

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.