



**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

ROD.0366

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Chambre de commerce et d'industrie de Boulogne-sur-Mer Côte d'Opale -

(Département du Pas-de-Calais)

SUIVI DE LA REPOSE DE L'ORDONNATEUR

Résumé

La chambre de commerce et d'industrie de Boulogne-sur-Mer-Côte d'Opale (CCIBCO) a, outre des missions classiques de représentation du monde de l'entreprise, une activité essentiellement axée sur la gestion pour le compte de l'Etat du port d'intérêt national de Boulogne-sur-Mer.

L'organisation de la CCIBCO qui est définie par son règlement intérieur et est appuyée par une certification ISO 9001, respecte globalement l'ensemble des textes réglementaires applicables aux CCI tant dans les domaines financiers que d'achat public. Toutefois, une disposition importante portant sur la prévention des conflits d'intérêt n'est pas appliquée à la CCIBCO.

La CCIBCO assure la gestion du port par le biais de trois concessions qui concernent respectivement le port de plaisance, les terre-pleins autour du port et l'outillage portuaire. Les deux dernières sont gérées ensemble sous le vocable « port de Boulogne ». Cette fusion de fait -et déjà ancienne- de ces deux concessions, si elle s'explique pour des raisons de rationalisation économique, méconnaît les cahiers des charges. Des difficultés pourraient à terme se poser, notamment parce que les échéances des concessions sont différentes (2016 pour l'outillage et 2035 pour les terre-pleins). Dans le cadre du transfert de propriété du port vers les collectivités territoriales à l'horizon 2007, il paraîtrait en conséquence judicieux d'ouvrir une réflexion sur la possibilité d'une fusion des deux concessions. Il apparaît en outre que les emprunts nécessaires à l'extension de la gare de marée, reconstruite après un incendie, en 1995, ont été, avec l'accord de l'Etat, soustraits de la comptabilité des concessions portuaires, ce qui peut poser problème, du point de vue fiscal et altère en tout état de cause la sincérité des comptes des concessions.

Le déclin de l'activité du port de commerce s'est accéléré avec la fermeture en 2003 de l'usine de ferromanganèse de la COMILOG qui générait la moitié du trafic commercial.

Dans l'attente du plein effet de la relance du Transmanche et de la concrétisation de nouveaux projets, la diminution du chiffre d'affaires retentit sur l'équilibre des services de remorquage et de lamanage et sur leur mode de gestion. La diminution des tonnages de poissons débarqués pèse de son côté sur l'activité du port de pêche mais le maintien d'une flottille artisanale, l'augmentation du prix moyen du poisson et le développement de services (centre de réception et lavage) conduisent à une certaine stabilité du chiffre d'affaires sur les cinq dernières années. De son côté, la gestion des terre-pleins industriels, notamment de la zone de Capécure qui regroupe les entreprises spécialisées dans le mareyage, la salaison, la conserverie, la surgélation et la distribution, représente par contre un chiffre d'affaires en hausse constante et près de 30 % de l'activité marchande des concessions, hors plaisance. Cette dernière concession demeure toutefois un foyer de pertes importantes, dont la CCI a souhaité se séparer, sans parvenir à finaliser le dossier. Elle demeure ainsi gestionnaire du port de plaisance et actionnaire d'une SEM ad hoc, de fait en sommeil.

Dans ces conditions, les résultats d'exploitation connaissent un déficit croissant qui conduit la CCI à dépendre fortement des contributeurs extérieurs, Etat, fonds européens, collectivités territoriales ou leurs groupements, pour le financement des investissements portuaires, y compris en cas d'urgence.

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la chambre de commerce et d'industrie de Boulogne-sur-Mer Côte d'Opale a porté sur la période courant entre l'année 2001 et l'année 2004.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu le 25 mars 2005 avec le président de la chambre de commerce et d'industrie. Lors de sa séance du 19 mai 2005, la chambre avait formulé des observations provisoires qui lui ont été adressées le 3 octobre 2006.

Sa réponse est parvenue à la chambre le 2 décembre 2005.

Des extraits de ces observations avaient par ailleurs été adressés, à la même date, aux personnes visées à l'article R. 241-12 du code des juridictions financières. Il n'y a pas été répondu.

Après avoir examiné les réponses citées, la chambre a, lors de sa séance du 23 février 2006, arrêté les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

I - LE CADRE GENERAL DE LA CHAMBRE DE COMMERCE DE BOULOGNE-SUR-MER-COTE D'OPALE

La chambre de commerce et d'industrie de Boulogne-sur-Mer-Côte d'Opale (CCIBCO) est l'une des 157 chambres de commerce et d'industrie existant en France et l'une des treize de la région Nord - Pas-de-Calais. Elle est compétente sur la majeure partie des arrondissements de Boulogne-sur-Mer et de Montreuil-sur-Mer.

Institution à vocation économique, la CCIBCO est un établissement public de l'Etat doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Conformément à la jurisprudence, elle est plus précisément un établissement public administratif dont seuls certains services peuvent avoir le caractère industriel et commercial. A l'instar des autres chambres de commerce et d'industrie, et à la différence des autres catégories d'établissements publics, la CCIBCO est dirigée non pas par des représentants désignés par l'Etat, mais par des membres élus parmi les chefs d'entreprise. Par ailleurs, elle n'a pas de comptable public mais est dotée d'un trésorier, élu consulaire. Enfin, elle est autorisée à percevoir l'impôt sous la forme de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle.

Conformément à l'article L. 711-8 du code de commerce, la CCIBCO est également concessionnaire pour le compte de l'Etat du port d'intérêt national de Boulogne-sur-Mer à travers trois concessions. Passées en application de l'article L. 711-8 du code de commerce, elles concernent en général l'exploitation des installations portuaires soit directement, soit par le biais de sous concessions comme le lamanage¹ ou le remorquage. Elles intéressent également la gestion de tous les investissements de superstructure c'est-à-dire tous les bâtiments et équipements construits sur la zone portuaire. En revanche, c'est l'Etat, par le biais du service maritime de Boulogne et Calais (SMBC), qui a la responsabilité des investissements d'infrastructure, des quais, chenaux, jetées, feux et balises. D'autre part certains services publics restent des monopoles privés qui échappent à la CCIBCO comme le pilotage notamment. Ce partage des tâches entre la CCIBCO et l'Etat est destiné à évoluer prochainement en application de l'article 30 de la loi n° 2004-809 du

¹ Le lamanage consiste à assurer l'ensemble des opérations d'amarrage et de démarrage des navires escalant dans un port en fixant les aussières aux bollards des quais. Le service est sous l'autorité directe de la Capitainerie.

13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui prévoit le transfert de propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements au plus tard au 1^{er} janvier 2007.

A - Organisation interne de la CCIBCO

Si la loi du 9 avril 1898 demeure la base juridique de l'existence des chambres de commerce et d'industrie, le décret du 18 juillet est venu préciser certaines règles relatives à la composition et au fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie. Le règlement intérieur fixe, entre autres dispositions, les conditions de fonctionnement de toutes les instances dirigeantes prévues par le décret précité. La CCIBCO dispose en conséquence d'une certaine liberté pour définir les modalités de son organisation, même si le règlement intérieur du 24 octobre 2003 a été normalement validé par la préfecture du Pas-de-Calais.

1 - Les instances dirigeantes

L'instance délibérative de la CCIBCO est l'assemblée générale, composée depuis 2004 de trente membres élus pour cinq ans par les quelques 5 700 électeurs de la circonscription. Elle se réunit au moins quatre fois par an et délibère sur tous les domaines de compétence de la CCIBCO, à commencer par le budget annuel. La chambre constate que les professionnels du monde maritime ou du secteur des produits de la mer représentent, au sein de l'assemblée générale élue en 2004, huit membres sur trente, soit 27 % du total.

L'assemblée générale élit ensuite un bureau composé d'un président, d'un premier vice-président, de trois vice-présidents, d'un secrétaire, d'un trésorier et d'un trésorier adjoint. Son rôle est de préparer les assemblées générales, de veiller à l'exécution des délibérations prises par l'assemblée générale et d'assister le président dans l'administration de la CCIBCO. Le président est, en effet, le véritable représentant légal de la CCI dans tous les actes de la vie civile et vis-à-vis des pouvoirs publics. C'est lui qui prend toutes les décisions courantes concourant au fonctionnement de la CCI. Il est enfin responsable de la préparation et de l'exécution du budget et également personne responsable des marchés.

2 - Les commissions

Conformément à son règlement intérieur, l'assemblée générale de la CCIBCO a élu en son sein une commission des finances composée de trois membres et une commission des marchés, appelée désormais commission d'appel d'offres, composée de cinq membres. Une commission de prévention des conflits d'intérêt a également été mise en place conformément au règlement intérieur modifié à la suite d'une circulaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie du 9 août 1999 prise à la suite de dysfonctionnements graves relevés à l'époque dans certaines CCI.

La commission des finances a un rôle important puisqu'elle examine les budgets, le bilan et les comptes de résultats et doit présenter à l'assemblée générale un compte-rendu de cet examen préalablement à l'approbation des comptes. La chambre observe que le contenu de ses investigations est peu critique. L'examen des comptes-rendus de la commission des finances permet en effet de constater que le rapport annuel du directeur administratif et financier ne fait l'objet d'aucune observation des membres de la commission et est repris mot pour mot dans les comptes-rendus des assemblées générales d'approbation des comptes. La chambre remarque également que

les commissions siègent souvent avec seulement deux membres avec voix délibérative, dont l'un avec voix prépondérante, ce qui limite l'intérêt des contributions au débat. En réponse, la CCIBCO indique qu'elle respecte la circulaire n° 1111 du 30 mars 1992 qui stipule (art. 1-6) que « *la commission des finances et la commission des marchés doivent comporter au moins trois membres avec voix délibérative, en précisant que le nombre de membres minimum pour siéger doit être fixé par le règlement intérieur* ».

3 - Organigramme des services de la CCIBCO

La CCIBCO est organisée en six directions ou services dirigés par un directeur général placé sous l'autorité directe du président. Trois directions (direction technique et portuaire, direction services pêche et direction développement portuaire) sont directement liées à l'activité portuaire dans son ensemble sans être liées en particulier à une concession. Les trois autres directions ou services (direction service aux entreprises, direction administrative et financière et service communication) ne travaillent pas spécifiquement pour le port mais restent liés indirectement à son activité.

Une démarche qualité a été engagée en 1998 par la CCIBCO. Son champ d'application s'étend à l'ensemble des activités portuaires et de service, à l'exclusion des instances dirigeantes (présidence, assemblée générale, bureau et commissions). La certification ISO 9001 a été obtenue en avril 2000.

B - Missions de la CCIBCO

La CCIBCO a d'abord une mission générale équivalente à celle de toutes les CCI, liée notamment aux fonctions de conseil et d'aide aux entreprises. Elle représente les intérêts de 6 674 entreprises totalisant plus de 49 000 salariés. Elle les accompagne pour la gestion de leurs problèmes au quotidien, le développement des ressources humaines, la connaissance des réglementations, les projets de développement et d'investissements, le développement des technologies de l'information, la qualité, etc... La CCIBCO formule également des avis et des propositions lorsqu'elle est sollicitée par les pouvoirs publics dans le domaine du développement économique.

La CCIBCO est ensuite concessionnaire de quatre concessions liées à une activité portuaire. Ces quatre concessions alimentent, de fait, les 4/5^{ème} de l'activité de la CCIBCO. La première, citée pour mémoire, est une concession du département du Pas-de-Calais, accordée pour l'exploitation du port d'Etaples-sur-Mer. Les trois autres sont des concessions de l'Etat et concernent le port d'intérêt national de Boulogne-sur-Mer. Il s'agit des concessions d'outillage public, de terre-pleins et halle à marée et de la concession du port de plaisance. Elles intéressent une superficie totale de 204,14 hectares dont 51,76 hectares de plan d'eau et 152,38 de terre-pleins et d'ouvrages terrestres.

1 - La concession d'outillage public

Il s'agit historiquement de la première concession accordée à la CCI, par décret du 12 septembre 1925. Elle avait pour objet l'exploitation des appareils de manutention sur les quais (grues), des slip-ways, de certains hangars destinés à abriter des marchandises, des halles destinées à abriter les opérations de déchargement du poisson, des installations à usage de gare maritime, des installations électriques et diverses. Dans le cadre de l'exploitation du port, la concession prévoyait également que la CCI devait, conformément à l'article 21, « *tenir armés et équipés, prêts à*

naviguer les remorqueurs nécessaires au service de remorquage », et conformément à l'article 21 « tenir constamment armé et équipé, prêt à naviguer, le matériel nécessaire au service de lamanage ». En revanche, la police du port restait de la compétence de l'Etat.

Cette première concession a été renouvelée par décret en date du 2 décembre 1966 pour une durée de 50 ans à compter de la date de parution du décret. Le terme est donc prévu le 2 décembre 2016.

2 - La concession des terre-pleins industriels

Cette concession concerne les zones portuaires situées sur le domaine public maritime sur lesquelles ont été installées des entreprises liées au port de pêche ou au port de commerce, notamment une usine de ferromanganèse, la « société du ferromanganèse de Paris et Outreau (SFPO) », ainsi qu'une vaste zone industrielle aménagée à partir des années 1950 sur les ruines d'un quartier de Boulogne-sur-Mer détruit pendant la seconde guerre mondiale, dénommé Capécure. L'importance de ces zones ainsi que leur vocation économique propre explique sans doute le choix, à l'époque, d'une concession distincte de celle relative à l'outillage public.

Accordée par arrêté ministériel du 25 octobre 1960, pour une durée de soixante-quinze ans, la concession trouve donc son terme au 25 octobre 2035. Dans ce cadre, la CCI a notamment pour mission d'attribuer les terrains ou les locaux situés dans Capécure à des entreprises avec lesquelles elle passe des contrats d'occupation. Ces entreprises doivent être choisies parmi des candidats susceptibles de contribuer à la prospérité du port, au triple point de vue technique, financier et commercial. Il s'agit d'entreprises essentiellement liées à l'activité de pêche maritime (mareyage, transport...).

3 - La concession du port de plaisance

L'Etat a accordé à la CCI, par arrêté du préfet du Pas-de-Calais en date du 4 février 1975, la concession du port de plaisance pour une durée de cinquante ans à compter du 1^{er} janvier suivant la date de l'acte de concession. La concession a pour objet l'établissement et l'exploitation d'un port de plaisance sur un plan d'eau existant à proximité immédiate du centre ville.

La chambre observe que les emprises des trois concessions pour la gestion du port de Boulogne-sur-Mer sont actuellement imbriquées les unes dans les autres. Chaque concession est divisée en plusieurs sites dont certains constituent des enclaves dans les autres concessions. La délimitation des concessions fixée par arrêté préfectoral évolue, par ailleurs, dans le temps en fonction des besoins. La zone de la concession « port de plaisance » de Boulogne-sur-Mer a ainsi évolué récemment en gagnant des espaces sur la concession d'outillage public. Le port de plaisance a pu s'étendre sur le bassin « Napoléon » autrefois entièrement dédié à la pêche et à l'activité de construction navale. Cet émiettement des emprises n'a pas de conséquence tant que la CCIBCO gère la totalité de l'espace portuaire à travers les trois concessions. En revanche, lorsque la concession d'outillage public arrivera à expiration en 2016, les collectivités territoriales ou leurs groupements, propriétaires du port pourront soit reprendre la gestion de l'outillage public en régie directe, soit en concéder à nouveau la gestion, dans le respect des règles de mise en concurrence et de publicité, le maintien de la CCI en tant que gestionnaire des deux autres concessions ne devant pas faire obstacle à la transparence de la prise de décision. Au vu des difficultés prévisibles et du risque de fragiliser la gestion du port en cas de recours à plusieurs gestionnaires, la chambre estime que le concessionnaire en liaison avec les services de l'Etat aurait intérêt à étudier la possibilité d'un

redécoupage des trois concessions afin que chacune d'entre elles soit d'un seul tenant, voire à une fusion des concessions d'outillage et de terre-pleins qui obéissent au même régime fiscal.

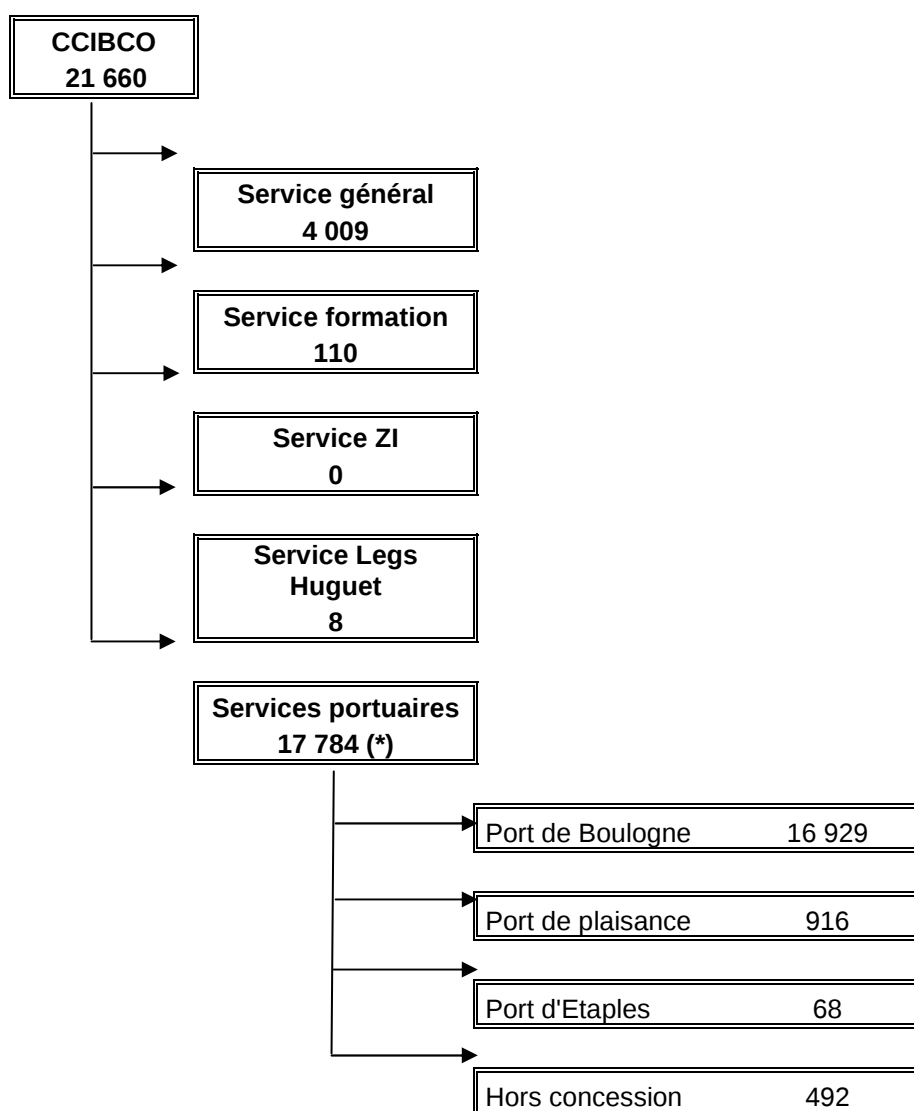
C - Gestion globale

1 - L'organisation financière de la CCIBCO

a - L'organisation comptable

L'organisation comptable de la CCIBCO respecte les articles 9 et 10 de l'arrêté du 26 décembre 1991, commentés dans la circulaire n° 1111 du 30 mars 1992. Afin d'individualiser certaines activités, le budget de la CCIBCO est divisé en effet en cinq services budgétaires :

Structure comptable de la CCIBCO (en K€)



(*) Le montant du service comptable « services portuaires » est inférieur à la somme des sections comptables qui le composent. La partie de l'activité d'une section qui est liée à une autre section « virements inter services » est en effet « neutralisée » dans les chiffres consolidés.

Le service général regroupe l'ensemble des activités traditionnelles de la CCI (représentation, aides aux entreprises, etc...). Le service « formation » traduit notamment l'activité de collecte et de gestion de la taxe d'apprentissage et de la contribution des employeurs au développement de la formation professionnelle continue. Les services portuaires regroupent l'ensemble de l'activité portuaire à Boulogne-sur-Mer et à Etaples-sur-Mer ; ils sont divisés en quatre sections comptables, « port de Boulogne », « port d'Etaples-sur-Mer », « port de plaisance » et « port hors concession ». Le service « zones industrielles » a une activité résiduelle, les zones d'activité n'étant plus gérées par la CCI. Enfin, le service « legs Huguet » permet de suivre la gestion d'un legs accordé à la CCI dans les années 1920.

Il est à noter que la CCIBCO possède dix-neuf comptes bancaires pour le service budgétaire « services portuaires » dont dix-sept pour la seule section comptable « port de Boulogne », sept pour le service budgétaire « service général » et un pour le service budgétaire « zones industrielles ». Cette situation qui a des explications historiques paraît peu rationnelle, la plupart des comptes n'étant plus utilisée. La chambre prend toutefois acte de la volonté affichée de la CCIBCO de procéder à la fermeture de ses comptes bancaires peu utilisés.

b - La certification des comptes

L'article 112 de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social a introduit l'obligation pour les CCI de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant. M. Gilles Kaufmann a été choisi une première fois en 1996, puis a été reconduit dans cette charge en 2002, après une nouvelle consultation, pour un mandat de six exercices. Les exercices 2001 à 2003 ont été certifiés sans réserves. Les résultats des travaux de certification ont toutefois donné lieu à des transmissions d'observations concernant des provisions de congés payés (2001) et des remboursements de frais de déplacements non justifiés.

D - La gestion du personnel

1 - La situation des effectifs

Après une forte diminution au début des années 1990 (les effectifs sont passés de 360 à 155 entre 1986 et 1995), les effectifs de la CCI ont peu varié sur la période contrôlée (2001-2005).

	Convention verte			Autres contrats			Total		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Effectif total	159,5	162,42	162,08	19,62	12,97	15,51	179,12	175,39	177,59
dont ports	120,51	124,27	124,22	16,31	9,26	8,29	136,82	133,53	132,51
dont SG	18,8	18,49	18	0,37	1,06	0,23	19,17	19,55	18,23
dont AT	16,39	14,39	17,03	2,94	2,65	6,63	19,33	17,04	23,66
dont autres	3,8	5,27	2,83	0		0,36	3,8	5,27	3,19

En 2003, le port de Boulogne-sur-Mer mobilisait cent trente-deux personnes équivalent temps plein soit 74 % des effectifs de la CCI. Parmi ces personnels, cent vingt-quatre étaient employés avec le statut de la convention « verte », trois personnes avaient des contrats à durée indéterminée et cinq des contrats à durée déterminée. Ce chiffre a tendance à augmenter légèrement depuis quelques années, après une réduction importante en 1995, intéressant la moitié du personnel. Certaines prestations qui devaient en effet être externalisées comme l'exploitation des slip-ways ont été conservées et la CCIBCO a dû réembaucher.

2 - L'application de la convention verte

La convention collective en vigueur est la convention collective des personnels des ports autonomes maritimes et des chambres de commerce et d'industrie concessionnaires dans les ports maritimes de commerce et de pêche, dite « convention verte ». La chambre constate que cette convention s'applique à la quasi totalité des personnels de la CCIBCO, y compris les personnels du siège consulaire ne travaillant pas pour le port. Ces derniers ne bénéficient pas du statut du personnel des chambres de commerce et d'industrie qui offre des garanties supérieures notamment en cas de licenciement. L'ordonnateur fait observer que cette situation résulte de l'application de l'article 51 du statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie. La chambre constate toutefois que celui-ci dispose : « *Les compagnies consulaires concessionnaires d'outillage public dans les ports maritimes qui ont fait application à leurs agents de droit public des dispositions de la convention collective, agréée par arrêté du 3 janvier 1948, formant règlement général et statut du personnel de l'outillage public géré par ces compagnies peuvent :*

- soit maintenir en faveur de ce personnel les dispositions de ladite convention,
- soit adopter celles du présent statut.

Toute combinaison de ces deux statuts est interdite ».

La chambre observe par ailleurs que la commission consultative prévue par l'article 35 de la convention verte n'a pas été créée au sein de la CCIBCO. Cette commission dont les attributions sont similaires à la commission paritaire locale prévue au statut du personnel des CCI doit réunir à la fois des représentants du personnel et de la direction du port. Elle examine les questions concernant l'activité générale du port, les conditions de travail, d'emploi et de formation du personnel et les actions à caractère social. L'ordonnateur estime toutefois que les attributions sont reprises par une autre commission chargée notamment des questions de personnel (avancement, discipline) dont la composition est similaire à celle prévue pour la commission consultative.

E - La gestion des achats

1 - L'application du code des marchés publics

Les CCI sont soumises au code des marchés publics. Si cette soumission pouvait être considérée comme incertaine avant 1995, les ambiguïtés qui prévalaient ont été levées avec deux arrêts du Conseil d'Etat « chambre de commerce et d'industrie de la Vienne » du 13 janvier 1995 et «chambre de commerce et d'industrie de Tarbes » du 3 novembre 1995 qui ont qualifié de marchés publics les marchés des CCI. Une circulaire du ministère de l'Industrie et du secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation en date du 27 janvier 2003 a précisé les adaptations nécessaires et suffisantes auxquelles les CCI devaient procéder pour respecter le code des marchés publics.

La chambre constate que la CCIBCO respecte globalement ces règles qui sont par ailleurs intégrées dans les procédures qualité, imposées dans le cadre de la certification ISO 9001 en place à partir de 2000. La fiche P025 relative aux achats mentionne ainsi explicitement le code des marchés publics parmi les documents de référence.

2 - La commission d'appel d'offres (anciennement des marchés)

La CCIBCO possède une commission d'appel d'offres, conformément à l'article 21 du nouveau code des marchés. Sa composition et ses modalités de fonctionnement des commissions d'appel d'offres sont fixées au règlement intérieur.

L'article 11-2 de ce dernier précise que la commission doit « *examiner, préalablement à leur signature, les projets de marchés à passer par la CCIBCO, dont le montant est supérieur à 90 000 € HT* ». La chambre constate toutefois que la composition de la commission d'appel d'offres telle qu'elle est prévue par le règlement intérieur est critiquable. L'article 5-2 de ce dernier indique en effet que la commission doit être composée d'au moins trois membres, mais qu'elle peut toutefois valablement délibérer en présence de seulement deux membres élus avec voix délibérative. Cette précision contredit, contrairement à ce qu'estime la CCIBCO, l'article 1631 de la circulaire n° 1111 du 30 mars 1992 qui précise que la commission doit comporter au moins trois membres avec voix délibérative.

L'article 5-2 du règlement intérieur précise par ailleurs que : « *les décisions de la commission [d'appel d'offres] sont acquises à la majorité de ses membres présents. En cas de partage des voix, celle du Président de la commission est prépondérante* ». Cela implique que si seuls deux membres siègent au sein de cette commission, le président a nécessairement gain de cause. Cette situation n'est pas seulement théorique. La commission qui, entre 2000 et 2004, comportait cinq membres élus a siégé régulièrement avec seulement deux membres. La CCIBCO souligne que cette organisation n'a jamais posé de difficultés, les décisions ayant toujours été prises à l'unanimité. La chambre estime toutefois qu'elle n'est pas transparente au sens du code des marchés publics.

3 - Examen de quelques marchés

Cent quarante-cinq marchés ont été notifiés entre le 1^{er} janvier 2001 et le 27 octobre 2004, soit une quarantaine chaque année pour des montants unitaires allant de 4 123 € à 2 775 179,88 €. La très grande majorité des dossiers contrôlés par la chambre n'appelle pas de remarques ni quant au respect de la procédure de passation des marchés ni quant au choix du titulaire finalement retenu. Les entreprises sont la plupart du temps choisies après une consultation ouverte (une large publicité des appels d'offres est ainsi assurée) et une réflexion basée sur des critères techniques et financiers qui n'appellent pas d'observations.

La chambre appelle toutefois l'attention de la CCIBCO sur le fait que deux marchés passés en 2004 ont été notifiés avant que l'assemblée générale ne valide les choix de la commission. La CCIBCO invoque des circonstances particulières qui imposaient que les délais de procédure soient réduits au maximum. L'assemblée générale étant l'organe délibérant, le président de la CCI ne peut toutefois s'exonérer de son accord avant de passer un marché au nom de la CCI, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son arrêt du 13 janvier 1995 (chambre de commerce et d'industrie de la Vienne).

Par ailleurs, la chambre relève notamment que la commission de prévention des conflits d'intérêt prévue à l'article 1-3-2 du règlement intérieur n'a jamais été convoquée et qu'aucun rapport n'a été communiqué à l'assemblée générale et au préfet lorsque la CCIBCO a contracté avec l'un de ses membres. Ainsi, la société « Roger Delattre », dont le président-directeur général, Reinald Delattre, est membre élu de la CCIBCO, a été retenue à neuf reprises par la CCIBCO entre 2000 et 2004, pour un montant global de 6 155 234,43 €, sans qu'à l'occasion de chacune de ces opérations, un rapport particulier ne soit communiqué à l'assemblée générale et au préfet. L'examen

des procès-verbaux des assemblées générales approuvant les marchés passés avec la société Roger Delattre montre, en outre, l'absence de toute mention du fait que le président directeur général titulaire du marché était un membre élu, et qu'il existait à ce titre un risque de prise illégale d'intérêts. La chambre considère que le fait que l'entreprise Roger Delattre ait été choisie à l'issue d'une procédure de passation de marché public transparente n'exonère pas la CCIBCO de respecter son propre règlement intérieur qui a d'abord pour objet de protéger ses membres de toute suspicion de prise illégale d'intérêt au sens de l'article L. 432-12 du code pénal.

La chambre prend toutefois acte de la décision de la CCIBCO de convoquer désormais la commission de prévention des conflits d'intérêts à chaque fois que les conditions définies à l'article 1-3-2 du règlement intérieur seront réunies, et de la réunir périodiquement afin d'examiner de manière exhaustive la liste de tous les marchés passés.

II - L'ACTIVITE PORTUAIRE GEREE PAR LA CCIBCO

A - Examen de l'activité portuaire

Pendant plusieurs décennies, le port de Boulogne a reposé sur trois activités principales, le commerce, le transmanche et la pêche, qui chacune ont contribué à la prospérité du port. Les difficultés rencontrées depuis le début des années 1990 ont accéléré le déclin de l'ensemble portuaire et accentué les difficultés financières de la CCI.

1 - Le port de commerce

a - L'activité du port de commerce

Au début des années 1990, le volume d'activité du port de commerce de Boulogne-sur-Mer était estimé à 3 millions de tonnes. Il a ensuite décliné régulièrement, avec la disparition ou la forte diminution de trafics importants, comme celui de farine. En 2003, le port de Boulogne avait encore une activité d'environ 1,5 millions de tonnes, assurée pour moitié par l'usine de ferromanganèse COMILOG, installée sur la concession de terre-pleins. Son fonctionnement nécessitait en effet d'importantes importations de coke et de minerai à transformer et sa production était exportée par voie maritime. Le solde du trafic était assuré essentiellement par des importations de produits forestiers et des exportations de clinkers².

Trafic du port de commerce (en tonnes)

2000	2001	2002	2003	2004
2 916 499	1 841 773	1 640 335	1 500 131	682 540

Dans ces conditions, la fermeture de l'usine de Boulogne-sur-Mer, annoncée le 5 septembre 2003 par la direction de COMILOG France, a bouleversé l'économie portuaire. Effective en décembre 2003, elle a entraîné, outre la suppression de 351 emplois directs, la chute du trafic commercial qui s'est traduite par une diminution de 31,2 % du chiffre d'affaires 2004 de l'activité « commerce » gérée par la CCIBCO. Les droits de port qui sont directement liés au nombre de mouvements de navires dans le port ont ainsi diminué de 61,3 % et les droits liés à l'utilisation de l'outillage de 32,4 %. Seules les ressources liées aux locations de hangars sont restées stables (+ 1,7 %). L'année 2005 devrait marquer une consolidation, grâce notamment à un

² Les clinkers sont un constituant commun à tous les ciments courants.

nouveau trafic de fruits et légumes vers Saint Petersburg. Un autre projet plus ambitieux concerne un projet de liaison maritime à terme entre Boulogne et Oslo (Norvège) et Boulogne et Vigo (Espagne), particulièrement innovant par les moyens utilisés, des navires à grande vitesse (BGV) à l'étude qui assureraient la liaison Boulogne-Oslo en 20 heures contre 36 à 48 heures actuellement par voie routière. Dans l'attente de la concrétisation de ce projet, la diminution du chiffre d'affaires pose problème, d'autant plus qu'il s'accompagne du transfert, à la CCI, des charges de remorquage et lamanage.

Chiffre d'affaires de l'activité « port de commerce » de la CCIBCO (en €)

2000	2001	2002	2003	2004
2 828 540	2 825 800	2 708 000	2 731 000	1 878 000

b - La question du remorquage

En sus des missions d'aide à l'accostage et à l'appareillage, le service de remorquage peut être utilisé pour des missions de service public comme la lutte contre les incendies ou pour l'assistance à certains services de l'Etat comme les phares et balises ou la police du port. L'Etat a donc imposé, dans les cahiers des charges des concessions, l'obligation pour chaque port de proposer un service de remorquage. L'article 21 de la concession d'outillage public de Boulogne stipule ainsi que : « *la chambre de commerce devra tenir armés et équipés, prêts à naviguer les remorqueurs nécessaires au service de remorquage* ».

Depuis plusieurs années, la société « Les Abeilles » assurait cette mission à Boulogne-Sur-Mer. Sa rémunération était assurée grâce aux navires de commerce transitant par le port qui demandaient la mise à disposition de remorqueurs. Pendant longtemps, le remorquage constituait ainsi de fait une activité sous-déléguée et ne coûtait donc rien à la CCIBCO. Or, depuis 2000, la diminution du nombre de navires de commerce susceptibles de faire appel au remorquage n'a plus permis à la société « Les Abeilles » d'équilibrer ses comptes. Les navires de commerce qui fréquentent le port de Boulogne-sur-Mer sont en effet moins nombreux, et leurs moyens de propulsion plus modernes leur permettent de se passer de remorqueurs.

Le 28 septembre 2000, la société « les Abeilles » a adressé un courrier à la CCIBCO pour que celle-ci lui accorde une subvention d'exploitation afin de couvrir le déficit de l'année, faute de quoi l'activité serait interrompue au 9 décembre. La CCIBCO s'est exécutée ainsi que les années suivantes et a versé 316 K€ au titre de l'exercice 2000, 540 K€ pour 2001, 203 K€ pour 2002 et 329 K€ pour 2003, soit un total de 1 388 K€ sur quatre ans. La subvention demandée par la société « Les Abeilles » pour 2004, devait être encore supérieure et avoisiner 880 000 €.

La chambre observe que cette situation n'est pas satisfaisante. S'il n'y a jamais eu de contrats formels entre la CCIBCO et la société « les Abeilles » pour assurer la prestation de remorquage à Boulogne-sur-Mer, il existait bien un contrat de fait. Il s'agissait en effet d'une prestation imposée par le cahier des charges de la concession. La CCIBCO ne l'assurait pas directement et l'avait donc de facto sous déléguée. Le fait que les tarifs du remorquage étaient fixés, non pas par la société « Les Abeilles » mais par la CCIBCO confirme les liens contractuels entre l'entreprise et la compagnie consulaire. Ce sont enfin ces liens qui ont conduit la CCIBCO à verser les subventions demandées : sans celles-ci la société « les Abeilles » n'aurait probablement pas poursuivi le service. Or, la chambre constate que la CCIBCO n'a jamais organisé d'appel d'offres pour choisir le titulaire de ce contrat alors que les montants versés l'auraient justifié. La CCIBCO souligne dans sa réponse que lorsqu'elle a reçu le courrier de la société « les Abeilles » demandant de lui verser une subvention d'équilibre en septembre 2000, elle « *a aussitôt saisi la direction des ports pour avoir son avis sur le lancement d'une consultation au niveau européen en vue d'assurer le service de remorquage. La réponse d'attente de la Direction des ports et la nécessité vitale pour*

le port de Boulogne de ne pas interrompre le service de remorquage n'ont pas permis à la CCI d'organiser un appel d'offres ». La chambre observe néanmoins que la réponse de la tutelle n'enlève rien à la responsabilité de l'ordonnateur. Elle constate également que l'absence de formalisations des relations avec la société « les Abeilles » avant 2005 n'était pas de nature à permettre à la CCIBCO d'exercer un contrôle sur la qualité des prestations ainsi sur le coût de celles-ci.

En 2005, la CCI a acquis, après appel d'offres, un remorqueur et a confié l'exploitation du navire à une société ad hoc, créée à cet effet, la Compagnie Boulonnaise de Remorquage et de Sauvetage. La chambre constate à nouveau qu'il s'agit d'un contrat d'exploitation attribué à une entreprise sans qu'il y ait eu de prospection spécifique.

La chambre encourage donc la CCIBCO à régulariser une situation au regard des règles de la concurrence, nonobstant le fait qu'elle concerne un secteur économique qui est de moins en moins concurrentiel. La chambre souligne que le respect des règles de transparence et de mise en concurrence s'impose d'autant plus que la CCI a bénéficié, en raison des difficultés financières dues au déficit d'exploitation du remorquage d'une subvention exceptionnelle de la région, par attribution de crédits du fonds de développement du littoral (FODEL) à hauteur de 1,5 M€ pour les déficits 2000-2003.

c - Le service de lamanage

Parmi les charges nouvelles qui pèsent sur le port de commerce, la chambre relève des dépenses relatives au service de lamanage. Cette activité qui relève de la responsabilité de la CCIBCO, dans le cadre de la concession d'outillage public, a été sous concédée le 2 novembre 1974 à la Société Boulonnaise de Lamanage créée à cet effet. Celle-ci s'engageait à assister les navires marchands et de passagers dont les armateurs sollicitaient son aide, à charge pour elle de percevoir directement auprès des courtiers des navires les taxes correspondantes. La totalité des risques économiques devait donc être assumée par l'entreprise. Or, celle-ci a obtenu entre 2002 et 2004, à une période particulièrement difficile pour le port, trois avances successives de trésorerie pour un total de 106 000 €. Fin 2004, aucune de ces avances n'avait été remboursée. Ces avances représentent une charge pour la CCIBCO par les pertes d'intérêts qui pourraient par ailleurs se transformer en créances. La Société Boulonnaise de Lamanage s'est toutefois engagée, par courrier en date du 12 mai 2005 à rembourser selon un échéancier précis la totalité des sommes avancées d'ici le 31 décembre 2008.

d - La relance du transmanche

Chiffre d'affaires en milliers d'€

2000	2001	2002	2003	2004
2 478	208	147	62	831

L'activité transmanche à Boulogne-sur-Mer est très ancienne puisqu'elle date de 1843. Au début des années 1980, le trafic avoisinait les quatre millions de passagers par an avant de décliner progressivement jusqu'à l'arrêt des deux dernières principales compagnies, Sealink le 31 décembre 1990 et P&O le 4 janvier 1992. Hoverspeed a subsisté jusqu'au 30 septembre 2000 avant un arrêt total de l'activité transmanche sur Boulogne.

Les raisons de la disparition du transmanche étaient liées notamment aux contraintes techniques du port de Boulogne qui ne peut plus accueillir les grands transbordeurs de nouvelle génération. La CCIBCO en a tiré les conséquences et réussi à intéresser un armateur d'un navire

plus petit mais beaucoup plus rapide que les bateaux classiques. Depuis le 19 mai 2004, une liaison maritime entre Boulogne-sur-Mer et Douvres a été ainsi rétablie avec un trimaran de 86 mètres de long et 800 passagers qui assure la traversée en 50 minutes, et ce jusqu'à cinq fois par jour. La compagnie Speed Ferries mise sur des coûts de fonctionnement faibles (vente des billets par Internet, peu de publicité) et sur les atouts du port de Boulogne, situé au centre-ville, pour attirer une clientèle britannique pour des courts séjours.

Pour les six mois d'activité en 2004, le trafic a représenté 200 000 passagers et 100 000 voitures. Le chiffre d'affaires pour la CCIBCO s'est élevé à 831 K€ notamment en droits de ports (548 K€) et en taxes d'usage voyageurs et véhicules (206 K€). Ce montant a représenté à lui seul 7,4 % de l'activité annuelle du port de Boulogne. Compte tenu des premiers chiffres de 2005, avec un taux de remplissage du bateau particulièrement intéressant à chaque traversée, un trafic de 600 000 passagers pour l'année entière et un chiffre d'affaires de 1,8 M€ pour la CCIBCO paraissent réalistes.

L'activité transmanche est une activité particulièrement rentable pour la CCIBCO. Les charges d'exploitation sont en effet faibles et elles sont fixes. Elles correspondent à cinq emplois dont le coût peut être évalué pour les sept mois d'exploitation en 2004 à environ 120 K€ plus les charges liées au marché de surveillance estimé à 310 K€, soit au total environ 430 K€. Pour 2005, les charges augmenteront (190 K€ pour le personnel et 491 K€ pour le marché de surveillance) mais devraient rester largement en deçà du chiffre d'affaires attendu.

2 - L'activité liée au port de pêche

Boulogne-sur-Mer est en 2003 le premier port de pêche français à la fois en tonnages (50 257 tonnes, soit 17,5 % des tonnages débarqués dans les criées françaises) et en chiffres d'affaires (93 M€, soit 12,49 % du chiffre d'affaires des criées françaises). Cette première place, au palmarès national, ne peut masquer toutefois les difficultés actuellement rencontrées. Les chiffres pour 2004 sont en effet en forte diminution pour le tonnage (42 920 tonnes) et, dans des proportions moindres, pour le chiffre d'affaires. L'explication essentielle réside dans le désarmement pour raison économique de six bateaux industriels sur onze, au début d'année 2004, compensé par l'arrivée d'un seul bateau neuf. Les apports des trois chalutiers congélateurs de 50 mètres sont également en baisse. En revanche, la soixantaine de chalutiers côtiers étaplois de 16 à 25 mètres a connu une relative bonne année avec une augmentation de la part d'espèces nobles comme la sole, l'encornet ou le rouget-barbet dans les tonnages débarqués, compensant la diminution d'autres espèces comme le cabillaud. Le reste des apports provient à la fois des soixante et onze bateaux de petite pêche et des bateaux « extérieurs » venant de tout le littoral de Fécamp à Dunkerque ainsi que de l'étranger et qui débarquent à Boulogne-sur-Mer plus ou moins régulièrement en fonction des cours des ventes.

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte de diminution constante des tonnages débarqués depuis trente ans, en grande partie en raison de la disparition progressive de la pêche industrielle. Celle-ci connaît des difficultés chroniques, à l'instar d'autres anciens grands ports de pêche industriels du fait de l'évolution de la ressource et de la hausse des produits pétroliers. Le port de Boulogne a pu maintenir une activité grâce à sa relative proximité des zones de pêche (Mer d'Ecosse notamment) et aux efforts de diversification (pêche depuis une quinzaine d'années des poissons des grands fonds grâce à de nouvelles techniques). Il n'en demeure pas moins que sur une longue période, le déclin de la pêche est perceptible.

Tonnages débarqués à Boulogne-sur-Mer

Tonnes	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Total	115 730	114 863	85 692	68 600	63 426	55 434	54 019	54 384	50 257	42 920

L'année 2005 devrait marquer encore un recul des tonnages débarqués, en raison des désarmements. L'impact devrait correspondre pour l'année 2005 à une diminution de 10 000 tonnes par rapport à 2003. La flottille artisanale « étaploise » est en revanche en relative bonne santé avec des tonnages débarqués stables depuis plusieurs années. L'arrivée de plusieurs bateaux neufs, avant la fin des aides européennes à la construction fixée au 31 décembre 2005, devrait permettre un maintien du potentiel de production.

En trente ans, les tonnages débarqués auront ainsi été divisés par trois. Le port de pêche de Boulogne-sur-Mer poursuit ainsi sa mutation de grand port industriel en port plus modeste axé de plus en plus sur la pêche artisanale. Cette mutation, si elle paraît inéluctable compte tenu à la fois de l'évolution de la ressource mais aussi de la concurrence de plus en plus difficile des pays d'Europe du Nord ou d'ailleurs, n'est pas sans conséquences sur les recettes de la CCIBCO.

Chiffre d'affaires de la CCIBCO généré par l'activité pêche (en €)

2000	2001	2002	2003	2004	2004/2003
4 999 350	5 052 060	5 256 000	5 266 000	5 005 000	- 4,95 %

Le chiffre d'affaires « pêche » de la CCIBCO est constitué, en premier lieu, de droits de ports et d'une redevance d'équipement acquittés par tous les navires débarquant leur pêche à Boulogne-sur-Mer. Ces taxes, liées à la taille des navires, ont rapporté à la CCIBCO 1 735 000 € en 2004, en diminution de seulement 1,8 % sur 2003. La diminution du nombre de grands bateaux est compensée par la venue de bateaux en provenance de l'extérieur et notamment de l'étranger. La CCIBCO bénéficie également d'une taxe de criée, versée par les pêcheurs, dont le montant varie en fonction de la valeur du poisson débarqué. Le produit de cette taxe a, en 2004, rapporté 913 000 €. La diminution par rapport à 2003 est de 7,5 % mais elle est inférieure à celle de 14,6 % des tonnages débarqués. Le prix moyen du poisson a en effet tendance à augmenter, les espèces peu valorisées qui étaient pêchées essentiellement par la pêche industrielle diminuant avec la réduction de la flotte. Enfin, les armateurs ont la possibilité de faire laver sur le port les caisses qui leur permettent de débarquer le poisson. La CCIBCO a construit un centre de réception et de lavage entièrement automatisé qui permet de laver 1 200 caisses par heure. Le chiffre d'affaires en 2004 de cette activité a été de 1 197 000 €, en diminution de 14,1 % par rapport à 2003 en raison essentiellement de la diminution du nombre de bateaux industriels en 2004. Malgré les efforts consentis par la CCIBCO, notamment en cherchant à attirer des bateaux étrangers, les perspectives pour 2005 restent problématiques, notamment en raison de la diminution structurelle des apports.

3 - La gestion des terre-pleins

Aujourd'hui, Boulogne ne se présente plus seulement comme un port de pêche, mais d'abord comme le premier centre européen de commercialisation et de transformation de produits de la mer avec 300 000 tonnes de poissons, en provenance de toute l'Europe, traités ou commercialisés par 200 entreprises locales. La zone de Capécure qui regroupe toutes les entreprises spécialisées à la fois dans le mareyage, la salaison, la conserverie, la surgélation, la cuisson de crevettes, les plats cuisinés ou la distribution vers les grandes villes européennes occupe actuellement une surface d'environ 52 hectares (y compris la gare de marée) située dans la zone de la concession de terre-pleins. L'ensemble représente, d'après une étude effectuée, 5 000 emplois directs, dont 1 000 dans le domaine de la pêche, 1 300 dans le mareyage, 2 000 dans l'industrie agro-alimentaire et assimilés, 200 dans le négoce, 450 dans la logistique et 70 dans la recherche. La

gestion des terre-pleins de Capécure représente un chiffre d'affaires de 3,278 M€ en 2004, en hausse de 29,7 % depuis 2000, correspondant à présent à 29,2 % de l'activité marchande des deux concessions du port de Boulogne, contre 19,2 % en 2001.

En milliers d'euros	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution % 2004/2000
Chiffre d'affaires « terre-pleins »	2 526	2 583	2 646	2 779	3 278	+ 29,7 %
<i>dont redevances domaniales</i>	<i>1 467</i>	<i>1 504</i>	<i>1 374</i>	<i>1 475</i>	<i>1 540</i>	<i>+ 4,97 %</i>
<i>dont usage de certaines installations (gare de marée,...)</i>	<i>692</i>	<i>726</i>	<i>749</i>	<i>764</i>	<i>780</i>	<i>+ 12,7 %</i>
<i>dont locations de bureaux et ateliers de marée)</i>	<i>253</i>	<i>270</i>	<i>419</i>	<i>445</i>	<i>446</i>	<i>+ 76,3 %</i>

Les redevances domaniales constituent le premier élément du chiffre d'affaires. Elles sont la contrepartie de l'autorisation donnée par la CCIBCO aux entreprises de s'installer sur la zone. Au titre de la concession de terre-pleins, la CCIBCO doit en effet gérer l'implantation des entreprises qui souhaitent s'installer sur la zone en les choisissant et en passant avec elles des contrats d'occupation de terre-pleins. A l'exception de la COMILOG dont les friches occupent encore environ 40 hectares, les entreprises attributaires doivent nécessairement avoir un lien avec le monde de la pêche et remplir des conditions techniques, financières et commerciales « *afin de contribuer à la prospérité du port* » (article 12 de la concession de terre-pleins). Chaque contrat d'occupation signé par la CCIBCO doit auparavant être soumis à un avis de l'Etat, propriétaire des terrains, en la personne du directeur d'exploitation du port (SMBC), qui vérifie notamment les durées d'autorisation d'occupation. En contrepartie de ces autorisations, la CCIBCO perçoit une redevance d'occupation calculée en fonction de la surface accordée. En 2005, le prix de base annuel est de 2,5 € le mètre carré. Des coefficients de réduction sont accordés en fonction de l'importance des emprises. De même, des coefficients de majoration sont appliqués pour les quelques entreprises qui ne sont pas directement liées au monde de la pêche.

Ces redevances domaniales représentent aujourd'hui environ la moitié des recettes de la CCIBCO liées à la gestion des terre-pleins, soit 1,540 M€ ou 75 hectares attribués. Le revenu à l'hectare de terrain pour l'ensemble du port de Boulogne (200 hectares y compris les voiries et les terrains non attribués) est d'environ 7,7 K€, ce qui est important si on compare ces résultats à la moyenne nationale. En 1999, la Cour des comptes dans son rapport consacré à « la politique portuaire française »³ avait estimé en effet à 4 milliers d'euros l'hectare le revenu du domaine des ports d'intérêts nationaux. Ces chiffres indiquent une bonne gestion des terre-pleins corroborée par le taux d'occupation des terrains disponibles proche de la saturation.

Outre les redevances domaniales, la CCI perçoit les loyers des ateliers de marée. La construction et la gestion d'ateliers de marée sont imposées par le cahier des charges de la concession de terre-pleins. L'article 1 de ce document précise en effet que la CCI doit « *construire et gérer des bâtiments à usage collectif d'ateliers de marée* ». Ces ateliers sont utilisés par les mareyeurs qui stockent et conditionnent le poisson acheté sur place mais aussi ailleurs, notamment en Europe du Nord, avant commercialisation. Le mareyage est, de fait, une activité dynamique à Boulogne avec 70 entreprises, 130 000 tonnes de poissons travaillées par an, 380 M€ de chiffres d'affaires et 1 400 emplois directs. Il s'agit donc d'une activité essentielle pour le port et pour la CCI. Au début des années 1990, les nouvelles normes sanitaires imposées par l'Europe ont conduit les autorités consulaires et portuaires à restructurer et moderniser la zone de transformation et de commercialisation des produits de la mer. Un programme de travaux neufs a donc été décidé par le secrétaire d'Etat à la Mer le 8 novembre 1991 consistant en la construction de quatre « bâtiments locatifs à usage d'ateliers de marée » dont deux construits sous la maîtrise d'ouvrage du concessionnaire et deux à usage et financement privés. La situation financière de la CCI ne lui

³ Edition des Journaux Officiels 1999 - p. 210.

permettait pas en effet, à l'époque, de prendre à sa charge l'intégralité des travaux nécessaires et un montage financier particulier, imaginé par la CCIBCO et le SMBC, a été validé par le ministère de l'équipement, des transports et du tourisme le 21 juillet 1993.

Après abandon du projet du quatrième bâtiment, la chambre observe que la construction des trois bâtiments n'a coûté à la CCIBCO que 25,75 MF soit 16,5 % des 156 MF du coût total du programme. Ce résultat a été obtenu grâce, d'une part aux subventions importantes du FEOGA, du FEDER, de la région et du département et d'autre part au financement assuré par le Syndicat mixte gérant les zones d'activité de l'agglomération boulonnaise, le SYNDIVAL, qui a obtenu par ailleurs l'exploitation de deux bâtiments sur trois. La chambre relève également que la gestion des trois bâtiments est équilibrée. Les gestionnaires perçoivent les loyers des ateliers qui sont fixés par la CCIBCO, après concertation avec le SYNDIVAL, et sont identiques pour les trois bâtiments. Ils s'élèvent en 2004 à 6,62 € par mètre carré et par mois et correspondent aux charges prévisionnelles mensuelles supportées par le SYNDIVAL ou la CCIBCO (composées à 85 % de remboursements d'emprunt). Les 12 875 mètres carrés des bâtiments n^{os} 2 et 3 proposés aux entreprises de mareyage, sont occupés entre 85 et 90 %, et rapportent environ 885 000 € par an, soit près de 74 000 € mensuels. Ils permettent de couvrir globalement toutes les charges dont 710 000 € de remboursement d'emprunt, les travaux divers ainsi que les charges externes (eau, assurances, frais de surveillance, détection incendie, etc...). De même, le premier bâtiment, identique aux n^{os} 2 et 3, a rapporté à la CCIBCO 400 000 € en loyers, pour des charges équivalentes.

4 - L'activité plaisance

La concession du port de plaisance bénéficie d'une comptabilité distincte des deux autres concessions portuaires de Boulogne-sur-Mer. L'activité demeure un foyer de pertes importantes malgré les investissements consentis plusieurs années.

Section comptable « port de plaisance »

	2000	2001	2002	2003	Evolution 2003/2000
Produits	372 597	368 815	646 315	915 619	+ 145 %
Charges	481 807	523 824	897 238	1 118 534	+ 132 %
Résultat	- 109 210	- 155 009	- 250 923	- 202 915	
Marge	- 29,31 %	- 42,02 %	- 38,82 %	- 22,16 %	

La CCIBCO a axé son effort sur la réalisation de nouveaux pontons sur le « bassin Napoléon » permettant l'accroissement du nombre d'anneaux de 320 à 470 et l'accueil de voiliers de taille plus importante, sans les contraintes du tirant d'air du port d'origine situé en amont du « pont Marguet ».

Si les recettes ont évolué favorablement, les charges ont également augmenté et la marge reste toujours négative. Le port de plaisance est situé dans sa majeure partie sur le fleuve côtier « La Liane » et les frais de dragage pour désenvaser les bassins sont particulièrement importants. En outre, différentes taxes fiscales viennent obérer les résultats du port de plaisance. Pendant longtemps, la CCIBCO avait en effet estimé que la taxe professionnelle et la taxe foncière ne pouvaient s'appliquer au port de Boulogne. Elle se fondait sur une décision ministérielle du 11 août 1942 qui stipulait que le régime d'exonération des propriétés publiques s'appliquait également aux immeubles et installations dépendant des ports gérés par des chambres de commerce. Or, la direction des services fiscaux a rappelé que l'exonération de la taxe foncière ne s'appliquait qu'au port de pêche et au port de commerce, mais en aucun cas au port de plaisance qui a été créé depuis. De fait, concernant la taxe professionnelle, l'article 1449 du code général des impôts est clair : « *Sont exonérés de la taxe professionnelle : (...) les ports gérés par des (...) établissements*

publics (...), à l'exception des ports de plaisance. ». La CCIBCO qui pendant plusieurs années avait refusé de payer ces deux taxes a dû régler, sur la seule année 2003, 158 916,04 € contre 10 241 € en 2002. A partir de 2004, les charges devraient se stabiliser autour de 54 000 €, dont 30 000 € de taxe foncière, 11 000 € de taxe professionnelle et 13 000 € de redevance domaniale, soit un coût par anneau de 115 € par anneau contre 21 € avant 2002.

Consciente de la charge que représente la gestion du port de plaisance, la CCIBCO a souhaité depuis plusieurs années en confier la gestion à la ville de Boulogne. Le procès-verbal du bureau de la CCIBCO en date du 6 juillet 2001, précisait ainsi que la compagnie consulaire « *ne souhaitait plus supporter seule les risques financiers liés à la gestion de cette entité* ». La CCIBCO a donc proposé, dès 2001, la création d'une SEM où elle aurait été présente à hauteur de 20 % du capital et la ville de Boulogne et la communauté d'agglomération à hauteur de 80 % du capital. Cette SEM aurait exploité directement le port en assurant elle-même les investissements d'extension, d'amélioration ou de remplacement des équipements existants.

La CCIBCO a montré alors sa volonté d'aboutir vite. Ainsi, alors que la SEM ne sera officiellement créée que le 16 septembre 2002, l'examen des procès verbaux du bureau de la CCIBCO évoque la constitution d'un conseil d'administration de la SEM dès le 20 décembre 2001. Le mode affirmatif est de même utilisé dès le 25 mars 2002 pour désigner la SEM comme futur gestionnaire du port de plaisance alors que le principe d'une subdélégation de la gestion du port de plaisance ne sera décidé par l'assemblée générale de la CCIBCO que le 7 juin. Surtout, une procédure de publicité pour la présentation des offres, a été lancée le 30 juillet 2002, les réponses étant attendues avant le 23 septembre 2002. Une annonce est parue dans le Moniteur du 9 août 2002, une autre dans « La semaine dans le boulonnais » datée du 1^{er} août 2002 et une dernière dans le JOCE daté du 9 août 2002. Mais la SEM, alors en phase de constitution, n'a pas répondu. Une plus grande concertation entre les actionnaires aurait permis de s'assurer que la SEM était dans la capacité de proposer une offre. En période estivale, et sans personnels permanents, il pouvait être en effet difficile à une SEM qui ne sera créée qu'en septembre suivant de répondre à une annonce. Dans ces conditions, une seule candidature, émanant de la Cie d'Exploitation des Ports et Aéroports (CEPA) est parvenue à la CCI. Après négociation, le marché n'a cependant pas pu être conclu dans la mesure où la société ne voulait pas prendre le risque financier lié aux dérives éventuelles des frais occasionnés par le dragage du port de plaisance.

Ainsi, la CCI demeure gestionnaire du port de plaisance et actionnaire d'une SEM (à hauteur de 16,15 % du capital, 3,85 % ayant été accordés à trois associations d'usagers du port de plaisance, les collectivités se partageant les 80 % restants) dont l'activité est nulle puisqu'en sommeil depuis bientôt trois ans.

B - La gestion des investissements

La quasi-totalité des projets d'investissements concernant le port est incluse dans la convention portuaire du contrat de plan 2000/2006.

1 - La convention portuaire du CPER 2000/2006

La convention relative à l'application du contrat de plan Etat/Région 2000-2006 pour les opérations portuaires a été signée le 21 mai 2003 par le préfet de région et les différentes autorités locales concernées. Ce document précise le cadre général des engagements réciproques de l'Etat, de la région, des départements du Nord et du Pas-de-Calais, de la communauté urbaine de Dunkerque, de la communauté d'agglomération de Calais et celle de Boulogne-sur-Mer, ainsi que des chambres de commerce et d'industrie concessionnaires des ports de Calais et de Boulogne-sur-Mer.

La chambre observe ainsi que le port de Boulogne-sur-Mer concentre à lui près de la moitié (47 %) des crédits dédiés à l'ensemble des ports de la région. Les sommes totales engagées, y compris les opérations d'équipements portuaires liées à la pêche (19,86 M€), atteignent au total 107,2 M€. La chambre observe que les opérations définies ont évolué. Certains projets ont été largement remaniés, voire abandonnés. Des événements imprévus, comme la fermeture de la COMILOG fin 2003, ont, par exemple, conduit les différents acteurs portuaires à modifier leurs projets initiaux. Le projet de nouveau terminal passagers est, par ailleurs, retardé afin de tenir compte des réflexions en cours pour l'aménagement de la zone occupée par l'actuelle gare maritime, laquelle date des années 1950 et est aujourd'hui largement inoccupée. Le volet « commerce » a également évolué sensiblement. Il est aujourd'hui envisagé de créer sur une zone libérée par la COMILOG une plateforme desservie par des passerelles pour navires rouliers spécifiques, susceptible d'accueillir une activité de cabotage maritime avec des navires rapides.

Ces évolutions traduisent la volonté des différents acteurs qui se rencontrent régulièrement afin d'actualiser les projets, dans le cadre d'enveloppes globales qui sont, elles, considérées comme un engagement certain. La version du volet portuaire du contrat de plan en date du mois de mars 2005 est la suivante :

Contrat de plan Etat/Région 2000/2006

<i>En M€</i>		Etat	région	CG62	CCI	CAB	IFOP	FEDER	FODEL	autres	
Pêche	Agriculture	19,866	2,961	2,089	1,525	3,537	1,766	6,393	0,33	0	1,265
<i>dont bât écorage CME</i>		2,53		0,473	0,412	0	0	0,38			1,265
<i>dont parc à coffres</i>		1,524	0,381			0,381		0,762			
	Equipement	5,532	1,287	0	0,241	1,085	0,335	2,308		0,274	
	Total	29,452	4,248	2,089	1,766	4,622	2,101	8,701	0,33	0,274	1,265
Plaisance		4,573		1,962		0,057	1,048				1,506
Transmanche		20,2	0,762	7,686	2,035	1,811	3,192			1,434	3,28
<i>dont passerelle poste XIII</i>		3,327		1,623		0,562	0,144		0,998		
<i>dont poste d'accostage poste XIV</i>		1,524	0,762	0,762							
<i>dont passerelle poste XIV</i>		4,948		1,737	0,858	0,186	0,683		1,484		
Commerce		44,821	2,996	17,792	5,32	1,349	4,147		13,217		
<i>dont quai de l'Europe</i>		29,857	2,744	12,611	2,496		3,049		8,957		
<i>dont passerelles RORO</i>		7,827		2,49	1,604	0,287	1,098		2,348		
<i>dont entrepôts commerce</i>		6,374		2,439	1,22	0,803			1,912		
Gros entretien		6,098	4,878			1,22					
Total		101,088	12,884	29,529	9,121	9,059	10,488	8,701	13,547	1,708	6,051
Autres opérations (friches)		6,114		0,6	0,027	1,828			0,9	0,9	1,859
Total toutes opérations		107,202	12,884	30,129	9,148	10,89	10,488	8,701	14,447	2,608	7,91
		0	12,0 %	28,1 %	8,5 %	10,2 %	9,8 %	8,1 %	13,5 %	2,4 %	7,4 %

La chambre relève que la CCIBCO finance 10,2 % des investissements intéressant le port, soit une participation comparable à celle de la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB) (9,8 %). Si on ajoute à sa contribution les 12,2 % apportés par l'Etat en tant que propriétaire du port, il apparaît, par ailleurs, que 77,6 % des investissements du port sont financés par des subventions de partenaires extérieurs. Parmi celles-ci, les fonds européens (IFOP, FEDER) représentent 25,2 % du financement total des investissements.

La chambre constate également les retards pris dans l'exécution du contrat de plan. Au 31 mars 2005, seuls 16 % des montants prévus dans le CPER ont été engagés ou 28 % des projets sous maîtrise d'ouvrage CCIBCO. Pour le port de commerce, un seul projet sur les quatre inscrits (la capacité d'entreposage pour 6,4 M€) représentant à peine 15 % des montants prévus (44,82 M€) s'est concrétisé à ce jour. D'autres projets sont remis en cause comme le hangar à filets (1,829 M€),

ou vont être profondément remaniés, comme la modernisation de la halle à marée Jean Voisin (4,8 M€). Des incertitudes pèsent encore sur la réfection du quai de l'Europe. Or ces retards, s'ils devaient perdurer, pourraient remettre en cause l'obtention des fonds européens et donc la réalisation des projets d'investissements. Il est vrai que la réalisation des projets doit surmonter plusieurs difficultés.

2 - Les contraintes

La chambre relève en premier lieu que la CCIBCO n'est maître d'ouvrage que pour 59 % de la valeur totale des investissements prévus sur le port. Le lancement des travaux d'infrastructure reste une compétence de l'Etat, même si la réalisation de ces investissements intéresse au premier chef la CCIBCO.

Par ailleurs, la souplesse relevée dans la gestion du volet portuaire repose sur un consensus constant entre tous les partenaires financiers pour la définition des nouveaux objectifs qui modifient la convention initiale. Si l'un des acteurs concernés s'oppose au financement d'un projet donné, celui-ci est alors bloqué. La CCIBCO, gestionnaire du port et première intéressée pour tous les investissements réalisés sur le port, reste donc constamment dépendante des décisions de chaque financeur. Le projet de consolidation du quai de l'Europe est un bon exemple des difficultés rencontrées aujourd'hui par la CCIBCO. Ce projet important qui doit être développé sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat a pour but de renforcer le quai du port de commerce dont une partie qui menace de s'effondrer est actuellement interdite d'utilisation. Le démarrage des travaux est toutefois suspendu, en raison de désaccords, notamment quant à l'origine des responsabilités.

Enfin, la CCIBCO ne peut investir elle-même qu'après accord des ministères de tutelle dans le cadre du comité des investissements à caractère économique et social (CIES). Celui-ci, qui réunit chaque année l'ensemble des ministres concernés par la politique d'investissement des entreprises publiques et de certains établissements publics, autorise la CCIBCO chaque année à réaliser un programme d'investissements et à emprunter un montant de crédits correspondant. Pour 2004, la CCIBCO a proposé un programme d'investissements de 18,6 M€ correspondant à la fois à la fin d'opérations commencées en 2003 (capacité d'entreposage, passerelles Transmanche, etc...) et également au lancement de nouvelles opérations (gros entretien normalement à la charge de l'Etat mais de fait financé à 20 % par la CCIBCO, parc à coffres, etc ...). Le CIES, réuni en mai 2004, a validé les propositions de la CCIBCO avec toutefois 4,65 M€ en tranche conditionnelle. Par ailleurs, le CIES a accordé à la CCIBCO le droit d'emprunter 1 M€ en tranche ferme et 0,7 M€ en tranche conditionnelle.

Le caractère conditionnel des autorisations a vocation à être levé ou non au cours du CIES suivant, après notamment l'examen des résultats financiers d'exploitation de la CCIBCO. Par les autorisations fermes ou conditionnelles qu'il délivre tant pour les investissements eux-mêmes que pour les emprunts, le CIES est donc maître de la chronologie de la réalisation des projets. Les délais qui peuvent en résulter n'autorisent donc pas la CCIBCO à réagir aussi rapidement qu'elle le souhaiterait. L'absence de CIES à l'automne 2004 retarde ainsi par exemple de six mois les autorisations éventuelles d'investissements et de souscription à de nouveaux emprunts.

3 - Des investissements sous contrôle

Pour les investissements dont le maître d'ouvrage est la CCIBCO, chaque subvention, qu'elle soit accordée par la CAB, le département, la région ou l'Europe, fait l'objet d'une convention. S'il existe des différences, les principes généraux restent les mêmes : les montants

accordés sont versés en plusieurs fois, en fonction de l'avancement des travaux et de la présentation de justificatifs. Par ailleurs, les montants des subventions sont plafonnés et n'augmentent pas en cas de dérapage des coûts. La chambre a examiné plusieurs dossiers portant sur des opérations d'investissement importantes et a pu observer que les conditions de financement étaient globalement respectées.

Il en va ainsi de la construction, dans le cadre du contrat de plan 2000-2006, d'un bâtiment de stockage de 10 700 m² pour le trafic de produits forestiers pour un coût initial de 6 098 000 €. Trois conventions ont été signées, le 10 juillet 2003 avec le conseil général (subvention de 1,22 M€), le 15 septembre 2003 avec le conseil régional (subvention de 2 439 200 €) et enfin le 3 mars 2004 avec la préfecture du Pas-de-Calais pour le compte du FEDER (1 912 182 €). Les vérifications opérées par la chambre, quant aux justificatifs de dépenses et aux modalités d'information et de publicité, n'appellent pas d'observations. La chambre note au surplus que la construction du hangar, d'ailleurs en voie d'achèvement, a bien fait l'objet de l'apposition de panneaux portant le logo de l'Union européenne, conformément aux règlements particuliers de l'Union.

La chambre relève toutefois que le coût de l'opération excédera le devis initial. A la date du 26 octobre 2004, l'ensemble des quatorze marchés passés pour cette opération représentait la somme de 6 671 823,74 €, soit un dépassement de 573 823,74 € par rapport au projet de départ. Les subventions étant déterminées dès le départ, le surcoût des travaux sera à la charge exclusive de la CCIBCO. De 526 618 €, le coût net pour la CCI est donc passé à 1 100 441,74 €, soit un surcoût de 109 %. La CCIBCO a participé pour 16,5 % de l'opération contre 10 % prévus initialement. Le coût pourrait être encore légèrement supérieur, puisqu'un certain nombre de factures liées à cette opération sont hors marché et viendraient donc s'ajouter. Celles-ci peuvent être évaluées pour un projet de cette importance à 5 %, soit 300 000 € supplémentaires, ce qui amènerait le coût total de l'opération à environ 6,9 M€ dont 1,4 M€ à la charge de la CCI.

La chambre a examiné également l'opération de construction du « parc à coffres ». Il s'agissait de moderniser et d'agrandir le centre de lavage des caisses utilisées par les pêcheurs pour stocker à bord le poisson. L'augmentation du nombre de caisses, notamment en provenance des pays étrangers, ainsi que la mise aux normes des installations ont conduit la CCIBCO à proposer l'extension et la modernisation des installations existantes dans le cadre du contrat de plan Etat/Région. Outre les financements du ministère de l'Agriculture, la CCIBCO a obtenu une aide de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). L'opération prévue qui s'élevait à 1 524 500 € HT a ainsi été aidée pour 50 % grâce à une convention signée le 30 décembre 2003 par le trésorier payeur général, le directeur interdépartemental des affaires maritimes et le président de la CCIBCO. Le contrôle pour le compte de la commission européenne de l'utilisation de ces fonds était de la responsabilité des services techniques instructeurs de la direction régionale des affaires maritimes de Boulogne-sur-Mer. La chambre n'a pas d'observations sur le déroulement de cette opération qui est en voie d'achèvement.

C - La comptabilité des activités portuaires

La présentation de la comptabilité de la CCIBCO offre deux particularités : deux concessions portuaires sont suivies dans une seule section comptable dénommée « port de Boulogne ». Par ailleurs, une partie de l'activité du port gérée par la CCIBCO est suivie dans une comptabilité distincte.

1 - Une comptabilité unique pour deux concessions

L'arrêté du 26 décembre 1991 fixant les règles budgétaires, comptables et financières applicables aux CCI précise que les activités économiques doivent être individualisées au sein du budget de la CCI sous forme de « services budgétaires ». L'article 9 du dit arrêté indique notamment qu'un service budgétaire « ports » doit être ouvert dès lors qu'il correspond à une activité effective de la CCI. L'article 10 précise également qu'à l'intérieur de ces services budgétaires, des sections comptables peuvent être ouvertes si elles correspondent à des activités identifiables. Conformément à ces deux articles, un service budgétaire « Services portuaires » a été créé au sein du budget de la CCIBCO avec quatre sections comptables correspondant respectivement au « port de Boulogne », au « port d'Etaples », au « port de plaisance » et au « port hors concession » (voir infra).

La chambre constate que la section comptable « port de Boulogne », de loin la plus importante, retrace les activités de deux concessions, celle relative à l'outillage public et celle relative aux terre-pleins industriels. Or, cet amalgame contredit les textes qui accordent à la CCI chacune de ces deux concessions. L'article 39 du décret du 2 décembre 1966 accordant à la CCI une concession d'outillage public indique qu'un budget et une comptabilité particulière doivent retracer les opérations particulières à cette concession. De même, l'article 27 du cahier des charges de la concession sur les terre-pleins industriels précise que les recettes et les dépenses doivent être suivies dans un budget particulier. L'article 28 insiste sur l'emploi exclusif des produits de la concession au profit de dépenses liées à la concession, et notamment « *le service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts régulièrement autorisés que la CCI aurait contractés pour réaliser les travaux qui lui incombent au titre de la présente concession* ».

La fusion des comptabilités propres à chaque concession au sein d'une seule section comptable dénommée « port de Boulogne », si elle obéit à une logique de rationalisation des moyens, méconnaît donc les textes fondateurs des concessions. Elle présente, en outre, des risques importants pour la CCIBCO. Les durées de chacune des concessions sont différentes et rien n'exclut qu'un nouveau concessionnaire différent de la CCIBCO soit choisi pour reprendre l'outillage public à l'issue de la concession en 2016. Les comptabilités devront alors être dissociées, puisque la CCIBCO continuerait dans ce cas à exploiter la concession des terre-pleins industriels jusqu'en 2035.

En théorie, rien n'interdit non plus à ce qu'un nouveau concessionnaire remplace la CCIBCO dès maintenant pour l'une ou l'autre des concessions. L'article 44 de la concession d'outillage public et l'article 36 de la concession des terre-pleins précisent en effet que l'Etat peut retirer à tout moment la concession à la CCI. Il devra, dans ce cas, simplement dédommager la CCI des frais liés aux emprunts souscrits pour l'établissement ou l'amélioration des ouvrages et installations de la concession. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert de propriété du port à une ou plusieurs collectivités locales avant le 1^{er} janvier 2007, mais elle ne modifie pas les cahiers des charges des concessions accordées à la CCIBCO. Les futurs propriétaires reprendront les droits et obligations de l'Etat définis dans les concessions et pourraient donc, en théorie, retirer celles-ci à la CCIBCO.

La CCIBCO précise, dans sa réponse, avoir mis en place une comptabilité analytique pour chacune des activités des deux concessions « outillage public » et « exploitation des terre-pleins industriels » « *qui permettraient de régler les problèmes qui pourraient survenir au cas où, aux termes des concessions, celles-ci seraient attribuées à des concessionnaires différents* ». La chambre observe toutefois que cette comptabilité analytique ne lui a pas été produite surtout, elle rappelle que la comptabilité à mettre en place ne saurait concerner les seules recettes et dépenses

mais devrait permettre une appréciation des actifs et des passifs conformément aux principes comptables généraux en matière de connaissance du patrimoine.

2 - Le « hors concession »

La présentation des comptes de la CCIBCO fait apparaître au sein du service budgétaire « services portuaires » une section comptable « hors concession » créée en 1996 dans le cadre de la construction de la nouvelle gare de marée.

La gare de marée est un élément essentiel de la plateforme logistique de Capécure. La majeure partie des produits de la mer importés qui alimentent les entreprises de mareyage ou de transformation arrivent à Boulogne-sur-Mer à bord de poids lourds dont les cargaisons sont déchargées à la gare de marée. De même, les produits transformés ou conditionnés par les entreprises locales sont acheminés vers leurs destinations finales à partir de la gare de marée. L'incendie qui a détruit entièrement le 24 septembre 1994 la gare de marée était, en conséquence, d'une extrême gravité pour le port. Pour le maintien de l'activité à Boulogne-sur-Mer mais également pour le développement du port de pêche et de la zone de Capécure, la nécessité de reconstruire rapidement un bâtiment plus important s'est imposée à tous les acteurs de la filière, comme à l'Etat.

Le financement de la construction de cette nouvelle gare a constitué toutefois une réelle difficulté. Ce bâtiment a toujours été considéré comme faisant partie intégrante de la concession des terre-pleins industriels, conformément au cahier des charges de celle-ci et sa gestion était suivie dans la section comptable « port de Boulogne ». Il paraissait donc normal que le financement de la reconstruction de la nouvelle gare de marée relève de cette même comptabilité portuaire. Or, la section comptable « port de Boulogne » considérée comme traduisant l'intégralité de l'activité des deux concessions « terre-pleins » et « outillage public » est sous le contrôle direct du CIES. En 1995, elle se trouvait dans une situation financière délicate, avec un endettement important et des recettes en forte diminution notamment après le départ de Boulogne-sur-Mer des compagnies transmanche (Sealink en 1991 et P&O en 1992). Une aide exceptionnelle de l'Etat avait d'ailleurs été accordée afin de désendetter le port. Dans ce contexte, le CIES n'aurait jamais accordé l'autorisation à la CCIBCO de souscrire un nouvel emprunt, pourtant nécessaire à la reconstruction d'une gare de marée plus vaste que la précédente.

La direction des ports du ministère de l'Equipeement et des Transports a donc validé en marge du CIES un montage juridique et financier relativement complexe, destiné à ce que ce nouvel emprunt n'apparaisse pas dans la section « port de Boulogne ». Une distinction a ainsi été faite entre la partie « reconstruction » qui pouvait être financée sur le budget « port de Boulogne » grâce notamment aux primes d'assurance versées à la suite de l'incendie du 24 septembre 1994 et sans nouvel emprunt, et la partie « extension » dont le financement, en partie par voie d'emprunt, devait être suivi dans une autre section comptable dénommée « hors concession » créée pour l'occasion et non soumise à la tutelle du CIES. Cette section comptable devait permettre le suivi des charges liées au remboursement de l'emprunt, à l'amortissement de la construction et à l'entretien et l'exploitation du bâtiment en contrepartie des recettes liées à l'exploitation de la partie « extension ». Par souci de cohérence, la CCIBCO a demandé l'exclusion de la partie « extension » de la concession de terre-pleins et a sollicité de l'Etat une autorisation d'occupation temporaire (AOT) avec constitution de droits réels, au même titre que n'importe quelle entreprise installée sur Capécure. Les faits sont antérieurs à la compétence reconnue à la chambre en matière de contrôle de la CCI et ne donnent donc pas lieu à observations.

La nouvelle gare de marée a ainsi été construite entre 1998 et 1999 conformément aux souhaits de la CCI et de tous les acteurs économiques locaux. Elle constitue une vaste plate-forme logistique réfrigérée de 11 200 m² équipée de cent douze portes de chargement gros porteurs, d'où est expédiée vers l'ensemble des régions françaises et la plupart des pays européens, une grande partie des 300 000 tonnes de poissons frais ou congelés commercialisées à Boulogne. Les produits chargés le matin par les vingt-quatre entreprises de transport qui opèrent au départ de Boulogne, sont livrés le lendemain partout en France ainsi que dans les principaux pays voisins. La gare de marée fonctionne en ce début d'année 2005 à plein régime et est totalement saturée ; de nombreuses demandes d'entreprises de transport désirant s'installer ne sont pas honorées faute de place.

La gestion de la gare de marée respecte aujourd'hui les règles édictées par la tutelle administrative de la CCIBCO (ministère des Finances DARPMI) dans une lettre du 5 juillet 1996 accompagnant l'arrêté autorisant la CCI à emprunter 20 MF. Une section comptable « hors concession » a bien été créée pour le financement de la partie « extension » de la gare de marée. De même un compte « gare de marée – reconstruction » a été ouvert au sein de la section comptable « port de Boulogne » pour le suivi des charges et les produits spécifiques liés à la partie reconstruction de la gare de marée (immobilisations, dotations aux amortissements, quote-part des subventions d'investissement virée au résultat, primes d'assurances). Afin de conserver une unité dans la gestion de la gare de marée, tous les produits et charges d'exploitation (achats et charges externes, charges de personnel, produits de location,...) ont été imputés sur un troisième compte « fonctionnement de la gare de marée » ouvert dans la section comptable « port de Boulogne ». Ce compte est soldé à la fin de chaque exercice par virement de 50 % du résultat d'exploitation sur le compte « gare de marée – reconstruction » et des 50 % restants sur le compte « gare de marée – extension ».

La chambre ne méconnaît pas le résultat concret de ce montage financier et le succès rencontré par cette nouvelle gare de marée. En revanche, elle s'interroge sur les conséquences actuelles du maintien d'un tel montage sur les plans comptable, juridique et fiscal. Elle estime en premier lieu que la solution comptable retenue ne facilite pas une bonne compréhension de l'économie globale du port. L'objectif initial du dédoublement de la gestion comptable de la gare de marée était de soustraire au contrôle du CIES la souscription d'un emprunt. L'objectif ayant été atteint, le maintien d'un tel montage n'a pas d'intérêt pratique aujourd'hui. La situation financière consolidée de la CCIBCO, notamment son endettement, est identique avec deux comptabilités ou avec une seule. En revanche, le maintien d'une section comptable « hors concession » distincte de la section « port de Boulogne » ne permet pas à cette dernière section de retracer la totalité de l'activité portuaire et complique artificiellement la lisibilité des comptes de l'activité.

La chambre observe également que les projets d'AOT « extension gare de marée » et de convention de gestion de la gare de marée entre l'Etat et la CCIBCO n'ont pas été signés par les représentants de l'Etat. Les projets rédigés conformément aux instructions de la DARPMI ont bien été transmis au SMBC pour étude et signature le 12 août 1996. Aucune réponse n'a été reçue par la CCIBCO malgré plusieurs relances. La dernière lettre à l'attention du SMBC date du 6 septembre 2001. Par ailleurs cette question avait été abordée lors d'une réunion entre la CCIBCO et la directrice d'exploitation du port de Boulogne (SMBC) en date du 29 avril 2003. L'absence de réponse des services de l'Etat amène à s'interroger sur la nature juridique de la construction de la partie de la gare de marée sensée être en dehors de la concession avec l'AOT. Il existe aujourd'hui une incertitude sur l'appartenance ou non de l'extension de la gare de marée à la concession de terre-pleins, ce qui n'est pas sans conséquences sur le plan fiscal.

La chambre relève en effet que la sortie du périmètre de la concession de la partie « extension » expose la CCIBCO à un risque au plan fiscal. La partie « extension » de la gare de marée ne faisant plus partie, en théorie, de la concession pourrait être considérée par les services

fiscaux comme un service géré directement par la CCI. Or, l'exonération de la taxe professionnelle prévue à l'alinéa 2 de l'article 1449 du Code des impôts ne concerne que les ports et non les entreprises installées sur la concession qui demeurent, elles, redevables de la taxe professionnelle. Le fait que l'extension soit gérée par la CCI, qui est un établissement public, ne l'exonère pas pour autant des impôts commerciaux. En effet, les établissements publics ne sont exonérés de la taxe professionnelle que pour leurs activités culturelles, éducatives, sanitaires, sociales ou touristiques (alinéa 1 de l'article 1449 du code des impôts). Les activités de la gare de marée sont purement économiques et ne peuvent donc être exonérées. Il existe donc pour la CCIBCO un risque fiscal particulier, distinct du risque plus général lié à la fragilité juridique de l'application de la décision ministérielle du 11 août 1942 qui de fait, exonère depuis cette époque les ports de la taxe foncière.

La chambre observe que cette solution de partage de la gare de marée peut enfin poser des difficultés dans le cadre de la loi du 13 août 2004. Dans l'hypothèse où une collectivité locale, devenue propriétaire du port après le transfert de propriété en 2007, souhaiterait que la CCIBCO ne soit plus gestionnaire du port, elle ne pourrait alors pas gérer l'ensemble de la gare de marée dont une partie est exclue de la concession.

La chambre s'interroge en conséquence sur la pertinence du maintien d'un tel montage et invite la CCIBCO à réfléchir sur un éventuel abandon de la notion de « hors concession ». La chambre observe, à cet égard, qu'une éventuelle fusion des comptes des sections « port de Boulogne » et « hors concession » n'aurait pas de conséquence sur le ratio d'endettement du port de Boulogne qui resterait à un niveau satisfaisant. Pour l'année 2003, ce ratio serait de 0,34 si les comptabilités sont fusionnées contre 0,31 pour la seule section « port de Boulogne » actuelle.

Endettement				
	2000	2001	2002	2003
Capitaux propres port de Boulogne	36 128,00	36 564,00	33 924,00	35 954,00
Capitaux propres HC	2 960,00	2 874,00	2 851,00	2 819,00
Capitaux propres PB + HC (I)	39 088	39 438	36 775	38 773
Dettes et emprunts port de Boulogne	19 011,00	17 024,00	13 344,00	11 129,00
Dettes et emprunts HC	2 904,00	2 490,00	2 145,00	1 929,00
Dettes et emprunts PB + HC (II)	21 915,00	19 514,00	15 489,00	13 058,00
Ratio endettement port de Boulogne (II)/(I)	0,53	0,47	0,39	0,31
Ratio endettement PB + HC (II)/(I)	0,56	0,49	0,42	0,34

La CCIBCO confirme dans sa réponse que « ce montage « reconstruction –Extension » lui a été imposé par la Direction des Ports du ministère de l'Equipement et des Transports pour des raisons de présentation de comptes au niveau de l'endettement à une époque où la CCI avait de gros problèmes financiers. La CCI admet volontiers que ce montage complique effectivement la gestion comptable de la Gare de Marée ».

3 - La situation générale des comptes du port

<i>En K€</i>	2000	2001	<i>Evolution 2001/2000 %</i>	2002	<i>Evolution 2002/2001 %</i>	2003	<i>Evolution 2003/2002 %</i>
CCIBCO	21 155	19 346	- 8,5 %	19 317	- 0,15 %	21 660	+ 12, %
« Port de Boulogne »	16 783	15 438	- 8 %	15 162	- 1,8 %	16 928	+ 11,6 %
Hors-concession	496	521		502		492	
Total port	17 279	15 959		15 664		17 420	
% du port dans CA CCI	81,67 %	82,49 %		81,08 %		80,42 %	

L'évolution du chiffre d'affaires de la CCIBCO est directement liée à celle du port de Boulogne. Sur la période, malgré les évolutions constatées, le port représente toujours environ les 4/5èmes de l'activité de la CCI.

Après la forte diminution de la fin des années 1990 liée à la disparition du transmanche, le chiffre d'affaires de la CCIBCO s'est stabilisé puis a entamé une petite remontée en 2003. L'année 2004 sera mitigée : si l'activité transmanche a repris timidement, le port de commerce a connu une nouvelle difficulté avec la fermeture de la COMILOG qui générerait la moitié de l'activité portuaire (hors pêche et transmanche). Dans cette optique, la chambre souligne l'intérêt d'accroître la qualité des prévisions budgétaires.

Les budgets prévisionnels de la section comptable « port de Boulogne » se caractérisent en effet par des résultats bien supérieurs à ceux atteints, selon les budgets exécutés.

Section port de Boulogne

En euros	BP 2001	BE 2001	BP 2002	BE 2002	BP 2003	BE 2003
Produits	16 023 150	14 647 385	15 243 083	13 611 426	16 210 809	16 928 724
Charges	15 670 597	15 437 474	15 084 040	15 162 001	15 466 072	16 790 595
Résultat	+ 352 552	- 790 088	+ 159 043	- 1 550 575	+ 744 736	+ 138 129
Diff BE/BP		- 1 142 640		- 1 709 618		- 606 607

Les recettes d'exploitation se sont avérées, sur les trois années examinées, systématiquement surestimées, notamment en raison d'hypothèses optimistes quant au trafic transmanche. La CCIBCO a élaboré, en effet, des budgets en 2001 et 2002 avec l'hypothèse d'un maintien ou d'une reprise du trafic transmanche, alors que celui-ci s'est totalement interrompu au début de l'année 2001 et ce pendant trois ans. La CCIBCO avait en effet des contacts avec des armateurs qui lui permettaient de raisonnablement pouvoir compter sur une reprise rapide du trafic. Le budget primitif 2002, par exemple, reposait sur une réouverture d'une ligne passagers et d'une ligne fret avec des prévisions jugées à l'époque de « prudentes » de 350 000 passagers et 100 000 véhicules de tourisme (PV de l'AG du 26 octobre 2001). Le budget 2003 reposait également sur une reprise du trafic avec 1 million de passagers, 120 000 véhicules de tourisme et 500 000 tonnes de fret transmanche (PV de l'AG du 25 octobre 2002). De même, les prévisions de trafic pour 2004 ont été surestimées. Si effectivement, le trafic transmanche a repris, seuls 194 510 passagers ont transité par Boulogne-sur-Mer au lieu du million prévu dans le budget prévisionnel 2004. De même, pour 2005, le budget prévisionnel (PV AG 8 octobre 2004) prévoit un trafic de 1 200 000 passagers et 480 000 voitures, ce qui semble particulièrement optimiste. Cette hypothèse repose en effet sur le sextuplement du trafic qui ne serait possible qu'avec la mise en service d'un deuxième bateau dont la mise en service reste aujourd'hui encore hypothétique.

Les charges réelles, par contre, sont bien maîtrisées si on les compare aux montants prévisionnels. L'article 55 du décret du 18 juillet 1991 stipule en effet que « *les crédits inscrits aux budgets des compagnies consulaires ont un caractère limitatif, sous réserve des aménagements à cette règle résultant d'un arrêté du ministre chargé de la tutelle administrative des chambres de commerce et d'industrie ...* ». En dehors donc d'exceptions limitées, aucune dépense ne peut faire l'objet d'un mandat sans que les crédits aient été inscrits dans un document budgétaire.

Toutefois, les charges d'exploitation ont sensiblement augmenté en 2003 (+ 5,3 %) par rapport à 2002. Les charges externes ont ainsi progressé de 27 % passant de 2 754 K€ à 3 505 K€. Certaines charges ont par exemple été anticipées comme la sous-traitance pour le gardiennage de l'emprise dédiée au transmanche. Dans ces conditions, la valeur ajoutée a diminué en 2004 de 7,6 %, notamment en raison de l'augmentation des charges externes et le ratio charges de personnel sur valeur ajoutée a augmenté, passant de 58 % à 65 % et traduisant une rigidité croissante des charges d'exploitation.

Les résultats d'exploitation connaissent en conséquence un déficit croissant : - 585 K€ en 2000, - 1 962 K€ en 2001, - 1 784 K€ en 2002 et - 2 106 K€ en 2003. Ces chiffres soulignent la fragilité financière du port et l'insuffisance du chiffre d'affaires dont la remontée est notamment subordonnée à la reprise du transmanche depuis mai 2004.

	2000	2001	2002	2003
Résultat net de l'exercice	92	- 792	- 1 551	138
+ Dotations aux amortissements et aux provisions :				
d'exploitation	5 580	4 966	5 004	4 901
exceptionnelles	0	108	264	0
- Reprises sur amortissements et provisions :				
d'exploitation	- 943	- 951	- 68	- 190
- Subventions d'investissement virées au résultat	- 1 422	- 1 666	- 1 586	- 1 495
- Produits des cessions d'éléments d'actif	- 29	- 4	- 24	- 6
+ Valeur comptable des éléments immobilisés et financiers cédés	20			172
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	3 299	1 187	2 036	2 265

Il n'est donc pas surprenant que l'analyse des tableaux de financement des investissements du service budgétaire « port de Boulogne » mette en évidence la forte dépendance de la CCIBCO à l'égard des contributeurs extérieurs.

Tableaux de financement des investissements du port de Boulogne

Emplois	2000	2001	2002	2003
Immobilisations incorporelles	533		-13	110
Immobilisations corporelles	6 519	6 099	1 779	5 091
Immobilisations financières	25	31	28	23
Réduction capitaux propres	1 028	765	371	447
Remboursement de dettes financières	1 003	1 067	2 531	1 109
Augmentation du fonds de roulement			682	
Total	9 108	7 962	5 378	6 780
Ressources	2000	2001	2002	2003
CAF	3 298	1 187	2 036	2 265
Cessions d'immobilisations	142	65	80	83
Subventions d'investissement	3 035	2 891	497	3 422
Augmentation de capitaux propres	503	892	220	296
Augmentation des dettes financières	38	1 566	2 545	49
Diminution du fonds de roulement	2 091	1 361		665
Total	9 108	7 962	5 378	6 780

Les 19 488 K€ d'investissements de la période ont été couverts à 50,5 % par des subventions d'équipement avec des différences importantes entre chaque exercice. L'examen de chacun permet de constater des variations sensibles dans les montants encaissés, ce qui retentit sur le fonds de roulement de la CCI, en l'absence d'autorisation d'emprunter. Dans ces conditions, la CCIBCO n'est pas maîtresse de ses plans de financement à plus d'un an : chaque année, elle ignore si le CIES l'autorisera (comme en 2001 et 2002) ou non (comme en 2003) à souscrire de nouveaux emprunts.

A cet égard, la chambre note que l'endettement du port de Boulogne, y compris à raison de l'extension de la gare de marée, diminue sensiblement sur la période passant de 13 206 K€ à 11 002 K€, soit une diminution de 16,7 % entre 2001 et 2003. Le ratio dette/capacité

d'autofinancement s'améliore puisqu'il passe de 4,46 en 2002 à 3,007 en 2003, ce qui correspond au ratio que les analystes préconisent pour une entreprise.

(En euros)		Endettement 2001	%	Endettement 2002	%	Endettement 2003	%
Port de Boulogne	Capital	7 953 475		7 922 189		6 813 195	
	Intérêts	1 913 067		1 899 911		1 524 350	
	Total	9 866 542	68,1 %	9 822 100	70,7 %	8 337 545	70,2 %
Hors concession	Capital	2 135 238		1 943 057		1 746 064	
	Intérêts	1 204 920		1 059 409		918 707	
	Total	3 340 158	23,1 %	3 002 466	21,6 %	2 664 771	22,4 %
Total port		13 206 700	91,2 %	12 824 566	92,3 %	11 002 316	92,6 %
Service général	Capital	1 013 983		872 944		729 429	
	Intérêts	265 089		198 944		143 541	
		1 279 072	8,8 %	1 071 888	7,7 %	872 970	7,4 %
Total CCIBCO		14 485 772		13 896 454		11 875 286	100 %

La structure du passif s'améliore également avec des fonds propres et assimilés qui passent de 54 % en 2000 à 64 % en 2003, tandis que les dettes passent de 41 % à 32 %. Le ratio d'autonomie financière « ressources propres/endettement » qui ne doit pas être inférieur à 1 passe ainsi de 1,3 à 2. Cette évolution indique que la CCIBCO reconstitue des marges pour s'endetter à nouveau.

4 - La quote-part versée par le service « port de Boulogne » au service général

Les concessions portuaires au sein d'une CCI doivent être autonomes financièrement. Toutefois, il peut exister des prestations entre une concession et d'autres services budgétaires de la CCI qui doivent alors être facturées. Ces flux financiers peuvent être au profit ou au détriment de la concession en fonction des services rendus.

Au sein de la CCIBCO, le service général facture au service budgétaire « port de Boulogne » une quote-part correspondant au solde entre les prestations dues par le service « port de Boulogne » au service général et celles dues par le service général au service « port de Boulogne ». Ces prestations du service général consistent en la mise à disposition d'une part de personnels et d'autre part d'une fraction de l'hôtel consulaire. Les prestations du port de Boulogne au service général correspondent à une mise à disposition de personnels.

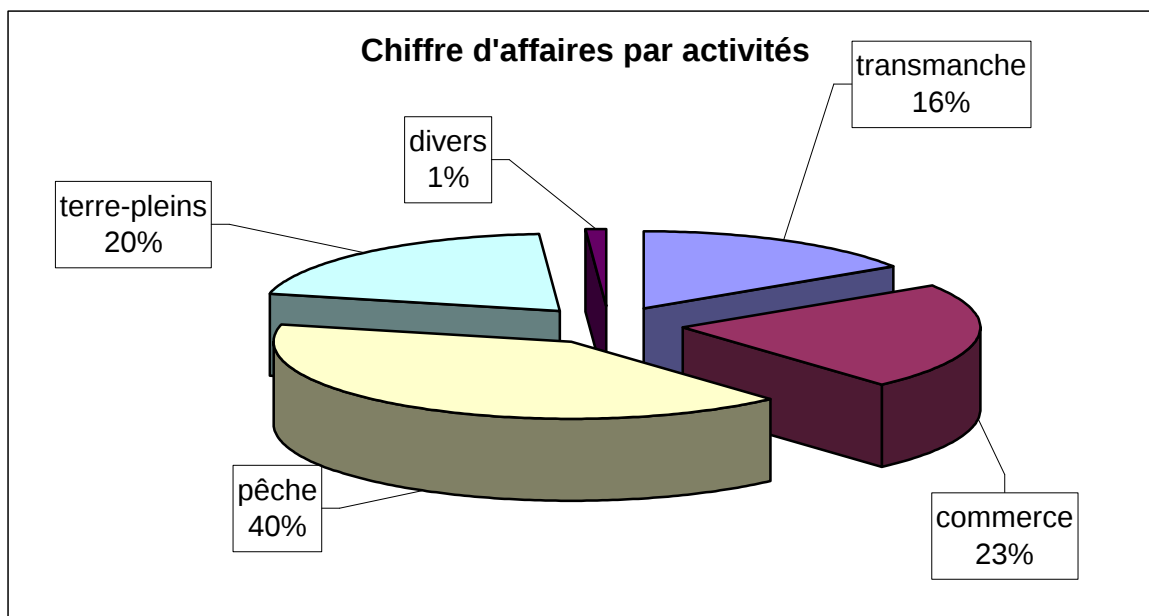
La chambre constate toutefois que les modalités de calcul des quotes-parts n'ont pas été modifiées depuis 1981. Est imputée ainsi au service « port de Boulogne » une fraction des salaires de dix-huit personnes d'une part sans revalorisation depuis 1981 et d'autre part bien qu'une partie des dits personnels ait été licenciée depuis les restructurations de 1995. Les prestations facturées par les services portuaires au service général sont susceptibles des mêmes critiques. Il conviendrait donc, dans un souci de sincérité des comptes, de réétudier ces prestations interservices. La CCIBCO en accepte d'ailleurs le principe.

*
* *

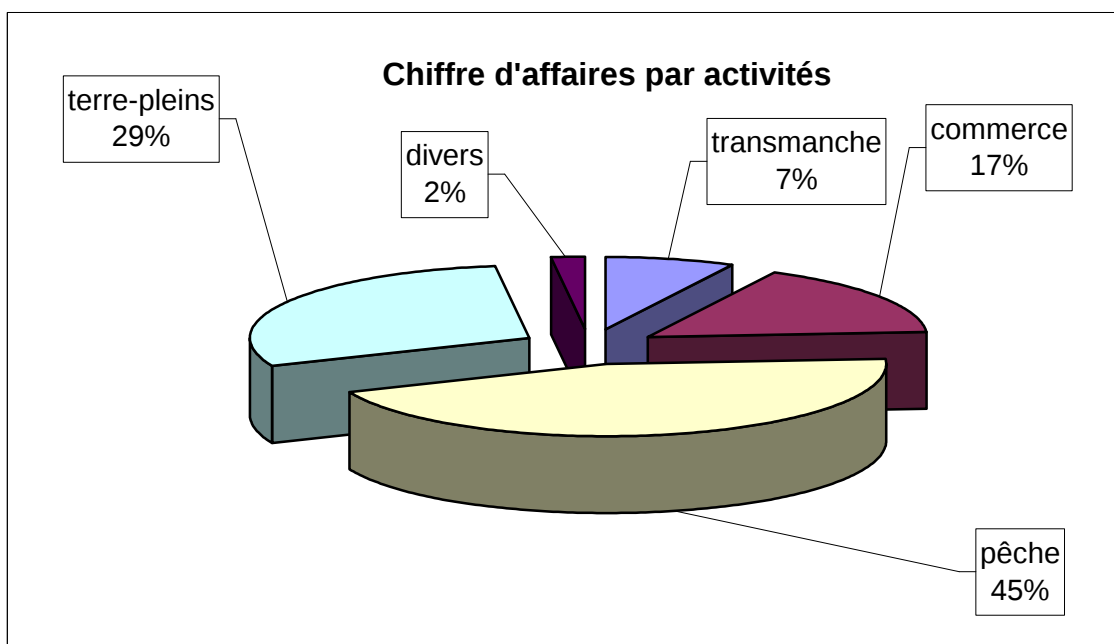
ANNEXE 1

Répartition du chiffre d'affaires du port de Boulogne

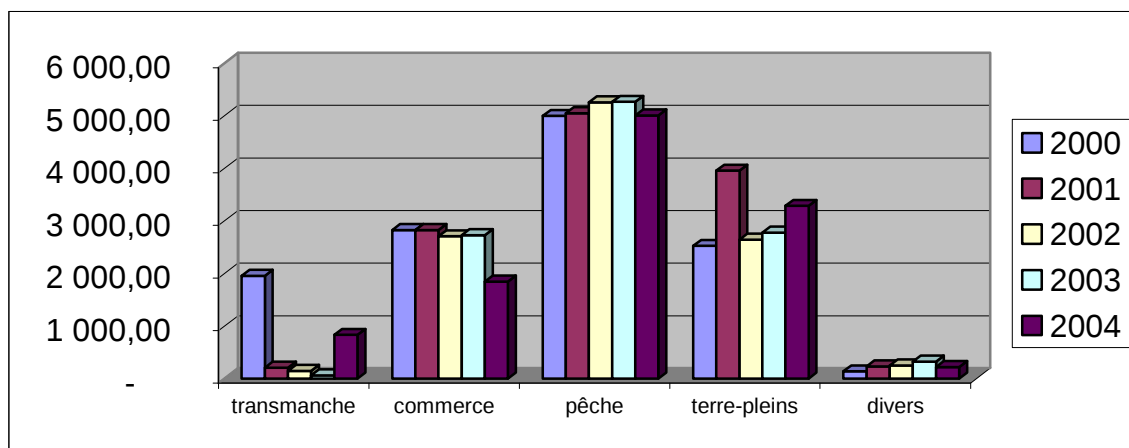
Répartition 2000



Répartition 2004



Chiffre d'affaires par activités (en K€)



ANNEXE 2

Compte de résultat section comptable « Port de Boulogne »

PRODUITS	2000	2001	2002	2003
Production vendue de services	12 967	10887	11 014	11 162
Montant net du chiffre d'affaires	12 967	10 887	11 014	11 162
Production immobilisée	23	41	92	132
Subventions d'exploitation	102	118	256	398
Reprises sur provisions (et amortissements)	943	951	68	190
Autres produits	117	114	117	120
Contributions des services	299	319	382	335
Total des produits d'exploitation	14 451	12 431	11 929	12 337
De participations	2	71	9	2
Autres intérêts et produits assimilés	29			3
Produits nets sur cessions de V.M.P.	58			9
Total des produits financiers	89	71	9	14
Sur opérations de gestion	792	1		234
Sur opérations en capital	1 450	1 670	1 673	3 088
Reprises sur provisions		474		1 255
Total des produits exceptionnels	2 242	2 145	1 673	4 577
Perte		790	1 551	
TOTAL	16 483	15 436	15 162	16 928
CHARGES	2000	2001	2002	2003
Coût d'achat des marchandises vendues dans l'exercice				
Consommations de l'exercice en provenance des tiers				
Achat stockés d'approvisionnements	138	112	96	121
Variation des stocks d'approvisionnements	63	-204	-45	0
Autres achats et charges externes	2 988	3 350	2 754	3 506
Impôts, taxes et versements assimilés	133	134	148	153
Charges de personnel				
Salaires et traitements	3 379	4 966	3 239	3 432
Charges sociales	1 531		1 642	1 652
Dotations aux amortissements et aux provisions				
Sur immobilisations : dotations aux amortissements	4 619	4495	4 836	4 741
Sur actif circulant : dotations aux provisions	553		18	10
Pour risques et charges : dotations aux provisions	408	471	150	150
Autres charges	687	1 067	336	150
Contributions pour risques et charges	537		539	528
Total des charges d'exploitation	15 036	14 392	13 713	14 443
Dotations aux amortissements et aux provisions				
Intérêts et charges assimilées	638	591	557	413
Total des charges financières	638	591	557	413
Sur opérations de gestion	812	347	87	55
Sur opérations en capital	205		541	1 879
Dotations aux amortissements et aux provisions		108	264	
Total des charges exceptionnelles	1017	454	892	1 934
Bénéfice	91			138
TOTAL	16 483	15 436	15 162	16 928



Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais

ROD.0366

REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Chambre de commerce et d'industrie de Boulogne-sur-Mer Côte d'Opale -

(Département du Pas-de-Calais)

Ordonnateur en fonction pour la période examinée :

- M. Francis Leroy :

Réponse de 6 pages

[Lien vers la réponse](#)

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).