest, une convention de « *transfert de l'État à la région de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion* » a été signée fin décembre 2006. Ces conventions rappellent que conformément aux articles L. 302-4 et L. 302-5 du code des ports maritimes²⁴, la région est l'autorité portuaire (AP) et le représentant de l'État dans le département est l'autorité investie du pouvoir de police portuaire (AI3P).

En qualité d'AP, la région exerce la police de l'exploitation du port²⁵ et de la conservation du domaine public. La région est par ailleurs, en sa qualité de propriétaire du port, responsable de l'entretien des ouvrages d'art²⁶ et des plans d'eau, en garantissant notamment un tirant d'eau suffisant pour les navires par des dragages réguliers.

En qualité d'AI3P, les services de l'État exercent les missions régaliennes qui, à ce titre, ne sont pas transférées. Il en est ainsi de la police du plan d'eau, qui comprend notamment l'organisation des entrées, sorties et mouvements des navires, et de la police des matières dangereuses et de l'environnement.

Sur un plan opérationnel, ce sont les capitaineries qui, conformément à l'article R. 5331-5 du code des transports, regroupent les agents de l'État compétents en matière de police portuaire. Dans les ports de commerce bretons, les capitaineries assurent des missions qui relèvent de l'AI3P, mais aussi de l'AP, ainsi que du code de l'environnement (eau et milieux aquatiques), du code du tourisme (infraction au mouillage) et du code de la santé publique.

La frontière entre les missions de l'AI3P et de l'AP est parfois poreuse. Ainsi, si l'AI3P est responsable de l'entrée d'un navire dans le port, c'est l'AP qui doit lui trouver un poste à quai. Les deux autorités doivent donc coopérer quotidiennement : un navire autorisé à entrer doit en effet pouvoir également accoster.

²⁴ Remplacés depuis 2010 par les articles L. 5331-1 et suivants du code des transports.

²⁵ La police de l'exploitation du port comprend notamment l'attribution des postes à quai et l'occupation des terre-pleins.

²⁶ Les ouvrages d'art sont notamment les quais, terre-pleins, jetées.

La convention de transfert de propriété a prévu dans son article 6 que « *en application de l'article L. 311-1²⁷ du code des ports maritimes, l'organisation des pouvoirs de police entre l'autorité portuaire et l'autorité investie du pouvoir de police (...) fera l'objet d'une convention spécifique. Cette convention précisera les modalités de concertation pour l'organisation des mouvements de navires.* »

Une convention spécifique a bien été signée pour chacun des ports, mais elle concerne les seules modalités de concertation entre la région et les services de l'État pour l'organisation des mouvements de navires.

Pour le port de Brest, la convention signée le 15 avril 2008 pour préciser les rôles de chacune des parties est très succincte (deux pages) et gagnerait à être précisée. Son article 2 prévoit une conférence de placement réunie à l'initiative de l'AP, chargée d'établir le programme prévisionnel d'attribution des postes à quai et d'usage des terre-pleins et réunissant l'ensemble des acteurs portuaires²⁸, mais sans préciser sa périodicité et les conséquences d'une absence de tenue. Cette conférence est organisée « *chaque fois que nécessaire* » par l'autorité portuaire. De fait la responsabilité de l'attribution des postes à quai repose sur la capitainerie, alors que ce n'est pas prévu par la convention. Avec la pandémie de la covid-19, la tenue des conférences²⁹ s'est espacée sans que les responsabilités aient été pour autant redéfinies. La convention gagnerait également à être élargie à l'ensemble des missions confiées aux capitaineries qui concernent également l'AP, dépassent la seule question du placement des navires et nécessitent une meilleure coopération ou communication (notamment des missions liées à l'exploitation et l'administration du système Gedour³⁰).

Enfin la convention pourrait intégrer des précisions sur l'organisation du travail de la capitainerie (rythme de travail, astreintes). En effet, si cette dernière relève de l'État, les conséquences d'un éventuel dysfonctionnement ou de restrictions de services par manque de personnels rejailliraient directement sur l'AP, qui ne peut donc s'en désintéresser (les locaux de la capitainerie sont d'ailleurs sa propriété).

²⁷ L'article L. 311-1 du code des ports maritimes a été repris à l'article L. 5334-1 du code des transports.

²⁸ Région, État, concessionnaires, représentant des entreprises assurant les services au navire, des consignataires et des entreprises de manutention.

²⁹ Selon l'AP et l'AI3P, les conférences de placement avaient lieu chaque semaine avant la pandémie. Elles sont essentielles pour prévenir les situations délicates comme l'entrée de navires en avarie qui présentent le risque de devenir épave et de devenir une charge pour l'AP qui devra supporter le coût d'une déconstruction. La capitainerie donne un avis technique sur les bateaux en difficulté.

³⁰ Le système Gedour est un système d'information autrement dit « port community système ». Il permet aux acteurs de la vie portuaire de travailler ensemble en couvrant tous les processus de l'escale d'un navire. Il permet la gestion dématérialisée des escales, conformément au règlement européen 2019-1239 établissant un système de guichet unique maritime européen. Ainsi, le navire s'annonce sur Gedour puis les formalités et vérifications sont accomplies par la capitainerie dans les 48 heures qui précèdent son arrivée. La capitainerie dispose uniquement de données déclaratives. À chaque arrivée ou départ d'un navire, la capitainerie saisit dans Gedour les données relatives à l'escale, le nom du navire, n° Lloyd, Pavillon, les caractéristiques du navire, les informations techniques concernant le pilotage, le remorquage, le mouillage et les informations sur la marchandise prévisionnelle ainsi que sur les passagers. La région a accès à ces informations (les concessionnaires également) et extrait ces données quotidiennement pour un suivi du trafic. Le service des Douanes a également accès aux données gérées dans le système Gedour.

Recommandation n° 1 En lien avec l'AI3P, actualiser la convention du port de Brest en précisant les modalités de concertation relatives aux mouvements de navires et en incluant l'ensemble des missions confiées à la capitainerie.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique avoir élaboré en 2021 avec les services de l'État une nouvelle convention visant à clarifier les rôles et obligations réciproques de l'AP et de l'AI3P. Cette convention a été approuvée par la commission permanente le 28 février 2022. Il est prévu qu'elle fasse l'objet de déclinaisons spécifiques au niveau de chacun des cinq ports de commerce bretons.

1.2.2 La présidence du conseil portuaire par la région

Conformément à l'article L. 5314-12 du code des transports, « *Dans chaque port maritime relevant du présent chapitre, les milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements où sont situées les principales installations portuaires sont représentés dans un conseil portuaire, qui est consulté sur le positionnement stratégique, la prise en compte des questions environnementales et la politique de développement du port, et notamment sa politique tarifaire et foncière.* »

Le conseil portuaire de chacun des ports régionaux est constitué de représentants des collectivités territoriales concernées, de membres désignés par le concédant et le concessionnaire parmi les entreprises et les prestataires de services usagers du port et de représentants des personnels travaillant sur le port. La région en assure la présidence en sa qualité de propriétaire et d'autorité portuaire.

L'article R. 5314-22 du code des transports prévoit que : « *Le conseil portuaire est obligatoirement consulté sur les objets suivants :*

- 1° *La délimitation administrative du port et ses modifications ;*
- 2° *Le budget prévisionnel du port, les décisions de fonds de concours du concessionnaire ;*
- 3° *Les tarifs et conditions d'usage des outillages, les droits de port ;*
- 4° *Les avenants aux contrats de concession et les nouveaux contrats de concession ;*
- 5° *Les projets d'opérations de travaux neufs ;*
- 6° *Les sous-traités d'exploitation ;*
- 7° *Les règlements particuliers de police.*

Outre ces avis obligatoires, le conseil portuaire est une instance d'échange d'informations et de débats entre tous les acteurs. S'il n'a pas de pouvoirs de décision, il n'en est pas moins une instance importante, notamment pour la région, qui peut ainsi prendre connaissance des attentes des différents acteurs sur la gestion portuaire. Pour les ports de Brest, Roscoff, Saint-Malo et Lorient, les conseils portuaires se tiennent au moins deux fois par an, comme le prévoit la réglementation.

1.2.3 Le rôle du service des douanes

1.2.3.1 Le recouvrement des taxes sur les marchandises importées

L'administration des douanes est chargée de recouvrer l'ensemble des taxes portant sur les marchandises qui entrent dans un port en provenance de l'étranger. Il s'agit là d'une mission historique, les recettes prélevées étant destinées à alimenter le budget de l'État.

1.2.3.2 La perception des droits de port

Conformément à l'article L. 5321-1 du code des transports, un droit de port peut être perçu dans les ports de commerce relevant des collectivités territoriales. Les éléments constitutifs du droit de port sont des redevances sur les navires, le stationnement, les marchandises, les passagers et les déchets d'exploitation. Il s'agit de ressources majeures pour les ports de commerce³¹.

Toutefois, contrairement aux autres ressources portuaires, et conformément à l'article 285 du code des douanes, « *les redevances composant le droit de port sont perçues comme en matière de douane* ». Elles sont ainsi calculées et perçues par le service des douanes et non par le concédant ou le concessionnaire. L'article R. 5321-16 du code des transports précise que les redevances sont reversées ensuite à « *la personne publique dont relève le port ou, si le contrat de concession le prévoit, le concessionnaire* ».

Ce mode de perception n'est toutefois pas sans causer de difficultés. La recette interrégionale des douanes reverse le produit des droits de port, en général tous les mois, mais globalement, sans précision sur les navires ou la période concernés, interdisant ainsi toute liquidation détaillée de ces recettes. Or, il existe toujours des différences entre les montants estimés et attendus par les exploitants et les sommes réellement reversées par les douanes³². Il s'agit d'une difficulté récurrente à laquelle sont confrontés tous les gestionnaires de ports, qui se heurtent à un refus des douanes de justifier les sommes reversées³³, car ses agents sont tenus au secret professionnel au titre de l'article 59 bis du code des douanes, qui leur interdit de divulguer les informations dont ils pourraient avoir connaissance dans le cadre de leurs fonctions³⁴. La Cour des comptes a d'ailleurs recommandé le transfert aux autorités portuaires de la gestion des droits de port³⁵.

³¹ Les droits de port représentent par exemple entre 35 et 40 % du chiffre d'affaires du port de commerce de Brest entre 2013 et 2017.

³² Ces différences n'excèdent pas 1 ou 2 % sur l'année mais elles existent néanmoins et interdisent toute liquidation.

³³ Les commissaires aux comptes des exploitants critiquent régulièrement cette absence de justification des sommes perçues.

³⁴ Ces règles relatives au secret professionnel sont, selon une jurisprudence constante, générales et absolues, et il ne peut y être dérogé que par des dispositions législatives expresses d'interprétation et d'application strictes.

³⁵ Rapport public annuel de la Cour des comptes 2018 sur « *les missions fiscales de la Douane* ».

Il est à noter que ces difficultés n'existent pas lorsque les droits de port sont remplacés par des taxes d'outillage. C'est le cas à Saint-Malo où la redevance sur les passagers prévue par la réglementation³⁶ est fixée à 0 € et a été, de facto, remplacée par une taxe d'outillage perçue directement par le concessionnaire. Les exploitants possèdent en effet les données nécessaires pour calculer les redevances via la base de données du système AP+ (cf. § 4.2.3). Toutefois, en l'état actuel de la réglementation, les taxes d'outillage présentent l'inconvénient de ne pas être votées par l'autorité concédante, contrairement aux droits de port.

1.2.4 Les autres acteurs portuaires

La région est responsable de l'exploitation commerciale du port mais en général délègue ces missions à un tiers³⁷ qui exploite les installations et le domaine portuaires, gère l'ensemble de l'outillage (grues, hangars, terre-pleins...) et anime la partie commerciale (relations avec les armements). Il peut, enfin, gérer en lien avec la région le domaine public maritime concédé en accordant des autorisations d'occupation temporaire aux entreprises qui souhaitent s'y implanter.

Il existe d'autres acteurs indépendants de la région et de l'exploitant, qui offrent néanmoins des services indispensables à l'activité portuaire. Il en est ainsi de ceux dédiés à l'activité purement maritime, comme les pilotes qui aident les navires à entrer dans le port, les remorqueurs qui les assistent pour les manœuvres d'entrée, et les lamanes qui les aident pour l'amarrage aux quais. Lorsqu'il y a défaillance du secteur privé pour assurer ces services, la région peut demander aux exploitants de s'en charger³⁸. D'autres acteurs à terre sont tout autant indispensables à la chaîne logistique, comme les dockers³⁹ qui, en complément des grutiers employés par les exploitants, assurent les opérations de chargement et de déchargement des navires à quai. Tous ces services sont facturés aux armements des navires fréquentant le port via leurs agents présents localement. Ces derniers, agents maritimes/consignataires, figurent parmi les acteurs importants : ils représentent dans chaque port les armements ou les affréteurs des navires qui y font escale, en assistant notamment les capitaines pour les démarches administratives d'enregistrement des documents douaniers ainsi que pour les relations commerciales⁴⁰.

³⁶ Articles R. 5321-34 à R. 5321-36 du code des transports.

³⁷ Jusqu'en 2020, la totalité des ports bretons était exploitée par les chambres de commerce et d'industrie.

³⁸ Il en est ainsi par exemple du service de lamanage et de remorquage à Saint-Malo, géré par le concessionnaire du port, et du service de remorquage de Lorient, géré également par le concessionnaire du port.

³⁹ Les dockers sont aujourd'hui salariés de sociétés de manutention.

⁴⁰ L'agent maritime ou consignataire aide également à la préparation de l'escale du navire en agissant par exemple en qualité d'intermédiaire pour requérir les services d'un fournisseur de matériels ou de vivres. Le transitaire est en charge des opérations administratives d'enregistrement mais également de l'élaboration des documents douaniers. Il peut aussi assurer et superviser les liaisons techniques et administratives concernant la circulation des marchandises à l'échelle internationale. Le plus souvent, ce sont les mêmes entreprises qui sont à la fois consignataires et transitaires.

Un port comprend également une zone portuaire, qui est une zone d'activités économiques située sur le domaine public maritime et dédiée aux entreprises⁴¹. Ces zones sont gérées au moins en partie par les exploitants, qui attribuent en lien avec la région, pour des durées limitées, des parcelles aux entreprises qui le souhaitent dans le cadre d'autorisations d'occupation temporaires. Parfois, une partie des zones d'activités portuaires est située en dehors du périmètre propriété de la région. C'est le cas par exemple à Lorient où la majeure partie de la zone attenante aux quais ne fait pas partie du domaine public maritime appartenant à la région.

CONCLUSION SUR LA PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX PORTS

Si la région Bretagne est aujourd'hui propriétaire de l'ensemble des ports de commerce bretons (à l'exception de celui de Tréguier, départemental, mais qui représente moins de 1% du trafic régional), ils ont été acquis en deux vagues (en 2007 pour Brest, Lorient et Saint-Malo, auparavant propriété de l'État, et en 2017 pour les autres, transférés par des collectivités territoriales). Ils présentent néanmoins des caractéristiques communes. Représentant 2 % seulement du trafic portuaire français, et spécialisés sur quelques marchés (importation de matières premières liées à une industrie régionale et à des débouchés locaux, comme les aliments pour le bétail ou la production d'engrais), ils restent importants pour l'économie locale. Sur la période 2016-2020, en dehors de ces activités historiques, les ports de commerce bretons ont peu développé de nouveaux trafics, malgré les engagements pris par les concessionnaires notamment de Brest et Lorient lors de la signature des contrats. S'agissant des effets de la crise sanitaire liée au covid, seuls les ports ayant une activité liée au transport de passagers et de marchandises par transbordeurs ont connu une année 2020 difficile avec une chute d'activité atteignant 74 % en raison de l'arrêt des liaisons avec l'Angleterre.

⁴¹ Les entreprises installées sur une zone portuaire transforment des matières premières agricoles qui leur parviennent directement par voie maritime ou proposent des services pour l'activité maritime (entrepôts, avitaillement des navires, fournitures diverses...)

2 LES MOYENS AFFECTÉS À LA POLITIQUE PORTUAIRE DE LA RÉGION

La région gère les 22 ports dont elle est propriétaire avec des moyens qui sont largement mutualisés. Le poids financier de la politique portuaire et les moyens affectés ne concernent donc pas exclusivement les cinq principaux ports de commerce bretons même si ceux-ci représentent la plus grande part.

2.1 L'organisation générale des services de la région

Les services de la région qui travaillent au profit de la politique portuaire représentent 92 agents équivalents temps plein (ETP) en 2020 et sont physiquement répartis entre le siège où sont positionnés tous les services centraux et notamment la direction des ports, et les antennes situées dans chacun des ports de commerce.

2.1.1 Les services centraux

La direction des ports dépend de la direction générale adjointe « Mer, Tourisme et Mobilités ». Elle comprend environ 19 agents ETP répartis entre :

- la direction ;
- le service des concessions (SCO), avec 5 ETP, qui a notamment pour mission de surveiller la performance de l'exploitation par les concessionnaires ;
- le service prospective, économie, exploitation, environnement (SP3E), avec 5 ETP, qui coordonne la promotion des ports bretons à l'échelon régional, national et international ;
- le service de l'ingénierie (SI), avec 7,2 ETP, qui assure l'entretien propriétaire et dont les agents sont répartis entre Brest, Lorient et Rennes.

Le service fonctionnel des transports (SEFTRA), transversal au sein de la direction générale adjointe, gère les finances et affecte environ huit ETP spécifiquement aux questions portuaires. La direction des ports travaille également avec six autres directions suivant les sujets (économiques, énergies marines renouvelables -EMR-, voies ferrées, croisières, lobbying européen, environnement).

2.1.2 Les antennes portuaires de Saint-Malo, Brest et Lorient

Les trois antennes portuaires de Saint-Malo, Brest et Lorient constituent des services déconcentrés qui œuvrent au profit de l'ensemble des ports gérés par la région. Sous la responsabilité fonctionnelle de la direction des ports, elles employaient 65 ETP en 2020.

Localement, les antennes sont les interlocuteurs privilégiés des concessionnaires. Elles représentent le service des concessions (SCO) en participant notamment au suivi de l'exécution des contrats dans ses différents aspects : exploitation, gestion du domaine public, aménagement durable. Pour les missions de gestion du domaine, les antennes s'assurent de la régularité de la procédure d'octroi des autorisations d'occupation temporaire (AOT) par les concessionnaires. Elles gèrent également le domaine portuaire non concédé. Pour les missions régaliennes, l'antenne représente la région auprès des services de l'État et notamment de la capitainerie. Elle participe aux conférences de placement des navires. Sur les questions plus stratégiques, comme les plans de développement commercial proposés par les concessionnaires, elle peut apporter une aide à la direction des ports en procédant à une lecture critique des propositions du concessionnaire par rapport, par exemple, au tissu économique local.

Chaque antenne portuaire présente des spécificités. Celle de Brest est compétente sur 10 ports finistériens et est organisée en 4 services avec au total 17 agents dont 7 pour les travaux réalisés en régie. Celle de Lorient intervient sur 9 ports avec 12 agents, et ne possède en revanche pas de moyens de réalisation de travaux en régie. Celle de Saint-Malo est compétente sur 3 ports (Saint-Malo, Cancale et Saint-brieuc-Le Légué). Elle comprend 35 agents dont 15 pour la mission d'éclusier/pontier à Saint-Malo et au Légué et 12 pour la réalisation de travaux en régie.

2.2 Le poids financier de la politique portuaire

2.2.1 Des charges de fonctionnement courant en forte hausse

Tableau n° 11 : Dépenses de fonctionnement pour la politique portuaire (hors frais généraux)

(en euros)	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/16
Charges de personnel	3 161 657	3 980 693	4 422 040	4 693 688	4 479 172	41,7%
Dépenses fonctionnement (hors moyens généraux et personnel)	1 688 379	2 511 563	2 154 082	2 482 237	1 841 469	9,1%
Total dépenses de fonctionnement (hors moyens généraux)	4 850 036	6 492 256	6 576 122	7 175 925	6 320 641	30,3%

Source : Région Bretagne.

Les dépenses de fonctionnement⁴² liées à la politique portuaire ont progressé de plus de 30 % sur la période 2016-2020.

L'intégration en 2017 dans le cadre de la loi NOTRe de 19 ports supplémentaires, notamment ceux du Légué⁴³ et de Roscoff, et le renforcement consécutif de l'encadrement et des services expliquent la hausse des effectifs, passés de 65 ETP en 2016 à 92 en 2020 ainsi que celle, de 41,7 %, de la masse salariale.

⁴² Hors moyens généraux (location, véhicules, fournitures, fluides...), qui sont mutualisés à l'échelle de la collectivité.

⁴³ Le port du Légué emploie notamment une douzaine d'éclusiers.

Tableau n° 12 : Évolution de la masse salariale dédiée à la politique portuaire

(en euros)	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/16
Masse salariale	3 161 657	3 980 693	4 422 040	4 693 688	4 479 172	41,7%
dont antennes	1 910 627	2 655 704	2 933 423	3 119 132	2 924 197	53,0%
dont SEFTRA	214 810	240 119	380 611	368 123	385 633	79,5%
dont DP	1 036 220	1 084 870	1 108 006	1 206 433	1 169 342	12,8%
ETP	64,9	79,6	89,4	92,8	91,3	40,7%
dont antennes	42,96	56,78	62,51	66,50	64,83	50,9%
dont SEFTRA	4,25	4,86	7,93	7,63	7,84	84,5%
dont DP	17,70	17,97	18,98	18,66	18,67	5,5%

Source : données Région Bretagne.

Les autres dépenses de fonctionnement directement liées à la politique portuaire concernent les frais d'assistance à maîtrise d'ouvrage (comme en 2019 lors du renouvellement des concessions), les frais de prise en charge des navires abandonnés dans les ports, les contributions aux syndicats mixtes, les études diverses et les frais d'assurance. Elles sont plus erratiques et évoluent en fonction des projets et des besoins⁴⁴. Globalement, sur la période, elles ont progressé de 9 %, en raison d'abord des dépenses dans les antennes (+36,7 %). En revanche, elles ont diminué sensiblement sur les grands projets.

Tableau n° 13 : Évolution des dépenses de fonctionnement

(en euros)	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/16
Dépenses fonctionnement	1 688 379	2 511 563	2 154 082	2 482 237	1 841 469	9,1%
dont Antennes	633 171	945 584	882 671	945 598	865 531	36,7%
dont Services régionaux	501 536	656 638	710 994	1 263 997	585 780	16,8%
dont Grands projets	553 672	909 341	560 417	272 642	390 158	-29,5%

Source : données Région Bretagne.

⁴⁴ Les antennes doivent par exemple supporter les frais de prise en charge des navires abandonnés dans les ports (jusqu'à leur déconstruction), qui peuvent être très variables d'une année sur l'autre ; en 2021, le port de Brest « accueille » par exemple deux navires abandonnés par leur armateur, devenus des épaves invendables, dont la déconstruction pourrait coûter plus d'un million d'euros à la région ; il est en effet souvent difficile de se retourner contre des armateurs domiciliés dans des paradis fiscaux.

2.2.2 Le poids financier des investissements portuaires

2.2.2.1 La part des investissements portuaires dans les dépenses de la région

Tableau n° 14 : Dépenses d'investissement portuaires (en euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Evol 20/16
(1) Entretien du patrimoine	2 394 568	1 620 941	2 421 001	4 931 144	5 366 125	16 733 779	124,10%
dont Lorient	933 980	60 618	206 362	333 566	957 340	2 491 866	2,50%
dont Brest	1 289 523	54 621	203 063	19 506	63 875	1 630 588	-95,00%
dont Saint-Malo	144 875	204 090	211 646	223 590	269 430	1 053 631	86,00%
dont autres ports (*)	-	1 050 995	451 935	89 135	2 545 104	4 137 169	
dont dépenses communes non ventilées (**)	26 190	250 617	1 347 995	4 265 347	1 530 376	7 420 525	5743,40%
(2) Modernisation des infrastructures	8 994 141	54 360 156	62 968 422	31 086 212	15 189 382	172 598 313	68,90%
dont projet extension du port de Brest	2 814 571	53 344 431	62 086 802	27 883 473	8 110 336	154 239 613	188,20%
(1)+(2) Total dépenses d'immobilisations portuaires	11 388 709	55 981 097	65 389 423	36 017 356	20 555 507	189 332 092	
(3) Subventions et avances aux concessions	5 548 724	12 897 447	5 993 472	3 985 019	19 131 557	47 556 219	244,79%
dont Avances remboursables	-	2 700 000	-	-	8 382 571	11 082 571	
dont subventions d'investissement	3 449 802	5 485 797	3 234 872	1 742 069	7 999 986	21 912 526	
dont indemnités de fin de contrat	-	3 000 000	700 000		270 000	3 970 000	
dont contributions syndicats mixtes	2 098 921	1 711 650	2 058 600	2 242 950	2 479 000	10 591 121	
(1) + (2) + (3) Total dépenses d'investissement portuaires	16 937 433	68 878 544	71 382 895	40 002 375	39 687 064	236 888 311	80,50%
Dépenses totales d'investissement Région hors remboursement emprunt	348 179 109	548 992 674	507 145 763	512 011 182	563 249 181	2 479 577 909	
dont dépenses immobilisations (comptes 20 à 23)	97 893 473	175 570 079	174 047 065	203 274 706	178 403 622	829 188 945	
Part dépenses portuaires dans total dépenses d'investissements de la Région	4,90%	12,50%	14,10%	7,80%	7,05%	9,6%	
Part immobilisations portuaires dans total dépenses d'immobilisations Région	11,6%	31,9%	37,6%	17,7%	11,5%	22,8%	
Part projet port de Brest dans total dépenses d'immobilisations Région	2,9%	30,4%	35,7%	13,7%	4,5%	18,6%	

Source : CRC, données Région, comptes administratifs.

(*) Il s'agit notamment en 2020 de dépenses de dragage pour l'entrée du port de Vannes

(**) Il s'agit de dépenses concernant plusieurs ports et dont la Région n'a pas été en mesure de préciser l'affectation précise.

La région a investi en moyenne chaque année dans sa politique portuaire plus de 47 M€ sur la période 2016-2020, soit près de 10 % du total de ses investissements, dont plus de 6 % pour le seul projet d'extension du port de Brest.

La politique portuaire a représenté près de 23 % des dépenses d'immobilisations⁴⁵ de la région sur la période 2016-2020. Ces dépenses portent sur l'entretien des infrastructures existantes mais également sur des projets de construction de nouveaux équipements. Les premières se sont élevées à 16,7 M€ sur la période 2016-2020, soit une moyenne de 3,3 M€ par an. Elles ont augmenté de 124 %. Les secondes représentent la plus grande part des dépenses avec 172,6 M€, dont 89,4 % (154,24 M€) pour le seul projet d'extension du port de Brest.

2.2.2.2 Des aides directes principalement fléchées vers la réparation navale

La région Bretagne a versé 21,9 M€ de subventions d'investissements sur la période 2016-2020 aux concessionnaires des ports, principalement pour les concessions de réparation navale de Brest et de Concarneau, qui ont reçu respectivement 11,94 et 3,31 M€ d'aides, soit près de 70 % du total des subventions versées dans le cadre de la politique portuaire. Les concessions « commerce » ont en revanche reçu relativement peu de subventions. Le port de commerce de Brest n'en a reçu aucune et celui de Lorient un total de 0,43 M€ sur la période. La concession du port de Saint-Malo a reçu quelques subventions (0,78 M€), mais pour financer des équipements sans lien direct avec l'exploitation⁴⁶. Les ports de commerce du Légué et de Roscoff ont perçu 2,1 M€ d'aides directes sur la période.

2.2.2.3 Les autres contributions versées par la région

La région Bretagne appartient à deux syndicats mixtes qui portent des investissements portuaires et à qui elle verse des contributions importantes. Un total de 10,6 M€ a ainsi été versé, principalement au syndicat mixte qui finance les investissements du port de pêche de Lorient-Keroman (10,2 M€).

La région a par ailleurs accordé en 2017 une avance remboursable de 2,7 M€ au concessionnaire de la réparation navale de Brest à une époque où celui-ci était dans une situation financière extrêmement tendue. Alors que la commission permanente de la région avait validé un rapport actant la renonciation au remboursement de cette avance⁴⁷, transformant celle-ci de facto en subvention, la région a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « conformément à la convention d'avance remboursable (article 5), l'avance sera remboursée au plus tard à la clôture de concessions. La concession ayant son terme le 31/12/2022, les écritures de clôture se feront en 2023. Ce n'est qu'à ce moment que le sort de cette avance sera réglé ». Au-delà de cette évolution dans la position de la collectivité, la chambre appelle l'attention de la région sur le fait que si, en définitive, l'avance était transformée en subvention, la question de la conformité de cette subvention aux règles européennes se poserait dès lors qu'elle aurait été versée non pour financer un équipement, mais pour renflouer la trésorerie du concessionnaire de la réparation navale, en dehors de tout plan de restructuration.

⁴⁵ Investissements réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la région.

⁴⁶ Comme par exemple la construction d'un nouveau bâtiment pour la société nationale de sauvetage en mer (SNSM).

⁴⁷ Cf rapport à la commission permanente du 30 novembre 2020.

La région a versé par ailleurs en 2019 un total de 8,4 M€ d'avances remboursables aux nouveaux concessionnaires de Lorient (4 M€) et Saint-Malo (4,4 M€) afin que ces derniers puissent établir un bilan d'ouverture des concessions avec des provisions suffisantes pour couvrir les indemnités de départ en retraite et de pénibilité. Ces montants ne sont pas a priori des dépenses nettes puisqu'ils ont vocation à être remboursés en fin de contrat mais ils n'en constituent pas moins des sorties de trésorerie importantes pour la région.

Tableau n° 15 : Avances remboursables et subventions d'investissement

En Euros	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Evol 20/16
Avances remboursables	-	2 700 000	-	-	8 382 571	11 082 571	NS
<i>dont réparation navale Brest</i>		2 700 000				2 700 000	
<i>dont concession St Malo/Cancale</i>					4 382 571	4 382 571	
<i>dont concession Lorient</i>					4 000 000	4 000 000	
Subventions d'investissement	3 449 802	5 485 797	3 234 872	1 742 069	7 999 986	21 912 526	131,9%
<i>dont réparation navale Brest</i>	1 452 453	2 801 616	2 006 062	92 483	5 580 500	11 933 114	
<i>dont Brest (commerce)</i>	-	-	-	-	-	-	
<i>dont Saint-Malo (commerce)</i>		724 085		58 687	1 364 642	2 147 414	
<i>dont Lorient (commerce)</i>	341 600	85 400				427 000	
<i>dont Concarneau réparation navale</i>	1 289 702	1 504 652	523 937			3 318 291	
<i>dont Le Légué (commerce)</i>	15 985	104 500	609 309	324 025	212 466	1 266 285	
<i>dont Roscoff (commerce)</i>		17 328	7 537	811 315		836 180	
Indemnités de fin de contrat	-	3 000 000	700 000		270 000	3 970 000	
Contributions syndicats mixtes	2 098 921	1 711 650	2 058 600	2 242 950	2 479 000	10 591 121	18,1%
Total subventions et avances	5 548 723	12 897 447	5 993 472	3 985 019	19 131 557	47 556 218	244,8%

Source : CRC, données région, comptes administratifs.

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

2.2.3.1 Les dépenses prévues sur la période 2021-2025

Le plan prévisionnel d'investissement sur la période 2021-2025 est particulièrement ambitieux. La moyenne annuelle des dépenses prévues s'élève à 69,4 M€, soit une hausse de 46,5 % par rapport à celle constatée sur la période précédente. Les sommes consacrées aux grands projets d'investissements n'augmentent pas, avec 122 M€ prévus pour la fin des travaux d'extension à Brest et la construction du nouveau terminal du Naye à Saint-Malo (contre 154 M€ sur la période 2016-2020 pour le seul port de Brest). En revanche, les versements aux concessionnaires pour des investissements augmentent de 43 %, passant d'une moyenne de 9,5 M€ par an à 13,6 M€ (ces versements augmentent même de 85 % si on ajoute les indemnités de fin de contrat). Les dépenses de maintenance et de gros entretien renouvellement (GER) sont également en forte hausse. Entre 2016-2020 (16,7 M€) et 2021-2025 (61,9 M€), elles auront été quasiment multipliées par quatre, en lien avec l'augmentation du nombre de ports détenus par la région, mais surtout avec sa politique de maintenance.

Tableau n° 16 : PPI 2021-2025

En Euros	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Ille-et-Vilaine/Cotes d'Armor	17 912 782	13 889 435	37 074 635	34 861 855	25 099 000	128 837 707
dont port du Légué	2 139 673	2 684 473	2 465 430	1 300 000		8 589 576
<i>antenne Le Légué</i>	317 500	520 300	130 000	-	-	967 800
<i>concession + SMGL</i>	1 822 173	2 164 173	2 335 430	1 300 000		7 621 776
dont port de Saint-Malo	14 049 809	10 195 962	33 680 205	32 632 855	24 170 000	114 728 831
<i>antenne Saint-Malo</i>	6 901 000	1 270 000	5 450 000	950 000		14 571 000
<i>Acquisitions foncières</i>	1 657 000					1 657 000
<i>concession</i>	2 991 809	6 005 962	7 650 205	1 682 855		18 330 831
<i>terminal du Naye</i>	2 500 000	2 920 000	20 580 000	30 000 000	24 170 000	80 170 000
Finistère	31 871 800	43 567 250	19 840 700	31 540 000	17 689 700	144 509 450
dont port de Brest	25 538 000	37 646 000	9 209 800	11 884 600	16 989 700	101 268 100
<i>antenne</i>	3 195 000	5 562 000	3 908 000	3 800 000	2 800 000	19 265 000
<i>concession</i>	20 175 000	7 808 000	3 235 800	8 084 600	608 100	39 911 500
<i>Extension port de Brest</i>	2 168 000	24 276 000	2 066 000	-	13 581 600	42 091 600
Dont concession port de Bloscon	769 600	417 400	300 000	12 150 000		13 637 000
Morbihan	8 463 500	10 230 000	13 147 500	9 130 000	630 000	41 601 000
dont port de Lorient	6 635 500	8 740 000	12 517 500	8 500 000		36 393 000
<i>antenne</i>	3 100 000	6 340 000	11 120 000	7 500 000		28 060 000
<i>concession</i>	3 535 500	2 400 000	1 397 500	1 000 000		8 333 000
Dépenses tous ports non ventilées	483 000	978 000	10 475 333	10 475 333	9 747 333	32 158 999
Total	58 731 082	68 664 685	80 538 168	86 007 188	53 166 033	347 107 156
dont antennes	13 196 000	13 172 000	20 478 000	12 250 000	2 800 000	61 896 000
dont concessions (5 ports)	29 294 082	18 795 535	14 918 935	24 217 455	608 100	87 834 107
dont grands travaux neufs	4 668 000	27 196 000	22 646 000	30 000 000	37 751 600	122 261 600
Dont autres ports + divers	11 573 000	9 501 150	22 495 233	19 539 733	12 006 333	75 115 449

Source : Région Bretagne.

2.2.3.2 La mise en œuvre d'outils pour gérer l'entretien du patrimoine portuaire

En 2017, lors du transfert des ports départementaux, la région a procédé au recensement des ouvrages portuaires pour organiser les opérations liées à leur maintenance. Elle a fait appel à un prestataire extérieur pour établir l'état et les fonctionnalités des ouvrages portuaires sous forme de données qui ont ensuite été versées dans un logiciel de gestion patrimoniale dénommé GECOPE. Selon la méthode dite de visites simplifiées comparées (VSC), la région a établi une cartographie des risques qui lui permet de programmer et prioriser ses travaux dans son plan pluriannuel de maintenance⁴⁸.

⁴⁸ Des visites simplifiées comparées initiales ont été menées entre 2017 et 2019. Les ouvrages ont été recensés puis classifiés d'une part selon leur état, avec un indice d'état (IE) qui fait ressortir les pathologies et la gravité de l'état, et selon leur usage, avec un indice stratégique (IS) qui fait ressortir leur importance. La synthèse des deux donne un indice de priorité (IP). Les données ont ensuite été reportées dans le logiciel GECOPE. Ce recensement initial s'est achevé en 2019. Depuis, la Région actualise l'état de ses ouvrages en utilisant la même méthode (VSC).

Sur les zones concédées, les derniers contrats signés incluent la mise en place par le concessionnaire d'une solution de type « gestion de la maintenance assistée par ordinateur » (GMAO) qui va permettre à la région de prendre connaissance chaque année des opérations de maintenance réalisées.

__ CONCLUSION SUR LES MOYENS AFFECTÉS À LA POLITIQUE PORTUAIRE __

La région Bretagne consacre à la politique portuaire des moyens importants, en augmentation sur la période de contrôle. L'intégration en 2017 dans le cadre de la loi NOTRe de 19 ports supplémentaires explique certaines évolutions, telles que la hausse des effectifs et de la masse salariale, de 41,7 %. 92 agents équivalents temps plein (ETP) en 2020 répartis entre le siège et les antennes situées dans les ports de commerce (dont 65 ETP dans celles de Saint-Malo, Brest et Lorient) sont affectés à la politique portuaire.

La région a consacré des moyens importants aux investissements portuaires, représentant plus de 47 M€ en moyenne par an sur la période 2016-2020 (près de 10 % du total de ses investissements), dont une grande partie pour le projet d'extension du port de Brest (plus de 6 % du total). Cette trajectoire va être poursuivie avec, pour la période 2021-2025, un plan prévisionnel d'investissement particulièrement ambitieux (69,4 M€ de dépenses en moyenne annuelle, soit une augmentation de 46,5 % par rapport à la période précédente). Notamment, la politique de maintenance se traduit par des prévisions de dépenses de maintenance et de gros entretien renouvellement (GER) en forte hausse, quasiment multipliées par quatre par rapport à la période 2016-2020.

Elle programme une visite triennale des ouvrages. Les antennes sont chargées de mettre à jour les indices IE et IS dans le logiciel métier. Dès lors que les ouvrages ont fait l'objet des travaux, les données d'état sont renseignées dans le logiciel.

3 LA GESTION PORTUAIRE DÉLÉGUÉE

3.1 Le contrôle des concessions par la région jusqu'en 2019

Avant leur transfert de l'État vers la région Bretagne le 1^{er} janvier 2007, les trois ports de Brest, Lorient et Saint-Malo étaient gérés dans le cadre de contrats de concession attribués aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) locales. Le changement de propriétaire n'a toutefois pas modifié les contrats.

Ceux de Lorient et Brest se terminaient fin 2008. La région, après mise en concurrence, a attribué à nouveau l'exploitation de ces ports aux CCI anciennement concessionnaires, pour une durée de dix ans. Le contrat de Lorient a ensuite été prolongé d'un an jusqu'au 31 décembre 2019 et celui de Brest de deux ans au total jusqu'au 31 décembre 2020. Le contrat de Saint-Malo devait se terminer fin 2018 mais a été prolongé d'un an jusqu'à fin 2019.

Pendant une dizaine d'années (2009-2019), la région a ainsi délégué la gestion des trois ports sur la base de contrats qui comportaient plusieurs différences.

3.1.1 Les concessions des ports de Brest et de Lorient sur la période 2008-2019

3.1.1.1 Les engagements contractuels du concessionnaire

Les contrats de concession pour les ports de commerce de Brest et de Lorient signés respectivement le 19 et le 18 décembre 2008, s'ils comprennent un certain nombre de clauses similaires, diffèrent néanmoins sur quelques points importants.

Les deux contrats prévoient globalement les mêmes obligations pour le délégataire et les mêmes droits pour la région. Ils précisent que le concessionnaire est rémunéré par les résultats financiers et que l'exploitation du port lui est déléguée « à ses risques et périls ». Il doit exploiter l'ensemble des ouvrages mis à sa disposition, assurer des prestations aux usagers du port, entretenir, renouveler et développer les outillages et équipements dans le cadre du contrat. Il s'engage notamment à réaliser le programme d'investissements qui est annexé au contrat.

Parmi les différences les plus notables entre les deux contrats figuraient les conditions de clôture de la concession. À Brest, le délégataire a droit à une indemnité établie sur la valeur nette comptable des biens de retour⁴⁹ qu'il aura acquis pendant la durée du contrat alors qu'à Lorient, le contrat n'avait pas prévu initialement que le délégataire soit indemnisé. Cette anomalie a été en partie corrigée, par un avenant conclu le 9 janvier 2015, en vertu duquel les biens de retour sont indemnisés, non pas en fonction de la valeur nette comptable, mais à hauteur du capital restant dû des emprunts souscrits pour leur financement.

⁴⁹ Désormais définis à l'article L. 3132-4 du code de la commande publique : « Les biens meubles ou immeubles qui résultent d'investissements du concessionnaire et sont nécessaires au fonctionnement du service public sont les biens de retour ».

3.1.1.2 Les moyens de contrôle de la région

Les contrats prévoient notamment que la région dispose d'un pouvoir de contrôle permanent, qu'elle organise librement, et qui comprend un droit d'information sur la gestion du service délégué et de vérification des renseignements fournis, tant dans les comptes rendus annuels que dans les comptes prévisionnels d'exploitation.

Le concessionnaire facilite l'accomplissement du contrôle. Il est tenu de rendre compte à échéances régulières de son activité et transmet notamment chaque année un compte rendu annuel avec des données comptables et physiques. Des mesures sont prévues lorsque qu'il ne se conforme pas à ses obligations.

Dans les deux contrats, la région doit approuver un plan d'investissement proposé par le concessionnaire. Elle se réserve le droit de faire procéder par ses services ou à ses frais au contrôle de l'état des biens affectés à la concession. En cas de non réalisation des investissements prévus, les contrats prévoient une sanction, qui reste modeste : 0,15/365^{ème} du montant des investissements par jour de retard⁵⁰.

Des différences importantes apparaissent toutefois entre les deux contrats. Pour le seul port de Brest, tout investissement dont la durée d'amortissement dépasse le terme du contrat est soumis à l'autorisation préalable de la région, sur la base d'un dossier d'investissement. À Lorient, les investissements concernant des travaux doivent faire l'objet d'un avant-projet sommaire communiqué à la région au-delà de 100 000 €, alors qu'à Brest seuls ceux d'un « *montant supérieur au seuil des marchés publics des collectivités locales* » – soit 5 150 000 € en 2010 – doivent être transmis à la région⁵¹.

La région contrôle également la gestion du domaine public maritime concédé en signant directement toutes les autorisations d'occupation temporaires. Elle exerce un contrôle sur l'emploi du fonds spécial alimenté annuellement à partir des résultats de la délégation et qui est destiné à financer des investissements d'infrastructures sous sa maîtrise d'ouvrage et de superstructures non prévus au moment de la signature du contrat. Enfin, un comité de suivi doit se tenir deux fois par an entre la région et le délégataire.

3.1.1.3 La mise en œuvre des contrôles par la région Bretagne

Sur la période entre 2016 et 2019, la région a bien été destinataire des rapports d'activité et des comptes annuels.

⁵⁰ Par exemple, un investissement de 100 000 € réalisé avec 6 mois de retard entraîne une pénalité de 7 397 €.

⁵¹ Dans les faits, les contraintes ont été faibles à Lorient. Depuis 2016, aucun investissement sur le port n'a ainsi fait l'objet d'un dossier soumis préalablement à l'accord de la région. Soit les investissements concernaient un équipement et non des travaux, soit les travaux étaient inférieurs à 100 000 €, comme pour la réfection des voies ferrées en 2016.

Les contrats des ports de commerce de Lorient et Brest prévoyaient une simple transmission du budget n au plus tard le 1^{er} octobre $n-1$, sans processus de validation préalable. Pour autant, après analyse des éléments transmis (compte d'exploitation et plan annuel d'investissements) la région a organisé des comités techniques avec le concessionnaire, notamment pour les budgets 2017 et 2018. Les prévisions 2016 pour Lorient ont été redéfinies dans le cadre de la négociation de l'avenant n°4 au contrat de concession, signé en janvier 2015, qui a actualisé les prévisions de trafics, d'investissements et de fin de concession. Le budget 2019 a été discuté et validé dans le cadre de l'avenant n°5, qui reculait pour motif d'intérêt général le terme de la concession d'une année.

Ces contrôles sur les investissements, quelle que soit leur forme, ont été efficaces puisque les délégataires avaient atteint fin 2018 les niveaux auxquels ils s'étaient engagés dans les contrats. Ainsi, à Lorient, un total d'investissements de 20,58 M€ était prévu sur la durée du contrat, et la CCI a finalement engagé 20,88 M€. Certains équipements ont été abandonnés et remplacés par d'autres, estimés plus pertinents, mais l'enveloppe prévue n'a pas baissé. De même, le contrat du port de Brest prévoyait un total de 25,70 M€ de dépenses d'investissements, et le montant payé atteignait 26,57 M€ fin 2018.

La chambre estime en revanche que les modalités de contrôle des frais de sièges ont été insuffisantes. Les articles 51-5 (Brest) et 52-5 (Lorient) des contrats prévoyaient la présentation par le concessionnaire du détail des contributions versées pour les frais de siège, qui devaient correspondre à « la réalité des prestations fournies ». Dans les faits, la région a simplement vérifié que le montant imputé n'augmentait pas de manière incohérente, sans analyser la fiabilité des éléments justificatifs produits par les concessionnaires.

Pourtant, la différence des frais de siège entre Lorient (276 000 € pour un chiffre d'affaires de 9,7 M€ en 2018, soit 2,8 %) et Brest (562 000 € pour 11,3 M€ en 2018 soit 5 % pour le port de commerce, et même 931 000 € si on intègre la concession de réparation navale, qui avait le même exploitant), pour l'accomplissement de missions similaires (ressources humaines, finances et communication) aurait dû la conduire à être davantage vigilante en ce domaine.

Alors qu'à Lorient (65 salariés), ces missions de support ont représenté 4 200 € par salarié, elles se sont élevées à 11 000 € environ par salarié à Brest (85 salariés). Cet écart significatif ne pouvant s'expliquer par les seules différences d'organisation, il aurait dû conduire la région à ne pas s'en tenir aux seules déclarations des concessionnaires et à procéder à un examen plus approfondi des frais déclarés.

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

3.1.2.1 Les engagements contractuels

Le contrat de concession du port de Saint-Malo en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019 avait été attribué à la chambre de commerce et d'industrie de Saint-Malo par un arrêté du 21 mai 1957, le port appartenant alors à l'État. Celui-ci exerçait une tutelle étroite portant sur les investissements, les tarifs, les budgets et les emprunts. La région a repris le 1^{er} janvier 2007 les droits du concédant.

Elle a souhaité préciser les modalités de ce contrôle financier. Elle a ainsi demandé, par un avenant du 8 juillet 2011, que le budget de l'année n lui soit transmis au plus tard le 1^{er} octobre $n-1$ accompagné d'un plan quinquennal d'investissements pour les années $n+1$ à $n+5$ et d'un plan d'investissements de l'année n . Elle a également demandé que tous les investissements supérieurs à 50 000 € lui soient soumis pour accord préalable. Un avenant de 2018 a rappelé cette exigence.

En revanche, la région n'a pas cherché à préciser contractuellement les modalités de calcul des frais de siège, alors que le contrat initial ne les mentionne même pas.

3.1.2.2 Un contrôle peu étroit des obligations du concessionnaire

Avec les comptes, le concessionnaire transmettait chaque année un plan annuel d'investissement mais pas de plan quinquennal, contrairement à ce que prévoyait l'avenant n°25 du 8 juillet 2011. Selon le concessionnaire⁵², les plans annuels transmis n'ont jamais fait l'objet d'une réponse formalisée de la région.

Cette dernière a indiqué qu'elle organisait des réunions avec le concessionnaire (« comités techniques »), pour analyser ensemble les documents reçus. De fait, les budgets 2016 et 2017 ont été discutés dans le cadre de ces comités techniques, mais il n'y a pas eu d'approbation formelle des comptes, des budgets ou des plans d'investissements par la région. Les comités techniques ont fait l'objet de comptes rendus sommaires non signés par les participants. Pour quelques investissements importants, des courriers ont été échangés, comportant un accord formel de la région⁵³.

Le budget 2018 a été discuté dans le cadre d'échanges sur la prolongation de la concession, de même que celui de 2019, validé dans le cadre de l'avenant n°27 au contrat de concession. Dans cet avenant, figurait bien un plan prévisionnel d'investissements pour l'année 2019. Pour autant, contrairement à ce qu'il prévoit en son article 3, chaque investissement réalisé par la CCI n'a pas l'objet d'un « *accord exprès et préalable* » de la région, notamment ceux non prévus initialement, relatifs aux aménagements liés au Brexit.

Par ailleurs, faute de précisions dans le contrat et de demandes d'explications par la région, les frais de siège imputés sur le budget de la concession ont été calculés par le concessionnaire selon des règles qu'il a lui-même définies, et fait évoluer au cours des dernières années à sa seule initiative, qui n'ont jamais été validées par la région, et qui sont à l'origine d'un litige entre cette dernière et son ancien concessionnaire sur la clôture des comptes de la concession.

⁵² Réponse du président de la CCI Ile-et-Vilaine en date du 25 janvier 2021 au rapport « CCI Ile-et-Vilaine » de la CRC Bretagne.

⁵³ Cela a été le cas par exemple pour l'achat d'un remorqueur, dans un courrier de la région en date du 24 octobre 2016.

3.1.2.3 La fin de la concession et le litige concernant la clôture des comptes

Au 30 juin 2021, soit dix-huit mois après la fin de la concession initialement signée en 1957, les comptes n'avaient toujours pas été clôturés avec la CCI Ille-et-Vilaine en raison d'un litige sur les modalités de calcul des frais de siège.

La chambre a récemment relevé dans son rapport sur la chambre consulaire⁵⁴ 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. En revanche, elle a révisé en 2020 ses comptes pour les années 2017, 2018 et 2019 et notamment ses frais de siège qu'elle a réévalués très sensiblement.

Dans les comptes 2017 et 2018 initialement approuvés, les contributions versées par la concession au siège, soit sous forme de remboursement de personnels mis à disposition, soit sous forme de « frais de siège » s'élevaient au total à 2,17 M€, soit un peu plus d'1 M€ par an, correspondant aux charges réelles mises en œuvre par le siège au profit de la concession⁵⁵. Or, la CCI Ille-et-Vilaine a rétrospectivement revu les modalités de calcul de ses frais de siège lors de la présentation des comptes 2019, dernière année où elle avait la charge de la concession. Pour les exercices 2017 et 2018, les charges facturées au siège ont ainsi été réévaluées de 2,17 à 4,2 M€, soit plus de 2 M€ par an. Pour l'exercice 2019, la CCI a calculé des prestations au profit de la concession à hauteur de 1,84 M€.

Ces nouvelles modalités de calcul des contributions à la charge de la concession sur les trois exercices 2017, 2018 et 2019 sont contestées par la région. En effet, l'accroissement soudain des frais de siège vient réduire le montant de la trésorerie que la CCI doit reverser à la région d'environ 3 M€. L'absence de base contractuelle pour le calcul des frais de siège depuis que la région a pris possession du port vient compliquer les négociations avec la CCI.

⁵⁴ Rapport de la CRC Bretagne du 30 mars 2021 sur la chambre de commerce et d'industrie Ille-et-Vilaine.

⁵⁵ Cf. rapport CRC Bretagne 30 mars 2021 sur la chambre de commerce et d'industrie (CCI) Ille-et-Vilaine : « *En 2017, après la fusion des deux CCI, les règles appliquées par celle de Rennes ont été retenues pour le calcul des contributions de la CCI Ille-et-Vilaine. Ce sont donc les charges réelles du service général fléchées vers la concession, notamment les salaires correspondant au temps de travail réellement passé, qui ont été imputées et qui justifient précisément la contribution versée.* »

3.2 La procédure d'appel à concurrence pour la nouvelle concession du port de Saint-Malo

3.2.1 Une procédure avec plusieurs candidatures

Une première procédure portant sur la désignation d'un titulaire de la concession pour la gestion et l'exploitation des ports de Saint-Malo et Cancale pour une durée de 20 à 30 ans a été déclarée sans suite par la région⁵⁶ en 2018. Son objet portait notamment sur la construction d'une nouvelle gare maritime et l'aménagement de terre-pleins à Saint-Malo. Les risques financiers pour la région induits par le montage proposé par le seul candidat pour la construction de la nouvelle gare maritime ont en effet été estimés trop importants et modifiant substantiellement « *les principes du modèle économique envisagé et la nature même du contrat de concession aux risques et périls initialement proposé par la région* »⁵⁷.

Une nouvelle procédure⁵⁸ a été lancée en 2018, portant sur une concession de service public avec un périmètre de responsabilité plus restreint, excluant notamment la construction de la nouvelle gare maritime, et d'une durée limitée à 10 ans. Elle a été organisée en respectant les règles de publicité, avec l'envoi d'un avis d'appel public à concurrence⁵⁹.

Deux offres portées l'une par la CCI Ille-et-Vilaine et l'autre par la société EDEIS ont été déposées dans les délais, soit avant le 28 février 2019. Après examen du rapport d'analyse des offres, la commission de délégation de service public (CDSP) a décidé le 10 mai 2019 d'engager des négociations avec les deux candidats, conformément à l'article L. 1411-5 du CGCT. Après plusieurs réunions entre la région et chacun des candidats, ceux-ci ont présenté une dernière offre le 3 septembre 2019.

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

La commission permanente du 4 novembre 2019 a décidé d'attribuer le contrat à la société EDEIS. Sur les différents critères, notamment ceux de performance économique et financière, le rapport d'analyse lui a attribué une note globale meilleure que celle de son concurrent. En revanche, des imprécisions dans le cahier des charges auraient pu être évitées, sans que celles-ci puissent pour autant être considérées comme des « *erreurs grossières* »⁶⁰ susceptibles de fonder une contestation de la procédure, d'autant que le candidat qui aurait pu être lésé est celui qui a finalement été retenu.

⁵⁶ Délibération de la commission permanente le 24 septembre 2018.

⁵⁷ Rapport de la direction des ports à la commission permanente du 24 septembre 2018.

⁵⁸ La procédure a été lancée dans le cadre des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) ainsi que des dispositions de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatifs aux contrats de concession.

⁵⁹ Les avis ont été publiés à partir du 15 novembre 2018 à l'ensemble des journaux d'annonces légales dont E-megalis (15 novembre 2018), le BOAMP et le JOUE (17 novembre 2018), Le Marin et Ouest-France (22 novembre 2018). Un avis complémentaire a été publié dans les mêmes journaux entre le 14 et le 24 janvier 2019 pour différer la date limite de remise de candidatures et des offres du 6 au 28 février 2019.

⁶⁰ Depuis la décision du CE du 7 novembre 2008, Département de la Vendée, n° 291794, le juge de l'excès de pouvoir exerce désormais un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur le choix du délégataire. Le choix de la région n'était donc susceptible d'être remis en cause que si celle-ci avait commis une telle erreur en retenant l'offre d'Edeis.

3.2.2.1 La liberté laissée aux candidats sur la définition des investissements proposés

Chaque candidat a proposé une offre détaillée selon une forme définie par le règlement de la consultation et un guide de rédaction. Le cahier des charges de la région portait notamment sur : le développement économique, la logistique, l'environnement, les travaux sur le terminal, les services offerts comme le remorquage et le lamanage ou encore les investissements. Sur ce dernier point, la principale contrainte pour les candidats était de distinguer les investissements d'extension de ceux de renouvellement ou d'entretien-maintenance. En revanche, une très grande liberté leur a été laissée sur la nature des investissements à réaliser.

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.

3.2.2.2 Un manque de données financières dans le cahier des charges

Les candidats ont présenté des plans d'affaires avec des prévisions de produits et de charges sur dix ans comportant des différences importantes, qui s'expliquent par des niveaux d'information très inégaux sur la nature des recettes portuaires. Si les chiffres d'affaires annuels prévisionnels sont globalement équivalents entre les deux soumissionnaires – autour de 16 M€ –, en revanche, la répartition par type d'activités est très différente. 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.

3.2.3 Des pénalités pas toujours contraignantes pour le concessionnaire

Contractuellement, le concessionnaire s'est engagé à réaliser un certain nombre d'investissements de développement, essentiellement les trois premières années⁶¹. 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.

En effet, en fin de contrat, le concessionnaire percevra des indemnités correspondant à la valeur nette comptable (VNC) des investissements réalisés pendant la durée du contrat⁶². En décalant un investissement de plusieurs années, la VNC sera plus importante en fin de contrat et parallèlement, la trésorerie économisée augmentera et permettra de mieux autofinancer les investissements et donc de moins recourir à l'emprunt. Les remboursements du capital restant dû en fin de contrat seront donc moins importants. Même en considérant la perte de recettes liée à la non-réalisation d'un investissement, la pénalité peut être couverte par la trésorerie supplémentaire générée par le décalage de cet investissement. Elle n'est donc pas dissuasive dans ce cas (cf. exemple en annexe 1).

3.3 Le suivi des nouvelles concessions de Lorient et Saint-Malo

3.3.1 Une organisation plus rationnelle du suivi des concessions

Les anciens contrats de concession étaient différents les uns des autres, mais surtout manquaient de précisions sur les responsabilités des parties concernant notamment les investissements, les conditions de clôture ou encore les contributions aux frais généraux. Les procédures de contrôle mises en œuvre par la région devaient ainsi prendre en compte les spécificités et les imprécisions de chaque contrat.

Avec les deux nouveaux contrats de concession pour Lorient et Saint-Malo en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2020 (et la création de la société portuaire de Brest), la région a mis en place une nouvelle organisation pour le suivi de leur exécution. L'objectif est d'assurer un suivi mieux coordonné et exhaustif du respect des obligations contractuelles du concessionnaire par le service des concessions (SCO). Les nouveaux contrats, construits sur une architecture commune, définissent mieux les obligations des concessionnaires, en prévoyant notamment des pénalités, en systématisant les comités de suivi et en formalisant mieux les contrôles de toute nature. Le suivi des 22 contrats de concession portuaire de la région est réparti entre trois responsables, qui centralisent les informations portant notamment sur les finances, les investissements ou le développement portuaire et organisent des échanges réguliers avec les autres services de la région. Des comités techniques sont organisés avec les concessionnaires et les chefs d'antenne.

⁶¹ 96 % des investissements de développement devaient ainsi être réalisés entre 2020 et 2022.

⁶² Cf article 4.1.3 du contrat de concession.

3.3.2 Les frais de siège, un point de vigilance qui demeure

Les modalités de calcul des frais de siège demeurent potentiellement une source de contentieux, étant floues et largement à la discrétion des concessionnaires.

L'article 3.1.9 relatif notamment aux contributions aux services généraux et qui est identique dans les nouveaux contrats de Lorient et Saint-Malo précise que *« les éventuelles contributions du budget de la concession aux services généraux des membres du groupement ou des actionnaires de la société (frais de siège) doivent, d'une part, correspondre à des prestations effectives au profit de la concession et, d'autre part, être facturées aux « conditions du marché ». Elles font l'objet de toutes justifications, notamment sur la base d'une comptabilité analytique. Les factures détaillées de ces contributions seront jointes au compte-rendu financier dans le rapport annuel. »*

Ainsi, il n'a pas été fixé de règles précises de calcul, qui faciliteraient les contrôles par la région, ni de plafond de contributions à ne pas dépasser. Chaque concessionnaire peut facturer de facto les montants qu'ils souhaite. Les contributions doivent certes être justifiées mais il sera difficile pour les services de la région de vérifier qu'un montant correspond aux conditions du marché, que la quantité d'heures facturée est cohérente ou encore que l'externalisation de la prestation était nécessaire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région a indiqué que la création d'une société dédiée étant désormais exigée dans les nouveaux contrats de concession, les frais de siège seront contrôlés par le commissaire aux comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes. Ils seront également un sujet de vigilance pour les actionnaires. La chambre considère néanmoins qu'en sa qualité d'autorité délégante, il appartient à la région d'exercer en propre un contrôle sur les frais de siège, indépendamment de celui susceptible d'être réalisé par des tiers.

3.4 Le choix original d'une société portuaire à Brest

3.4.1 Les raisons invoquées par la région pour la création d'une société portuaire

Pour gérer le port de commerce de Brest à l'issue du contrat de délégation de service public de 2008, la région Bretagne a décidé d'innover avec un nouveau cadre juridique en créant une société portuaire.

Le projet de constitution d'une telle société, au capital détenu totalement par des personnes publiques, a été motivé par la volonté de concentrer au sein d'une même entité les fonctions précédemment réparties entre le concédant (pilotage de la stratégie) et le concessionnaire (exploitation de l'outillage et gestion courante du domaine). L'objectif affiché est ainsi d'asseoir une gouvernance plus efficace pouvant prendre en charge l'ensemble des enjeux associés au développement économique portuaire, de l'exploitation courante au financement des grands investissements structurants.

La région Bretagne met en avant les transformations rapides des modes de consommation qui à terme impacteront les trafics actuels fortement liés à l'industrie agroalimentaire. Face à un défi environnemental qui impose des transports moins nombreux, la région estime nécessaire d'avoir une capacité d'anticipation et de réaction plus élevée qu'auparavant et considère que *« Le modèle de gestion du port doit ainsi évoluer vers plus d'intégration pour faire face aux changements structurels qui interviennent dans les processus de décision des acteurs économiques, à la forte concurrence entre les territoires [...]. La société portuaire, en intégrant les acteurs institutionnels de la place portuaire de Brest, permettra une prise de décision plus agile, plus éclairée en permettant de faciliter la définition des choix stratégiques en cohérence avec des stratégies à l'échelle métropolitaine, régionale »*⁶³.

Le choix de la région de créer une société à Brest avec la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne Occidentale (CCIMBO) et Brest Métropole (BM) a été facilité par un *« affectio societatis »* particulier entre les trois entités, qui travaillent depuis longtemps ensemble⁶⁴. La région évoque notamment le rôle de la CCIMBO : *« La chambre de commerce et d'industrie de Bretagne occidentale est l'exploitant du port depuis 1881 [...]. Acteur portuaire historique, la CCIMBO a développé parmi ses équipes une compétence et un professionnalisme reconnus au niveau national et international. L'histoire de la chambre et celle du port s'entremêlent, les salariés de la chambre sont les travailleurs du port, ceux qui font tourner la place, depuis plus d'un siècle »*.

3.4.2 Présentation de la société portuaire Brest Bretagne

3.4.2.1 Un régime juridique spécifique qui permet une gestion concédée sans mise en concurrence

Les autres formes juridiques possibles ne répondaient pas aux objectifs de la région : une société publique locale (SPL) n'aurait pas permis de faire entrer une CCI dans le capital puisque celui-ci doit être détenu totalement par des collectivités territoriales⁶⁵, et le statut de société d'économie mixte (SEM) locale n'aurait pas autorisé la passation d'un contrat de concession sans mise en concurrence⁶⁶.

Le choix du régime juridique s'est ainsi porté sur la constitution d'une société anonyme en ayant recours à l'article 35 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

⁶³ Réponse de la région au questionnaire.

⁶⁴ D'après le président de la région lors de l'entretien de fin de contrôle, la création d'une société portuaire dans les autres ports n'a pas été possible faute notamment d'accord avec les acteurs locaux.

⁶⁵ Article L. 1531-1 du CGCT *« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. Les CCI sont des établissements publics »*.

⁶⁶ L'article L. 2511-1 du code de la commande publique sur les quasi-régies n'est en effet pas applicable aux sociétés d'économie mixte. Voir à ce sujet la réponse ministérielle n° 20276 du 11 juin 2019, JO AN.

Cet article permet à une collectivité territoriale⁶⁷ de prendre une participation dans une société dont l'activité principale est d'assurer l'exploitation commerciale d'un ou plusieurs ports d'intérêt national. Il prévoit notamment que la collectivité territoriale propriétaire d'un port visé au I de l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004⁶⁸ peut, à la demande du concessionnaire, autoriser la cession ou l'apport de la concession à une société portuaire dont le capital initial est entièrement détenu par des personnes publiques, dont la chambre de commerce et d'industrie (CCI) du ressort géographique. Un nouveau contrat de concession est alors établi entre la collectivité territoriale et la société portuaire pour une durée ne pouvant excéder quarante ans. Ce contrat précise notamment les engagements que prend la société portuaire en termes d'investissements et d'objectifs de qualité de service.

Ce transfert de contrat à une nouvelle société créée permet à la collectivité de déléguer la gestion d'un port sans mise en concurrence et à la CCI locale de conserver un rôle dans la gestion du port sans avoir à répondre à un appel d'offres.

Dans cette configuration, l'attribution d'un nouveau contrat par la collectivité à la société portuaire pourra également se faire sans mise en concurrence ni publicité, dans les conditions de l'article L. 2511-1 du code de la commande publique, la société attributaire étant constituée entre des personnes publiques.

3.4.2.2 La création de la société portuaire Brest Bretagne (SPBB)

La région Bretagne, la CCIMBO et Brest Métropole ont ainsi décidé fin 2020 de créer la « société portuaire Brest Bretagne » (SPBB), structure juridique qui portera les activités du port de Brest. La commission permanente de la région, lors de sa séance du 30 novembre 2020, a approuvé les termes des statuts et du pacte d'associés de la société ainsi que sa participation au capital de SPBB.

Les statuts de la société portuaire ont été adoptés par les actionnaires fondateurs lors de l'assemblée générale constitutive qui s'est tenue le 24 décembre 2020.

L'article 1 indique que la société portuaire prend la forme d'une société anonyme (SA) soumise aux dispositions des articles L. 225-1 et suivants du code de commerce.

3.4.2.3 Le capital social

L'article 6 des statuts porte sur la répartition du capital lors de la création de la société et acte le fait que les collectivités territoriales sont majoritaires⁶⁹. Le capital social initial, d'1 M€, a été apporté et libéré par les trois actionnaires dès sa constitution, selon les modalités suivantes : 510 000 € pour la région Bretagne (51 %), 390 000 € pour la CCIMBO (39 %) et 100 000 € pour Brest Métropole (10 %). Ces apports initiaux correspondent au niveau de responsabilité et de risque pris par chaque actionnaire dans la société et, sauf décision unanime, cette répartition restera stable tout au long de la vie de la société.

⁶⁷ Par dérogation aux articles L. 2253-1, L. 4211-1 et L. 5111-4 du code général des collectivités territoriales.

⁶⁸ Ports non autonomes relevant de l'État et transférés au plus tard au 1^{er} janvier 2007 aux collectivités territoriales.

⁶⁹ Sans toutefois faire référence à loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 qui permet une telle dérogation aux dispositions du CGCT.

Les conditions de modifications du capital social et notamment la cession d’actions à des tiers extérieurs sont prévues. L’article 12 mentionne des contraintes particulières puisqu’il est indiqué que toute cession de titres devra être précédée d’une procédure de publicité et d’une mise en concurrence adaptée afin de respecter l’égalité de traitement des opérateurs intéressés. Les statuts de la société n’interdisent pas que celle-ci puisse un jour être en tout ou partie cédée à des intérêts privés⁷⁰. Dans ce cas, la région, propriétaire du port et autorité concédante, perdrait ses pouvoirs dans la gouvernance de la SPBB, tandis que cette dernière continuerait d’assumer les missions relevant du concessionnaire (exploitation, et le cas échéant questions portant sur les infrastructures et la stratégie) sur la période restant jusqu’à la fin du contrat de concession, qui a pu être signé pour une durée allant jusqu’à 40 ans.

3.4.2.4 L’objet de la SPBB

L’objet de la SPBB, défini à l’article 2, porte sur :

- la gestion et l’aménagement sous forme de concessions du port de Brest, propriété de la région Bretagne ;
- l’exploitation d’infrastructures, superstructures et outillages portuaires et le développement commercial associé ;
- la valorisation de domaines portuaires et le développement commercial associé ;
- l’aménagement de ports en vue d’une bonne intégration ville-port et au-delà territoire-port et la communication grand public associée ;
- l’acquisition, l’aménagement et la gestion de foncier en vue du développement d’une activité connexe à l’activité portuaire ;
- la fourniture de services portuaires, logistiques ou autres relatifs notamment à l’activité transport de marchandises, réparation et construction navale, énergie marine renouvelable, offshore, croisière, transport de passagers ;
- la gestion de patrimoines portuaires, de l’entretien de l’existant jusqu’à la création/acquisition de nouveaux éléments.

L’objet ainsi défini permet à Brest Métropole de participer au capital de la société au travers de sa compétence en matière de création, aménagement, entretien, et gestion des zones d’activité industrielle, commerciale, tertiaire, touristique, portuaire et aéroportuaire et d’actions de réhabilitation d’intérêt communautaire.

⁷⁰ Selon le pacte d’actionnaires, au-delà de la période d’inaliénabilité de cinq ans, les parties peuvent céder leurs parts à un tiers, sous réserve du consentement du conseil de surveillance qui dispose d’un droit d’agrément. En théorie, toutes les parties peuvent donc vendre leurs parts à un tiers privé avec l’accord du conseil de surveillance.

3.4.2.5 Les organes de gouvernance

La constitution des organes de gouvernance est régie par les articles L. 225-57 et suivants du code de commerce. Les actionnaires ont opté pour une direction duale, avec un directoire pour diriger la société, et un conseil de surveillance qui opère un contrôle permanent sur la gestion du directoire, garantissant en théorie une séparation des fonctions de décision et de contrôle. Il en découle une incompatibilité des fonctions de membre des deux instances.

Le conseil de surveillance constitué par l'assemblée générale ordinaire réunie le 24 décembre 2020 comprend huit membres nommés pour trois ans renouvelables, dont quatre par la région, trois par la CCIMBO, et le dernier par Brest Métropole. Il comprend deux femmes et six hommes⁷¹. Le conseil de surveillance a désigné en son sein comme président et vice-président, respectivement le président de la région et celui de la CCIMBO. La voix du président est prépondérante en cas de partage des voix (article 16 des statuts). La région est ainsi majoritaire et est en mesure de contrôler pleinement le directoire.

La composition du directoire a été approuvée par le conseil de surveillance lors de sa réunion du 24 décembre 2020. Deux membres ont été désignés, pour une période de six ans renouvelable, l'un par la région Bretagne et l'autre par la CCIMBO, ce dernier étant également nommé président du directoire et directeur du port. Cette configuration est provisoire puisque la composition prévue pour le directoire est à terme de trois membres au minimum⁷², désignés respectivement par la région et la CCIMBO, le troisième, également directeur du port, étant recruté à l'extérieur par la région après approbation de sa candidature à l'unanimité du conseil de surveillance. Le recrutement de ce dernier membre était en cours lors du contrôle de la chambre.

Conformément à l'article 15 des statuts, les décisions du directoire sont prises à la majorité des membres le composant ; à défaut de majorité, le président a une voix prépondérante⁷³. Dans le schéma actuel, en cas de désaccord entre les deux membres, le représentant de la CCIMBO a ainsi voix prépondérante sur le représentant de la région, sur les questions de gestion courante ne nécessitant pas d'arbitrage du conseil de surveillance.

Un conseil de développement, ayant un rôle consultatif, a été institué par le conseil de surveillance. Il est constitué de quatre collègues et de membres de droit, nommés pour trois ans. Ces derniers sont : les membres du directoire, trois membres désignés par le conseil de surveillance et le préfet maritime.

Quant à l'assemblée générale, ses règles de fonctionnement n'appellent aucune observation.

⁷¹ Pour mémoire, l'article L. 225-69 du code de commerce prévoit que le conseil de surveillance est composé en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes.

⁷² Cf. commission permanente de la région du 30 novembre 2020.

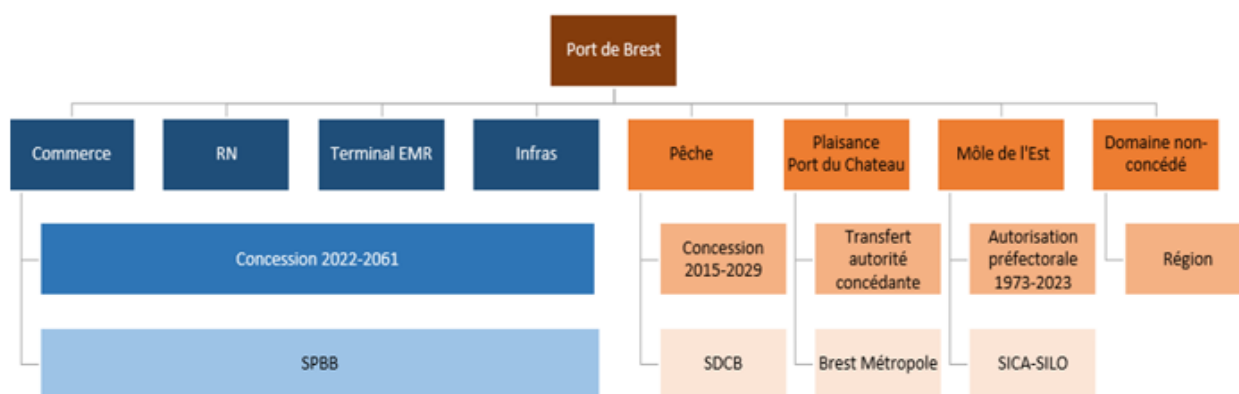
⁷³ Dans la composition transitoire du directoire à deux membres, en cas de désaccord entre les membres, le représentant de la CCIMBO avait voix prépondérante sur celui de la région sur les questions de gestion courante ne nécessitant pas un arbitrage du conseil de surveillance.

3.4.3 Le transfert des contrats de concession entre la CCIMBO et la société portuaire

3.4.3.1 La procédure de transfert

Invoquant la crise sanitaire de la covid, la région indique qu'elle n'a pas pu élaborer un modèle économique et un plan d'investissements pour la future concession élargie du port de Brest avant la fin de l'année 2020 et la création de la SPBB. Le nouveau contrat de concession, qui aura pour périmètre les anciennes concessions du port de commerce et de réparation navale, élargies au nouveau terminal dédié aux énergies marines renouvelables, n'étant pas prêt au 1^{er} janvier 2021, il a été décidé de prolonger les deux contrats existants sur 2021 pour garantir la continuité de l'exploitation, et de les transférer de la CCIMBO à la SPBB. L'objectif était une attribution du nouveau contrat à la SPBB au 1^{er} janvier 2022. Cette dernière est constituée pour 99 ans et le contrat de concession lui sera attribué pour une durée de 40 ans.

Schéma n° 1 : Les concessions sur le port de Brest à partir de 2022



Source : CRC, Région Bretagne.

3.4.3.2 La valorisation des transferts des contrats de concession

Lors de son transfert vers la SPBB le 1^{er} janvier 2021, le contrat du port de commerce a été valorisé afin d'indemniser la CCIMBO en tant qu'ancien concessionnaire. Contractuellement, cette indemnité inclut la valeur nette comptable des biens acquis par la CCIMBO pendant la durée de la concession⁷⁴ et également, s'agissant d'un contrat aux risques et périls du concessionnaire, la trésorerie nette après recouvrement des créances et remboursement des dettes.

⁷⁴ Concernant le sort des biens de retour du port de commerce, l'article 68-1 du contrat prévoit que « les biens établis ou renouvelés le cas échéant par le délégataire pendant la durée du contrat font l'objet d'un retour à la région, contre versement d'une indemnité le cas échéant. Cette indemnisation sera établie sur la base de la valeur nette comptable des biens concernés à l'échéance de la présente convention minorée des subventions correspondantes et des provisions constituées liées aux biens concernés ».

Le bilan de clôture provisoire fin 2020 établi par un cabinet spécialisé faisait état d'une valeur nette comptable de 13,9 M€ à laquelle il fallait ajouter une trésorerie nette de 6,02 M€, soit un total de 19,93 M€. Après recouvrement des créances (2,58 M€) et apurement des dettes financières (4,97 M€), des dettes à court terme (3,05 M€) et des provisions pour risques et charges (0,45 M€), la somme restant due au concessionnaire sortant s'élève à 14,04 M€, conformément au contrat.

Dans les faits, la CCIMBO a cédé le contrat pour une valeur de 14,04 M€ à la SPBB, et détient sur cette dernière une créance du même montant, qui est constatée dans un compte courant d'associés. La CCIMBO devrait par la suite financer chaque augmentation de capital en puisant dans ce compte courant d'associés.

Lourdement endettée et structurellement déficitaire, la concession de la réparation navale n'a pas, en revanche, donné lieu à une indemnisation du concessionnaire.

3.4.4 Les relations entre la SPBB et la CCIMBO

3.4.4.1 La signature d'une convention de prestation de services entre la SPBB et la CCIMBO

Lors de la commission permanente de la région Bretagne du 30 novembre 2020, les principes suivants ont été validés :

« Le personnel portuaire, c'est-à-dire les personnes qui travaillent aujourd'hui directement et exclusivement sur l'exploitation des 2 concessions portuaires, commerce et réparation navale, compte 88 salariés. Ils sont tous agents publics de la CCIMBO et seront transférés à la société portuaire au 1^{er} janvier 2021.

Les fonctions supports, aujourd'hui assurées par des salariés de la CCIMBO, et qui travaillent pour les 2 concessions mais pas exclusivement, resteront personnel CCIMBO et ne seront pas mis à disposition de la société portuaire. Leurs temps passés sur la société portuaire seront imputés sur la société portuaire par une convention de prestation de services ».

Lors de cette même commission, il a été acté que :

« La CCIMBO qui a une expérience et un savoir-faire reconnus dans la gestion d'infrastructures telles que le Port de Brest s'engage à exécuter diverses prestations d'ordre administratif comptables et techniques au bénéfice de la SPBB lesquelles sont nécessaires à la bonne exploitation opérationnelle de la SPBB. À ce titre, la SPBB et la CCI discuteront de bonne foi et sur la base des conditions actuelles, sur le fondement de l'article L. 2511-2 du code de la Commande publique⁷⁵, des termes et conditions de toute convention d'assistance et de prestation de services avec la CCIMBO. »

⁷⁵ L'article L. 2511-2 du code de la commande publique prévoit ainsi : « Sont également soumis aux règles [relatives aux quasi-régies] les marchés publics conclus par une personne morale contrôlée qui est un pouvoir adjudicateur [...] avec :

1° Soit le pouvoir adjudicateur qui la contrôle, y compris lorsque ce contrôle est exercé conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs dans les conditions fixées à l'article L. 2511-3 ;

2° Soit une autre personne morale contrôlée par le même pouvoir adjudicateur, à condition que la personne morale à laquelle est attribué le marché public ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au

La convention, attribuée sans mise en concurrence et signée le 12 avril 2021, prévoit un ensemble de prestations que la CCIMBO devra assurer au profit de la SPBB dans les domaines du développement commercial, des ressources humaines, des finances, de la fiscalité, de la comptabilité, du contrôle de gestion, des achats, des assurances, des systèmes d'information, du contrôle interne, du suivi des concessions et de la communication. Le montant des prestations est valorisé à 1,008 M€ pour 2021.

La convention est conclue pour une durée de huit ans, soit jusqu'au 31 décembre 2028. En cas de résiliation anticipée, la CCIMBO pourra prétendre à une indemnité équivalente à 50 % de la facturation restant jusqu'à la fin initialement prévue.

3.4.4.2 Un manque de prudence dans la négociation de la convention

La convention a été signée entre la CCIMBO et la SPBB après son 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 contrôle⁷⁶, et de l'asymétrie d'information qui en découle, il pouvait en effet, dans cette configuration de négociation, exister un risque important que la CCIMBO impose de fait ses tarifs à la SPBB. **Le suivi des prestations facturées par la CCIMBO appelle en conséquence une vigilance particulière de la part de la région, qui reste l'autorité concédante.**

3.4.4.3 L'influence importante de la CCIMBO dans la gouvernance

Si la CCIMBO ne détient que 39 % du capital social, son influence réelle est de fait plus importante. Outre sa participation directe dans le fonctionnement de la SPBB via la convention d'assistance évoquée ci-dessus, son poids se traduit également par le fait que la quasi-totalité des personnels de la SPBB sont de ses anciens salariés qui ont été transférés le 1^{er} janvier 2021 ; le siège de la SPBB est d'ailleurs abrité dans les locaux de la CCIMBO. Cette dernière conserve ainsi des leviers importants dans la gestion quotidienne du port.

Il appartient en conséquence à la région de veiller au maintien des équilibres en jouant pleinement le rôle qu'implique sa participation aux deux niveaux de gouvernance de la SPBB (directoire pour la gestion quotidienne, et conseil de surveillance pour le contrôle et le pilotage), et qui va au-delà de la position traditionnelle d'autorité concédante, propriétaire des installations, surveillant avec plus ou moins de rigueur un concessionnaire qui développe le projet sur la base duquel il a été choisi.

capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée. »

⁷⁶ Cf. § 3.1.1.3, 3.1.2.2, 3.1.2.3, 3.3.2.

3.4.5 Un équilibre financier de la SPBB qui reste à déterminer

3.4.5.1 Le budget primitif 2021 de la SPBB

Tableau n° 17 : Budget primitif 2021 SPBB

<i>En euros</i>	Commerce	Réparation navale	EMR	Frais communs	Consolidé
Charges de fonctionnement	11 538 091,71	10 728 993,89	1 080 244,67	737 742,25	24 085 072,52
<i>dont charges amortissement</i>	<i>2 670 499,00</i>	<i>4 301 229,00</i>	-	<i>127 000,00</i>	7 098 728,00
Produits de fonctionnement	12 555 285,49	9 640 381,74	1 519 754,89	-	23 715 422,12
Résultat	1 017 193,79	- 1 088 612,16	439 510,22	- 737 742,25	- 369 650,40

Source : Région Bretagne.

Les actuels contrats de concession ont été transférés vers la SPBB pour l'année 2021. Ses comptes correspondent donc à ceux des deux concessions, auxquels sont ajoutés ceux de la partie EMR et une partie concernant les frais communs. Le résultat prévisionnel 2021 est négatif : les résultats des deux anciennes concessions « commerce » et « réparation navale » se neutralisent approximativement ; en revanche, l'excédent du pôle EMR est nettement inférieur au déficit du pôle « frais communs » ce qui explique en grande partie le déficit global.

3.4.5.2 Un budget 2022 aux contours encore incertains

Selon les services de la région, *« les comptes de la société portuaire seront les mêmes que les comptes de la concession puisqu'il s'agit d'une société dédiée à l'exploitation du service portuaire tel que défini dans le contrat de concession »*⁷⁷. L'équilibre financier de la SPBB dépendra donc du périmètre du contrat de concession prévu en 2022, mais aussi des règles comptables appliquées.

Le budget 2021 de la SPBB n'intègre pas les charges liées à la gestion des investissements actuellement portés par la région. Le périmètre exact des compétences et des moyens de la SPBB n'était pas encore totalement défini lors du contrôle de la chambre, s'agissant par exemple de la compétence infrastructure de l'antenne portuaire et des coûts de fonctionnement correspondants⁷⁸, ou des dépenses d'investissement actuellement supportées directement par la région, comme les dragages. Les arbitrages correspondants auront un impact sur les comptes de la SPBB.

Les éventuelles charges supplémentaires évoquées ci-dessus pourraient toutefois être contrebalancées par des charges d'amortissements moindres.

⁷⁷ Réponse transmise par courriel du 13 avril 2021.

⁷⁸ Dans un courriel daté du 13 avril 2021, la région évoquait le fait que : *« le transfert des infrastructures actuellement en régie directe Région constitue un des scénarii actuellement travaillé par la Région, autorité concédante. Le périmètre du futur contrat n'est à ce stade pas encore défini. Les différents scénarii doivent faire l'objet d'analyses techniques et de simulations financières afin de pouvoir mesurer les impacts sur le modèle économique et financier de la société portuaire »*.

En 2021, les amortissements représentent la principale charge pesant sur la SPBB (globalement, près de 30 % du total). Ils ne sont pourtant pas tous comptabilisés dans le compte d'exploitation. La concession « commerce » ne comptabilise que les amortissements des biens achetés par le concessionnaire depuis 2009, ce qui exclut ceux acquis par le concédant⁷⁹. En 2017, les amortissements non intégrés dans les charges de la concession « commerce », ont ainsi atteint 1,43 M€. En revanche, la concession « réparation navale » comptabilise la totalité des amortissements, que les biens aient été apportés par le concédant ou par le concessionnaire.

En tout état de cause, la future concession devra adopter un régime d'amortissements homogène. À cet égard, la doctrine comptable récente⁸⁰ concernant les biens apportés à titre gratuit par le concédant et non renouvelables par le concessionnaire (absence d'obligation contractuelle en ce sens) considère que « *le coût de ces immobilisations étant nul pour le concessionnaire, leur dépréciation est sans incidence sur ses résultats* » et que « *le concessionnaire ne peut pas inscrire dans ses charges d'exploitation de dotation à l'amortissement du bien mis en concession par le concédant puisqu'il n'a pas fourni les capitaux ayant financé cet investissement et n'a pas l'obligation contractuelle d'amortir pour le concédant* ». Dans ce cadre, les charges d'amortissement du futur contrat à partir de 2022 seraient moindres, a fortiori si la totalité des biens existants étaient considérés comme des apports du concédant dans le futur contrat (gain pouvant atteindre 7 M€).

CONCLUSION SUR LA GESTION PORTUAIRE DÉLÉGUÉE

En conclusion, le bilan du pilotage et du suivi de la gestion concédée via des contrats hérités de l'État et des collectivités précédemment propriétaires des ports, et prolongés jusqu'en 2019 par la région, est contrasté. Pour Brest et Lorient, si les projections de développement des trafics n'ont pas toutes été vérifiées, les engagements des délégataires en matière d'investissements sont tenus. Le contrôle de l'exécution du contrat du port de Saint-Malo a été plus complexe, les engagements des parties étant moins bien formalisés. Dans tous les cas, des insuffisances ont été relevées dans la définition et le contrôle des frais de siège imputés par les CCI sur le budget des concessions. Un litige sur ce point freine d'ailleurs la clôture des comptes de l'ancienne concession du port de Saint Malo.

Depuis 2020, des évolutions, parfois significatives, sont constatées dans les modalités de concession de l'exploitation des ports. À Saint-Malo, l'exploitant historique (CCI 35) n'a pas été reconduit après la mise en concurrence, alors qu'à Lorient le groupement porté par la CCI 56 a obtenu la concession. Une meilleure structuration des contrats eux-mêmes et de l'organisation mise en place par la région pour leur suivi peut être soulignée. Restent quelques points de vigilance, comme la faiblesse des pénalités en cas de non réalisation des investissements prévus, et, une fois de plus, l'encadrement insuffisant des modalités de calcul des frais de siège.

⁷⁹ Les immobilisations nettes qui figurent dans le bilan sont diminuées des amortissements des biens apportés par le concédant mais uniquement par opération d'ordre sans impact sur le résultat.

⁸⁰ Cf Mémento Comptable 2019 – Editions Francis Lefebvre : §4121.

Pour le port de Brest, un schéma et une gouvernance totalement nouvelles ont été mis en place, avec la création de la société portuaire⁸¹ Brest Bretagne (SPBB), qui regroupe la région, majoritaire dans le capital, la CCI anciennement concessionnaire, et Brest Métropole⁸². Les concessions « port de commerce » et « réparation navale » en cours ont été transférées par la CCI à la SPBB en 2021 ; cette dernière se verra ensuite attribuer par la région, en 2022, une nouvelle concession pour 40 ans. Une convention d'assistance et de prestations par la CCIMBO, attribuée sans mise en concurrence comme le permet la réglementation, pour 1 M€ par an, a été signée entre la SPBB et la CCIMBO. La gouvernance retenue au début de l'année 2021, en principe provisoire, avec un directoire de deux membres⁸³ dont un représentant de la CCIMBO qui en est également le président, traduit également l'influence importante de la CCIMBO. Il appartiendra à la région, autorité concédante, membre du conseil de surveillance (qu'elle préside) et du directoire de la SPBB, de veiller à ce que les équilibres de la gouvernance soient dans les faits maintenus.

⁸¹ Les sociétés portuaires sont prévues par l'article 35 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

⁸² La SPBB est une société anonyme régie par le code de commerce qui a été créée fin 2020 avec un actionnariat 100% public avec aux côtés de la région, la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne occidentale (CCIMBO) et Brest Métropole, ces deux derniers détenant 49% des actions.

⁸³ Le directoire doit à terme comporter trois membres.

4 LA STRATÉGIE PORTUAIRE DE LA RÉGION

4.1 Les documents stratégiques

4.1.1 La stratégie portuaire de 2009

4.1.1.1 Les hypothèses retenues

La région Bretagne a élaboré en 2009 une stratégie portuaire dans le contexte général d'une prise de conscience de l'impact qu'ont les activités humaines sur le changement climatique. Considérant que le transport maritime pouvait être une alternative au transport routier, estimé plus polluant, et que la Bretagne disposait déjà de ports avec des activités importantes pour leur hinterland, la stratégie portuaire s'est portée sur l'objectif de conforter les trafics existants et d'en développer de nouveaux, en favorisant le report modal de la route vers la mer.

Le début des années 2000 avait vu une très forte croissance du transport maritime international au moyen de navires de plus en plus grands et nécessitant des infrastructures adaptées, impliquant une extension des quais, une augmentation des tirants d'eau et des surfaces de terre-pleins. Seuls quelques ports en Europe, mais aucun en Bretagne⁸⁴, étaient en capacité d'accueillir les porte-conteneurs géants en provenance d'Asie. Des ports de taille moyenne pouvaient néanmoins bénéficier indirectement de ce trafic intercontinental grâce aux « *feeders* »⁸⁵.

La région a estimé toutefois que ce modèle d'expansion continue du trafic intercontinental de marchandises conteneurisées entre l'Asie et l'Europe n'était pas viable à terme. Elle a en effet considéré que sous l'effet de facteurs convergents (hausse du prix du pétrole, perspectives d'un changement climatique majeur), les logiques de concentration des unités de production et des flux de transport induisant notamment une croissance du trafic routier⁸⁶ allaient être mises en cause. L'hypothèse retenue comprenait un doublement voire un triplement du coût énergétique par kilomètre parcouru (outre le prix du pétrole brut, hausse de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et instauration d'une taxe carbone). La région a donc retenu un autre scénario, dit des « *petites Europes* », où les flux de marchandises à l'intérieur de grandes régions pourraient se développer. La diminution des flux intercontinentaux et la « régionalisation » des trafics à l'échelle de l'Europe devaient ainsi permettre un arbitrage plus favorable au développement du cabotage et donc des installations de taille petite ou moyenne, comme les ports bretons. Ces derniers pouvaient donc contribuer au développement économique de la Bretagne, sous réserve toutefois d'une volonté des acteurs économiques de jouer le jeu.

⁸⁴ En France, seuls Marseille et Le Havre étaient capables d'accueillir une partie de ces navires.

⁸⁵ Un feeder est un navire de petit tonnage. Il a pour but la répartition, sur différents ports, d'une cargaison apportée dans un port principal par un gros navire faisant peu d'escales et, inversement, la collecte de marchandises vers le port principal.

⁸⁶ Le transport par navires feeder ne représente qu'une petite partie des débouchés des marchandises débarquées dans les grands ports.

4.1.1.2 Les objectifs généraux

Les objectifs de la stratégie portuaire portaient sur une valorisation optimale du potentiel portuaire existant, le maintien des équilibres territoriaux et le développement des ports bretons en leur donnant les moyens logistiques d'attirer des volumes exogènes.

Ainsi, il s'agissait soit de conforter les filières existantes et qui font la force des ports bretons notamment dans le domaine de l'alimentation animale, soit d'aider à en créer de nouvelles comme les lignes maritimes dédiées à l'exportation de produits agricoles (porcs), soit enfin de favoriser une nouvelle activité industrialo-portuaire comme celle dédiée aux énergies marines renouvelables (EMR). Pour cette dernière, le port de Brest était déjà pressenti en raison des réserves foncières du polder alors disponibles.

La région insistait par ailleurs sur le fait que le développement du réseau portuaire était indissociable d'une réflexion sur le développement logistique au sens large en Bretagne. Attirer de nouvelles marchandises dans un port impliquait en effet la capacité de les stocker à terre puis de les acheminer vers les lieux où elles seront consommées ou transformées. Pour favoriser un développement portuaire respectueux de l'environnement, la mise en place d'une offre ferroviaire adaptée est nécessaire. Concrètement, parmi les axes d'amélioration principaux, la région proposait de maintenir la compétitivité des filières existantes en améliorant l'accessibilité des ports par une augmentation de la profondeur des chenaux d'accès, mais aussi de renforcer l'offre portuaire régionale en soutenant le démarrage de services de transport par voie ferroviaire et en aménageant des plateformes logistiques de massification.

4.1.2 Le plan régional d'actions logistiques (PRAL) de 2013

Dans le prolongement de la stratégie portuaire et en lien avec l'ensemble des acteurs économiques bretons, la région a élaboré en 2013 un plan stratégique particulier sur la logistique. Ce « *plan régional d'actions logistiques* » (PRAL) contient plusieurs actions qui intéressent de près le champ portuaire, comme l'aide au développement de nouvelles offres de transport multimodales avec des dispositifs d'aide au démarrage de nouvelles lignes ferroviaires et maritimes, le recensement des infrastructures ferroviaires existantes mais non utilisées jugées structurantes pour le transport du fret en Bretagne, ou le financement de projets portuaires allant du dragage des chenaux pour favoriser l'accueil de navires plus importants à la mise en œuvre d'une plateforme numérique « port numérique de Bretagne » visant à dématérialiser le traitement des marchandises pour fluidifier leur passage.

4.1.3 Le SRADDET de 2019

La région Bretagne a voté son nouveau projet de territoire sous la forme d'un « *schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* » (SRADDET)⁸⁷ le 28 novembre 2019. Elaboré à la suite d'un processus de large concertation avec les parties intéressées dans le cadre de la « *Breizh Cop* »⁸⁸, il a pour ambition d'être le vecteur du développement durable de la région en précisant les objectifs pour mettre en œuvre les transitions climatiques et économiques. Il comprend des orientations stratégiques, 38 objectifs mais aussi des mesures à caractère réglementaire. La stratégie portuaire y est déclinée dans sept sous-objectifs (voir annexe 2).

Parmi les principaux objectifs, cohérents avec les documents précédents (stratégie portuaire et PRAL vus ci-dessus), le SRADDET prévoit : d'encourager le développement des autoroutes de la mer, le cabotage inter-régional et les outils logistiques favorisant l'intermodalité ; d'assurer la compétitivité et la performance de l'offre portuaire bretonne afin de répondre aux opportunités du Brexit, notamment dans les relations avec l'Irlande ; de maintenir et valoriser les offres de services maritimes et ferroviaires, vertueuses pour la décongestion routière, la réduction de l'empreinte carbone des transports et la performance économique régionale. Le SRADDET met en avant également le développement de solutions numériques comme « port numérique de Bretagne » et le soutien des transitions digitales des transports qui favorisent les mutualisations et la personnalisation des services logistiques rendus aux compagnies maritimes, industriels et logisticiens.

⁸⁷Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un document de planification prévu par l'article 10 de la loi Notré de 2015 qui, à l'échelle régionale, précise la stratégie, les objectifs et les règles fixées par la **région** dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire. Il définit en particulier :

- * Les objectifs de la région à moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, d'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets ;

- * Les règles générales prévues par la région pour contribuer à atteindre ces objectifs.

Il intègre plusieurs schémas régionaux thématiques préexistants : schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schéma régional climat air énergie (SRCAE). Le SRADDET doit respecter les objectifs généraux de la réglementation de l'urbanisme tels que définis dans le code de l'urbanisme. Il s'impose notamment à plusieurs autres documents de planification : plan de déplacements urbains (PDU), plan climat air énergie territoriaux (PCAET), charte de parc naturel régional (PNR), schéma de cohérence territoriale (SCoT).

⁸⁸ Sur le modèle des COP internationales, la Breizh COP associe les partenaires socio-économiques, institutionnels ainsi que les citoyens pour élaborer un nouveau projet de territoire pour la Bretagne qui intègre notamment la transition climatique.

4.2 Un bilan mitigé de la réalisation des objectifs

4.2.1 L'échec du développement du trafic conteneurs

4.2.1.1 Le développement de lignes « feeder » : une priorité régulièrement réaffirmée depuis 2009

L'objectif de développement du trafic de conteneurs en Bretagne est rappelé dans tous les principaux documents stratégiques de la région ou de ses concessionnaires portant sur les ports et la logistique publiés depuis plus de dix ans :

- la stratégie portuaire de 2009 pointait déjà la nécessité de « *mener une importante réflexion sur la restructuration du système d'organisation des flux en Bretagne afin de construire une logistique régionale et en optimisant la collecte et la desserte terrestre* » et d'organiser « *une collecte régionale intermodale alliant le fer, la route et le maritime permettant de massifier le trafic sur Brest et de donner à ce port un développement sur ce secteur que justifie sa position privilégiée au sein de l'arc Atlantique* » ;
- la CCI de Brest dans son offre pour la concession du port de commerce en 2008 insistait également sur sa volonté de s'inscrire dans les autoroutes de la mer avec une liaison par voie ferrée avec Paris pour l'acheminement des conteneurs ;
- de même la CCI du Morbihan prévoyait dans son offre en 2008 pour le port de Lorient-Kergroise le développement d'une activité conteneurisée entraînant une escale hebdomadaire d'un caboteur *feeder* à destination du Havre, ainsi qu'une escale d'un roulier entre Saint-Nazaire et l'Espagne ;
- le SRADDET de 2019 fixe un objectif prioritaire de développement du transport maritime conteneurisé au départ et à l'arrivée en Bretagne ;
- le plan régional d'actions logistiques de 2013 met en exergue la nécessité de structurer la logistique sur le territoire et d'améliorer le fret ferroviaire via un maillage territorial.

4.2.1.2 L'absence de développement du trafic conteneur depuis 2009

En 2021, le transport de conteneurs reste encore très peu développé en Bretagne.

Contrairement aux engagements de la CCIM dans son offre pour la concession 2009-2018, aucun trafic de conteneurs n'a été organisé au départ de Lorient. Aucune escale de roulier qui aurait permis un report du trafic routier vers la voie maritime n'a non plus été mis en place. Dans son offre pour la nouvelle concession 2020-2029, le groupement dirigé par la CCIM n'a d'ailleurs même plus prévu de trafic conteneur ou roulier dans le plan d'exploitation. La CCIM considère en effet qu'une nouvelle ligne de *feeder* au départ de Lorient, compte tenu de l'absence actuelle de besoins identifiés et de la concurrence de Brest et de Nantes Saint-Nazaire, ne serait pas justifiée.

Sur Brest, le développement annoncé n'a pas non plus eu lieu. Un trafic de conteneurs existait avant le transfert du port vers la région, mais il n'a pas progressé. Le nombre de conteneurs « EVP »⁸⁹ manipulés décroît continuellement depuis 2013 (36 264 en 2020).

⁸⁹ Les dimensions des conteneurs maritimes sont standardisées selon des normes internationales ; ils mesurent ainsi vingt pieds ou quarante pieds. La capacité d'un navire sera mesurée alors en « équivalent vingt pieds » ou EVP, un conteneur quarante pieds valant deux EVP.

Tableau n° 18 : Nombre de conteneurs transitant par le port de Brest

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nb EVP	33 313	42 695	54 190	48 385	58 946	54 405	48 280	42 647	45 695	43 593	41 522	36 264

Source : rapports d'activité sauf en 2020 : statistiques mensuelles.

Le secteur des marchandises transportées par conteneur a souffert des difficultés rencontrées par les deux principaux abattoirs de volailles bretons, le transport de viandes congelées, son marché historique, étant passé de 367 232 tonnes en 2011 à 138 419 tonnes en 2020. Cette diminution n'a pas été compensée par le développement des exportations de lait en poudre lié à la mise en exploitation d'une usine à Carhaix-Plouguer en 2016.

Dans les autres ports, le développement du trafic conteneurisé est également un échec. Alors qu'il a été jugé prioritaire par la Breizh Cop en 2019, les nouveaux concessionnaires de Lorient et Saint-Malo en 2020 n'ont même pas mentionné son développement.

L'hypothèse adoptée en 2009 d'un report d'une partie du trafic routier européen entre l'Espagne et l'Europe du Nord qui traverse aujourd'hui la France vers les ports bretons, ne s'est pas vérifiée.

4.2.1.3 L'insuffisance des actions de la région pour développer le trafic conteneur

Le développement du trafic de conteneurs suppose une sensibilisation des entreprises bretonnes à l'intérêt de la voie maritime comme mode de transport des marchandises en lieu et place de la route. La voie maritime est en effet soumise à la concurrence du transport routier qui demeure économiquement largement plus intéressant pour les entreprises locales. En outre, les ports bretons souffrent d'être éloignés des zones économiques européennes majeures et de l'absence de desserte ferroviaire suffisante pour pouvoir attirer des entreprises extérieures à la Bretagne. La région, consciente également que le report de la route vers la voie maritime ne se réalisera que s'il est bénéfique pour les entreprises, a cherché à lever les freins à son développement, sans succès notables jusqu'à présent.

Les pistes envisagées pour favoriser le transport de conteneurs sont nombreuses :

- incitations pour les entreprises notamment par la création de certificats d'économie d'énergie au bénéfice des chargeurs qui feraient le choix du report modal vers le maritime et/ou le fer, avec des subventions à la clé ;
- service de soutien aux entreprises pour l'optimisation de leur chaîne logistique, de nombreuses entreprises de taille moyenne ne pouvant dédier de personnel à la logistique, ce qui induit une méconnaissance des possibilités (de transport maritime ou ferroviaire notamment) ;
- amélioration de l'offre de service ferroviaire pour le fret par la réservation de sillons permettant de fiabiliser la massification de bout en bout d'un trajet pour le chargeur qui se verra ainsi offrir un service global et non plus un simple tronçon maritime ;

- amélioration des connexions avec le reste du réseau européen de transports, les ports bretons n'étant pas actuellement inclus dans le maillon central du réseau transeuropéen des transports (RTE-T)⁹⁰, ce qui les exclut de subventions importantes pour leur développement ; la région se mobilise ainsi aux côtés de l'État pour maintenir ses ports dans le RTE-T global et faire inscrire celui de Brest dans le RTE- central de façon à faciliter la réussite des projets de création de lignes maritimes.

4.2.2 Une gestion du domaine public maritime en voie d'amélioration

Dans le cadre de la stratégie portuaire élaborée en 2009, pointant une diversité de pratiques entre les ports récemment transférés et une insuffisance d'espaces disponibles notamment à Lorient et Saint-Malo, la région avait jugé nécessaire qu'une réflexion sur l'affectation et la valorisation du domaine portuaire à l'échelle régionale soit formalisée pour mieux accompagner le développement des activités tout en assurant une équité territoriale.

Le PRAL⁹¹ et le SRADDET⁹² ont renforcé cet objectif en reprenant dans leurs actions cette logique d'optimisation du foncier disponible, dans la perspective de réaffirmer la vocation des espaces portuaires au service des projets économiques en lien avec la mer, en particulier à Saint-Malo, Lorient et Brest.

4.2.2.1 Une doctrine actualisée qui permet à la région de piloter la gestion du foncier concédé

Les lignes directrices de la gestion domaniale ont été dessinées en 2007. En 2017, la région a actualisé sa doctrine en poursuivant ses trois objectifs initiaux, qui étaient d'établir un diagnostic en concertation avec tous les acteurs de la place portuaire, d'encourager les investissements et de sécuriser les actes.

Dans cet esprit, la région a cherché dès l'origine à favoriser la réalisation d'investissements privés sur le domaine portuaire par la délivrance d'autorisations d'occupation temporaires (AOT) constitutives de droits réels. Les conditions de mise en concurrence des candidats (délais de publicité) ont été fixées dès 2007 alors qu'elle n'est devenue une obligation qu'en 2017⁹³. Un principe de tarification différenciée tenant compte de la valeur économique des droits accordés et des marchés immobiliers locaux a été acté. Les règles relatives à la durée des AOT en fonction des projets de développement des futurs occupants et aux conditions de renouvellement des contrats ont été précisées.

⁹⁰ Le RTE-T est un programme de développement des infrastructures des transports au sein de l'Union Européenne qui vise à faciliter les connexions entre réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux ainsi que les ports et les aéroports. Le réseau central concerne les connexions les plus importantes.

⁹¹ Plan régional d'actions logistiques - Action clé 3.

⁹² Projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – objectif 8.

⁹³ Ordonnance 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques.

Le rôle de chacun des acteurs concernés a été mieux défini dans la procédure d'attribution⁹⁴, et des modèles de contrats ont été élaborés par la région afin de sécuriser les pratiques, ainsi qu'un guide de gestion du domaine portuaire régional concédé. Pour donner plus de force à ces lignes directrices, la région les a intégrées dans les nouveaux contrats passés avec les concessionnaires des ports de Saint-Malo-Cancale et Lorient.

4.2.2.2 Des outils de contrôle et de suivi

Pour veiller à l'application de sa doctrine, la région a instauré à partir de 2017 une commission domaniale associant les acteurs de la place portuaire dans une logique d'anticipation et d'accompagnement des projets des entreprises. D'abord expérimentée durant les anciens contrats de concession, elle a été officialisée dans les nouveaux contrats (Lorient et Saint-Malo). Son fonctionnement est décrit de manière succincte, la région ne souhaitant pas figer le périmètre de sa composition ni sa fréquence. Dans les faits, cette commission se réunit pour rendre un avis sur le respect des procédures, le suivi des contrats d'AOT et les projets en cours. Ces rencontres sont également l'occasion pour la région de sensibiliser les concessionnaires aux réflexions qu'elle engage en matière de domanialité et de faire le point sur les évolutions réglementaires.

Pour compléter ce dispositif de suivi, les antennes portuaires disposent d'un outil de supervision qui permet désormais de visualiser l'état des AOT attribuées par parcelle avec leurs caractéristiques détaillées et les échéances des contrats.

4.2.3 Le « port numérique de Bretagne »

4.2.3.1 L'application « Gedour » pour les mouvements de navires

La région Bretagne a installé depuis 2011 sur les ports de Saint-Malo, Lorient et Brest un système informatique permettant aux acteurs de la vie portuaire de travailler ensemble, en toute sécurité⁹⁵, dénommé « Gedour »⁹⁶. Il couvre tous les processus de l'escale d'un navire, tout en facilitant l'accomplissement des formalités déclaratives réglementaires. Il s'adresse aux déclarants (capitaines ou représentants de navire, transitaires), aux officiers de port, aux gestionnaires de port et à l'ensemble des prestataires intervenant lors de l'escale d'un navire. Il a été étendu à Roscoff, Le Légué et Concarneau à partir de 2017.

⁹⁴ La région a fait les choix d'agréer les contrats par l'intermédiaire de ses antennes pour les AOT constitutives de droits réels et d'apposer un visa simple pour les AOT de droits simples. Les procédures prévoient l'intervention des services gestionnaires de la région à chaque étape du processus.

⁹⁵ Ce système est un « Port Community System » qui permet la gestion dématérialisée des escales conformément au règlement européen 2019-1239 établissant un système de guichet unique maritime européen.

⁹⁶ Gedour : vigie en breton.

La capitainerie renseigne l'application, chaque fois qu'un navire entre ou sort du port, avec de nombreuses données⁹⁷. Les opérateurs portuaires (commissionnaires de transport) alimentent ensuite les données marchandises avec un détail plus fin⁹⁸. La région Bretagne a accès à ces informations (comme les concessionnaires) et extrait ces données quotidiennement pour un suivi du trafic.

4.2.3.2 L'application « AP+ » pour les marchandises

Depuis 2016, la région Bretagne a doté les ports du Cargo Community System (CCS) « AP+ »⁹⁹ qui a pour but de répondre aux besoins de fluidité, de sécurité et de traçabilité de la marchandise en accélérant les processus de transmission d'information entre professionnels privés et administrations publiques. Le service des douanes y valide les droits de ports, les tonnages déclarés et donne les autorisations pour le chargement/déchargement des marchandises. Après le départ du navire, les informations relatives à la marchandise dans AP+ sont mises à jour automatiquement dans Gedour.

Les données sont ensuite consolidées et exploitées à des fins statistiques par la région Bretagne et obligatoirement transmises mensuellement au SDES (service développement des études statistiques) du ministère du développement durable qui les exploite et les intègre dans Eurostat.

4.3 Les enjeux du projet d'extension du port de Brest

4.3.1 Le projet politique : conforter la place portuaire de Brest

4.3.1.1 Les caractéristiques du port de Brest

Le port de commerce de Brest est l'un des trois transférés en 2007 par l'État à la région Bretagne. À cette date, son trafic était globalement comparable à celui de ses concurrents avec des volumes compris entre 2 et 3 millions de tonnes, partagés entre l'agro-alimentaire, les produits pétroliers et les matériaux de construction. Comme les autres ports bretons, il représentait un outil logistique important pour l'économie de son arrière-pays, notamment pour l'industrie agro-alimentaire. Le port de Brest a également l'avantage d'être accessible à toute heure, comme celui de Lorient.

⁹⁷ Le nom du bateau, le numéro « Lloyd », le pavillon, les caractéristiques du navire, les informations techniques concernant le pilotage, le remorquage, le mouillage et les informations sur la marchandise prévisionnelle ainsi que sur les passagers. Une DN (déclaration navire) et DSM (déclaration sommaire de marchandises) sont ainsi générées dans Gedour.

⁹⁸ Code NST et libellé de la marchandise, conditionnement, tonnage, port de provenance (ou de destination) de la marchandise, nombre de conteneurs si la marchandise est conteneurisée.

⁹⁹ Ce logiciel est en cours de remplacement par un nouveau logiciel plus ergonomique et mieux intégré avec celui des escales.

Par rapport à ses deux concurrents régionaux, il présentait en plus deux atouts importants. D'une part, il bénéficie d'un positionnement privilégié, à l'entrée de la Manche, et à proximité du rail d'Ouessant, qui est un des principaux couloirs maritimes dans le monde où transite une grande partie des navires qui relient l'Extrême-Orient à l'Europe du Nord, mais aussi à équidistance entre l'Europe du Nord et la péninsule ibérique. D'autre part, il bénéficiait, lors de son transfert, de réserves foncières importantes, avec 40 hectares de terre-pleins non aménagés à son extrémité est.

Carte n°3 : Port de Brest – vue aérienne



Source : Région Bretagne.

Parmi les trois ports bretons transférés, celui de Brest présentait donc le potentiel de développement le plus important.

4.3.1.2 Le projet de développement

Dès 2009, un projet de développement du port de Brest a été initié, axé sur deux objectifs principaux.

Le premier portait sur le développement de l'activité historique du port de commerce grâce notamment à l'amélioration des conditions nautiques d'accès aux quais des terminaux vrac et multimodal (augmentation de la profondeur des chenaux d'accès et des souilles¹⁰⁰ des quais¹⁰¹).

¹⁰⁰ Souille : approfondissement portuaire dragué afin d'augmenter le tirant d'eau accessible.

¹⁰¹ Cet objectif trouve sa justification dans le potentiel de développement des trafics de vrac agroalimentaires et de conteneurs qui sont aujourd'hui limités par les contraintes physiques d'accès aux quais, à savoir la profondeur du chenal d'accès et la profondeur des souilles des quais : les plus grands navires ne peuvent entrer et sortir du port qu'à certains horaires de marées leur permettant de manœuvrer et naviguer dans le port, la taille des navires étant limitée par la profondeur des souilles des quais qui limite leur tirant d'eau ; les caractéristiques de la flotte mondiale conduisent à utiliser des navires de dimensions trop importantes pour les caractéristiques physiques du port de Brest et à ne les charger que partiellement pour réduire leur tirant d'eau. Ces contraintes génèrent des surcoûts

Le second portait sur la construction d'un terminal industrialo-portuaire dédié aux énergies marines renouvelables (EMR). L'objectif de l'État¹⁰² en 2009 était en effet de porter la part des énergies renouvelables à au moins 23 % de la consommation d'énergie finale d'ici à 2020, dont 6 000 MW issus d'énergies marines renouvelables. Un premier appel d'offres a été lancé le 5 juillet 2011 portant sur des parcs éoliens offshore pour une puissance maximale de 3000 MW sur cinq lots répartis le long du littoral français, dont un de 500 MW dans la baie de Saint-Brieuc¹⁰³. Pour les élus de la région, ce projet était une opportunité pour créer en Bretagne une nouvelle filière industrielle sur le site de Brest, qui présentait plusieurs avantages par rapport à ses concurrents régionaux. Les activités industrielles liées aux EMR ont en effet besoin d'être proches, afin de limiter les déplacements, de quais ayant une résistance spécifique adaptée aux colis lourds, et de terre-pleins suffisants pour entreposer des colis volumineux. Le fait qu'il existait déjà en 2009 une quarantaine d'hectares de polder¹⁰⁴ encore inutilisés, avec la possibilité d'augmenter encore ces surfaces en avançant sur la mer, donnait un avantage important au site de Brest, qui bénéficiait également de l'atout de sa localisation¹⁰⁵ et de son environnement industriel et scientifique pluridisciplinaire tourné vers les énergies marines.

4.3.2 Le projet technique

4.3.2.1 La réalisation du premier objectif

Le premier objectif d'amélioration des accès nautiques aux terminaux vrac agro-alimentaires et multimodal a été atteint sans difficultés en 2019. Des opérations de dragage des souilles des quais et du chenal d'accès ont été réalisées afin de permettre l'accès des vraquiers de type « Panamax »¹⁰⁶ au quai « vrac » et des navires un peu moins importants au quai « multimodal », à pleine charge, et sur une durée significativement plus élevée avec une plage horaire la plus large possible autour de chaque pleine mer.

importants pour les entreprises utilisatrices du port et obèrent leur développement, ce qui impacte par ricochet toute l'économie de l'arrière-pays du port.

¹⁰² Objectif inscrit dans la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹⁰³ Par arrêté du 18 avril 2012, la société Ailes Marines s'est vu accorder une autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité. Après avoir déposé une demande de concession pour l'utilisation de domaine maritime en octobre 2015, une convention d'occupation du domaine est signée le 18 avril 2017.

¹⁰⁴ Le polder de 40 hectares avait été créé en 1978 pour accueillir les sédiments dragués lors de la construction de la forme de radoub de la construction navale qui se situe à proximité immédiate du nouveau terminal EMR.

¹⁰⁵ Selon une note adressée à la chambre par la région Bretagne : « *La Bretagne bénéficie d'un potentiel naturel exceptionnel pour le développement de ces technologies et Brest peut desservir la côte Sud comme la côte Nord. Ensuite, la France se lance dans le développement de cette filière aussi bien dans la Manche que l'Atlantique et Brest se trouve au carrefour de ces deux façades maritimes. Enfin, les pays d'Europe du Nord accélèrent un développement amorcé depuis plus longtemps et Brest est bien positionné pour servir de port de base à des projets situés au Sud du Royaume-Uni ou à l'entrée de la mer du Nord.* »

¹⁰⁶ Les navires de type Panamax sont les plus grands qui peuvent passer par le canal de Panama, soit des navires de 70 000 tonnes de port en lourd (TPL), 195-200m de long, 32 mètres de large, 12,0-12,70 mètres de tirant d'eau.

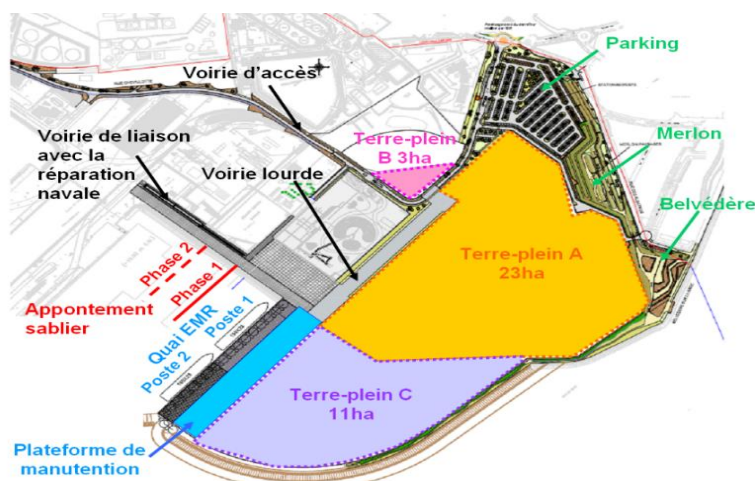
4.3.2.2 La réalisation du deuxième objectif

Le projet initial consistait précisément à :

- consolider et aménager 26 hectares du polder de 1978, et créer dans le prolongement une nouvelle zone d'une douzaine d'hectares par poldérisation (terre-plein C sur le plan ci-dessous) ;
- construire deux postes à quai de 150 mètres linéaires adaptés aux colis lourds, accessibles aux navires avec un tirant d'eau de 12 mètres ;
- construire des parkings et des voiries adaptées aux colis lourds entre l'aire de réparation navale et le terminal EMR.

Il s'agit d'un projet complexe dont la majeure partie des travaux a dû être réalisée simultanément. La mise de la zone d'activité à disposition des industriels n'avait de sens que si ces derniers pouvaient bénéficier en même temps d'un poste à quai, ce qui impliquait le dragage d'un chenal d'accès. Le nouveau polder, construit en partie avec les sédiments issus du dragage, devait également être aménagé concomitamment.

Carte n°4 : Plan du projet d'extension du port de Brest



Source : Région Bretagne.

4.3.2.3 Le coût initial du projet d'extension du port de Brest

Le coût global du projet était estimé au début de l'opération en 2013 à environ 220 M€ dont 80 % dédiés au seul terminal EMR. Jusqu'à l'arrêt des travaux en raison des défaillances de la structure du nouveau quai, aucun dépassement majeur n'était constaté. Début 2021, les dépenses engagées s'élevaient en effet à 202,037 M€ correspondant aux études, à la viabilisation du polder sur 26 hectares, à la construction du nouveau polder de 12 hectares, à la construction d'un des deux postes à quai de 150 mètres accessibles par un chenal calibré à la cote – 12 mètres, et à la création de voiries reliant les polders au reste de la zone portuaire. Sur ce total, 168 M€ avaient été effectivement mandatés. La phase 2 qui correspondait notamment à la création du deuxième poste à quai, n'était pas encore engagée et était estimée à environ 20 M€.

Tableau n° 19 : Projet d'extension du port de Brest - dépenses d'investissement (au 8 février 2021)

Typologie dépenses (en €)	Total affecté	Total engagé	Total liquidé
Centre interprétation	91 162,69	91 162,69	91 162,69
Concertation publique	132 516,80	132 516,80	132 516,80
Consolidation polder	1 500 000,00	1 500 000,00	1 500 000,00
Déplacement usine Lafarge	7 563 000,00	7 563 000,00	7 563 000,00
Enquête publique	174 798,89	174 798,89	174 798,89
Etudes	18 827 849,02	15 882 357,59	13 815 824,46
Travaux connexes	1 338 000,00	301 497,70	278 238,56
Travaux maritimes - Digue	50 260 696,51	50 240 857,97	50 240 857,97
Travaux maritimes - Dragages	33 730 000,00	33 730 000,00	13 515 113,76
Travaux maritimes - Poste à quai	5 728 500,00	5 728 399,00	361 893,27
Travaux maritimes - Quai	56 200 000,00	56 200 000,00	52 223 688,75
Travaux terrestres	31 266 332,35	30 492 899,75	28 137 927,25
Total général	206 812 856,26	202 037 490,39	168 035 022,40

Source : Région Bretagne.

4.3.3 Le retard pris dans l'avancement des travaux et les surcoûts induits

4.3.3.1 L'arrêt des travaux sur le quai

L'ensemble des travaux prévus devait être terminé avant la fin de l'année 2020.

Or, en avril 2019, alors que le chantier en était à ses dernières étapes, le constructeur et le maître d'œuvre ont constaté une déformation inquiétante dans la structure métallique du quai sur deux-tiers de sa longueur, ce qui a entraîné l'arrêt immédiat des travaux. Entre l'été et l'automne 2019, des relevés et mesures sur site ont été réalisés pour vérifier les paramètres entrant dans la conception de l'ouvrage et une esquisse de solution de renforcement de la structure métallique a pu être imaginée. Le premier semestre 2020 a été consacré aux études nécessaires.

Les solutions finalement retenues, qui visent notamment à renforcer le rideau avant par une structure en béton et à poser des tirants métalliques pour renforcer l'ensemble de la structure, représentent un coût supplémentaire de 85 M€ pour le seul quai, auquel il convient d'ajouter un surcoût pour le dragage d'environ 7 M€¹⁰⁷, portant le coût de l'ensemble de l'opération à plus de 312 M€. En plus du surcoût qui représente 40 % du coût initial, un retard de deux ans minimum est à présent acté, repoussant la fin des travaux à la fin de l'année 2022.

¹⁰⁷ L'arrêt des travaux sur le quai et l'impossibilité pour des raisons environnementales d'intervenir pendant l'été avaient entraîné le départ des navires spécialisés, alors que les travaux de dragage n'étaient pas terminés. Leur retour entraînera de facto un surcoût estimé à 7 M€.

4.3.3.2 Un surcoût pour la région finalement contenu

En parallèle aux études techniques visant à trouver une solution, une procédure judiciaire avait initialement été engagée afin de protéger les intérêts de la région, compte tenu du refus de la compagnie d'assurance tout risque chantier de couvrir le sinistre.

L'objectif pour la région était toutefois de mettre en service un poste à quai sur les deux prévus sans attendre l'issue judiciaire, afin de garantir le plus rapidement possible aux industriels de la filière EMR qui souhaiteraient s'installer sur la zone d'activité attenante un accès nautique, qui est la condition de leur implantation à Brest. Une négociation s'est donc déroulée parallèlement avec les entreprises dans le but de réaliser le chantier en temps masqué par rapport à la procédure judiciaire, sans que cela emporte reconnaissance de leur responsabilité par les différentes parties. L'objet de cette négociation était le préfinancement des travaux nécessaires au renforcement de la première moitié du quai, « *pour le compte de qui il appartiendra* » une fois un jugement prononcé.

Afin de ne pas augmenter les retards, les travaux du quai ont débuté au début de l'année 2021 dans ce cadre. La mise en service du quai nécessitait en effet des interventions à réaliser selon un calendrier précis¹⁰⁸. Il était convenu que la transaction globale viendrait annuler ce premier schéma et permettre la poursuite des travaux, dans la continuité, y compris pour le deuxième poste à quai.

Dans l'intervalle, en septembre 2020, l'assureur tout risque chantier avait fait savoir qu'il était prêt à négocier et apurer totalement le contentieux en cours. L'objet de cette seconde négociation était le financement des travaux de renforcement de la totalité du quai pour solde de tout compte et fin de la procédure judiciaire¹⁰⁹. Les parties sont parvenues à un accord global de financement de l'intégralité des travaux supplémentaires estimés à 85 M€ au total, matérialisé dans deux protocoles à valeur transactionnelle, qui revêtent un caractère définitif, insusceptible de tout recours ultérieur. Les deux protocoles ont été validés par la commission permanente de la région le 8 mars 2021.

La région met fin aux contentieux engagés contre l'assureur et contre le maître d'œuvre et les entreprises de travaux.

Aux termes de l'accord conclu, et dans le cadre contractuel du marché de construction du quai et du marché de maîtrise d'œuvre de l'opération, il a été convenu que la région :

- verse un montant de 3 M€ aux entreprises pour les travaux de renforcement liés au sinistre, au titre d'une participation globale et forfaitaire ;

¹⁰⁸ D'abord la réalisation des travaux de renforcement et ensuite la reprise des dragages afin de creuser les fonds à 12 m devant le quai. Les dragages n'étant autorisés qu'entre octobre et avril pour des raisons environnementales (des dragages pendant l'été auraient risqué de provoquer une contamination des eaux par la prolifération d'une algue nocive pour les produits de la mer), les travaux de renforcement du quai devaient ainsi démarrer en janvier 2021 pour être terminés en octobre 2021.

¹⁰⁹ Cette transaction porte sur la livraison de la totalité du quai en 2022 réduisant de ce fait les préjudices de la région dont ceux relatifs au projet d'accueil de la filière EMR. C'est pourquoi cette transaction globale est l'objectif visé. Néanmoins, la négociation impliquant de nombreuses parties (assurance tout risque chantier, assurances en responsabilité civile, constructeurs, maître d'œuvre, maître d'ouvrage), il n'a pas été possible de conclure sur la transaction globale avant la fin de l'année 2020.

- reporte le délai global d'exécution (livraison du quai) au 31 décembre 2022 et en conséquence renonce aux pénalités de retard résultant des retards déjà constatés (estimées à 5 M€), tout en gardant le droit de rechercher la responsabilité du maître d'œuvre et des entreprises si des retards étaient à nouveau constatés, occasionnant des préjudices à d'autres intervenants du chantier (groupement chargé du dragage notamment) ;
- endosse intégralement toute réclamation ultérieure d'un intervenant au chantier pour des faits liés au sinistre (en particulier il était d'ores et déjà connu que le titulaire du lot dragage déposera une réclamation de l'ordre de 7 M€¹¹⁰ ; le risque lié à d'autres réclamations a été évalué à moins de 1 M€) ;
- renonce dans les conditions prévues au protocole à la poursuite des expertises par voie judiciaire, et conserve les frais d'expertise et honoraires d'expert à sa charge.

Le groupement des entreprises de travaux et le maître d'œuvre se sont engagés :

- à réaliser la solution réparatoire définie, à leurs frais, moyennant les indemnités des assureurs à percevoir, conformément au calendrier arrêté, et dans le respect des performances attendues de l'ouvrage ;
- à réaliser ces études et travaux sans versement complémentaire de la part de la région ;
- à assumer le coût des frais de représentation en justice dans le cadre du référé expertise.

Le coût de l'opération, initialement annoncé par la région à 220 M€ dépasse ainsi, sept ans plus tard, 312 M€ (220+85+7), soit une hausse de plus de 40 %. Néanmoins, les deux protocoles signés limitent le surcoût à la charge de la région à 10 M€, soit à la date du présent rapport et sous réserve de nouveaux incidents, 4 % du montant initial.

4.3.4 Un projet qui risque de s'avérer a posteriori surdimensionné

4.3.4.1 Des ambitions d'activités en Bretagne revues à la baisse pour le projet d'Ailes Marines

Le projet d'extension du port de Brest avait été initié notamment pour permettre l'accueil d'une filière EMR. L'aménagement d'un « parc éolien » en baie de Saint-Brieuc décidé par l'État était l'opportunité pour le démarrage d'une nouvelle activité industrielle en Bretagne, créatrice d'emplois. Toutefois, les objectifs initiaux de création d'emplois ont été revus à la baisse.

¹¹⁰ En effet, les dragages devaient s'effectuer pendant la saison 2019-2020 en une seule fois. Du fait de l'arrêt de chantier du quai, le titulaire du lot dragage n'a pu réaliser que les dragages prévus dans le chenal du port et devant les quais historiques. Les sédiments ont été déposés dans le casier d'accueil (constitué par la digue et le quai) puis le titulaire a replié son chantier et démobilité ses dragues. Lorsqu'il reviendra en octobre 2021 pour draguer devant le quai, il aura surveillé le casier des sédiments (fonctionnement de pompes) pendant une année et demi, ce qui n'était pas prévu, il devra amener et replier son chantier et notamment ses engins de dragages (très coûteux) une fois de plus que prévu, il devra mobiliser ses équipes sur une nouvelle saison de 6 mois alors que les opérations se faisaient initialement en parallèle.

Après avoir été retenu par l'État le 23 avril 2012 dans le cadre d'un appel d'offres¹¹¹, pour la création d'un champ de 62 éoliennes d'une puissance de 496 MW en baie de Saint-Brieuc, le consortium Ailes Marines avait annoncé la création de 1 000 emplois directs en Bretagne dont, sur la durée du projet, 500 pour la fabrication des jackets¹¹² et 200 pour la fabrication de la sous-station¹¹³ à Brest, 160 pour l'installation en mer, puis pendant 20 ans, 140 pour la maintenance. Un millier d'autres emplois devait être créé hors de la Bretagne et notamment au Havre où devait être construite une usine de fabrication d'éoliennes.

Ensuite, lors de l'enquête publique qui a eu lieu en 2016, la mention de la fabrication de la sous-station à Brest avait disparu et les 500 emplois pour la fabrication des jackets étaient désormais répartis entre Brest et Saint-Nazaire du fait du changement de stratégie de l'industriel pressenti à l'époque. Le nombre d'emplois passait donc de 1 000 à 500 environ en Bretagne.

Enfin, à la suite de la diminution des tarifs de rachat de l'électricité par l'État (de 200 à 155 € le MW), l'entreprise attributaire a souhaité réduire ses coûts en produisant en Espagne. Après négociation, la production des jackets a été partagée entre l'Espagne et Brest¹¹⁴. L'entreprise s'est finalement engagée à employer des personnels sur Brest pour l'équivalent de 900 000 heures de travail sur la durée du projet entre juillet 2019 et juillet 2022, soit une moyenne de moins de 200 ETP sur la période, nettement inférieure aux 700 promis en 2012.

4.3.4.2 Le risque d'une mise en service trop tardive du quai EMR

Le nouveau terminal EMR de Brest devait être opérationnel dès 2020 et être utilisé pour l'importation des tubes métalliques nécessaires à la fabrication des jackets puis pour l'acheminement des éléments construits vers l'Espagne pour l'assemblage terminal. Or, les retards dans la livraison du quai EMR ont conduit les responsables du projet à trouver des solutions palliatives. L'industriel a dû en effet recourir à un quai de l'aire de réparation navale situé à proximité pour décharger les tubes métalliques. Les éléments assemblés quitteront Brest via le même quai, ce qui rend de facto le futur quai EMR non indispensable pour le projet du parc éolien de la baie de Saint-Brieuc.

Toutefois, Ailes Marines a annoncé le 26 mars 2021 que les mâts des 62 éoliennes fabriquées au Havre seraient assemblés sur le polder de Brest, nécessitant alors impérativement la disponibilité du quai EMR¹¹⁵. Celui-ci devra donc être prêt fin 2022 lorsque l'unité de production destinée à assembler les mats sera opérationnelle. À défaut, l'entreprise devra trouver une autre solution, en dehors de Brest, ce qui rendrait alors le terminal EMR de Brest dans sa configuration complète inutile pour le projet briochin.

¹¹¹ À la suite du Grenelle de l'environnement en 2007 et de l'engagement de l'État dans la voie de la transition énergétique, celui-ci avait lancé plusieurs appels d'offres pour des champs d'éoliennes en mer (« offshore ») sur cinq zones littorales dont trois en Normandie, une en Pays de Loire et une en Bretagne, en baie de Saint-Brieuc.

¹¹² Une fondation dite « jacket » se présente sous la forme d'une tour-treillis d'acier tubulaire, reposant sur quatre pieds ancrés sur les fonds sous-marins par des pieux, sur laquelle l'éolienne sera posée.

¹¹³ Les éoliennes feront toutes converger leur production d'électricité vers les transformateurs d'une sous-station installée au centre du parc éolien et qui transmettra ensuite le courant sur le continent.

¹¹⁴ Une partie de 37 jackets sur les 62 sera fabriquée à Brest avant de rejoindre l'Espagne où tous les éléments seront assemblés avant de repartir vers la baie de Saint-Brieuc pour y être implantés.

¹¹⁵ Le quai de l'aire de réparation navale ne peut supporter le poids d'un mât d'éolienne.

4.3.4.3 Les perspectives du port EMR au-delà du parc éolien briochin

La région Bretagne a pour objectif de conserver une filière EMR sur le site de Brest après la fin du projet de la baie de Saint-Brieuc, considérant que le marché de l'éolien offshore en Europe justifie la présence d'une plateforme dédiée. Les entreprises installées à Brest pourraient ainsi demeurer sur place à l'issue du projet. Une implantation à la pointe bretonne serait notamment un atout pour les entreprises espagnoles pour rayonner plus facilement vers le nord de l'Europe où se situe l'essentiel du marché des EMR. La région Bretagne espère également développer de nouveaux parcs en Bretagne avec la technologie des éoliennes flottantes, qui ont l'avantage de pouvoir être implantées plus au large, où les vents sont plus forts et plus réguliers. Ces nouvelles éoliennes pourraient être installées depuis Brest.

Si le constat d'un développement du marché de l'éolien offshore à l'échelle mondiale et européenne ne paraît pas contestable, le projet brestois pourrait néanmoins souffrir de la concurrence d'autres sites, déjà opérationnels. Chaque région littorale française a en effet construit sa propre zone dédiée aux EMR. La Normandie, notamment, a investi sur Cherbourg 100 M€ pour aménager une zone de 100 hectares dont 39 gagnés sur la mer, avec un quai EMR de 320 mètres de long pouvant supporter des charges de 15 tonnes par m², et qui est opérationnel depuis 2015. Cette zone accueille notamment depuis 2018 une entreprise de construction de pales d'éoliennes. Elle sera occupée par l'installation des parcs éoliens normands, mais elle présentera ensuite l'avantage d'être encore plus proche que Brest des zones de l'Europe du Nord où se situe l'essentiel du marché. La Normandie accueillera également au Havre l'usine Siemens Gamesa qui produira les éoliennes pour cinq des six parcs actuellement en cours de développement en France, dont celui de Saint-Brieuc. Quant aux régions Pays de la Loire et Nouvelle Aquitaine, elles se sont également organisées pour accueillir les installations nécessaires à l'aménagement du parc éolien de Saint-Nazaire. Le Grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire a ainsi accueilli une usine de nacelles à Montoir et aménagé une zone de 12 hectares à Saint-Nazaire pour y assembler les éoliennes.

CONCLUSION SUR LA STRATÉGIE PORTUAIRE

En conclusion, le bilan des axes de développement visés par la stratégie portuaire définie en 2009 et dans les documents ultérieurs reste mitigé, à l'exception notable du grand et emblématique projet d'extension du port de Brest, qui n'est toutefois pas exempt de risques.

En effet, l'activité des principaux ports de commerce bretons en 2021 est proche de celle de 2007. Les trafics essentiellement liés à une activité industrielle ont été confortés et se sont globalement maintenus ; en revanche, le développement du trafic de conteneurs, désigné comme une priorité depuis plusieurs années, se heurte encore à la concurrence du transport routier. En 2021, cette activité reste, comme elle l'était en 2009, cantonnée à Brest, sur un marché spécifique (exportation de volailles congelées) voué à décliner.

En revanche la volonté de construire un pôle spécialisé sur les EMR sur le port de Brest est en voie de se concrétiser avec la fin d'un ensemble de travaux portant sur la construction d'un quai, d'un chenal d'accès à ce quai et d'une zone de 40 hectares attenante pour un coût initial de 220 M€. En 2019, les travaux ont dû toutefois être arrêtés à la suite de malformations découvertes sur le quai et n'ont repris qu'au début de 2021, avec un surcoût estimé à 92 M€, dont 10 M€ seront à la charge de la région, le solde étant pris en charge par les assurances et les entreprises. Ce pôle EMR brestois risque toutefois de ne pas être utilisé autant qu'initialement prévu pour les travaux d'implantation du premier parc éolien breton en baie de Saint-Brieuc qui ont démarré en mai 2021. Ses perspectives d'utilisation future dépendent également de projets de nouveaux parcs éoliens marins qui n'ont pas encore été décidés et de la capacité à attirer les entreprises du secteur, dans un contexte de vive concurrence avec d'autres régions, notamment en Normandie.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Simulation des indemnités dues au concessionnaire en fin de contrat selon la date de réalisation d'un investissement.....	73
Annexe n° 2.	Les objectifs du SRADDET concernant la politique maritime	74
Annexe n° 3.	Réponse du président de la région Bretagne	Erreur ! Signet non défini.

Annexe n° 1. Simulation des indemnités dues au concessionnaire en fin de contrat selon la date de réalisation d'un investissement

Hypothèse 1 : Investissement de 5 M€ réalisé en 2021 avec un rendement de 4 %

(en €)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	capital restant dû	Trésorerie nette+ indemnité VNC
Autofinancement (corrigé des charges d'intérêt)	2 000 000	2 149 755	2 151 419	2 153 112	2 154 834	2 156 585	2 158 366	2 160 178	2 162 021		
Investissement réalisé : port à sec (amortissable sur 20 ans)	-5 000 000										
Emprunt (taux 1,7 %)	3 000 000										
Remboursement capital		97 139	98 803	100 496	102 218	103 969	105 751	107 562	109 405	2 174 656	
Trésorerie	-	2 052 616	4 105 231	6 157 847	8 210 462	10 263 078	12 315 693	14 368 309	16 420 925		14 246 269
Valeur Nette Comptable (VNC)		4 750 000	4 500 000	4 250 000	4 000 000	3 750 000	3 500 000	3 250 000	3 000 000		3 000 000
Gain pour le concessionnaire en fin de contrat											17 246 269

L'investissement réalisé en 2021, financé avec un emprunt de 3 M€ à 1,7 %, génère 200 000 € de revenus supplémentaires chaque année. L'indemnisation due au concessionnaire s'élève à 17,246 M€ (16,42 M€ de trésorerie avant remboursement du capital restant dû de 2,175 M€, soit 14,246 M€ de trésorerie nette et 3 M€ d'indemnités correspondant à la VNC).

Hypothèse 2 : Investissement de 5 M€ avec un rendement de 4 % réalisé en 2028 (après la première période quinquennale)

(en €)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	capital restant dû	Trésorerie nette
Autofinancement	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 149 600		
Investissement réalisé : port à sec (amortissable sur 20 ans)								-5 000 000			
Pénalités pour retard						- 250 000					
Trésorerie		4 000 000	6 000 000	8 000 000	10 000 000	11 750 000	13 750 000	10 750 000	12 899 600		12 899 600
Valeur Nette Comptable									4 750 000		4 750 000
Gain pour le concessionnaire en fin de contrat											17 649 600

Source : CRC.

L'investissement de 5 M€ est autofinancé en 2028. Il génère un revenu de 200 000 € mais seulement à partir de 2029. Même en tenant compte de la pénalité de 250 000 € payée en 2026, l'indemnisation nette due au concessionnaire s'élève à 17,649 M€ (12,899 M€ de trésorerie prenant en compte la pénalité de 0,25 M€ et 4,75 M€ de VNC). Le concessionnaire a dans le cas d'un investissement décalé de 2021 à 2028, et donc en payant une pénalité de 0,25 M€, une indemnité de fin de contrat supérieure de 403 000 €.

Annexe n° 2. Les objectifs du SRADDET concernant la politique maritime

Objectifs 2- Le SRADDET imagine le champ portuaire comme un lien avec les départements voisins, l'Europe avec qui il sera nécessaire de développer des affinités

2.1- DEVELOPPER DES ALLIANCES AVEC LES REGIONS LIMITROPHES ET PLUS ELOIGNEES EN FONCTION D'ENJEUX STRATEGIQUES

2.2- DANS LE CONTEXTE DU BREXIT, FAIRE DES SOLIDARITES DES REGIONS CELTIQUES UN ATOUT DE DEVELOPPEMENT

Objectif 4 -Le SRADDET souligne des enjeux de logistique faisant apparaitre un besoin d'infrastructure multimodale pour développer le transport de marchandise à cout compétitif.

4.1- ATTEINDRE UN DEVELOPPEMENT SIGNIFICATIF DU TRANSPORT MARITIME CONTENEURISE AU DEPART/ARRIVEE DE BRETAGNE.

4.3- DEVELOPPER DE NOUVELLES CHAINES LOGISTIQUES MARITIMES INNOVANTES ET VERTUEUSES.

Objectif 8- Faire de la mer un levier de développement durable pour l'économie et l'emploi, entrevoir les potentialités en termes d'EMR, en optimisant le foncier de manière à réorganiser, réaffirmer l'espace portuaire et à le destiner à des industriels innovants (voir politique foncière de la Région à travers CCI 35).

8.3- CONSOLIDER ET DEVELOPPER L'ECONOMIE INDUSTRIALO-PORTUAIRE, PAR L'ORIENTATION RESOLUE DES GRANDS PORTS BRETONS COMME PLATEFORMES AU SERVICE DES FILIERES.

Objectif 9 Prioriser le développement des secteurs économiques liés aux transitions

9.3- POSITIONNER LA BRETAGNE COMME REGION LEADER SUR LE MARCHE DES ENERGIES MARINES RENOUVELABLES (EMR)

Objectifs 16- Améliorer collectivement l'offre de transports publics

16.1 RENDRE LES TRANSPORTS PUBLICS PLUS PERFORMANTS (SERVICE, COUT, IMPACT ENVIRONNEMENTAL, SECURITE) EN IMPLIQUANT TOUS LES ACTEURS CONCERNES (CREATION DE LIGNE, DEVELOPPEMENT DES INFRA, GARE MARITIME FLOTTE DU FUTUR

Source : Région Bretagne.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>