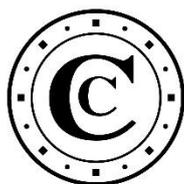


Chambre régionale
des comptes

Normandie



Rapport d'observations définitives

SYNDICAT MIXTE DE PROMOTION DE L'ACTIVITE TRANSMANCHE (SMPAT)

Exercices 2014 à 2020

Observations délibérées le 4 août 2022

SOMMAIRE

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Synthèse | 1 |
| Principales recommandations | 2 |
| I - Rappel de la procédure | 2 |
| A- Circonstances particulières | 3 |
| B- Principaux points examinés | 3 |
| C- Méthodologie..... | 3 |
| II - Présentation du SMPAT | 4 |
| A- Un syndicat mixte chargé d'assurer la poursuite de l'exploitation d'une liaison maritime structurellement déficitaire | 4 |
| 1- Une ligne délaissée par le secteur privé | 4 |
| 2- Un syndicat mixte principalement financé par le département de la Seine-Maritime..... | 4 |
| B- Un syndicat mixte au rôle essentiellement financier | 6 |
| C- Une ligne parmi les plus fragiles du trafic transmanche | 8 |
| III - La délégation du service public maritime | 9 |
| A- Le choix de l'exploitation en DSP | 10 |
| B- La passation du second contrat de DSP avec le délégataire sortant | 11 |
| C- Une autorité délégante en situation de relative faiblesse par rapport à son délégataire..... | 12 |
| 1- Un délégataire appartenant à un puissant groupe d'armement maritime | 12 |
| 2- Un délégataire à même de faire souvent prévaloir ses intérêts dans la relation contractuelle..... | 12 |
| D- Des avenants qui n'ont pas bouleversé l'équilibre économique de la délégation | 17 |
| E- Un contrat en temps normal financièrement intéressant pour DFDS Seaways | 17 |
| F- L'exécution du contrat et son contrôle | 18 |
| 1- La tenue et la transmission des états périodiques..... | 18 |
| 2- L'information sur les arrêts techniques | 19 |
| 3- Le suivi et le contrôle des comptes de la délégation..... | 19 |
| IV - L'évolution du trafic sur la ligne Dieppe-Newhaven | 19 |
| A- L'érosion du trafic fret..... | 21 |
| 1 - La baisse tendancielle du trafic | 21 |
| 2 - Une ligne fortement concurrencée..... | 21 |
| 3 - Une ligne dépendante d'un nombre réduit de clients..... | 22 |
| 4 - Les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne encore difficiles à appréhender | 23 |
| 5 - Les obstacles au développement du trafic de remorques non accompagnées | 23 |
| B- Un nombre de passagers de tourisme très satisfaisant jusqu'à la crise sanitaire | 24 |
| C- Les effets de la crise sanitaire | 25 |
| 1 - En 2020 | 25 |
| 2 - En 2021 | 26 |
| D- L'incidence sur les recettes de la délégation de service public | 28 |
| E- Les perspectives | 29 |

| | | |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| V - | La situation budgétaire et financière..... | 30 |
| A- | Une situation de dépendance financière vis-à-vis du département de la Seine-Maritime..... | 30 |
| B- | La question du remboursement des emprunts | 32 |
| C- | Les charges de carburant | 35 |
| 1- | Un enjeu majeur : la maîtrise des dépenses de carburant..... | 35 |
| 2- | Le passage du fioul lourd au fioul maritime | 36 |
| 3- | L'optimisation de la consommation de carburant..... | 37 |
| 4- | Le contrôle des quantités de carburant..... | 38 |
| 5- | L'installation de scrubbers hybrides..... | 38 |
| D- | L'entretien et la maintenance des navires | 39 |
| 1- | Les navires | 39 |
| 2- | L'entretien | 40 |
| 3- | La gestion des avaries..... | 42 |
| 4- | Le suivi technique de l'entretien et de la maintenance des navires | 42 |
| 5- | Des navires en bon état d'entretien | 42 |
| VI - | La gestion de la commande publique (hors DSP et hors emprunts) | 43 |
| A- | Vision d'ensemble | 43 |
| 1 - | L'organisation de l'achat public..... | 43 |
| 2 - | Les montants payés par le SMPAT au titre des marchés publics..... | 43 |
| B- | Les marchés publics de prestations intellectuelles | 44 |
| VII - | Quel avenir pour la ligne Dieppe-Newhaven ?..... | 44 |
| A- | Les conséquences directes d'un arrêt de l'exploitation de la ligne | 45 |
| 1- | Pour le SMPAT | 45 |
| 2- | Pour le département de la Seine-Maritime | 46 |
| 3- | Les conséquences pour DFDS Seaways | 46 |
| 4- | Les conséquences pour les ports | 46 |
| 5- | Les conséquences pour les entreprises locales | 47 |
| B- | Les conséquences indirectes | 47 |
| Annexe | | 49 |

SYNTHESE

Le syndicat mixte pour la promotion de l'activité transmanche (SMPAT) a été créé en octobre 2000, à l'initiative du département de la Seine-Maritime, pour assurer la continuité de la liaison maritime Dieppe-Newhaven, ligne transmanche secondaire (1,5 % du trafic de passagers de tourisme et 0,93 % du trafic fret transmanche en 2021), dont l'exploitation avait été rendue structurellement déficitaire par l'ouverture, en 1994, du tunnel sous la Manche.

Le syndicat mixte a actuellement un rôle essentiellement financier. Il doit en effet financer jusqu'à son terme l'acquisition des deux navires de la ligne, rendue particulièrement coûteuse par un montage complexe. Il est également chargé de financer, à travers des versements compensatoires, la plus grande partie des dépenses de la délégation de service public de la ligne Dieppe-Newhaven.

Ses ressources proviennent essentiellement des subventions versées par le département de la Seine-Maritime, soit, en 2021, près de 25,8 M€. Au 31 décembre 2021, le montant cumulé des subventions départementales depuis la création du SMPAT s'élevait à près de 420 M€, dont près de 195 au titre des seuls exercices 2014 à 2021.

Selon toute probabilité, le département sera appelé, dans les prochaines années, à augmenter son soutien au SMPAT dont il garantit les emprunts à 100 %. Le syndicat mixte doit en effet faire face au remboursement d'annuités d'emprunt croissantes (8,83 M€ en 2021 mais 13,69 M€ en 2028), d'un montant sans rapport avec sa capacité d'autofinancement actuelle.

Le syndicat mixte n'a pas réussi à convaincre la région Normandie de le rejoindre et de participer au financement de l'exploitation de la ligne, au-delà d'une subvention pour l'installation de dispositifs anti-pollution sur les navires et de l'abaissement des droits de port à Dieppe.

Il n'a pu trouver davantage d'alternative à la gestion déléguée mise en place en 2007 et reconduite en 2018, dans des conditions plus avantageuses que précédemment pour le délégataire sortant. Le délégataire a obtenu du SMPAT un nouveau mode de calcul, plus favorable, de la « compensation pour sujétions de service public » qui lui est versée en contrepartie des obligations mises à sa charge. Le montant de la redevance d'affrètement a été revu à la baisse. Le seuil de partage des bénéfices a été relevé. Dans le même temps, le délégataire a conservé une très grande latitude dans la fixation des tarifs.

Au total, le bénéfice net du délégataire a doublé entre la dernière année du précédent contrat (2,12 M€ en 2017) et la première année du contrat (4,15 M€ en 2018) courant sur la période 2018-2022.

La crise sanitaire a toutefois bouleversé l'économie de la délégation de service public. Le trafic fret, en déclin depuis plusieurs années et dépendant d'un nombre réduit de clients, a bien résisté en 2020 avec une baisse de seulement 4 %, mais a beaucoup souffert en 2021 avec une baisse de 23,3 % par rapport à 2019. Le trafic de passagers, dont le niveau était de 340 135 passagers en 2019, s'est effondré en 2020 (98 765, soit une baisse de 71 %) et en 2021 (67 933, soit 80 % de moins qu'avant la crise).

Cette situation exceptionnelle, qu'aucune autorité délégante diligente ne pouvait anticiper, aura rendu atypique au moins deux des cinq années du contrat en cours, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et des incertitudes demeurent sur l'évolution tant du trafic de passagers que du trafic fret, soumis à une forte concurrence.

Le scénario d'un arrêt de la ligne à l'échéance du contrat de DSP en cours aurait permis au département de la Seine-Maritime de redéployer les moyens substantiels qu'il consacre au financement de la ligne (plus de 25 M€ par an), mais aurait emporté de lourdes conséquences sur l'économie du port et du pays de Dieppe.

Alors que l'exploitation de la ligne Dieppe-Newhaven reste de manière structurelle lourdement déficitaire avant prise en compte des versements compensatoires servis au délégataire, le SMPAT a lancé au 1^{er} trimestre 2022 une nouvelle procédure de délégation de service public qui devrait se conclure par la signature d'un nouveau contrat très coûteux pour les finances départementales.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Veiller au respect par le délégataire de l'intégralité de ses obligations contractuelles, notamment celles relatives à l'information de l'autorité délégante (inventaires, etc...) ;
2. identifier les acteurs économiques normands utilisateurs de la ligne et mesurer leur degré de dépendance vis-à-vis de la liaison maritime Dieppe-Newhaven ;
3. exiger de la SEML de coopération transmanche une restitution plus complète et plus détaillée de ses activités et surtout de celle de sa filiale britannique, Newhaven Port and Properties Ltd.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

Le programme de travail de la chambre régionale des comptes a prévu le contrôle concomitant des comptes et de la gestion du syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT) et de la société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) de coopération transmanche pour les exercices 2014 à 2020.

Le contrôle du SMPAT a été notifié par lettres du 16 février 2021 à M. Alain Bazille, président du syndicat mixte depuis le 18 octobre 2019, et à M. Pascal Martin, président du 9 avril 2015 au 18 octobre 2019, par lettre du 21 avril 2021 à M. Nicolas Rouly, président du 23 janvier 2014 au 9 avril 2015, puis par lettre du 1^{er} septembre 2021 à M. Didier Marie, président pendant la partie de la période sous revue s'étendant du 1^{er} au 22 janvier 2014.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 septembre 2021 entre le magistrat rapporteur et M. Bazille, le 24 septembre 2021 avec M. Martin, le 28 septembre 2021 avec M. Rouly. M. Marie n'a pas souhaité tenir cet entretien.

La chambre a arrêté ses observations provisoires le 3 février 2022, qui ont été transmises le 23 mars 2022 à M. Bazille et, pour les extraits les concernant à MM. Marie, Rouly et Martin ainsi qu'au conseil départemental de la Seine-Maritime.

M. Bazille y a répondu par courrier du 23 mai 2022, enregistré au greffe de la chambre le 24 mai 2022 ; le président du conseil départemental par courrier du 30 mai 2022, enregistré au greffe le 31 mai 2022, et M. Martin par courrier du 23 mai 2002, enregistré au greffe le 24 mai 2022. M. Rouly et M. Marie n'ont pas répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 4 août 2022, le présent rapport d'observations définitives qui a été communiqué à l'ordonnateur le 10 octobre 2022.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse de l'ordonnateur, sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

A- Circonstances particulières

Le contrôle s'est inscrit dans le contexte de la crise sanitaire : l'équipe de contrôle n'a pas été en mesure de se rendre à Newhaven pour examiner l'état des installations portuaires, les conditions d'accueil, d'embarquement et de débarquement des passagers et du fret transportés par les navires du SMPAT.

B- Principaux points examinés

L'examen de la gestion a été principalement conduit selon les axes suivants :

- analyse de la délégation de service public de la liaison maritime Dieppe-Newhaven ;
- évolution du trafic de la ligne, y compris dans le contexte de la crise sanitaire ;
- situation financière du syndicat mixte (avec une attention plus particulière pour la question du remboursement des emprunts et la maîtrise des dépenses de carburants) ;
- examen des contentieux¹ ;
- gestion de la commande publique ;
- scénarios d'évolution de la ligne et conséquences d'un hypothétique arrêt de l'exploitation de la ligne Dieppe-Newhaven.

A différence du précédent contrôle, la chambre n'a pas examiné les comptes de la délégation de service public.

C- Méthodologie

Au-delà des échanges avec les services du SMPAT, l'équipe de contrôle a obtenu des informations utiles auprès des services du délégataire et des prestataires du syndicat mixte (assistant technique, assistant financier, assistant juridique).

Les services de l'État (préfecture de la Seine-Maritime, sous-préfecture de Dieppe, direction interrégionale de la mer Manche Est - Mer du Nord, direction interrégionale des douanes de Rouen, direction régionale des douanes de Rouen, service mer, littoral et environnement marin à la direction départementale des territoires et de la mer de la Seine-Maritime, service économique régional de l'ambassade de France au Royaume-Uni) ont été sollicités.

¹ À l'issue du dernier contrôle du SMPAT, en 2014, un certain nombre de contentieux restaient pendants, dont certains comportaient des enjeux financiers importants pour le syndicat mixte. La chambre ayant constaté que tous ces contentieux avaient été purgés au bénéfice du SMPAT, il n'a pas été formulé d'observations sur ces dossiers.

De même ont été sollicités, au titre des collectivités et EPCI intéressés, le syndicat mixte Ports de Normandie, le directeur du port de Dieppe, la régie d'exploitation du port de Dieppe, la communauté d'agglomération Dieppe-Maritime et la région Normandie. L'équipe de contrôle s'est également rapprochée de la chambre de commerce et d'industrie Rouen-métropole, de l'institut supérieur d'économie maritime (Saint-Nazaire), de la section Normandie de la fédération nationale des transports routiers Normandie (Rouen), du syndicat transport logistique de France Normandie (Wasquehal), de la coopérative maritime du service de lamanage des ports de Rouen et de Dieppe, ainsi que de la SARL Euro Channel Logistics (Martin-Eglise).

II - PRESENTATION DU SMPAT

A- Un syndicat mixte chargé d'assurer la poursuite de l'exploitation d'une liaison maritime structurellement déficitaire

1- Une ligne délaissée par le secteur privé

Longue de 65,9 milles marins, soit 122 km, la ligne Dieppe-Newhaven est une ligne transmanche secondaire, intermédiaire entre les lignes rapides du Détroit (Calais-Douvres, Dunkerque-Douvres) et les lignes de la Manche-Ouest², où la durée de traversée est plus longue.

L'ouverture à la circulation du tunnel sous la Manche en juin 1994, qui a rendu l'exploitation de la ligne maritime structurellement déficitaire, puis, comme l'a souligné l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, la fin du duty free, ont entraîné le désengagement, en janvier 1999, de la compagnie P&O Stena.

Dans la mesure où un arrêt de la ligne aurait eu de graves conséquences pour l'économie dieppoise, déjà confrontée à l'époque à de sérieuses difficultés, le département de la Seine-Maritime a décidé de se substituer à l'initiative privée défailante.

Le syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT) a été créé le 19 octobre 2000 à l'initiative du département de la Seine-Maritime, en vue de garantir la pérennité de la ligne.

La ligne a été ainsi exploitée en régie directe par le SMPAT jusqu'en 2007, avant la conclusion d'un contrat de délégation de service public.

2- Un syndicat mixte principalement financé par le département de la Seine-Maritime

Le syndicat mixte a été initialement constitué entre le conseil général de la Seine-Maritime, le conseil général de la Somme, les communes de Dieppe et de Fécamp, le district de Fécamp et les chambres de commerce et d'industrie de Dieppe, Fécamp et Le Tréport.

Par la suite, le conseil général de la Somme (2007), la chambre de commerce et d'industrie du Tréport (2007), celle de Fécamp (2007), la commune et la communauté de communes (ex-district) de Fécamp (2014) s'en sont retirés, en l'absence pour eux d'intérêt

² Caen-Ouistreham-Portsmouth, Le Havre-Portsmouth, Cherbourg-Portsmouth, Cherbourg-Poole, Saint-Malo-Portsmouth, Saint-Malo-Poole, Roscoff-Plymouth.

objectif à en rester membres, aucun service de ligne n'ayant été mis en place entre la Somme, Le Tréport, Fécamp et l'Angleterre.

En décembre 2018, en application de la loi NOTRé, la commune de Dieppe a cédé son siège à la communauté d'agglomération Dieppe-Maritime. La CCI Rouen métropole³, qui souhaitait se retirer du SMPAT, est restée partie prenante avec une participation symbolique. Ainsi, à compter du 27 décembre 2018, le SMPAT n'a plus été composé que de trois membres.

Les communautés de communes Terroir de Caux et Falaises du Talou n'excluent pas de rejoindre à terme le SMPAT. Elles semblent avoir fait un premier pas dans cette direction en participant au financement de l'étude des retombées économiques de la ligne, commandée en 2019 par le SMPAT.

La région Normandie, sollicitée à plusieurs reprises par le SMPAT, s'est jusqu'à ce jour refusée à adhérer au syndicat mixte et donc à participer au financement de l'exploitation. Elle a toutefois accepté de participer au financement de dispositifs de dépollution des fumées sur les navires (les « scrubbers », cf. *infra*) et permis un abaissement des droits de port à Dieppe.

La composition du comité syndical a évolué après les élections départementales de juin 2021. Il a été ainsi procédé à une importante réduction du nombre des membres de cette instance, où auparavant pouvaient siéger jusqu'à 37 représentants du département de la Seine-Maritime, soit 52,8 % des conseillers départementaux. Le comité compte désormais 26 membres, dont 20 représentants du département.

Tableau n° 1 : Évolution du nombre de membres du comité syndical du SMPAT

| | Avant juillet 2021 | % | Après | % |
|--------------------------------------------|---------------------------|----------|--------------|----------|
| Département de la Seine-Maritime | 37 | 80,43 % | 20 | 76,92 % |
| Communauté d'agglomération Dieppe-Maritime | 5 | 10,87 % | 4 | 15,38 % |
| CCI Rouen Métropole | 4 | 8,69 % | 2 | 7,69 % |
| Total | 46 | 100 % | 26 | 100 % |

Source : données SMPAT – tableau CRC

Les parts contributives des membres ne sont pas proportionnelles au nombre de sièges que ceux-ci détiennent au comité syndical, la communauté d'agglomération et la CCI bénéficiant d'une surreprésentation.

³ Née de la fusion au 1^{er} janvier 2016 des CCI de Dieppe, d'Elbeuf et de Rouen, la CCI Seine-Mer-Normandie a changé de nom en février 2017. Il s'agit désormais de la CCI Rouen métropole.

Tableau n° 2 : Évolution récente des parts contributives des membres du SMPAT

| COLLECTIVITES/ANNEES | 2018 | Différence 2018-2017 | 2019 | Différence 2019-2018 | 2020 | Différence 2020-2019 | 2021 | Différence 2021-2020 |
|--------------------------------------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| Département Seine-Maritime | 25 939 828 € | 2 099 419 € | 25 886 373 € | -53 455 € | 25 886 373 € | 0 € | 25 786 154 | -100 219 |
| en % du total | 97,5 % | | 97,3 % | | 97,3 % | | 97,3 % | |
| Com. Agglo. Dieppe-Maritime | 0 € | 0 € | 694 383 € | 694 383 € | 694 383 € | 0 € | 691 694 | -2 689 |
| en % du total | 0,0 % | | 2,6 % | | 2,6 % | | 2,6 % | |
| Ville de Dieppe | 544 777 € | 46 316 € | 0 € | -544 777 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € |
| en % du total | 2,0 % | | 0,0 % | | 0,0 % | | 2,6 % | |
| CCI Rouen Métropole | 120 095 € | 12 045 € | 23 944 € | -96 151 € | 23 944 € | 0 € | 23 852 | -92 |
| en % du total | 0,5 % | | 0,1 % | | 0,1 % | | 0,1 % | |
| Ville de Fécamp | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 | 0 € |
| en % du total | 0,0 % | | 0,0 % | | 0,0 % | | 0,0 % | |
| Com. Com de Fécamp | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 | 0 € |
| en % du total | 0,0 % | | 0,0 % | | 0,0 % | | 0,0 % | |
| Total des participations tous budgets confondus | 26 604 700 € | 2 157 780 | 26 604 700 € | - | 26 604 700 € | - | 26 501 700 | -103 000 |

Source : statuts du SMPAT au 27 décembre 2018 - tableau CRC

La part contributive du département de la Seine-Maritime a représenté 97,3 % du total des financements reçus par le SMPAT au cours de la période. Il en est allé de même pour les participations statutaires.

Tableau n° 3 : Participations statutaires des membres du SMPAT

| Participations institutionnelles Budget principal | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|---------------|
| Participations | 138 321 | 171 497 | 183 634 | 183 634 | 244 700 | 393 000 | 393 000 | 290 000 |
| dont département 76 | 101 877 | 148 906 | 159 443 | 159 443 | 212 468 | 382 389 | 382 389 | 282 170 |
| dont CCI Seine-Métropole puis Seine Mer Normandie | 8 283 | 10 266 | 10 996 | 10 996 | 14 655 | 354 | 354 | 261 |
| dont Ville de Dieppe puis CA Dieppe-Maritime | 9 939 | 12 325 | 13 195 | 13 195 | 17 577 | 10 257 | 10 257 | 7 569 |
| Part du département dans les participations | 73,7 % | 86,8 % | 86,8 % | 86,8 % | 86,8 % | 97,3 % | 97,3 % | 97,3 % |
| Ressources d'exploitation du BP | 138 338 | 185 296 | 208 324 | 183 644 | 320 709 | 393 010 | 424 003 | ND |
| Participations statutaires/Ressources d'exploitation BP | 99,99 % | 92,55 % | 88,15 % | 99,99 % | 76,30 % | 100,00 % | 92,69 % | ND |

Source : données issues des comptes de gestion – tableau CRC

B- Un syndicat mixte au rôle essentiellement financier

Chargé de maintenir la ligne de ferry entre Dieppe et Newhaven, le SMPAT doit financer jusqu'à son terme l'acquisition des navires de la ligne, rendue particulièrement coûteuse par un montage complexe, et couvrir la plus grande partie des dépenses de la délégation.

Le syndicat mixte verse au délégataire une « compensation des sujétions de service public » (14 352 905 € en 2019, 14 991 712 € en 2020 et 15 418 532 € en 2021). Il lui rembourse, en sus, ses dépenses de carburant (les « soutes »), dans la limite d'un plafond par traversée fixé contractuellement à 9,1 tonnes (soit 7 832 799 € en 2019, 4 555 938 € en 2020 et 6 589 411 € en 2021).

Il couvre également les risques du délégataire inhérents aux évolutions du taux de change livre sterling/euro, sachant que les encaissements en livres représentent environ, en temps ordinaire (hors crise sanitaire), 60 % des recettes.

Les sommes versées au délégataire par le SMPAT sont prélevées sur les subventions qu'accorde à celui-ci le département de la Seine-Maritime (25,88 M€ en 2020, 25,78 M€ en 2021).

Si elles représentent une faible part des dépenses annuelles de fonctionnement du département (2,1 % en 2020), les subventions versées au SMPAT depuis sa création s'élevaient au 31 décembre 2021 à environ 420 millions d'euros, dont près de 195 millions d'euros de 2014 à 2021.

Tableau n° 4 : Subventions versées au SMPAT par le département de la Seine-Maritime (2001-2021)

| Subventions du département de la Seine-Maritime au SMPAT | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------------------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 48 150 412 € | 6 626 959 € | 917 700 € | 18 051 476 € | 14 863 683 € |
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| | 18 365 873 € | 14 356 547 € | 19 367 403 € | 18 895 893 € | 17 290 306 € |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| | 15 826 565 € | 16 493 756 € | 17 493 756 € | 17 501 877 € | 26 130 743 € |
| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | |
| 23 840 409 € | 23 840 409 € | 25 939 828 € | 25 886 373 € | 25 886 373 € | |
| | 2021 | | 25 786 154 € | | |
| Total 2001-2021 | 421 512 495 € | | | | |

Source : SMPAT et CRC Normandie (rapports sur la gestion 2007 à 2012) - tableau CRC

Alors que la loi NOTRe du 7 août 2015 a retiré au département sa clause de compétence générale et confié à la région la compétence en matière d'interventions économiques, la participation du département au SMPAT semble pouvoir être justifiée par l'importance de la fréquentation touristique de la ligne.

En l'absence d'engagement financier fort et durable d'autres acteurs institutionnels, notamment de la région Normandie, sa pérennité est plus que jamais subordonnée au maintien à un niveau élevé du soutien financier que lui apporte le département.

Sa contribution à l'équilibre de la régie du port de Dieppe, dont elle représentait jusqu'en 2019 entre 40 et 50 % des recettes, et de manière plus générale, ses retombées socio-économiques, expliquent l'importance du soutien politique dont elle bénéficie au niveau local.

Tableau n° 5 : Ventilation des recettes du port de Dieppe

| Activité | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | |
|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| Commerce | 1 518 710 | 21,6 % | 1 459 505 | 18,9 % | 1 668 128 | 20,5 % | 1 921 454 | 22,4 % | 1 879 629 | 23,3 % | 1 765 227 | 20,8 % | 1 207 455 | 16,8 % | 1 352 650 | 19,8 % |
| Transmanche | 3 264 899 | 46,5 % | 4 083 958 | 52,9 % | 4 021 911 | 49,4 % | 3 858 319 | 45,0 % | 3 534 281 | 43,8 % | 3 643 206 | 43,0 % | 2 456 222 | 34,1 % | 2 162 875 | 31,6 % |
| Pêche | 1 413 758 | 20,1 % | 1 346 087 | 17,4 % | 1 495 642 | 18,4 % | 1 578 853 | 18,4 % | 1 364 030 | 16,9 % | 1 721 956 | 20,3 % | 2 256 352 | 31,3 % | 1 899 770 | 27,8 % |
| ZTP | | 0,0 % | | 0,0 % | | 0,0 % | 185 740 | 2,2 % | 207 721 | 2,6 % | 243 308 | 2,9 % | 204 005 | 2,8 % | 274 093 | 4,0 % |
| Plaisance | 829 752 | 11,8 % | 831 854 | 10,8 % | 963 897 | 11,8 % | 1 031 793 | 12,0 % | 1 091 389 | 13,5 % | 1 096 359 | 12,9 % | 1 075 002 | 14,9 % | 1 146 168 | 16,8 % |
| Total | 7 027 119 | 100 % | 7 721 404 | 100 % | 8 149 578 | 100 % | 8 576 158 | 100 % | 8 077 048 | 100 % | 8 470 055 | 100 % | 7 199 037 | 100 % | 6 835 556 | 100 % |

Source : données syndicat mixte Ports de Normandie – tableau CRC

Le SMPAT détient 80 % du capital de la SAEML de coopération transmanche, une structure créée en 2001 pour assurer le portage des parts de la société de droit britannique Newhaven Port & Properties (NPP) qui détient le foncier et la totalité des droits de port du port maritime de Newhaven. Celle-ci a été achetée en 2001 pour la somme de 24,4 M€, une structure publique ne pouvant, en droit britannique, être actionnaire d'une société privée. L'évolution des résultats de la SAEML dépend de l'évolution de la valeur des parts de NPP, laquelle dépend pour partie des variations du taux de change entre la livre sterling et l'euro, qui donnent lieu selon les cas à dotations ou reprises de provisions.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté que l'information du SMPAT sur les activités de la SAEML et de sa filiale britannique était « parcellaire et en tout état de cause insuffisante ».

Au cours de la période sous revue, la situation s'est améliorée. Le SMPAT a bien été rendu destinataire des rapports d'activités de la SAEML de coopération transmanche. Néanmoins, la qualité de l'information transmise aux membres du comité syndical est très inégale d'un exercice à l'autre. De manière assez surprenante, seules les années 2015 et 2016 ont donné lieu à une présentation des grandes masses des comptes de résultat de la SAEML et de la société NPP Ltd. Pour les autres années, l'exposé porte principalement sur l'évolution de la valeur des parts de la société NPP Ltd.

Les projets de NPP Ltd sont évoqués succinctement, notamment les développements liés à la création du futur grand parc éolien en mer de Brighton, l'implantation de nouvelles sociétés sur l'emprise du port de Newhaven (Brett Aggregates) et les divers travaux nécessaires ou envisagés (quais, terminal ferry, zone d'accès poids lourds, route d'accès au port etc...), dans le cadre d'une « revitalisation » (en anglais : « regeneration ») du port.

La chambre ayant recommandé au SMPAT d'exiger une restitution plus complète et détaillée au SMPAT des activités de la SAEML et plus encore de sa filiale NPP Ltd, l'ordonnateur a indiqué dans sa réponse au rapport d'observations provisoires qu'à l'avenir, une note expliquant les résultats et l'activité de NPP Ltd serait diffusée aux élus.

C- Une ligne parmi les plus fragiles du trafic transmanche

La part de marché de la ligne Dieppe-Newhaven dans le trafic transmanche est très modeste et sans comparaison avec celle de Calais, premier port de passagers d'Europe et quatrième port de marchandises français⁴.

Tableau n° 6 : Part de marché de la ligne Dieppe-Newhaven dans le trafic Transmanche

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------|---------|---------|---------|
| Dieppe passagers | 1,60 % | 1,24 % | 1,5 % |
| Dieppe fret | 0,90 % | 0,94 % | 0,93 % |
| Calais passagers | 79,78 % | 84,31 % | 84,7 % |
| Calais fret | 81,39 % | 80,28 % | 81,15 % |

Source : IRN Research- tableau CRC

⁴ Voir annexe.

La modicité de cette part de marché met en cause la politique de communication et de publicité autour de cette liaison maritime exploitée par la filiale d'un acteur historique du trafic fret.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a reconnu la faiblesse du dispositif retenu dans le cadre de l'actuel contrat de délégation de service public (DSP 2) et a indiqué que le syndicat mixte entendait renforcer les obligations du délégataire dans le cadre du prochain contrat de délégation de service public (DSP 3), qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Il est ainsi envisagé la mise en place d'un « guide de marque », du renforcement de la visibilité digitale de la ligne, avec la gestion d'un site internet et des comptes réseaux « Transmanche Ferries », et d'autre part, un plus grand droit de regard du SMPAT sur les actions de marketing prévues et mises en œuvre par le délégataire.

En 2021, dans le contexte de la crise sanitaire, exclue du dispositif de soutien mis en place par l'État au profit des seules lignes maritimes qui ne sont pas exploitées dans le cadre d'une délégation de service public, elle apparaissait comme l'une des lignes les plus fragiles du trafic Transmanche.

Le trafic de la ligne n'ayant toujours pas retrouvé, à la mi-2022, son niveau d'avant crise sanitaire, son avenir reste un sujet d'inquiétude à Dieppe mais aussi à Newhaven, dont le tissu économique est largement dépendant de l'existence de la ligne.

Des financements publics britanniques ont bien été attribués pour améliorer la qualité des infrastructures et de l'accessibilité portuaires à Newhaven. Mais il semble qu'il soit "*impossible et illégal*" pour des autorités locales britanniques de subventionner la ligne de ferries. En effet, les collectivités locales du Royaume-Uni, contrairement aux collectivités françaises, ne peuvent verser, faute de texte le prévoyant, des subventions à des opérateurs économiques.

III - LA DELEGATION DU SERVICE PUBLIC MARITIME

Après une période d'exploitation en régie directe, le SMPAT a opté en mars 2007 pour une délégation de service public, l'existence d'un service public ayant été alors implicitement admise par l'administration de l'État, nonobstant l'absence de continuité territoriale.

La ligne fonctionne depuis lors avec deux navires identiques, le "Côte d'Albâtre" et le "Seven Sisters", achetés à crédit par le SMPAT et respectivement mis en service en février et octobre 2006 (cf. *infra*).

Le délégataire est soumis à un certain nombre de sujétions de service public (consistance du service, fréquence minimum de traversée, obligations tarifaires, bon fonctionnement du service, aménagements à bord et à terre, commercialisation et billetterie, relations avec les usagers, formation du personnel, gestion opérationnelle des incidents, etc.) en contrepartie desquelles il bénéficie d'une compensation qui seule lui permet, avec la prise en charge des soutes par le SMPAT, de dégager une marge bénéficiaire hors circonstances⁵.

⁵ En l'absence de compensation pour sujétions de service public et de prise en charge des soutes, le délégataire aurait perdu depuis 2015, selon les années, entre 4 500 et 9 200 € par traversée.

A- Le choix de l'exploitation en DSP

Conclu en 2007 avec la société par actions simplifiée Louis Dreyfus Armateurs, le premier contrat de DSP (« DSP1 ») a fait partie des actifs apportés en 2013 par la compagnie française à une société conjointe détenue en majorité par l'armement danois Det Forenede Dampskibs Selskad (DFDS), leader du transport roulier intra-européen.

Fin 2013, le SMPAT a recherché une alternative à l'exploitation en délégation de service public et lancé un appel d'offres pour une exploitation de la ligne en « régie intéressée ».

Quatre candidatures ont été reçues (DFDS Seaways SAS, BAI Brittany Ferries, P & O Ferries et SCOP SeaFrance).

DFDS Seaways a toutefois retiré sa candidature, car la création d'une telle régie serait en effet revenue à une cogestion opérationnelle entre l'opérateur et le syndicat mixte. Ce schéma d'exploitation était a priori moins flexible pour les opérations et plus lourd en matière d'achats puisqu'il aurait imposé la passation de marchés publics, empêchant de fait la massification des approvisionnements à l'échelle d'un groupe, ce qui est traditionnellement la stratégie de DFDS afin de mieux rentabiliser, au travers d'économies d'échelle, les différentes lignes qu'il exploite.

La seule autre offre reçue, celle de SeaFrance, ayant été jugée irrecevable, la procédure a été déclarée infructueuse.

Après le changement à la tête de l'exécutif départemental intervenu en avril 2014, le SMPAT a étudié, avec le cabinet Ernst & Young, la possibilité d'adopter un autre mode d'exploitation que la délégation de service public.

Le scénario d'une reprise de l'exploitation en régie directe a été écarté. Il en est allé de même de celui du recentrage de l'activité du SMPAT sur le seul portage de la dette liée à l'acquisition des navires, doublé de la création d'une société publique locale (SPL) pour l'exploitation de la ligne.

En novembre 2014, le syndicat mixte a décidé de prolonger le contrat d'un an pour motif d'intérêt général (article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales - CGCT).

Le 10 juillet 2015, au vu des délais et du calendrier, le prolongement de la DSP s'achevant au 31 décembre 2015, le comité syndical a décidé à l'unanimité la poursuite de l'exploitation sous forme de régie personnalisée.

Toutefois, le 5 octobre 2015, le comité syndical a abandonné le projet de régie personnalisée au motif que ce choix aurait obligé le SMPAT à passer des marchés publics avec différentes structures pour la commercialisation et à recruter un directeur des opérations expérimenté.

Le 11 décembre 2015, le contrat de DSP a fait l'objet d'une prolongation supplémentaire de deux ans, sur le fondement des dispositions de l'article L. 1411-2 (b) du CGCT alors en vigueur.

En effet, les navires devaient faire l'objet de travaux de reclassification conditionnant le renouvellement des permis de naviguer, indispensables au regard des exigences propres au service public, travaux qui n'avaient pas été prévus par le contrat de DSP1.

La durée de cette nouvelle prolongation a été fixée en cohérence avec la durée d'amortissement des « arrêts techniques » nécessaires à la réalisation des gros travaux de remise en état des navires avant la fin du contrat.

Le département de la Seine-Maritime pensait pouvoir mettre à profit ce délai pour mettre au point un nouveau mode d'exploitation et réfléchir à l'adaptation des moteurs des navires à l'annexe VI de la convention internationale MarPol (Pollution Marine), visant notamment à réduire les émissions de dioxyde de soufre des navires.

B- La passation du second contrat de DSP avec le délégataire sortant

La poursuite de l'exploitation en DSP ayant été finalement considérée – notamment pour des raisons de calendrier – comme la seule solution valable, un appel d'offres européen restreint a été lancé le 20 février 2017 avec date limite de réception des candidatures fixée au 30 mars 2017.

Quatre entreprises, dont DFDS Seaways, ont fait acte de candidature, mais seule celle du délégataire sortant a été agréée.

La candidature de la société allemande Förde Reederei SeeTouristik (FRS) Europe Holding GmbH⁶ a été rejetée car le dossier avait été remis sur un mauvais support (e- mail) et hors délai. La candidature de la Compagnie maritime nantaise (CMN)⁷ a été rejetée car reçue hors délai. La candidature de la Compagnie nouvelle de manutentions portuaires⁸ a été rejetée car, au vu des éléments communiqués, l'entreprise ne disposait pas des capacités techniques et professionnelles nécessaires pour assurer l'exploitation et garantir la continuité du service.

Le 21 avril 2017, le dossier de consultation a été envoyé à DFDS, avec une date limite de réponse fixée au 9 juin.

Après six réunions de négociation, un nouveau contrat de DSP (« DSP2 ») a été conclu en décembre 2017 avec DFDS Seaways SAS pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2018. Ce contrat expirera donc le 31 décembre 2022. Cette faible durée s'explique par les incertitudes alors liées aux conditions de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, à la suite du référendum du 23 juin 2016.

Il a été annexé au nouveau contrat de DSP deux contrats d'affrètement identiques (charte partie coque nue) fixant les conditions de mise à disposition des deux navires de la ligne, et un contrat de licence d'exploitation exclusive de la marque « Transmanche », déposée par le SMPAT.

Au cours de sa séance du 18 octobre 2019, le comité syndical a autorisé la signature avec le délégataire d'un protocole transactionnel de clôture du contrat de DSP1, afin de prévenir les éventuelles contestations à naître. Ce protocole n'appelle pas d'observation de la part de la chambre.

⁶ Entreprise allemande de transport maritime basée à Flensburg, elle arme près de 60 navires et emploie environ 2 000 salariés dans différents pays. Elle est active en mer Baltique, en mer du Nord, en mer Adriatique, dans le détroit de Gibraltar, sur l'Elbe, au Canada (en Colombie britannique) et à Oman.

⁷ Société de transport maritime international basée à Nantes, armateur maritime et gestionnaire de navires, spécialisée dans les transports maritimes industriels, les transports maritimes spécialisés et la logistique marine.

⁸ Société de manutention basée au Havre, spécialiste du chargement, du déchargement, de la sécurisation, de l'emportage, du dépotage, du stockage de vides, des « reefers » (conteneurs frigorifiques), des produits dangereux, des transports intra-portuaires, des hors-gabarits.

C- Une autorité délégante en situation de relative faiblesse par rapport à son délégataire

1- Un délégataire appartenant à un puissant groupe d'armement maritime

À compter du 1^{er} avril 2013, le SMPAT a eu pour délégataire la société par actions simplifiée DFDS Seaways. Basée à Dieppe, d'où elle gère également d'autres liaisons transmanche, celle-ci est une filiale à 100 % de la compagnie danoise DFDS, leader européen du transport routier (1,6 milliard d'euros de chiffre d'affaires en 2019, et plus de 8 000 salariés).

Tableau n° 7 : Évolution du chiffre d'affaires réalisé par DFDS Seaways sur la ligne Dieppe-Newhaven

| Revenus nets commerciaux | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 23 340 044 | 32 187 086 | 30 553 067 | 27 966 027 | 27 626 970 | 27 831 200 | 14 942 672 | 22 785 867 |

Source : DFDS Seaways.

En moyenne annuelle, 188 emplois temps plein (ETP) de navigants, 35 ETP de saisonniers navigants et 81 ETP d'agents sédentaires sont affectés à la ligne Dieppe-Newhaven par DFDS Seaways.

Courant 2020, DFDS Seaways est devenu transitaire en douane. L'entreprise est ainsi en mesure d'accompagner ses clients dans toutes les étapes des procédures douanières (dédouanement, documents d'exportation et d'importation internationale, assurance, conditionnement, stockage et gestion des stocks)⁹.

2- Un délégataire à même de faire souvent prévaloir ses intérêts dans la relation contractuelle

a - Des avantages substantiels

Seule entreprise à avoir valablement présenté sa candidature lors du dernier appel à la concurrence pour la poursuite de l'exploitation en DSP, le délégataire sortant s'est trouvé en position de force pour négocier un contrat qui lui soit financièrement favorable et pour orienter les modifications et les modalités de son exécution.

➤ L'absence de structure et de comptabilité propre

Comme dans le cadre du contrat de DSP1, le délégataire n'est pas tenu par le contrat de DSP2 de mettre en place (et n'a pas mis en place) de structure consacrée à l'exploitation de la ligne, qui permettrait d'établir avec certitude les comptes de la délégation.

Le contrat prévoit seulement une identification des dépenses et des recettes du service par le délégataire dans une comptabilité propre permettant d'isoler le service de ses autres activités.

Dès lors que les comptes de la délégation sont enregistrés dans une société exploitant plusieurs lignes et plusieurs services, le commissaire aux comptes du délégataire n'est pas en mesure de certifier la conformité des données comptables, mais peut seulement

⁹ Le délégataire s'est doté d'un outil informatique interfacé avec l'outil informatique des douanes françaises, lui-même interfacé avec celui des douanes britanniques, qui permet de documenter les cargaisons et participe à la détermination des contrôles à effectuer.

au mieux produire un document attestant que les comptes du périmètre de la DSP sont bien issus de la comptabilité générale de DFDS Seaways.

Une comptabilité analytique a été mise en place par le délégataire pour suivre ses centres de profits. Celle-ci est structurée au moyen de champs spécifiques permettant d'avoir, pour de nombreux postes comptables, un détail par route maritime, par navire ou par service.

Cette comptabilité analytique lui permettrait d'isoler facilement tous les produits et charges directs et de les imputer correctement. 90 % des charges au moins seraient ainsi affectées de manière directe à la DSP

Il existe toutefois une dizaine de « départements analytiques », pour lesquels les comptes de la délégation sont établis par l'application aux comptes de DFDS Seaways¹⁰ de clefs de répartition.

La chambre recommande au SMPAT d'exercer la plus grande vigilance quant à la pertinence des clefs de répartition utilisées par le délégataire pour arrêter les comptes de la délégation.

- Un nouveau mode de calcul de la compensation pour sujétions de service public (CSSP)

Comme dans le cadre du contrat de DSP1, le versement au délégataire, par le SMPAT, d'une compensation pour sujétions de service public (CSSP) et la prise en charge des soutes auront permis à ce dernier de dégager, en conditions normales d'exploitation (c'est-à-dire jusqu'à la crise sanitaire) un bénéfice net substantiel (cf. *infra*).

Le montant de la CSSP de l'exercice est déterminé sur la base des comptes définitifs de la délégation, après neutralisation des dépenses de soutes. Dans le cas où le résultat définitif de la délégation est inférieur au résultat prévisionnel ayant servi à la détermination du montant provisoire de la compensation, le délégataire ne peut prétendre à aucun versement complémentaire. Dans le cas où le résultat définitif est supérieur au résultat prévisionnel, le délégataire est tenu de restituer au délégant une partie des compensations dont il a bénéficié.

Dans le cadre du second contrat de délégation (DSP2), le mode de calcul de la CSSP a été révisé dans le sens d'un alourdissement de la charge assumée par le SMPAT.

Tableau n° 8 : Évolution de la compensation de service public et de la prise en charge des soutes

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------|
| Compensation de service public prévisionnelle | ns | 13 588 415 | 13 634 644 | 13 039 881 | 14 505 010 | 14 724 398 |
| Compensation de service public payée | 13 581 564 | 13 342 955 | 14 352 906 | 14 991 712 | 15 418 532 | nc |
| Prise en charge des soutes | 6 672 821 | 7 820 507 | 7 832 799 | 4 555 938 | 6 589 411 | nc |
| Total | 20 254 385 | 21 163 462 | 22 185 705 | 19 547 650 | 22 007 943 | nc |

Source : données SMPAT – tableau CRC

¹⁰ En 2019 : centre d'appels : 88 %, service fret : 68 %, service passagers : 50 %, service RH : 38 %, service équipages : 33 %, service administration des navires : 40 %, service financier : 61 %, service informatique : 60 %, service administration générale : 66 % et direction France : 66 %.

Le nouveau contrat de DSP a été assorti d'un plan d'affaires, dans lequel le montant de la compensation de service public, qui dans le cadre de l'ancien contrat était négocié chaque année, est fixé définitivement pour cinq ans mais révisé annuellement en fonction :

- de l'évolution des prix à la consommation et des ménages (IPC0 : 101,23) ;
- des résultats de la négociation annuelle obligatoire (NAO) imposée par le code du travail (1,84 % en 2018, 2,02 % en 2019, 0,00 % en 2020 et 2,30 % en 2021) ;
- de l'évolution mensuelle du cours de la livre sterling pour les recettes et charges prévisionnelles encaissées et décaissées en livres.

La couverture par le délégant des risques inhérents aux évolutions du cours de la livre est motivée par un contexte économique qualifié par le SMPAT de « singulier », en raison de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Toutefois, en pratique, elle a un impact financier limité, très inférieur à celui du coefficient d'indexation.

Le montant de la compensation est, le cas échéant, diminué du montant des investissements mis à la charge du délégataire et non réalisés par celui-ci (par exemple, en 2021, 233 000 € à récupérer au titre de la compensation 2019, en raison d'un décalage du plan de maintenance).

Le versement de la CSSP (13,6 M€ en 2018, 14 35 M€ en 2019, 14,03 M€ en 2020 et 14,1 M€ en 2021) et la prise en charge des soutes par le SMPAT (7,8 M€ en 2018 et en 2019, 4,6 M€ en 2020, 6,6 M€ en 2021) se sont conjugués pour faire disparaître, en conditions normales d'exploitation (c'est-à-dire hors circonstances exceptionnelles), l'essentiel du risque du délégataire.

Ces différents mécanismes assurent à l'exploitation un bénéfice substantiel, avec un résultat net le plus souvent supérieur à 4 M€.

Tableau n° 9 : Evolution du résultat de la délégation

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 provisoire |
|------------------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| Résultat avant compensations[1] | nc | -12 994 783 | -15 261 368 | -16 959 103 | -16 206 468 | -15 779 301 | -18 884 025 | -10 179 931 |
| Compensation totale | 15 703 882 | 21 373 075 | 18 924 109 | 20 254 385 | 21 405 753 | 22 185 705 | 19 547 650 | 22 007 943 |
| Dont Compensation OSP | 9 318 660 | 13 581 564 | 12 718 707 | 13 581 564 | 13 585 246 | 14 352 906 | 14 991 712 | 15 418 532 |
| Dont Compensation soutes | 6 385 222 | 7 791 511 | 6 205 402 | 6 672 821 | 7 820 507 | 7 832 799 | 4 555 938 | 6 589 411 |
| Résultat après CSSP + C.Soutes | nc | 8 378 292 | 3 662 741 | 3 295 282 | 5 199 285 | 6 406 404 | 663 624 | 5 238 602 |
| Part revenant au SMPAT | nc | 2 444 573 | 1 265 685 | 1 173 765 | 1 049 821 | 1 351 601 | 0 | 1 059 650 |
| Résultat net | nc | 5 933 719 | 2 397 056 | 2 121 462 | 4 149 464 | 5 054 803 | 663 624 | 4 178 951 |
| Redevance d'affrètement (RAFF) non payée | -4 400 000 | -4 400 000 | -4 400 000 | -4 400 000 | -3 400 000 | -3 400 000 | -3 400 000 | -3 400 000 |
| Résultat net si RAFF payée | nc | 1 533 719 | -2 002 944 | -2 278 538 | 749 464 | 1 654 803 | -2 736 376 | 778 951 |

[1] CSSP= Compensation pour sujétions de service public.

Source : SMPAT – tableau CRC

➤ La diminution du montant de la redevance d'affrètement

Dans le cadre du contrat de DSP1, le montant de la redevance d'affrètement avait été fixé à 2,2 M€ par navire et par an. Indépendant de l'exploitation des navires et du niveau de service sur la ligne, ce montant correspondait aux frais financiers au taux de 4,5 % payés par le délégant pour le remboursement des emprunts souscrits pour l'acquisition des navires.

En vertu du contrat de DSP2, le montant de la redevance a été ramené à 1,7 M€ par navire et par an (correspondant au montant lissé du capital à rembourser sur cinq ans par le SMPAT), soit, pour les deux navires, 3,4 M€, au lieu de 4,4 M€.

➤ Le relèvement du seuil de partage des bénéfices

Aux termes de la DSP1, si le résultat était compris entre 1 € et 150 000 €, le délégataire en conservait la totalité. Si l'excédent était compris entre 150 000 € et 500 000 €, le délégataire en conservait 150 000 € et reversait le reste au délégant. Si l'excédent était compris entre 500 000 € et 1 M€, le délégataire reversait au délégant 50 % de l'excédent, auquel s'ajoutait la somme de 350 000 € et conservait le reste. Si l'excédent était supérieur à 1 M€, le délégataire reversait au délégant 25 % de la somme comprise entre 1 M€ et l'excédent, auquel s'ajoutait la somme de 600 000 € et conservait le reste.

Dans le contrat de DSP2, le seuil de partage des bénéfices a été fixé à 1 M€. Si, à la fin de l'exercice, le résultat inscrit au compte annuel de résultat de l'exploitation transmis au SMPAT est inférieur ou égal à 1 M€, le délégataire en conserve la totalité. Si le bénéfice est supérieur à 1 M€, 25 % de la différence entre le résultat réalisé et 1 M€ reviennent au SMPAT.

Le SMPAT n'a pas réussi à obtenir que l'intéressement soit fondé non sur le résultat (susceptible d'être modulé à la baisse par le délégataire par des jeux d'écritures) mais sur le chiffre d'affaires.

L'abaissement du seuil de partage des bénéfices a entraîné pour le SMPAT un manque à gagner de plus de 1,8 M€ en trois exercices.

Tableau n° 10 : Effet du relèvement du seuil de partage des bénéfices

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Résultat de la DSP2 | 3 662 741 | 3 295 282 | 5 199 285 | 6 406 404 | 663 624 |
| Part du bénéfice revenant au SMPAT | 1 265 685 | 1 173 765 | 1 049 821 | 1 351 601 | 0 |
| Part qui serait revenue au SMPAT à seuil de partage inchangé | | | 1 649 821 | 1 951 601 | 681 812 |
| Manque à gagner pour le SMPAT | | | 600 000 | 600 000 | 681 812 |

Source : données SMPAT – tableau CRC

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le SMPAT envisageait de modifier la clause d'intéressement dans le prochain contrat de DSP, de manière à permettre un partage du bénéfice plus avantageux pour le syndicat mixte.

➤ Une importante marge de manœuvre en matière de tarification

La tarification passagers est encadrée par le contrat de DSP2, auquel a été annexée une gamme tarifaire détaillée, mais la grille tarifaire ne peut être révisée par le SMPAT que sur proposition du délégataire. En pratique, les propositions du délégataire ont toujours été entérinées par le SMPAT.

Selon le principe de la tarification en temps réel (TTR)¹¹, le prix du passage pouvait, dans le cadre du contrat de DSP1, varier autour de la gamme tarifaire approuvée par le SMPAT en fonction de la fréquentation attendue, de la saisonnalité du trafic et des réservations enregistrées.

¹¹ Yield management.

Dans cadre du contrat de DSP2, un écart maximum de 200 % à la hausse doit être respecté entre les tarifs de base et les tarifs TTR et ces derniers doivent tenir compte des coûts correspondants, des taux de réservation et de l'équilibre global de l'exploitation.

Le délégataire conserve une assez importante marge de manœuvre en termes de fixation des tarifs applicables au fret. Ces tarifs sont fixés « *dans le cadre d'une relation commerciale avec ses clients* » dans le respect d'un « *ticket moyen annuel* » avec « *une marge acceptable de variation* » de 15 % à la baisse, l'accord préalable du SMPAT n'étant requis que pour des baisses supérieures à 15 %. Toutefois, les modalités de calcul du ticket moyen annuel fret échappent au syndicat mixte.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que, dans un objectif d'amélioration de la transparence des tarifs, le syndicat mixte avait demandé aux entreprises candidates au prochain contrat de DSP de lui soumettre une grille tarifaire fret.

Au nom du secret des affaires, le syndicat mixte n'a pas accès aux contrats passés entre le délégataire et ses clients (point considéré comme non négociable par DFDS Seaways), ce qui rendrait plus compliquée une récupération de l'ensemble des clients par un autre opérateur en cas de changement de délégataire.

b - Les concessions faites à l'autorité délégante

Le syndicat mixte a néanmoins obtenu des concessions de la part de DFDS Seaways. On citera notamment à cet égard :

- le plafonnement de la prise en charge des soutes à 9,1 tonnes par traversée (plafond abaissé par la suite par voie d'avenant) ;
- la reprise en fin d'exercice de la valeur nette comptable des investissements (investissements non amortis à rembourser au délégataire ou à transférer à un éventuel nouveau délégataire) ;
- la renonciation du délégataire à la possibilité de mettre en place des services annexes, c'est-à-dire d'utiliser les navires sur d'autres lignes (et notamment sur une route maritime concurrente) pendant les périodes où ils ne sont pas utilisés pour le service ;
- l'engagement du délégataire sur un plan d'action de commercialisation et de communication et sur un plan de maintenance sur la durée du contrat de DSP et mise en place d'un système de gestion assistée par ordinateur de la totalité des opérations d'entretien ;
- la rédaction beaucoup plus précise des obligations incombant au délégataire (par exemple, en matière de comptes rendus, de suivi financier et de vérification sur pièces et sur place) ;
- une réduction sensible de l'asymétrie d'information entre l'autorité délégante et son délégataire¹².

¹² La présentation du rapport annuel du délégataire a fait l'objet d'une modification en profondeur afin de donner plus de détails financiers. Au-delà du rapport annuel, le délégataire est également tenu de fournir au SMPAT de nombreux autres états périodiques : 1) une synthèse hebdomadaire d'exploitation ; 2) des listes nominatives mensuelles d'équipage pour les deux navires ; 3) un état mensuel non nominatif du personnel sédentaire ; 4) une synthèse mensuelle de fréquentation ; 6) un état mensuel des tarifs appliqués aux passagers et ticket moyen pour le fret ; 7) un rapport mensuel sur les résultats de la stratégie tarifaire et les modifications projetées (« pricing report ») ; 8) un état mensuel du trafic fret et de passagers en volumes ; 9) un état mensuel des réservations de tourisme pour les trois mois suivants ; 10) un rapport technique mensuel, relatif à l'exploitation des navires et comprenant notamment la liste des désordres constatés et le compteur horaire des équipements ; 11) une liste semestrielle des gros équipements sur terminal ; 12) une liste semestrielle des certificats des navires. Un inventaire des biens de la délégation, distinguant biens de retour, biens de reprise et biens propres, doit être établi annuellement par le délégataire.

D- Des avenants qui n'ont pas bouleversé l'équilibre économique de la délégation

Au cours de la période sous réserve, le contrat a fait l'objet de quatre avenants, dont la signature a été préalablement autorisée par le comité syndical.

Un premier avenant, signé le 26 décembre 2018, a eu pour objet principal de tirer les conséquences de l'abaissement des frais de port à Dieppe, qui a déterminé une réduction du montant de la CSSP de 113 400 €.

Un deuxième avenant, signé le 19 juin 2019, a eu pour objet principal l'intégration au contrat de l'installation sur les navires de tours de dépollution des fumées (« scrubbers »), opération coûteuse mais dépourvue d'impact substantiel sur l'économie générale du contrat et n'impliquant aucun versement complémentaire du SMPAT au délégataire en fin de contrat (cf. *infra*). L'incidence financière de cet avenant n° 2 a été de + 4 318 746 € (comprenant le coût d'investissement des scrubbers, les frais de fonctionnement supplémentaires et la réduction prévisionnelle des charges de soutes induites).

Un troisième avenant, signé le 29 janvier 2020, a principalement pris acte de la baisse des amortissements de 2018 résultant du report de l'opération de modernisation des navires, de la suppression de l'installation d'élévateurs sur le "Côte d'Albâtre" et de l'actualisation des besoins et des coûts des arrêts techniques et de la maintenance périodique. L'impact financier de cet avenant a été de - 314 177 €.

Un quatrième et dernier avenant, signé le 3 novembre 2020, a validé la baisse des amortissements 2019 résultant principalement de la baisse des coûts et du décalage dans le temps de l'opération de modernisation des navires et des arrêts techniques. Son impact financier a été de - 233 128 €.

Au total, ces avenants ont eu une incidence financière limitée (+ 1,52 % par rapport au montant initial) et n'ont ainsi pas substantiellement remis en cause l'équilibre économique de la délégation. Ils ont eu pour effet de porter le montant total du contrat à 243 700 541 €.

E- Un contrat en temps normal financièrement intéressant pour DFDS Seaways

Sous l'empire du contrat de DSP2, DFDS Seaways a été en mesure de dégager, en 2018 et en 2019, un bénéfice net substantiel de l'exploitation de la ligne, près de deux fois plus important que celui enregistré pendant les deux dernières années de prolongation du contrat de DSP1 (4,15 M€ en 2018 et 5,05 M€ en 2019, contre 2,40 M€ en 2016 et 2,12 M€ en 2017).

Tableau n° 11 : Évolution du résultat d'exploitation du délégataire

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 provisoire |
|---------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| Résultat avant compensations[1] | nc | -12 994 783 | -15 261 368 | -16 959 103 | -16 206 468 | -15 779 301 | -18 884 025 | -10 179 931 |
| Compensation totale | 15 703 882 | 21 373 075 | 18 924 109 | 20 254 385 | 21 405 753 | 22 185 705 | 19 547 650 | 22 007 943 |
| Dont Compensation OSP | 9 318 660 | 13 581 564 | 12 718 707 | 13 581 564 | 13 585 246 | 14 352 906 | 14 991 712 | 15 418 532 |
| Dont Compensation soutes | 6 385 222 | 7 791 511 | 6 205 402 | 6 672 821 | 7 820 507 | 7 832 799 | 4 555 938 | 6 589 411 |
| Résultat après CSSP + C.Soutes | nc | 8 378 292 | 3 662 741 | 3 295 282 | 5 199 285 | 6 406 404 | 663 624 | 5 238 602 |
| Part revenant au SMPAT | nc | 2 444 573 | 1 265 685 | 1 173 765 | 1 049 821 | 1 351 601 | 0 | 1 059 650 |
| Résultat net | nc | 5 933 719 | 2 397 056 | 2 121 462 | 4 149 464 | 5 054 803 | 663 624 | 4 178 951 |

[1] CSSP= Compensation pour sujétions de service public

Source : DFDS Seaways – tableau CRC

Pendant la crise sanitaire, le délégataire a toutefois pu dégager un bénéfice en 2020 et en 2021 grâce aux compensations financières versées par le syndicat mixte.

Selon l'ordonnateur, cet état de fait s'explique, en 2020, par une réduction des charges inhérente à la baisse du trafic et aux conditions de prise en charge du chômage partiel, et par une bonne tenue des recettes de fret (baisse inférieure à 5 %), et, en 2021, par les réservations exceptionnelles d'espaces de fret effectuées par le ministère des transports britannique au premier semestre (cf. *infra*).

F- L'exécution du contrat et son contrôle

Dans l'ensemble, il ressort des rapports de DFDS sur l'exécution du contrat de DSP et des comptes rendus des séances du comité syndical du SMPAT au cours desquelles ces rapports sont examinés, que le délégataire satisfait globalement à ses obligations contractuelles. La qualité du service apparaît satisfaisante. Les réclamations des passagers de tourisme sont très peu nombreuses. Il n'est pas fait état de réclamations des passagers fret.

1- La tenue et la transmission des états périodiques

a- Le rapport annuel du délégataire

Au cours de la période sous revue, le délégataire n'a pas remis au SMPAT de document qui s'apparente à un rapport annuel de délégation classique. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le syndicat allait exiger du prochain titulaire du contrat de DSP la production d'un rapport unique permettant à l'autorité délégante, conformément çà l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, d'apprécier les conditions d'exécution du service public tant sous l'angle technique que financier.

b- L'inventaire des biens

Comme c'était déjà le cas pour le contrat de DSP1, la tenue de l'inventaire des biens a constitué ces dernières années un sujet de réclamation récurrent du SMPAT auprès du délégataire.

Les vérifications faites à bord par l'assistant technique ont montré de nombreuses différences entre l'inventaire fourni par DFDS et l'inventaire consulté sur le logiciel de suivi technique « Sertica » utilisé à bord.

De plus, l'inventaire qui est fourni ne permet pas une identification précise des pièces inventoriées. Seules certaines pièces sont identifiées avec un numéro de référence du fabricant. L'absence de référence fabricant empêche de contrôler la présence des pièces à bord. Il conviendrait donc que DFDS fournisse les numéros de fabricant de chaque pièce figurant à l'inventaire.

Si le risque de débarquement de pièces détachées des navires de la délégation au profit des trois autres navires exploités par DFDS Seaways est écarté par l'assistant technique du SMPAT, en revanche, l'imperfection de l'inventaire est susceptible de poser problème en cas de transfert de la DSP à un autre opérateur.

Le délégataire devrait, selon le SMPAT, consacrer davantage de temps-homme à la tenue de l'inventaire et optimiser les extractions de son logiciel de suivi technique « Sertica » pour être à même de communiquer un état des équipements en temps réel.

Un audit des méthodes d'amortissement et de la valorisation comptable de l'inventaire a été en outre proposé par l'assistant financier du SMPAT.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le SMPAT a indiqué partager le constat de la chambre et a précisé qu'il entendait imposer au délégataire, dans le prochain contrat de DSP, de nouvelles obligations relatives à l'inventaire des biens assorties de pénalités financières spécifiques en cas de non-respect.

2- L'information sur les arrêts techniques

Les programmes de travaux des arrêts techniques font l'objet d'une transmission sommaire et tardive au SMPAT, sans pour autant que la réalité et la pertinence de ces travaux soient en cause. Le syndicat mixte et son prestataire n'ont pas systématiquement communiqué des rapports d'exécution des travaux effectués lors des arrêts techniques, le contrat de DSP ne fixant pas en la matière de délai de transmission.

Le contrat de DSP 2 n'a pas prévu la transmission des « journaux de mer » relatant les « événements de mer ». Il n'a pas davantage prévu de revue à caractère financier des arrêts techniques par le SMPAT et ne confère pas au syndicat mixte de droit de regard sur les relations du délégataire avec les entreprises de réparation navale.

La chambre invite le SMPAT à remédier à ces lacunes.

3- Le suivi et le contrôle des comptes de la délégation

Le suivi et le contrôle des comptes de la délégation occupent la plus grande partie du temps de travail des trois agents du SMPAT. Pour l'exercice de cette mission, le syndicat mixte s'est adjoint l'assistance de cabinets de conseil, chargés à titre principal d'analyser les rapports d'activité établis par le délégataire.

L'examen des rapports produits par ces prestataires met en évidence un travail sérieux qui, s'il ne vaut pas audit des comptes de la délégation, reflète un réel effort de contrôle de ces comptes de la part du SMPAT (envoi de questionnaires, demandes de communication de pièces, retraitements des comptes).

IV - L'EVOLUTION DU TRAFIC SUR LA LIGNE DIEPPE-NEWHAVEN

A raison d'une rotation par jour en période dite hivernale et de deux rotations par jour en période dite estivale, le nombre de traversées théoriques (potentielles) avec deux navires est de 1 770 par an.

Sous l'empire du précédent contrat de DSP, le nombre annuel de traversées avait été ramené à 1 460 par avenant du 11 février 2008, puis à 1 410 par avenant du 24 mars 2010, avant d'être relevé à 1 690 traversées par an à compter du 1^{er} janvier 2015.

Depuis janvier 2015, en période dite estivale ou haute saison (1^{er} mai - 30 septembre), les deux navires sont utilisés (3 allers-retours /jour, soit 1,5 aller-retour pour chaque navire). En basse saison, un seul navire est utilisé (2 allers-retours par jour). Le modèle d'exploitation qui existait en 2017 a été reconduit à l'identique dans le cadre du contrat de DSP2.

La possibilité d'une quatrième rotation quotidienne en période estivale, envisagée en mai 2015, n'a jamais été mise en place, car posant une trop grande contrainte en termes de durée d'escale.

Des traversées peuvent être annulées sans pénalités pour cause de conditions météorologiques défavorables (21 annulations en 2018, 20 en 2019).

De 2009 à 2020, en période dite hivernale (1^{er} octobre - 30 avril), un seul navire a été utilisé (2 allers-retours par jour), les deux navires étant immobilisés en alternance. L'équipage du bâtiment immobilisé est réaffecté sur d'autres lignes de la compagnie. Les périodes d'arrêt hivernal sont mises à profit pour effectuer les travaux d'entretien et de maintenance (cf. *infra*).

La durée de la traversée, effectuée pour 95 % de sa durée en pilotage automatique, était jusqu'en avril 2020 de quatre heures. Elle est passée ensuite à quatre heures trente pour économiser le combustible dans un contexte de baisse prononcée du chiffre d'affaires due à la crise sanitaire.

La fiabilité des horaires est l'une des forces de la ligne, au même titre que les tarifs.

Au chapitre des faiblesses, on peut souligner :

- des horaires empêchant de faire un aller-retour en excursion sur la journée ;
- la brièveté des traversées de nuit, peu propice à un véritable repos, surtout pour les conducteurs de fret ; l'absence de sièges inclinables pour les passagers sans cabine ;
- la parcimonie des services et des animations à bord ;
- la saturation des infrastructures routières dans le secteur de Newhaven, cause de perte de temps pour les conducteurs de fret ;
- les connexions insuffisantes avec les autres modes de transport pour les piétons et les cyclistes, en particulier à Dieppe.

Au cours de la période sous revue, le trafic a évolué comme suit :

Tableau n° 12 : Évolution du trafic fret et passagers de la ligne Dieppe-Newhaven selon le SMPAT¹³

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Nombre de traversées théorique* | 1 770 | 1 770 | 1 770 | 1 770 | 1 770 | 1 770 | 1 770 | 1 770 |
| Nombre de traversées commerciales | 1 354 | 1 669 | 1 694 | 1 687 | 1 693 | 1 692 | 1 370 | 1950** |
| Fret (en unités de roulage) | 36 574 | 51 263 | 49 448 | 45 880 | 39 818 | 37 846 | 36 264 | 29 400 |
| dont remorques non-accompagnées | 1 606 | 6 860 | 8 387 | 8 745 | 5 302 | 3 368 | 4 691 | nc |
| Fret (en tonnage) | | | | | | | | |
| Passagers fret | 36 719 | 46 697 | 43 031 | 38 720 | 35 948 | 36 051 | 33 937 | nc |
| Passagers tourisme | 248 616 | 360 003 | 353 650 | 336 416 | 343 810 | 340 135 | 98 765 | 67 933 |
| Total passagers | 285 335 | 406 700 | 396 681 | 375 136 | 379 758 | 376 186 | 132 702 | nc |
| Véhicules de tourisme | 99 245 | 144 767 | 143 416 | 137 599 | 139 449 | 137 645 | 46 954 | 34 197 |

*A raison de 2 rotations /jour en période dite hivernale et 3 rotations /jour en période dite estivale

**A la demande du ministère britannique des transports, il a été effectué entre le 1^{er} janvier et le 30 avril 2021 3 rotations par jour au lieu de 2 en régime ordinaire

Source : données DFDS – tableau CRC

¹³ NB : Les piétons n'englobent pas les cyclistes. Ces derniers sont inclus dans les passagers tourisme comme pour tout autre passager en véhicule de tourisme.

Fondé sur des données annuelles et non mensuelles, le tableau ci-dessus ne rend pas compte de l'existence d'une complémentarité saisonnière relative entre le trafic passager et le trafic fret¹⁴.

A- L'érosion du trafic fret¹⁵

1 - La baisse tendancielle du trafic

Le développement du trafic fret, activité historique de la ligne Dieppe-Newhaven, représente un axe stratégique majeur, ce trafic étant plus rémunérateur que le trafic passagers/véhicules légers.

En février 2014, la question du devenir du fret était déjà posée. Après la hausse du trafic fret observée en 2015, consécutive à la mise en place de la troisième rotation estivale, celui-ci n'a cessé de diminuer. En 2019, seulement 37 846 unités de fret ont été transportées, contre 51 263 en 2015, soit une baisse de 26,2 % en cinq ans, avant même la crise sanitaire et malgré des tarifs jugés compétitifs par les professionnels¹⁶.

On remarque un déséquilibre croissant entre les entrées et les sorties du port de Dieppe. De nombreux transporteurs partent de Dieppe pour livrer des marchandises en Angleterre mais empruntent ensuite le détroit pour charger dans le nord de la France ou en Belgique ou aux Pays-Bas.

En 2019, alors que les lignes transmanche des ports du secteur Manche-Ouest ont connu une diminution de leur trafic fret de 3,3 %, celui de la ligne Dieppe-Newhaven a baissé de 4,95 % et la baisse a été encore plus importante pour les remorques non accompagnées.

La ligne Dieppe-Newhaven a dû également compter avec l'augmentation structurelle du nombre de navettes ferroviaires « Shuttle ». Le SMPAT a encouragé le délégataire à démarcher de nouveaux trafics, notamment en provenance de la péninsule ibérique.

2 - Une ligne fortement concurrencée

Abstraction faite du tunnel sous la Manche, la ligne Dieppe-Newhaven est en concurrence avec la ligne Caen-Ouistreham-Portsmouth et surtout de celles du détroit (Calais-Douvres), où les fréquences de traversées sont importantes et où l'organisation « premier arrivé, premier embarqué » est appréciée des transporteurs.

Une partie importante du fret qui aurait théoriquement vocation à emprunter la ligne Dieppe-Newhaven ne passe pas par cette ligne, du fait des phénomènes de groupage qui concernent toutes les familles de produits, à l'exception des fruits et légumes.

Selon le SMPAT, l'existence de la ligne serait mal connue des transitaires, alors que les chargeurs externalisent souvent les prestations de transport et sont rarement responsables du choix des lignes maritimes. Cet état de fait pose la question de la promotion de la ligne Dieppe-Newhaven par DFDS Seaways auprès de ces professionnels.

¹⁴ Complémentarité soulignée par le délégataire DFDS Seaways France.

¹⁵ Statistiques fournies par le SMPAT.

¹⁶ Étude Kantar-EMC-Systra-Alpa citée, page 275.

3 - Une ligne dépendante d'un nombre réduit de clients

A l'heure actuelle, près des trois quarts du volume du fret transporté sur la ligne Dieppe-Newhaven sont fournis par seulement 20 clients importants.

Les petits transporteurs auraient tendance, selon le SMPAT, à se retirer du marché anglais, leur maintien sur ce marché étant subordonné à la création – coûteuse – d'un département « douanes ». Cette évolution n'est toutefois pour le moment pas corroborée par celle du nombre de comptes-clients fret chez le délégataire.

Tableau n° 13 : Nombre de comptes-clients fret chez DFDS

| Nombre de comptes-clients | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------|------|------|------|------|
| | 315 | 362 | 355 | 394 |

Source : DFDS Seaways

La clientèle fret de la ligne est majoritairement étrangère (62,9 % en 2019, dernière année d'exploitation avant la crise sanitaire)¹⁷. Il ressort de la liste des trente plus gros clients fret de la ligne au titre des exercices 2018, 2019 et 2020, que les transporteurs français sont peu nombreux à y figurer (5 à 7 selon les années) et minoritaires dans les 10 premiers clients.

En nombre d'unités de fret, l'Autriche (19,72 %) était en 2019 le premier client-fret devant le Royaume-Uni (19,70 %), suivie par le Portugal (18,9 %), la France étant en quatrième position (17,47 %) devant l'Espagne (13,43 %) et l'Irlande (5,58 %).

La Normandie participe peu au flux de marchandises : en 2019, elle représente 7 % des chargements et 9,5 % des déchargements. La Seine-Maritime quant à elle représentait la même année seulement 5,5 % des chargements et 8 % des déchargements.

Sur l'ensemble du fret accompagné transitant par la ligne Dieppe-Newhaven, la Seine-Maritime représentait, en 2019, 7 % du trafic total, soit environ 2 400 unités de fret accompagné et le pays dieppois environ 320.

Les autres départements normands ne représentaient la même année que moins de 0,15 % du fret accompagné.

Tableau n° 14 : Part des clients normands dans la clientèle fret française

| Clients | 2019 | |
|-----------------------------------|----------|----------------------|
| | % volume | % chiffre d'affaires |
| % clients normands | 66,2 % | 68,5 % |
| % clients français hors Normandie | 33,8 % | 31,5 % |
| Total clients français | 100 % | 100 % |

Source : DFDS Seaways

¹⁷ Étude citée, page 260.

Tableau n° 15 : Part des différents départements normands dans la clientèle fret normande

| Départements | 2019 | |
|------------------------|----------|----------------------|
| | % volume | % chiffre d'affaires |
| Seine-Maritime | 97,87 % | 97,71 % |
| Eure | 1,26 % | 1,38 % |
| Calvados | 0,73 % | 0,76 % |
| Orne | 0,14 % | 0,15 % |
| Manche | | |
| Total clients normands | 100 % | 100 % |

Source : DFDS Seaways

4 - Les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne encore difficiles à appréhender

Selon le directeur général de DFDS Seaways, le trafic fret de la ligne Dieppe-Newhaven ne devrait pas être concerné par la décision prise en mars 2021 par le gouvernement britannique de créer au minimum huit « ports francs » au Royaume-Uni, ces ports francs ayant vocation à accueillir des marchandises provenant essentiellement d'Asie de l'Est et du Sud-Est.

En revanche, il pourrait l'être par la fin de la libre circulation entre la France et le Royaume-Uni, les ports de Dieppe et de Newhaven devenant des points de passage frontalier (PPF), avec un risque d'augmentation des temps d'attente due aux procédures douanières.

Du côté français, les différents protocoles douaniers ont été mis en place progressivement à partir de janvier 2020. Si les opérations de dédouanement sont effectuées à Rouen, il existe à Dieppe une brigade de surveillance, dont l'effectif a été porté de 37 à 44 agents.

Du côté britannique, les contrôles physiques de marchandises ont commencé le 1^{er} juillet 2021. Depuis le 1^{er} octobre 2021, les transports de marchandises doivent faire l'objet de nouvelles déclarations dans le cadre du « Goods Vehicle Movement Service » (GVMS), et les contrôles phytosanitaires sont exercés depuis le 1^{er} janvier 2022.

Il reste à préciser l'incidence de ces contrôles sur les durées des escales à Newhaven, la durée totale de la traversée, contrôles compris, étant un paramètre très important pour les transitaires et leurs clients.

5 - Les obstacles au développement du trafic de remorques non accompagnées

La mutation progressive du fret traditionnel vers les remorques non accompagnées résulte notamment de la difficulté depuis plusieurs années de recruter des chauffeurs internationaux¹⁸, mais aussi de la préférence croissante des transporteurs pour le « cabotage », en raison de l'augmentation du risque d'immobilisation des chauffeurs et des remorques à la frontière maritime du Royaume-Uni.

Les caractéristiques actuelles des navires et des ports de la ligne Dieppe-Newhaven (déchargement par l'avant sur une seule rampe à Newhaven, espace de

¹⁸ La majorité des conducteurs de fret ne résident pas dans la compagnie du pays qui les emploie.

stationnement limité) ne permettent pas de satisfaire pleinement les besoins du nouveau marché des remorques non accompagnées.

Sur chaque navire, seul le pont n° 3 (équipé d'un dispositif de prévention des accidents électriques) peut être réellement exploité pour le chargement et le transport des remorques non accompagnées et le déchargement de ces remorques nécessite un important travail de manutention, avec des tracteurs portuaires (« tug masters »), qui génère un risque de retard au débarquement.

Le délégataire considère, par ailleurs, que l'espace de parking pour les remorques non accompagnées à Dieppe est insuffisant et qu'une ligne supplémentaire serait nécessaire le long des graves de mer. Il convient également de prendre en compte les difficultés rencontrées en matière d'intermodalité (fiabilité perfectible du transport de fret ferroviaire côté français). En tout état de cause, le transport de remorques non accompagnées sur la ligne Dieppe-Newhaven a décliné fortement depuis le maximum atteint en 2017.

Tableau n° 16 : Évolution du trafic de remorques non accompagnées sur la ligne Dieppe-Newhaven

| Nombre de remorques | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1 606 | 6 860 | 8 387 | 8 745 | 5 302 | 3 368 | 4 691 | 5 006 |

Source : données SMPAT – tableau CRC

Pour moitié, ce trafic est assuré par une seule entreprise, la SARL Euro Channel Logistics, basée à Martin-Eglise (à 7,2 km de Dieppe).

B- Un nombre de passagers de tourisme très satisfaisant jusqu'à la crise sanitaire

Avant la crise sanitaire, une caractéristique essentielle du trafic passagers de tourisme¹⁹ était sa dépendance à la clientèle britannique (80 % des clients), la mobilité transmanche des Français étant historiquement plus limitée que celle des Britanniques.

Du côté britannique, 2 passagers sur 10 résidaient dans le Sussex, dont 1 sur 10 à proximité de Newhaven. Plus de 5 passagers sur 10 résidaient dans le sud de l'Angleterre, dont 1 sur 5 à Londres. Les principales destinations des passagers britanniques étaient en 2019 la Normandie (37,6 %) et la Nouvelle-Aquitaine (14,8 %), devant l'Occitanie (6,2 %) et l'Île-de-France (5,8 %).

Du côté français, 1 passager sur 10 seulement résidait en Normandie, région la plus représentée dans la clientèle, et seulement 2 pour 1 000 à proximité du port de Dieppe. En 2019, outre la Seine-Maritime, les autres départements normands, la région parisienne, l'Îlle-et-Vilaine et la Loire-Atlantique fournissaient les plus gros contingents de passagers.

La clientèle est à 75 % familiale, soit une proportion jugée encore trop faible par le SMPAT. Seuls 2,38 % des achats de billets ont été effectués dans le cadre d'une « offre packagée »²⁰. Deux passagers sur dix prennent des allers simples.

¹⁹ Étude Kantar-EMC-Systra-Alpa citée.

²⁰ Un package désigne le regroupement de plusieurs services ou produits complémentaires dans une seule et même offre. Ce regroupement s'accompagne de conditions tarifaires plus avantageuses pour le consommateur.

Le délégataire a constaté en 2015 une progression forte et inédite du trafic passagers de tourisme, largement attribuable à la mise en place de la troisième rotation en haute saison.

La ligne a vu passer 360 003 passagers de tourisme en 2015 (contre 248 616 en 2014), soit une progression de 44,8 %. Le nombre de véhicules de tourisme, voitures et motos a augmenté de 45,8 %.

Le trafic des passagers de tourisme a ensuite baissé en 2016 et 2017 (évolution défavorable du cours de la livre, existence d'une offre à bas prix au Havre) avant de remonter légèrement en 2018, dans un contexte de quasi-stabilité du trafic passagers de tourisme transmanche.

En 2019, après la mise en place d'un nouveau système de réservation assorti d'une grille tarifaire revue à la hausse pour le service de base (voiture + passagers), le trafic de passagers de tourisme (340 000 passagers contre 343 810 en 2018) a enregistré une très légère baisse de 1,07 %, alors qu'il baissait de 7,8 % sur les lignes du détroit et de 5,2 % sur les lignes de Manche-Ouest.

La politique tarifaire a eu un impact favorable sur la fréquentation, en particulier des piétons (41 783), et des cyclistes (11 052), dont beaucoup attirés par « l'avenue verte Londres-Paris ». De même, les travaux de modernisation des navires et du terminal de Newhaven ont eu un effet positif.

C- Les effets de la crise sanitaire

1 - En 2020

En 2020, le trafic transmanche a été très fortement affecté par la crise sanitaire. DFDS Seaways a perdu, pour l'ensemble de ses lignes, 60 % du chiffre d'affaires réalisé en 2019 sur le fret et le tourisme. Pour le flux de fret, en revanche, les chiffres ont été quasiment les mêmes qu'en 2019 en raison du stockage réalisé à la fin de l'année par les Britanniques, juste avant la sortie de l'Union européenne.

En temps normal, en basse saison, deux rotations quotidiennes sont effectuées par un seul navire. À compter du 11 avril 2020, le service a été réduit à un seul aller-retour quotidien du lundi au vendredi, un aller le samedi et un retour le dimanche. La capacité d'embarquement a été réduite à 75 personnes par navire en opération. À partir du 2 juin 2020, les rotations avec deux navires ont repris mais le nombre de traversées a été réduit de six à quatre en haute saison.

a - Le trafic de passagers de tourisme

Sur la ligne Dieppe-Newhaven, le trafic de passagers de tourisme a baissé de l'ordre de 70 % (99 000 passagers contre 278 000 en 2019 et seulement 35 000 voitures) sur les huit premiers mois de l'année, soit une baisse supérieure à la moyenne des autres lignes transmanche (- 62 %).

Le 17 mars 2020, le délégataire a décidé de réduire de 50 % le nombre des passagers sur les traversées Dieppe-Newhaven, puis, le 19 mars, de fermer le service de passagers, sauf pour les personnes regagnant leur domicile en France ou au Royaume-Uni.

Après le premier déconfinement, à partir du 2 juin, le nombre de passagers a été limité à 300 par traversée, chauffeurs de fret compris, au lieu de 600 d'ordinaire.

Favorisée par la mise en place d'une offre promotionnelle, l'embellie qui a suivi la levée de la quarantaine par le gouvernement britannique le 10 juillet et la remise en place de la troisième rotation quotidienne au départ de Dieppe, à partir du 11 juillet, a été de courte durée.

Faute de trafic suffisant, l'un des deux navires a été retiré à la navigation avec près de deux mois d'avance sur la période hivernale, et le personnel à bord sur l'autre navire (à deux allers-retours par jour) a été réduit.

b - Le trafic fret

Le trafic fret a mieux tenu, avec une baisse sur l'année 2020 de seulement 4 %.

Courant août 2020, les effets économiques de la crise sanitaire ont conduit le groupe DFDS à annoncer des mesures de réduction des coûts (suppression de 650 emplois sur environ 8 600 emplois dans l'Union européenne et 79 au Royaume-Uni). DFDS Seaways SAS s'est vu contraint de mettre en place un plan de sauvegarde de l'emploi, qui s'est traduit par la suppression de 140 postes (72 ETP), dont près de 130 départs volontaires, mais ce plan a peu concerné les personnels dieppois.²¹

Le chiffre d'affaires fret du délégataire a bénéficié de la politique de soutien conjoncturel du gouvernement britannique aux compagnies assurant des liaisons transmanche secondaires mais jugées vitales pour le Royaume-Uni (Newhaven, Felixstowe, Harwich, Hull, Poole, Portsmouth, Teesport et Tilbury).

Pour la ligne Dieppe-Newhaven, cette aide a porté dans un premier temps sur 27 unités de fret par départ (10 les week-ends). Elle devait initialement être ramenée à 15 unités de fret à partir du 1^{er} avril 2021 avant de se terminer le 30 juin.

Au total, il a été effectué en 2020 seulement 1 369 traversées (contre 1 692 en 2019, soit une baisse de 19 %). Cependant, le chiffre d'affaires fret du délégataire a connu un recul modéré (- 8,14 %), du fait de mois de novembre et décembre exceptionnels, en raison d'un phénomène de stockage d'une ampleur non anticipée de la part des entreprises britanniques.

Le nombre d'unités de fret s'est élevé à 36 252, soit une baisse de 4,2 %, somme toute limitée au regard du contexte et même une remarquable tenue en comparaison de la concurrence (- 24,6 % pour BAI Brittany ferries). Le trafic de remorques non accompagnées a même augmenté (3 803, contre 3 362 en 2019, + 13 %).

Le délégataire a fait un appel limité à l'activité partielle (12,72 équivalents ETP de navigants, 6,79 de personnels sédentaires).

2 - En 2021

Le 31 décembre 2020, DFDS Seaways SAS a repris le trafic à deux navires et lancé l'expérimentation d'une troisième rotation quotidienne qui devait initialement durer jusqu'au 30 avril 2021 (date théorique de cessation de l'aide britannique), soit 238 traversées supplémentaires. Cette augmentation du nombre de rotations n'a pas donné lieu à la passation d'un avenant au contrat de DSP, le montant de la compensation de service public étant contractuellement figé à 14 160 000 € avant actualisation.

²¹ Suppression de 4 postes dans les fonctions de support.

Il a été convenu informellement que les consommations de soutes seraient remboursées par le SMPAT dans la limite des consommations fixées au contrat. En pratique, la mise en place de la troisième rotation a coûté environ 0,8 M€ au SMPAT.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur précise que cette troisième rotation « [...] a généré des recettes supplémentaires qui devraient aboutir à des résultats positifs conséquents avec une redistribution pour le SMPAT. Le montant de la redistribution du résultat pourrait couvrir la charge exceptionnelle liée aux soutes. »

a - Le trafic fret

Le trafic fret est retombé au début de l'année 2021. Au premier semestre 2022, il n'avait toujours pas retrouvé son niveau d'avant la crise sanitaire.

Tableau n° 17 : Evolution du trafic fret de 2019 à 2022

| Evolution du trafic fret en véhicules | 2019 | 2020 | Δ 2020/2019 en % | 2021 | Δ 2021/2019 en % | 2022 | Δ 2022/2019 en % |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|
| Janvier | 3 243 | 2 967 | -8,51 % | 1 744 | -50,52 % | 2 436 | -24,88 % |
| Février | 3 435 | 2 986 | -13,07 % | 2 458 | -32,72 % | 2 609 | -24,05 % |
| Mars | 3 989 | 3 339 | -16,29 % | 2 805 | -35,46 % | 2 959 | -25,82 % |
| Avril | 2 975 | 2 164 | -27,26 % | 2 546 | -19,82 % | 3 283 | 10,35 % |
| Mai | 3 390 | 1 796 | -47,02 % | 2 508 | -49,11 % | 2 813 | -17,02 % |
| Juin | 3 346 | 2 755 | -17,66 % | 2 548 | -28,97 % | 2 921 | -12,70 % |
| Juillet | 3 494 | 3 088 | -11,62 % | 2 506 | -31,99 % | | |
| Août | 2 552 | 2 482 | -2,74 % | 1 972 | -23,37 % | | |
| Septembre | 3 101 | 3 067 | -1,10 % | 2 320 | -25,46 % | | |
| Octobre | 3 295 | 3 635 | 10,32 % | 2 523 | -21,24 % | | |
| Novembre | 2 803 | 4 051 | 44,52 % | 2 990 | 4,62 % | | |
| Décembre | 2 223 | 3 934 | 76,97 % | 2 480 | 6,53 % | | |
| Total | 37 846 | 36 264 | -4,18 % | 29 400 | -23,29 % | 17 021 | |

Source : SMPAT, données DFDS Seaways -tableau CRC

Le déséquilibre entre les entrées et les sorties s'est accentué. Le taux de remorques vides dans le sens Newhaven-Dieppe a considérablement augmenté. Au premier semestre 2021, il tendait à dépasser 35 % (contre 40 % sur la ligne Portsmouth-Caen, 47 % sur la ligne Douvres-Calais et plus de 50 % pour le tunnel sous la Manche). Une partie du trafic est détournée vers Douvres à la fois en raison des meilleures opportunités de chargement après avoir débarqué à Calais et en raison des facilités logistiques pour passer le test COVID nécessaire pour s'embarquer et revenir sur le territoire français²².

Il a été constaté, lors de la réunion du comité syndical du 8 mars 2021, une vigilance douanière accrue au premier trimestre 2021 sur l'orientation des camions au débarquement à Dieppe et une plus grande rigueur dans l'exécution des contrôles, permise par un moindre trafic fret. Cette évolution semble avoir suscité des reports de trafic vers les centres douaniers de Calais et Caen-Ouistreham.

Les autorités britanniques ont finalement maintenu leur aide à la ligne par la réservation de 27 emplacements de fret jusqu'au 30 juin 2021. D'un montant d'environ 1,5 M€

²² Le centre de test le plus proche de Newhaven est en effet situé à une heure de route.

par mois de janvier à juin 2021, elle a permis de limiter l'aggravation du déficit d'exploitation avant compensation pour sujétions de service public et compensation des soutes.

Il a été décidé de maintenir la troisième rotation quotidienne au-delà de la date de cessation de l'aide britannique et jusqu'à la fin du mois de septembre 2021, dans l'espoir d'un assouplissement des restrictions sanitaires par le Royaume-Uni.

b - Le trafic de passagers de tourisme

À partir de l'automne 2020 et jusqu'au 8 août 2021, le trafic de passagers de tourisme a été limité aux personnes se déplaçant pour des motifs impérieux ou relevant de catégories professionnelles particulières.

L'octroi d'une remise de 15 % aux clients bénéficiant déjà d'un crédit pour les voyages non réalisés en 2020 du fait des restrictions sanitaires a été à cet égard sans effet, en raison de la prolongation de ces restrictions.

Les boutiques « duty free » à bord des navires ont été rouvertes le 1^{er} janvier 2021.

À compter du 8 août 2021, les restrictions sanitaires à la circulation des personnes entre la France et le Royaume-Uni ont fait l'objet d'un assouplissement relatif, laissant subsister des contraintes assez fortes.

Malgré une nette augmentation de la fréquentation, le trafic du mois d'août 2021 (13 562 passagers) été presque inférieur de moitié à celui enregistré en août 2020 (22 762) et plus de cinq fois moins important que celui d'août 2019 (71 075).

L'obligation pour les passagers, à partir du 1^{er} octobre 2021, d'être en possession d'un passeport pour se rendre au Royaume-Uni ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur la fréquentation de la ligne. DFDS a fait état pour le quatrième trimestre 2021 d'un niveau de réservation sensiblement comparable à ce qu'il était pour l'automne 2019.

Tableau n° 18 : Évolution du trafic de passagers de tourisme de 2019 à 2022

| Evolution du trafic passagers de tourisme | 2019 | 2020 | Δ 2020/2019 en % | 2021 | Δ 2021/2019 en % | 2022 | Δ 2022/2019 en % |
|-------------------------------------------|----------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|
| Janvier | 9 590 | 10 257 | 6,96 % | 1 514 | -84,21 % | 3 772 | -60,67 % |
| Février | 12 306 | 11 057 | -10,15 % | 860 | -93,01 % | 9 415 | -23,49 % |
| Mars | 13 088 | 5 988 | -54,25 % | 1 128 | -91,38 % | 10 203 | -22,04 % |
| Avril | 25 684 | 83 | -99,68 % | 1 117 | -95,65 % | | |
| Mai | 30 916 | 458 | -98,52 % | 1 612 | -94,79 % | | |
| Juin | 39 966 | 3 780 | -90,54 % | 2 443 | -93,89 % | | |
| Juillet | 50 466 | 22 874 | -54,67 % | 5 701 | -88,70 % | | |
| Août | 71 075 | 23 987 | -66,25 % | 13 562 | -80,92 % | | |
| Septembre | 35 413 | 6 324 | -82,14 % | 13 826 | -60,96 % | | |
| Octobre | 21 789 | 5 328 | -75,55 % | 12 353 | -43,31 % | | |
| Novembre | 11 541 | 2 780 | -75,91 % | 7 617 | -34,00 % | | |
| Décembre | 18 301 | 5 849 | -68,04 % | 6 200 | -66,12 % | | |
| Total | 340 135 | 98 765 | -70,96 % | 67 933 | -80,03 % | 23 390 | |

Source : SMPAT, données DFDS Seaways – tableau CRC

D- **L'incidence sur les recettes de la délégation de service public**

Corrélativement à l'évolution du trafic, les recettes de la délégation ont évolué comme suit :

Tableau n° 19 : SMPAT - Évolution des recettes de la délégation

| | 2014 | 2015 | Δ % | 2016 | Δ % | 2017 | Δ % | 2018 | Δ % | 2019 | Δ % | 2020 | Δ % | 2021 provisoire | Δ % |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|--------------|-------------------|----------------|--------------------|---------------|
| Revenus nets commerciaux | 23 340 044 | 32 187 086 | 37,9 % | 30 553 067 | -5,1 % | 27 966 027 | -8,5 % | 27 601 248 | -1,3 % | 27 814 200 | 0,8 % | 14 942 672 | -46,3 % | 22 785 867 | 52,5 % |
| Dont passagers tourisme | 9 605 453 | 16 940 876 | 76,4 % | 15 876 394 | -6,3 % | 14 142 643 | -10,9 % | 15 141 215 | 7,1 % | 15 567 100 | 2,8 % | 5 324 311 | -65,8 % | 4 821 596 | -9,4 % |
| Dont fret | 8 778 036 | 13 314 130 | 51,7 % | 12 110 266 | -9,0 % | 11 830 577 | -2,3 % | 10 374 313 | -12,3 % | 9 982 700 | -3,8 % | 9 157 000 | -8,3 % | 17 210 472 | 87,9 % |
| Dont ventes à bord | 664 555 | 1 932 080 | 190,7 % | 2 566 407 | 32,8 % | 1 992 807 | -22,4 % | 2 085 720 | 4,7 % | 2 264 400 | 8,6 % | 461 361 | -79,6 % | 753 798 | 63,4 % |
| Dont service annexe | 4 292 000 | 0 | -100,0 % | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - |

Source : données DFDS Seaways – Tableau CRC

En moyenne période, la baisse des volumes a été partiellement compensée par l'effet prix, surtout pour le trafic fret.

E- Les perspectives

Le SMPAT espère que la ligne va profiter d'un effet lié à la sortie en cas d'encombrement (et donc de temps d'attente allongé) sur le détroit.

L'effet d'aubaine viendrait d'un engorgement notamment des lignes de Dunkerque et de Calais. Il suffirait d'une surcharge de travail à Douvres (76,3 miles de Londres) pour amener des clients à trouver des solutions alternatives.

Le port de Newhaven, qui est, à part Sheerness (52,6 miles) et Tilbury (26,6 miles), le plus proche de Londres (62 miles), susciterait l'intérêt de plusieurs logisticiens de renom qui ne connaissaient pas la ligne et qui auraient pris conscience de l'atout que représente un temps d'attente moindre en cas de contrôles douaniers approfondis²³.

Selon le SMPAT, une quatrième rotation quotidienne pourrait, le cas échéant, être mise en œuvre, sous la réserve importante que le délégataire supporte la couverture des charges nouvelles liées à cette augmentation de capacité, y compris les soutes.

Toutefois, plusieurs facteurs se conjuguent pour tempérer ces espérances de report durable de trafic de Calais sur Dieppe.

Au terme de cinq années de chantier, les travaux d'extension du port de Calais ont été livrés le 5 mai 2021 et inaugurés le 9 septembre suivant. Un nouveau bassin de 90 hectares navigables, dont 45 hectares gagnés sur la mer, a été construit. Autour de ce bassin où ont été créés de nombreux postes à quai, une digue de 3,3 km de long et 8 mètres de haut a été édifiée. Avec ce nouveau bassin, le port de Calais devait accueillir, à compter du 4 octobre, des ferries plus grands - jusqu'à 245 mètres de long.

Par ailleurs, certains acteurs britanniques militent pour des reports de trafic vers les ports de la côte Est de l'Angleterre, où existe une quantité considérable de capacités inutilisées.

Enfin, le potentiel de développement du trafic fret du tunnel sous la Manche reste considérable. Le tunnel ne cesse en effet de gagner des parts de marché sur le fret, avec désormais près de 40 % du total.

²³ État de fait induit par la faible capacité d'emport des navires.

Pour l'heure, il semble qu'il n'y ait toujours pas de report de trafic de Calais vers Dieppe. Au contraire, le détroit retrouve ses capacités et ses fréquences de rotation d'avant la pandémie. D'autre part, il a été mis en place de nouvelles routes de l'Irlande vers le continent, qui évitent le passage par l'Angleterre et réduisent la demande potentielle pour la ligne dans le sens Newhaven-Dieppe.

V - LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Le SMPAT ayant été créé à l'initiative du département de la Seine-Maritime pour pérenniser l'existence d'une ligne maritime dont l'exploitation était structurellement déficitaire, la solvabilité du syndicat est dépendante du montant des transferts financiers opérés en sa faveur par le département.

Jusqu'à présent, les montants respectifs de la participation statutaire et de la subvention annuelle d'exploitation versées par le département ont été fixés à des niveaux suffisants pour permettre au SMPAT de faire face à l'ensemble de ses engagements financiers et, en particulier, au remboursement des emprunts souscrits pour l'acquisition des navires.

Il pourrait toutefois en aller autrement à moyen terme, le plan de financement ayant été construit sur la base d'annuités croissantes avec un pic en 2028, les contrats se terminant respectivement en avril 2029 et octobre 2031.

Les autres membres du syndicat mixte ayant une capacité contributive limitée et la région Normandie excluant d'adhérer au SMPAT et de participer au financement de l'exploitation d'une ligne structurellement déficitaire, le SMPAT ne peut en toute hypothèse compter que sur le département de la Seine-Maritime pour écarter le risque d'impasse financière.

Tout l'enjeu pour le SMPAT est de parvenir à faire face aux annuités de remboursement sans augmentation de la contribution publique (compensation pour sujétions de service public et compensation soutes).

A- Une situation de dépendance financière vis-à-vis du département de la Seine-Maritime

La dépendance financière du SMPAT vis-à-vis du département de la Seine-Maritime est d'autant moins surprenante que le syndicat mixte a été créé afin de permettre au département de financer une liaison maritime structurellement déficitaire.

Le budget principal, tenu selon la nomenclature M 52, retrace les recettes et les dépenses de fonctionnement et d'administration du syndicat mixte. Sa situation n'appelle pas d'observation de la part de la chambre.

Le budget annexe dit « budget Exploitation », tenu selon la nomenclature M14, retrace uniquement les recettes et les dépenses en lien direct avec l'exploitation de la liaison maritime Dieppe-Newhaven.

Les subventions représentent, depuis 2018 et la révision à la baisse de la redevance d'affrètement des navires payée par le délégataire, plus de 88 % des produits de gestion courante du budget annexe. Les seules subventions départementales s'élevaient à plus de 25,88 M€ en 2020. Ce montant est resté pratiquement inchangé en 2021 (25,78 M€). La redevance d'affrètement représente les 12 % restants (3,4 M€ en 2020).

Tableau n° 20 : SMPAT – Produits courants du budget annexe

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| + Redevance d'affrètement versée par le délégataire | 4 400 000 | 4 400 000 | 4 400 000 | 4 400 000 | 3 400 000 | 3 400 000 | 3 400 000 | 3 400 000 |
| + Subventions d'exploitation | 19 461 443 | 24 788 569 | 24 263 285 | 24 263 285 | 26 360 000 | 26 211 700 | 26 211 700 | 26 211 700 |
| dont subvention du CD 76 | 17 205 794 | 24 193 643 | 23 680 966 | 23 680 966 | 25 727 360 | 25 503 984 | 25 503 984 | 25 503 984 |
| dont subvention Ville de Dieppe, puis CA Dieppe-Maritime | 352 578 | 495 771 | 485 266 | 485 266 | 527 200 | 684 125 | 684 125 | 684 125 |
| dont CCI Dieppe, puis CCI Rouen-Métropole | 70 516 | 99 154 | 97 053 | 97 053 | 105 440 | 23 591 | 23 591 | 23 591 |
| = Produits de gestion courante | 23 861 443 | 29 188 569 | 28 663 285 | 28 663 285 | 29 760 000 | 29 611 700 | 29 611 700 | 29 611 700 |
| Subventions d'exploitation en % des produits de gestion courantes | 81,6 % | 84,9 % | 84,6 % | 84,6 % | 88,6 % | 88,5 % | 88,5 % | 88,5 % |

Source : données issues des comptes de gestion - tableau CRC

Le budget annexe ne supporte aucune dépense de personnel. Il porte les emprunts souscrits par le SMPAT pour financer l'acquisition des deux navires. Les intérêts représentent l'essentiel (plus de 97 % en 2019 et 2020) des charges courantes. Leur montant diminue depuis 2016 alors que l'annuité en capital augmente au fur et à mesure que se rapproche l'échéance des emprunts. L'annuité totale croît régulièrement, de 5,5 M€ en 2014 jusqu'à 8,4 M€ en 2020.

Tableau n° 21 : SMPAT - Charge d'intérêts et annuité en capital

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Charge d'intérêts | 4 382 082 | 5 701 539 | 5 663 017 | 5 504 297 | 5 390 025 | 5 258 782 | 5 079 085 | 6 024 704 |
| Intérêts / charges courantes | 86,1 % | 94,5 % | 89,8 % | 94,6 % | 95,6 % | 97,7 % | 97,6 % | 97,8 % |
| Annuité en capital | 1 118 449 | 1 315 685 | 1 482 805 | 1 774 624 | 2 026 653 | 2 987 690 | 3 456 013 | 3 990 235 |
| Capacité d'autofinancement brute | 2 596 325 | 1 160 463 | 5 429 302 | 3 920 417 | 3 694 169 | 3 256 708 | 6 806 574 | 1 642 023 |

Source : données comptes de gestion – calcul et tableau CRC

Il n'est constaté au budget annexe pratiquement aucune dépense d'investissement. Celles du délégataire sont prises en charge par l'intermédiaire du mécanisme de la compensation pour sujétions de service public (CSSP).

Ainsi qu'il avait été constaté lors du précédent contrôle de la chambre, la CSSP et la compensation soutes versée au délégataire sont comptabilisées en dépenses exceptionnelles, ce qui est assez singulier au regard de l'objet et de la récurrence de ces compensations, qui représentent le plus gros poste de dépenses du budget annexe.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le SMPAT allait se rapprocher de ses conseils pour « analyser l'imputation budgétaire » de ces versements compensatoires.

Tableau n° 22 : SMPAT - Évolution du coût net de la DSP pour le SMPAT

| Coût net de la DSP | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 provisoire |
|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Dépenses | Compensation totale | 15 703 882 | 21 373 075 | 18 924 109 | 20 254 385 | 21 429 963 | 22 185 704 | 19 547 650 | 22 007 943 |
| | dont Compensation OSP | 9 318 660 | 13 581 564 | 12 718 707 | 13 581 564 | 13 585 246 | 14 352 905 | 14 991 712 | 15 418 532 |
| | dont Compensation soutes | 6 385 222 | 7 791 511 | 6 205 402 | 6 672 821 | 7 820 507 | 7 832 799 | 4 555 938 | 6 589 411 |
| | dont Reversement intéressement soutes | | | | | 24 210 | 0 | 0 | 0 |
| Recettes | Redevance d'affrètement | 4 400 000 | 4 400 000 | 4 400 000 | 4 400 000 | 3 400 000 | 3 400 000 | 3 400 000 | 3 400 000 |
| | Part du résultat revenant au SMPAT | 0 | 2 444 573 | 1 265 685 | 1 173 765 | 1 049 821 | 1 351 601 | 0 | 1 059 650 |
| Coût de la DSP pour le SMPAT | | 11 303 882 | 14 528 502 | 13 258 424 | 14 680 620 | 16 980 142 | 17 434 103 | 16 147 650 | 17 548 292 |

Source : données SMPAT – tableau CRC

Au cours de la période sous revue (2014-2020), le coût net de la DSP pour le SMPAT (hors acquisition des navires) s'est élevé à plus de 104 M€, au titre des quatre dernières années d'exécution du contrat de DSP1 prolongé et au titre des trois premières années d'exécution du contrat de DSP2 (2018, 2019 et 2020).

Le coût annuel moyen de la DSP (hors acquisition des navires) s'est élevé sur les trois dernières années à 16 853 965 €, contre 13 436 357 € sur les exercices 2014 à 2017.

B- La question du remboursement des emprunts

Le syndicat mixte a fait le choix de faire l'acquisition des deux navires utilisés pour l'exploitation de la ligne, au lieu d'opter pour l'affrètement (prise en location).

Au départ, de 2006 à 2008, les deux navires ont été financés par crédit-bail, dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique (GIE) défiscalisant. L'opération permettait au SMPAT d'acquies les deux navires au prix unitaire de 42,9 M€ au lieu du prix catalogue de 60 M€, ce qui constituait une économie seulement apparente.

Le montage défiscalisé a contraint le SMPAT à acquies chaque ferry auprès d'une société financière *ad hoc* de droit espagnol créée par le chantier naval pour le portage financier de l'opération. La construction des navires a été financée par les deux sociétés financières *ad hoc* par emprunts souscrits auprès de la Royal Bank of Scotland.

Concomitamment à la livraison des navires, le SMPAT a signé des contrats d'affrètement avec option d'achat d'une durée maximale de cinq ans, équivalant à des contrats de crédit-bail.

Pour faire face aux loyers, le SMPAT a souscrit auprès de la Royal Bank of Scotland deux emprunts à long terme pour un montant global de 100 000 000 €, porté en 2007 à 101 686 721 €, du fait de la nécessité de réaliser des aménagements supplémentaires sur l'un des deux navires, avec la garantie à 100 % du département de la Seine-Maritime²⁴.

Les contrats de prêt ont prévu un différé de remboursement du capital les premières années (amortissement à compter de la levée des options d'achat des navires, les 1^{er} juin et 3 novembre 2009) et une progressivité par palier de l'annuité, la charge d'intérêt évoluant en sens inverse.

²⁴ Taux critiqué par la chambre dans son rapport précédent car il méconnaissait les limites fixées par les articles L. 3231-4 à 3231-5 du code général des collectivités territoriales.

Ces emprunts, souscrits dans un contexte de taux pour le moins peu favorables à l'emprunteur (taux effectif global de 6,19 % pour le « Côte d'Albâtre », 6,39 % pour le « Seven Sisters »), arriveront au terme de leur remboursement respectivement en avril 2029 et octobre 2031.

Une fois les emprunts remboursés, les navires auront coûté plus de 2,2 fois le coût de leur construction sur la base du prix défiscalisé.

Par ailleurs, depuis qu'il est entré en pleine propriété des navires, le SMPAT procède à l'amortissement linéaire des biens sur 35 ans, durée de vie théorique des navires si l'entretien et la maintenance sont assurés dans des conditions satisfaisantes.

Le syndicat mixte a décidé de capitaliser une fraction des intérêts en section d'investissement à hauteur des amortissements.

Le montant de la dotation annuelle aux amortissements pour les deux navires s'est élevé en 2019 et en 2020 à 2 543 941 €, et à 3 602 354 € en 2021.

Tableau n° 23 : SMPAT – Dotation aux amortissements (BP + BA)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Budget annexe Exploitation | 2 544 169 | 2 547 844 | 2 543 941 | 2 543 941 | 3 602 354 |
| Budget principal | 6 000 | 6 000 | 0 | 0 | 0 |
| Total SMPAT | 2 550 169 | 2 553 844 | 2 543 941 | 2 543 941 | 3 602 354 |

Source : données issues des comptes de gestion - tableau CRC

Il est pratiquement impossible au syndicat mixte de sortir du modèle économique actuel avant la fin du remboursement des deux emprunts. Les contrats de prêt contiennent en effet des clauses « guidant le choix vers un mode de gestion sous forme de DSP ». En effet, dans le cas où un autre mode de gestion serait retenu, une clause de remboursement anticipé peut être actionnée par la banque.

Au 31 décembre 2020, moins de 20 % de la dette financière avait été amorti. Le SMPAT n'a en fait payé les premières années quasiment que des frais financiers. Il restait donc à cette date au SMPAT à rembourser encore près de 80 % du capital emprunté.

En cas de résiliation des contrats de prêt à l'expiration du contrat de DSP2, au 31 décembre 2022, une pénalité d'un montant de 19,6 M€ aurait été immédiatement exigible par la banque.

Tableau n° 24 : Endettement du SMPAT lié à l'acquisition des navires

| | Côte d'Albâtre | Seven Sisters | Côte d'Albâtre + Seven Sisters |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------|--------------------------------------|
| Capital emprunté | 47 970 252 € | 50 151 878 € | 98 122 130 € |
| Taux d'intérêt | 5,95 % | 6,15 % | - |
| Intérêts cumulés | 42 953 154 € | 50 151 235 € | 93 104 389 € |
| Première échéance | 1 ^{er} juillet 2009 | 4 janvier 2010 | - |
| Dernière échéance | 3 avril 2029 | 17 octobre 2031 | - |
| Capital restant dû au 31 décembre 2020 | 38 361 593 € | 41 960 292 € | 80 321 885 € |
| Valeur comptable nette des navires au 31 décembre 2020 | 29 773 680 € | 31 279 618 € | 61 053 298 € |
| Capital restant dû au 31 décembre 2021 | 36 314 959 € | 40 016 690 € | 76 331 649 € |
| Pénalités en cas de rupture des contrats au 31 décembre 2021 | 10,5 M€ | 15,0 M€ | 25,4 M€ |
| Pénalités en cas de rupture des contrats au 31 décembre 2022 | 7,8 M€ | 11,8 M€ | 19,6 M€ |

Source : données SMPAT – tableau CRC

La capacité d'autofinancement brute du budget annexe du SMPAT, utilisée pour faire face aux annuités d'emprunt, est directement corrélée au volume des subventions qu'il reçoit. En 2015, le budget annexe du SMPAT n'a pas dégagé un autofinancement brut suffisant pour couvrir l'annuité en capital de la dette. Au cours des exercices 2016 et suivants, le niveau d'autofinancement brut du budget annexe a été suffisant pour faire face aux annuités en capital croissantes. Mais cela ne devrait plus être le cas prochainement, et selon toute probabilité à partir de 2025. Les plans d'amortissement des emprunts mettent en effet en évidence un alourdissement considérable des annuités en capital au cours des prochains exercices.

Tableau n° 25 : SMPAT – Évolution future des annuités

| ÉCHÉANCES | COTE D'ALBATRE | | | SEVEN SISTERS | | | COTE D'ALBATRE + SEVEN SISTERS | | |
|------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| | Total du remboursement | Remboursé du Capital Art. 1641 | Remboursé des intérêts Art. 66111 | Total du remboursement | Remboursé du Capital Art. 1641 | Remboursé des intérêts Art. 66111 | Total du remboursement | Remboursé du Capital Art. 1641 | Remboursé des intérêts Art. 66111 |
| Total 2021 | 4 317 264,53 | 2 046 633,92 | 2 270 630,61 | 4 516 562,31 | 1 943 601,66 | 2 572 960,65 | 8 833 827 | 3 990 236 | 4 843 591 |
| Total 2022 | 4 468 368,80 | 2 316 907,01 | 2 151 461,79 | 4 674 641,98 | 2 217 322,52 | 2 457 319,46 | 9 143 011 | 4 534 230 | 4 608 781 |
| Total 2023 | 4 624 761,69 | 2 637 080,76 | 1 987 680,93 | 4 838 254,45 | 2 546 166,93 | 2 292 087,52 | 9 463 016 | 5 183 248 | 4 279 768 |
| Total 2024 | 4 786 628,38 | 2 959 839,63 | 1 826 788,75 | 5 007 593,36 | 2 875 674,44 | 2 131 918,92 | 9 794 222 | 5 835 514 | 3 958 708 |
| Total 2025 | 6 247 715,25 | 4 626 297,75 | 1 621 417,50 | 5 182 859,12 | 3 238 623,29 | 1 944 235,83 | 11 430 574 | 7 864 921 | 3 565 653 |
| Total 2026 | 7 061 401,34 | 5 753 198,52 | 1 308 202,82 | 5 364 258,20 | 3 631 017,48 | 1 733 240,72 | 12 425 660 | 9 384 216 | 3 041 444 |
| Total 2027 | 7 491 440,70 | 6 547 296,49 | 944 144,21 | 5 552 008,28 | 4 054 476,01 | 1 497 532,27 | 13 043 449 | 10 601 773 | 2 441 676 |
| Total 2028 | 7 947 669,44 | 7 413 770,70 | 533 898,74 | 5 746 328,57 | 4 504 477,32 | 1 241 851,25 | 13 693 998 | 11 918 248 | 1 775 750 |
| Total 2029 | 4 153 538,18 | 4 060 567,87 | 92 970,31 | 5 947 450,06 | 5 008 287,31 | 939 162,75 | 10 100 988 | 9 068 855 | 1 032 133 |
| Total 2030 | | | | 6 155 610,81 | 5 538 765,39 | 616 845,42 | 6 155 611 | 5 538 765 | 616 845 |
| Total 2031 | | | | 6 660 905,29 | 6 401 879,26 | 259 026,03 | 6 660 905 | 6 401 879 | 259 026 |
| TOTAL ÉCHÉANCES 2009-2031 | 90 923 405,47 | 47 970 251,66 | 42 953 153,81 | 100 303 113,05 | 50 151 878,23 | 50 151 234,82 | 191 226 519 | 98 122 130 | 93 104 389 |

Source : données issues des conventions de prêt RBS - Tableaux d'amortissement des emprunts retraités par la CRC

Cette perspective est pleinement anticipée par le SMPAT. Afin de ne pas peser sur l'évolution future des participations financières des membres du syndicat mixte, tout en assurant un remboursement croissant du capital restant dû, il a été décidé, en 2015, de maintenir à un niveau constant la contribution en section de fonctionnement au remboursement des annuités d'emprunt. Ce choix conduit à provisionner en section

d'investissement la différence entre les montants payés en 2015 et ceux payés les années suivantes.

Les excédents de fonctionnement constatés sont systématiquement affectés à la section d'investissement, à hauteur des besoins de remboursement futur du capital, sans fragiliser l'équilibre budgétaire de la section de fonctionnement de l'exercice suivant.

Cette opération a été facilitée par le fait que les dépenses de soutes sont contenues et que les résultats de la délégation ont été, jusqu'à la crise sanitaire, supérieurs aux prévisions, ce qui a conduit le délégataire à en rétrocéder une part significative au syndicat mixte conformément au contrat de DSP2.

Ainsi, le SMPAT a inscrit en investissement à l'article 1068 « autres réserves » :

- en 2020, une partie du résultat excédentaire de la section d'exploitation, provenant de la baisse du montant des intérêts dus en 2020 par rapport à 2015, soit 622 454 € ;
- en 2021, au regard des très bons résultats constatés au compte administratif 2020, le montant affecté a été calculé sur les années 2021 et 2022, soit 1 950 710 €, afin de se prémunir contre une possible dégradation du résultat d'exploitation en 2021, compte tenu de la poursuite de la crise sanitaire.

L'excédent d'investissement cumulé (18 431 778 € au 31 décembre 2020) devrait toutefois être totalement consommé fin 2025.

Le remboursement de dernières annuités pourrait ainsi nécessiter de faire jouer la garantie d'emprunt accordée par le département de la Seine-Maritime à partir de 2025, sauf si le retour au fuel lourd, permis par la mise en service de scrubbers sur les navires effective depuis janvier 2021, entraîne réellement l'économie de carburant escomptée de 2,5 M€ par an.

Cette économie n'est pour l'heure pas acquise au regard de l'évolution des dépenses de carburants constatée depuis lors et de la variabilité des cours du pétrole (cf. *infra*).

Le syndicat n'a communiqué aucun plan de financement des annuités futures.

De fait, s'il apparaissait que le syndicat mixte ne pouvait pas procéder au règlement de tout ou partie des amortissements dus au titre du remboursement des prêts et qu'il ne disposait pas de disponibilités suffisantes pour le faire, le département de la Seine-Maritime serait appelé à effectuer ce règlement entre les mains du prêteur en lieu et place du SMPAT.

C- Les charges de carburant

1- Un enjeu majeur : la maîtrise des dépenses de carburant

Chacun des deux navires est équipé de deux moteurs diesel de 12 840 chevaux et de deux propulseurs d'étrave, également diesel. Les consommations de combustible varient en fonction de la vitesse, mais aussi des conditions de navigation (jusqu'à 20 % de plus en cas de mauvais temps).

Les charges de soute, qui représentent, après le personnel, le plus important des postes de charges des comptes de la délégation, sont compensées intégralement par le

SMPAT dans la limite d'un plafond contractuel de consommation à ce jour jamais dépassé (cf. *supra*).

Tableau n° 26 : Coût moyen du carburant consommé par traversée

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Nombre de traversées réalisées | 1 364 | 1 356 | 1 672 | 1 692 | 1 687 | 1 693 | 1 692 | 1 370 | 1 951 |
| Montant total des soutes effectives (sur année de consommation) | 7 413 608 € | 6 176 565 € | 7 791 511 € | 6 205 401 € | 6 672 821 € | 7 820 507 € | 7 832 801 € | 4 555 938 € | 6 589 964 € |
| dont MGO | 882 181 € | 394 645 € | 7 791 511 € | 5 869 090 € | 391 883 € | 393 521 € | 490 356 € | 302 195 € | 963 173 € |
| dont MGO RMG et IFO | 6 531 427 € | 5 781 920 € | 0 € | 336 311 € | 6 280 938 € | 7 426 986 € | 7 342 445 € | 4 253 743 € | 5 626 791 € |
| Quantité totale de carburant consommé (en tonnes) | 13 061 t | 11 806 t | 15 434 t | 15 333 t | 14 467 t | 13 673 t | 13 662 t | 11 454 t | 16 057 t |
| dont MGO | 1 168 t | 557 t | 15 434 t | 14 633 t | 814 t | 685 t | 835 t | 740 t | 1 788 t |
| dont MGO RMG et IFO | 11 893 t | 11 249 t | 0 t | 700 t | 13 653 t | 12 988 t | 12 827 t | 10 714 t | 14 268 t |
| Coût moyen de la tonne de l'ensemble des carburants | 568 € | 523 € | 505 € | 405 € | 461 € | 572 € | 573 € | 398 € | 410 € |
| Coût moyen de la quantité consommée par traversée | 5 435 € | 4 555 € | 4 660 € | 3 667 € | 3 955 € | 4 619 € | 4 629 € | 3 326 € | 3 378 € |
| Quantité consommée par traversée (en tonnes) | 9,58 t | 8,71 t | 9,23 t | 9,06 t | 8,58 t | 8,08 t | 8,07 t | 8,36 t | 8,23 t |

Source : données SMPAT – tableau CRC

L'évolution des cours du pétrole, sujets à de fortes variations dans le temps, a des répercussions automatiques sur le montant de la compensation soutes.

La maîtrise des dépenses de carburant revêt ainsi pour le syndicat mixte une importance majeure, de même que le contrôle des quantités livrées et des quantités consommées.

2- Le passage du fioul lourd au fioul maritime

L'organisation maritime internationale (OMI) a mis en place un ambitieux programme de décarbonation du secteur maritime. Adoptée en 1997 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, l'annexe VI à la convention internationale pour la prévention de la pollution des navires MARPOL 73/78 a introduit des limites d'émissions pour les principaux polluants atmosphériques provenant des gaz d'échappement des navires (oxydes de soufre SOx et oxydes d'azote NOx).

Cette annexe a, dans un premier temps, abaissé le plafond mondial de la teneur en soufre à 3,5 % m/m (unité de concentration pondérale dite « masse par masse ») puis, le 1^{er} janvier 2020, à 0,5 % m/m. Dans les zones d'émissions contrôlées de soufre, appelées zones Seca (*Sulphur emission control area*), dont font partie les mers Baltique, du Nord et la Manche, le taux maximum a été fixé à 0,1 % (contre 1 % au 1^{er} juillet 2010).

Il reste toutefois possible de s'affranchir de cette contrainte en équipant les navires de dispositifs de dépollution adaptés (ou « scrubbers »).

Le SMPAT s'est adapté aux nouvelles normes. À partir de 2012, les navires ont fonctionné au fioul lourd HSFO 380 (ou fioul résiduel à haute viscosité ou mazout de chauffage), nécessitant un préchauffage avant combustion.

L'incertitude du retour sur investissement a conduit d'abord le SMPAT à ne pas équiper les ferries d'un système de dépollution des fumées et à envisager la conversion des moteurs au gaz naturel liquide.

En 2015, le SMPAT a lancé une procédure d'appel d'offres à tranches conditionnelles puis une procédure de mise en concurrence pour l'adaptation du mode de propulsion des navires et leur conversion au gaz naturel liquide (GNL), avec pour objectif de réaliser des économies sur les dépenses de carburant (potentiel d'économies : 40 %). Mais eu égard à la baisse globale du coût des combustibles issus du pétrole, la procédure de mise en concurrence a été déclarée sans suite et l'option GNL, coûteuse (15 M€ par navire) et posant des problèmes d'avitaillement, a été abandonnée alors même que le cours du pétrole brut remontait sensiblement.

À compter du 1^{er} janvier 2016, le délégataire a officiellement abandonné le fioul lourd et utilisé du gazole maritime RMG 180 ULSFO (ISO 8217) à 0,1 % de soufre pour les moteurs principaux utilisés en mer, carburant moins onéreux que le gazole ordinaire, disponible au terminal de Dieppe et ne nécessitant pas de travaux sur les navires, et un distillat MGO DMA à 0,1 % de soufre pour les groupes électrogènes utilisés dans les ports.

L'utilisation de gazole maritime a permis au délégataire de respecter la nouvelle norme, mais à un prix plus cher que le fioul lourd (avant la crise ukrainienne, de 20 % à 90 %) en fonction de l'évolution des cours du pétrole.

3- L'optimisation de la consommation de carburant

Dans le cadre du contrat de DSP2, les dépenses de carburant (les « soutes ») sont remboursées au délégataire par le SMPAT dans la limite d'une consommation moyenne par traversée fixée à 9,1 tonnes.

Un seuil de consommation annuelle moyenne par traversée a également été déterminé contractuellement, en dessous duquel le délégataire bénéficie d'un intéressement. Fixé initialement à 8,3 tonnes, ce seuil est de 8 tonnes depuis 2019.

Le délégataire a mis en place une politique d'optimisation de la consommation de carburant, sous la responsabilité des chefs-mécaniciens, avec :

- la baisse de la vitesse de croisière à 17 ou 18 nœuds (« slow streaming »), niveau nettement inférieur à la vitesse maximale de 22 nœuds spécifiée par le constructeur²⁵ ;
- l'abandon du régime de croisière constant à 500 tours/ minute ;
- l'augmentation du couple d'hélice²⁶.

Il a également été décidé de faire partir les navires en avance sur l'horaire chaque fois que possible, afin d'éviter de devoir pousser les moteurs pour rattraper un retard. Au demeurant, le contrat de DSP tolère jusqu'à 30 minutes d'avance pour l'accostage. En décembre 2020, 28 départs sur 75 ont été ainsi anticipés.

De plus, conformément au plan de maintenance, les coques des deux navires ont bénéficié en 2018 d'un sablage complet et de la pose d'une peinture antifouling au silicone sur la partie immergée, destinée à réduire le frottement de la carène dans l'eau et donc à permettre une réduction de la consommation de soutes.

La consommation de carburant a ainsi sensiblement diminué, passant en moyenne, selon le SMPAT, de 9,2 tonnes de fioul par traversée en 2015 à 8,1 tonnes en 2019

²⁵ La réduction de la vitesse affecte directement la consommation, avec un effet exponentiel. La baisse de vitesse d'un nœud (de 12 à 11 nœuds) réduit la consommation d'un navire de 18 %. Cette réduction atteint 30 % si la vitesse descend à 10 nœuds.

²⁶ Force de torsion liée à la force de rotation de l'hélice.

et à 8,3 tonnes en 2020 (de 126 à 113 kg /mille marin²⁷, soit une baisse de l'ordre de 10 % depuis 2015).

L'assistant technique du syndicat mixte a fait toutefois état, dans son rapport mensuel de suivi de la DSP pour le mois de décembre 2021, d'une consommation moyenne par traversée de 9,8 tonnes pour le « Seven Sisters » au cours des semaines 49 à 53, surconsommation attribuée à « l'importance des chargements en fret ».

Postérieurement à la mise en service des scrubbers, la consommation moyenne par traversée serait descendue à 7,99 tonnes au premier semestre 2021, ce qui semble représenter un étiage en termes de réduction de la consommation. La consommation s'est élevée à 9,3 tonnes par traversée au premier trimestre 2022, pour un coût moyen de 5 130 € par traversée, contre 3 025 € au premier trimestre 2021.

4- Le contrôle des quantités de carburant

Le délégataire fournit mensuellement au SMPAT un relevé précis des soutes à bord en mètres cubes convertis en tonnes sur la base de la dernière livraison.

S'agissant du relevé des consommations par traversée, le délégataire va au-delà de ses obligations contractuelles, puisqu'il adresse au SMPAT des relevés hebdomadaires, assortis de précisions sur l'état de la mer et le respect des horaires.

Le SMPAT s'assure de la cohérence des données transmises. Les consommations font également l'objet d'un contrôle par l'assistant technique du SMPAT. Celui-ci fait le point chaque année sur les consommations de carburant dans l'édition de décembre de son rapport mensuel au syndicat mixte.

La chambre n'a pas constaté d'anomalie concernant les quantités livrées et consommées.

5- L'installation de scrubbers hybrides

Les « scrubbers » sont des tours de lavage dans lesquelles passent les fumées d'échappement des moteurs, qui permettent de « solubiliser » et absorber les polluants gazeux. Ils permettent de conserver l'avantage économique de l'usage du fioul lourd tout en respectant la législation sur le soufre.

Après étude par l'assistant technique CNN-MCO, il a été décidé à l'hiver 2019-2020 d'installer des scrubbers hybrides sur les deux navires de la ligne Dieppe-Newhaven, qui étaient les seuls navires opérés par DFDS à ne pas encore en être équipés.

La mise en service des scrubbers (5 par navire) a été retardée de six mois par la crise sanitaire. Elle a été effective le 1^{er} janvier 2021. Leur installation a nécessité des travaux lourds et leur poids considérable a déterminé la réalisation d'une étude de stabilité des navires. Le montant de l'opération s'est élevé à 10 860 000 € (remboursés sur factures par le SMPAT à DFDS) dont 6 516 000 € (60 %) financés par la région Normandie.

L'installation d'un scrubber est en principe irréversible, ce qui induit un risque de dépréciation de l'actif en cas d'interdiction ultérieure de ces équipements dont la durée de vie est de l'ordre de dix ans. Il se pourrait qu'ils doivent être remplacés au moins une fois avant la réforme des navires, soit une nouvelle dépense de plus de 10 M€ à l'horizon 2030.

²⁷ La consommation peut baisser jusqu'à 85 kg / mille marin si le navire est peu chargé et la mer très calme.

Tableau n° 27 : Evolution de la consommation trimestrielle de carburant

| 1 ^{er} trimestre | 1 ^{er} trimestre 2018 | 1 ^{er} trimestre 2019 | 1 ^{er} trimestre 2020 | 1 ^{er} trimestre 2021 | 1 ^{er} trimestre 2022 |
|------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Consommation par traversée (en tonnes) | 8,87 | 8,5 | 8,73 | 7,99 | 9,3 |
| Coût moyen de la tonne de carburant (en euros) | 515 | 550 | 530 | 379 | 552 |
| Coût du carburant par traversée (en euros) | 4 565 | 4 672 | 4 629 | 3 025 | 5130 |
| 2 ^{ème} trimestre | 2 ^{ème} trimestre 2018 | 2 ^{ème} trimestre 2019 | 2 ^{ème} trimestre 2020 | 2 ^{ème} trimestre 2021 | 2 ^{ème} trimestre 2022 |
| Consommation par traversée (en tonnes) | 7,73 | 7,52 | 8,13 | 7,96 | |
| Coût moyen de la tonne de carburant (en euros) | 565 | 580 | 344 | 388 | Factures non reçues |
| Coût du carburant par traversée (en euros) | 4 369 | 4 360 | 2 794 | 3 089 | |

Source : données SMPAT - calcul et tableau CRC

Il était attendu de l'installation des scrubbers une économie potentielle de dépenses de carburant de 30 % (au cours du moment), soit de près de 2,5 M€ par an. Le montant de l'économie réalisée, estimée par le SMPAT comme étant de l'ordre de 1,24 M€ en 2021 par rapport à 2019, et de 1,91 M€ en 2022²⁸, ne correspond que partiellement à l'estimation initiale.

Cette économie provient non de la baisse de la consommation de carburant (l'installation des scrubbers, très lourds, augmente cette consommation) mais de l'utilisation, pour la propulsion des navires, d'un carburant moins onéreux : un mazout de chauffage de type 6 (ou carburant résiduel marin), RMG 180 ou RMG 380, à 2,5 % de soufre²⁹.

Il faut également prendre en compte le coût de maintenance des scrubbers et l'amortissement sur sept ans de ces nouveaux équipements.

Le retour sur investissement sera plus rapide si le prix du fioul, corrélé à celui du pétrole brut, augmente. En revanche, une baisse du prix du fioul ne manquerait pas de remettre en cause les économies anticipées par le SMPAT.

Si le prix du baril de pétrole brut a baissé au premier semestre 2020 en raison de la baisse mondiale de l'activité, il a très fortement augmenté depuis son étiage du mois d'avril 2020 (18,5 USD). Il a ainsi atteint 68,5 USD en mai 2021 et dépassé 113 USD en mai 2022.

D- L'entretien et la maintenance des navires

1- Les navires

Comme précédemment, le SMPAT met à la disposition du délégataire, moyennant une redevance d'utilisation, deux « navires mixtes » (« rouliers à passagers » ou « ropax »), le « Côte d'Albâtre » et le « Seven Sisters ». Livrés en 2006, ces navires pourraient rester en service jusqu'en 2041, à condition d'être convenablement entretenus.

Le syndicat mixte en est devenu propriétaire par levée d'option d'achat les 1^{er} juin et 3 novembre 2009, au prix nominal de 52,4 et 52,8 M€, alors que le contrat de construction

²⁸ Le SMPAT considère que les consommations moyennes trimestrielles de 2019 peuvent, toutes choses égales par ailleurs, être utilisées comme référence pour calculer les consommations qui auraient été constatées en 2021 si les navires n'avaient pas été équipés de scrubbers.

²⁹ Le fioul marin distillé (DMA), moins polluant, reste utilisé pour le fonctionnement des groupes électrogènes à quai.

prévoyait un prix de 42,9 M€. Achetés à crédit, ils auront coûté au syndicat mixte plus de deux fois plus cher que l'estimation initiale.

Les deux navires, pratiquement identiques, ont été construits à Vigo, en Espagne. Ils mesurent 142,50 m de longueur, 24,20 m de manche et 5,90 m de tirant d'eau. Ce choix a été déterminé par les caractéristiques physiques des ports de Dieppe et de Newhaven. Situé à l'embouchure du fleuve Ouse, ce dernier offre en effet un espace de manœuvre très limité, cause, ces dernières années, de plusieurs avaries au départ des navires.

Les deux navires peuvent transporter à pleine charge jusqu'à 650 passagers (196 couchettes en 49 cabines + 1 salon à fauteuils inclinables), 320 voitures ou 62 camions ou 51 camions et 124 voitures.

Leur capacité d'emport est ainsi très inférieure à celle des car-ferries ordinaires, qui peuvent emporter jusqu'à plus de 2 500 passagers et plus de 800 voitures. Leur taille empêche d'envisager de les utiliser sur d'autres lignes transmanche, comme en mer du Nord ou en mer Baltique.

En cas d'arrêt définitif de la ligne Dieppe-Newhaven, ils pourraient éventuellement intéresser des compagnies assurant la desserte entre des îles de la Méditerranée (Baléares, mer Égée).

Les démarches nécessaires à l'obtention des permis de navigation et des permis d'armement relèvent de la responsabilité du délégataire.

2- L'entretien

La durée de vie des navires dépend de la qualité de leur entretien et de leur maintenance. Ceux-ci sont à l'initiative du délégataire, dans le respect du plan de maintenance annexé au contrat de DSP 2 (dépense prévisionnelle : 1,1 M€ par navire et par an, soit 11 M€ sur la durée du contrat). Il a également été prévu des investissements d'amélioration par modification des navires (cambuses, self, toilettes, transformation d'espaces de réception, transformation des boutiques de duty-free).

Payés par le délégataire, les travaux lui sont remboursés par le SMPAT par l'intermédiaire de la compensation pour sujétions de service public. Les éventuels décalages dans la réalisation des travaux donnent lieu à une réduction du montant de la CSSP.

A l'exception des années 2014 et 2017, le montant des travaux a toujours été sensiblement supérieur à celui prévu dans le plan de maintenance.

Tableau n° 28 : Travaux pris en charge par le délégataire et remboursés par le SMPAT via la compensation de service public

| En euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total 2014-2020 | 2021 estimation * |
|-------------------------------|----------------|------------------|------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|----------------------|
| Arrêts techniques | 759 324 | 1 521 714 | 2 364 842 | 496 798 | 1 258 630 | | 765 315 | 7 166 624 | 798 131 |
| Maintenance périodique | | | 781 180 | | 246 804 | 1 987 039 | 266 813 | 3 281 836 | 975 762 |
| Investissements exceptionnels | | | | | | 1 159 695 | 471 497 | 1 631 192 | 328 512 |
| Total | 759 324 | 1 521 714 | 3 146 022 | 496 798 | 1 505 434 | 3 146 733 | 1 503 625 | 12 079 651 | 2 102 406 |

* Hors scrubbers

Source : DFDS Seaways- tableau CRC

Le délégataire est contractuellement tenu de justifier de tous les travaux entrepris sur les navires qui sont mis à sa disposition, quelle qu'en soit la nature.

L'entretien courant est effectué au fil des jours et mobilise l'ensemble de l'équipage. Certains travaux, plus lourds, ne peuvent toutefois être effectués pendant l'exploitation. Un arrêt technique est ainsi programmé tous les ans ou deux ans et dure souvent plusieurs semaines en fonction des travaux à réaliser.

Au total, sur la période 2014-2020, les arrêts techniques ont coûté au SMPAT 7,17 M€, montant incluant les « grandes révisions » des deux navires, effectuées en principe tous les cinq ans.

Il a été en effet procédé aux chantiers navals de Gdansk, en Pologne, en décembre 2015 (pour le "Côte d'Albâtre") et en mars 2016 (pour le "Seven Sisters"), à la réalisation des travaux indispensables au renouvellement des permis de navigation délivrés par le service de la mer, du littoral et de l'environnement marin (ex-affaires maritimes) de la DDTM (moteurs principaux, propulsions, appareils à gouverner).

Après dix-neuf ans d'exploitation, les navires devaient obtenir une nouvelle classification, étape préalable au renouvellement du permis de navigation. Ces travaux n'avaient pas été prévus dans la convention initiale signée avec DFDS en 2007, ce qui a motivé une prolongation supplémentaire de deux ans du contrat de DSP1, sur le fondement de l'article L. 1411-2 (b) du CGCT. Leur coût, estimé initialement à 2,6 M€, s'est élevé à 3 146 022 €, dont 1 367 383 € pour le "Côte d'Albâtre" et 1 778 639 € pour le "Seven Sisters".

Depuis janvier 2018, les arrêts techniques sont suivis sur place par un prestataire spécialisé qui a pour activité principale de garantir la disponibilité permanente d'unités de la marine nationale. Arrivé à échéance en 2021, le contrat avec ce prestataire a été renouvelé au terme d'une procédure d'appel d'offres n'appelant pas d'observation particulière.

Le prestataire déplore de ne pas être informé par le délégataire de la préparation des arrêts techniques et des modifications prévues des navires, alors que le contrat stipule expressément, en son article 18.04 relatif aux arrêts techniques : « *Sauf cas d'urgence, la spécification détaillée des arrêts techniques et des opérations de maintenance sera communiquée au SMPAT au moins deux mois avant la réunion de lancement d'arrêt technique* ».

Il n'a pas non plus accès aux « journaux de mer » relatant les « événements de mer ». DFDS ne communique pas systématiquement au prestataire technique du SMPAT les rapports d'exécution des travaux effectués lors des arrêts techniques. À cet égard, le contrat de DSP ne fixe pas de délai de transmission. L'assistant technique est parfois amené à solliciter les sous-traitants qui interviennent lors des arrêts techniques pour obtenir des informations.

Au cours de la période sous revue, les arrêts techniques n'ont fait l'objet d'aucune revue à caractère financier de la part du syndicat mixte, alors que le précédent contrôle des comptes et de la gestion du SMPAT avait mis en évidence des erreurs d'imputation comptable faussant le calcul des charges d'exploitation de la délégation de service public.

Par ailleurs, le contrat de DSP 2 ne confère pas au SMPAT de droit de regard sur les relations du délégataire avec les entreprises de réparation navale.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le SMPAT entendait obtenir, dans le cadre du prochain contrat de délégation de service public, une amélioration significative de son information sur les travaux

de maintenance et d'entretien des navires (audits périodiques de la maintenance, droit d'accès aux cahiers des charges, réunions et opérations, comptes rendus techniques).

3- La gestion des avaries

Le délégataire est tenu contractuellement de faire son affaire de toutes les avaries pouvant survenir sur les navires en actionnant le cas échéant les assurances qu'il a contractées et de signaler immédiatement au SMPAT toute avarie ou défektivité pouvant entraîner des risques pour les usagers, pour l'environnement ou pour les tiers.

L'information du SMPAT sur les avaries et les réparations apparaît toutefois assez peu détaillée. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué « *tout mettre en œuvre pour effectuer un contrôle efficace sur les avaries et désordres subis par les navires* ».

4- Le suivi technique de l'entretien et de la maintenance des navires

Les visites techniques mensuelles effectuées par le prestataire technique ont lieu pendant les escales à Dieppe. Les journaux de navigation, les comptes rendus d'exercices SOLAS³⁰, les journaux machines, les rapports mensuels d'événements techniques du chef mécanicien, les synthèses d'exploitation sont examinés en amont de la visite.

Il est apparu au cours du contrôle que si le prestataire recevait les rapports généraux de visite établis une fois tous les deux mois par le bureau Veritas, société de classification payée par le délégataire, en revanche, le délégataire ne lui transmettait pas les rapports détaillés, ni les rapports d'audit établis par le centre de sécurité des navires de Dieppe (« Port State Control »). L'expert est ainsi obligé de questionner les membres de l'équipage.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que « tout serait mis en œuvre pour que le délégataire communique périodiquement au SMPAT les documents établis par l'ensemble des autorités portuaires et maritimes ».

5- Des navires en bon état d'entretien

Chaque année, l'assistant technique produit un rapport annuel d'activité au titre de l'exercice précédent. Ce rapport comporte deux rapports techniques (un pour chacun des navires), qui fait notamment le point sur le respect des échéanciers du plan de maintenance annexé à la DSP et la cohérence des maintenances avec les préconisations techniques des fournisseurs. Il en ressort que les maintenances préventives et correctives sont bien effectuées.

Ces rapports techniques pointent des lacunes dans les rapports techniques établis par DFDS (omission d'assez nombreuses informations relatives à l'équipement machine et aux équipements de pont).

En outre, il est signalé que les évolutions en matière de sécurité et d'optimisation technique réalisées sur proposition des équipages ne sont pas toujours correctement archivées et enregistrées dans la base documentaire des navires ainsi que sur l'ensemble des plans natifs du navire.

³⁰ La convention internationale de la sécurité en mer (SOLAS) impose que l'exercice d'évacuation générale ait lieu dans les 24 heures suivant le départ du navire de son port d'embarquement.

Le rapport annuel de l'assistant technique comporte également un volet consacré à la sécurité (bilan des audits internes et externes de sécurité et de la mise en œuvre des recommandations de la société de classification).

Jusqu'à ce jour, le bureau Veritas n'a relevé que des défauts mineurs, qui ont été traités par le délégataire.

Les inspections et contrôles réglementaires exécutés par l'autorité de pavillon n'ont pas débouché sur des constats de non-conformité de nature à modifier les conditions d'exploitation des navires ou à empêcher leur exploitation par « mise en détention » par l'autorité de pavillon (pas de « reprise de pavillon »).

Au total, les navires apparaissent correctement entretenus et en bon état. La classification du "Côte d'Albâtre" a été reconduite le 16 février 2021 jusqu'au 15 février 2026. Celle du "Seven Sisters", qui courait jusqu'au 13 octobre 2021, a été prorogée puis renouvelée le 21 janvier 2022 jusqu'au 13 octobre 2026. Les permis de navigation sont renouvelés annuellement.

VI - LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE (HORS DSP ET HORS EMPRUNTS)

A- Vision d'ensemble

1 - L'organisation de l'achat public

Le pilotage de l'achat public au sein du SMPAT est réalisé par la direction administrative et financière qui définit les besoins et propose la procédure, qui est validée par le directeur général. Pour les achats de petites fournitures, l'établissement public est adhérent à l'UGAP.

Les consultations de grande ampleur s'appuient sur le service juridique du département de la Seine-Maritime, qui peut être sollicité pour avis et dont le SMPAT s'inspire pour le choix des procédures.

Le président du syndicat mixte « est chargé de prendre toute décision concernant la procédure, les modalités de passation, et la conclusion des marchés et accords-cadres inférieurs à 1 000 000 € HT, dès lors que les crédits sont inscrits au budget » (délibération n° 2016/CS/11/03). Il doit informer le comité syndical de ses décisions.

2 - Les montants payés par le SMPAT au titre des marchés publics

Au cours de la période sous revue (2014-2020), le montant cumulé des mandats payés par le SMPAT au titre des marchés publics (hors DSP et emprunts, qui relèvent également du droit de la commande publique) s'est élevé à 3 023 800 €.

Tableau n° 29 : Montants payés par le SMPAT au titre des marchés publics (hors DSP et emprunts)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Fournitures | 1 770 | 1 866 | 1 742 | 4 477 | 595 | 0 | 927 |
| Services | 712 266 | 333 951 | 649 581 | 319 625 | 334 404 | 245 164 | 417 432 |
| Travaux | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 714 036 | 335 817 | 651 323 | 324 102 | 334 999 | 245 164 | 418 359 |

Source : données SMPAT – tableau CRC

99,6 % des dépenses ainsi payées par le syndicat mixte l'ont été au titre de marchés de prestations intellectuelles.

Les moyens matériels du syndicat mixte étant pour l'essentiel mis à sa disposition par le département de la Seine-Maritime, le montant total des dépenses de fournitures au cours de la période sous revue n'a pas dépassé 11 377 €, soit 0,37 % de la dépense totale.

B- Les marchés publics de prestations intellectuelles

Si l'on met à part une étude sur les retombées territoriales de la ligne Dieppe-Newhaven, les marchés de prestations intellectuelles passés au cours de la période sous revue ont été exclusivement des marchés d'assistance juridique (2), d'assistance financière (3) et d'assistance technique (2).

Quatre autres marchés de prestations intellectuelles, passés antérieurement à 2014, étaient en cours d'exécution au début de la période.

La chambre a examiné les conditions de passation et d'exécution de ces marchés au cours de la période sous revue. Celles-ci n'appellent pas d'observations.

VII - QUEL AVENIR POUR LA LIGNE DIEPPE-NEWHAVEN ?

Malgré une réelle progression par rapport à l'étiage atteint en 2020, le trafic de passagers de tourisme et le trafic fret n'ont pas retrouvé, en 2022, leur niveau d'avant crise sanitaire. Pariant néanmoins sur un retour à la normale en 2023, le SMPAT a lancé la procédure de dévolution d'un nouveau contrat de délégation de service public destiné à se substituer, le 1^{er} janvier 2023, au contrat de délégation en cours (DSP2), pour une nouvelle période de cinq ans (2023-2027). La valeur totale de ce contrat, hors TVA, a été estimée par le syndicat mixte à 224 M€³¹.

La question du maintien d'une liaison maritime dont l'existence demeure subordonnée à l'intervention financière massive, à travers le SMPAT, du département de la

³¹ La commission consultative des services publics locaux du SMPAT a émis, le 10 décembre 2021, un avis favorable au lancement d'une procédure de mise en concurrence. Le comité syndical a pris, le 12 janvier 2022, la décision de lancer la procédure. L'avis d'appel à candidatures a été publié au BOAMP et au JOUE le 4 février 2022, et dans la publication spécialisée « Le Marin » le 10 février 2022. La date limite de remise des candidatures a été fixée au 15 mars 2022. La commission de délégation de service public (CDSP) du syndicat mixte a examiné les candidatures le 30 mars 2022. Le dossier de consultation des entreprises a été envoyé le 14 avril 2022 aux entreprises agréées par la CDSP. La date limite de remise des offres a été fixée au 14 juin 2022. Les offres ont été examinées par la CDSP le 27 juin 2022. Les négociations, ouvertes au mois de juillet, devaient se terminer dans le courant du mois de septembre, en vue d'une attribution du nouveau contrat de délégation de service public dans le courant du quatrième trimestre 2022.

Seine-Maritime se pose : le SMPAT a en effet perçu plus de 420 M€ de subventions départementales depuis le désengagement de P & O Stena dans le cadre de l'exploitation de la ligne transmanche Dieppe-Newhaven.

L'hypothèse d'un arrêt de la liaison maritime à l'issue du contrat de DSP 2 n'aurait sans doute pas manqué d'être envisagée si les restrictions sanitaires imposées à la circulation des personnes entre la France et le Royaume-Uni avaient été maintenues au-delà de l'année 2021, empêchant la reprise du trafic de passagers de tourisme.

A- Les conséquences directes d'un arrêt de l'exploitation de la ligne

Outre les conséquences qu'un tel arrêt aurait pour le délégataire (perte de recettes et coût d'un plan social), il convient de prendre en compte celles qu'il emporterait pour les structures publiques locales.

1- Pour le SMPAT

Pour le « Côte d'Albâtre », le montant du capital restant dû au 1^{er} janvier 2023 sera de 33,38 M€ et de 37,18 M€ pour le "Seven Sisters".

Un arrêt total de la ligne fin 2022 aurait impliqué le remboursement anticipé du principal restant dû, soit 70,57 M€, et le paiement au prêteur d'une pénalité d'un montant estimé à 19,57 M€³², soit au total 90,14 M€.

Tableau n° 30 : Coût de sortie des emprunts au 31 décembre 2022

| En euros | Côte d'Albâtre | Seven Sisters | Côte d'Albâtre + Seven Sisters |
|------------------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------|
| Principal restant dû au 31 décembre 2022 | 33 388 394 | 37 183 883 | 70 572 277 |
| Pénalité de remboursement anticipé | 11 801 602 | 7 769 547 | 19 571 149 |
| Total | 45 189 996 | 44 953 430 | 90 143 426 |

Source : CRC

De plus, au 31 décembre 2022, il serait resté cinq années d'amortissement des scrubbers, soit un montant de l'ordre de 7,5 M€.

Les courtiers interrogés à l'automne 2019 situaient la valeur des navires, dans l'hypothèse où le SMPAT déciderait de vendre l'un des deux, entre 10 et 20 M€.

La chambre a retenu, pour les besoins de la simulation, une valeur de 15 M€, même si le marché des navires d'occasion est très volatil, dépendant qu'il est du contexte économique et des normes techniques en vigueur.

Dans l'hypothèse où le SMPAT serait parvenu à trouver acquéreur pour les deux bateaux au prix de 30 M€, le syndicat mixte aurait eu à répondre à un besoin de financement de 67,64 M€, montant à augmenter d'environ 14 M€ au titre du plan social à mettre en place pour les 188 personnels navigants et ceux des employés sédentaires du délégataire affectés majoritairement à l'exploitation du service, soit un besoin de financement total supérieur à 80 M€, équivalant à environ 3,2 ans de subventions départementales.

³² Montant susceptible de variation en fonction de l'évolution des taux d'intérêt.

Ce montant aurait dû être couvert par une contribution publique exceptionnelle, dont la charge aurait été assumée pour l'essentiel par le département de la Seine-Maritime.

En sens inverse, l'arrêt de la ligne aurait signifié la fin pour le SMPAT de la nécessité de financer la compensation pour sujétions de service public et la compensation soutes, donc de recevoir une subvention d'exploitation annuelle du département de la Seine-Maritime.

2- Pour le département de la Seine-Maritime

Le département de la Seine-Maritime aurait fait l'économie de la subvention d'exploitation versée au SMPAT, soit, une fois payées les charges exceptionnelles liées à l'arrêt de la ligne, une économie pérenne de l'ordre de 26 M€ par an (260 M€ sur dix ans), qui aurait pu être consacrée à abonder le financement de compétences plus spécifiquement départementales.

3- Les conséquences pour DFDS Seaways

En faisant l'hypothèse que si, à l'issue du contrat de DSP2, une nouvelle mise en concurrence aurait conduit le SMPAT à contracter de nouveau avec le délégataire sortant, et en supposant la structure de coût constante, un arrêt définitif de la ligne aurait entraîné pour DFDS Seaways un manque à gagner en conditions d'exploitation normales (hors crise sanitaire) de l'ordre de 4,88 M€ par an³³.

4- Les conséquences pour les ports

La disparition des flux de recettes de l'activité transmanche (de 3,2 à 4 M€ selon les années jusqu'à la crise sanitaire) aurait remis en cause le modèle économique de la régie dieppoise des activités portuaires, l'établissement public gestionnaire du port de Dieppe. Son équilibre n'aurait plus été assuré, avec potentiellement des conséquences lourdes en matière sociale et d'emplois si le syndicat mixte des ports normands (SMPN) et les collectivités membres n'étaient pas prêts à compenser cette perte de revenu.

Le nombre d'emplois à la régie dieppoise des activités portuaires directement subordonné à l'activité transmanche est de 12 ETP ; mais si le SMPN et l'ensemble des collectivités ne venaient pas au secours de l'établissement, d'autres emplois seraient menacés à la régie mais également chez ses prestataires de service (gardiennage, activité de maintenance, nettoyage).

Dans un contexte économique peu porteur, il serait très difficile pour le port de Dieppe, en cas d'arrêt de la liaison transmanche, de trouver une activité nouvelle permettant de compenser l'activité arrêtée. Or aujourd'hui, c'est l'activité ferry qui domine dans les ressources du port et permet aux autres activités de se développer sans faire appel dans des proportions importantes au financement public. En cas d'arrêt de la ligne, une augmentation du financement public du port de Dieppe de l'ordre de 3 à 4 M€ serait nécessaire.

Pour le port de Newhaven, les recettes seraient amputées, en année normale, d'environ 3,8 millions de livres. La société NPP ne serait probablement plus viable. La vente des terrains occupés par le terminal permettrait sans doute de subvenir au remboursement des emprunts et au déficit des premières années, mais il serait très difficile de valoriser la société pour une cession. Dans l'hypothèse la plus favorable, une cession de la société NPP serait possible dans les trois ans suivant l'arrêt de la ligne, sans besoin de recapitalisation.

³³ Moyenne des résultats des exercices 2018 et 2019.

Dans tous les cas de figure, la liquidation de la SAEML de coopération transmanche serait inéluctable.

5- Les conséquences pour les entreprises locales

La chambre s'est efforcée d'identifier les entreprises qui, stratégiquement dépendantes de la liaison Dieppe-Newhaven, seraient les plus directement affectées par un éventuel arrêt de la ligne.

Pour ce faire, elle a pris l'attache de la chambre de commerce et d'industrie de Rouen-métropole, qui a absorbé l'ex-CCI de Dieppe, du service du développement économique, de la communauté d'agglomération Dieppe-Maritime et de la fédération des transporteurs routiers de Normandie.

Seules ont été citées :

- la SARL Euro Channel Logistics (Martin-Eglise, 50 salariés) et sa filiale britannique, Euro Channel Logistics Ltd (Newhaven, 6 salariés) ;
- la coopérative de lamanage des ports de Rouen et de Dieppe (avec un bémol, puisque si l'activité transmanche représente plus de 80 % de son chiffre d'affaires dieppois, ce dernier n'est réalisé qu'avec quatre salariés et ne représente qu'une faible part de son chiffre d'affaires total, réalisé majoritairement au port de Rouen) ;
- la société de remorquage (avec la même réserve), à laquelle il est au demeurant assez rarement fait appel par DFDS Seaways ;
- la société assurant le gardiennage du terminal transmanche ;
- les autres entreprises portuaires fédérées au sein du groupement Dieppe-Navals, dont la dépendance par rapport à la ligne reste entièrement à démontrer, eu égard à leurs activités.

Le SMPAT, s'il a fait valoir les résultats de l'étude réalisée en 2019-2020 par le groupement Kantar- EMC-Systra-Alpa (cf. *infra*), n'a pas été davantage en mesure d'éclairer la chambre sur les entreprises locales dont l'existence serait menacée par un arrêt de la ligne.

Le degré de dépendance à la ligne Dieppe-Newhaven des entreprises du pays dieppois et, au-delà, de la Seine-Maritime apparaît donc très partiellement appréhendé par les acteurs institutionnels, ce qui révèle une lacune préoccupante de la part de ceux d'entre eux qui militent pour la poursuite de l'exploitation au-delà du terme du présent contrat de DSP.

B- Les conséquences indirectes

En 2018, avant la crise sanitaire, le SMPAT a souhaité faire réaliser une nouvelle étude pour mesurer les retombées économiques primaires et secondaires de la ligne, mais aussi estimer la valeur des marchandises transportées, apprécier la notoriété et l'image de la ligne et déterminer un profil-type d'utilisateur de la ligne. L'objectif implicite était de confirmer l'opportunité de la contribution publique au maintien de la ligne Dieppe-Newhaven.

Le 20 mai 2019, un marché d'étude a été notifié à un groupement de cabinets constitué de Kantar (ex-SOFRES), Eric Maurence Consultants, Systra et Alpa, pour un montant initial de 385 200 € TTC, porté par deux avenants successifs à 390 721 € TTC.

Les communautés de communes Terroir de Caux et Falaises du Talou ont accepté de participer au financement de l'étude : Terroirs de Caux, à hauteur de 38 000 €, Falaises du Talou à hauteur de 24 000 €. Le SMPAT veut voir dans cette participation financière le signe annonciateur d'une adhésion à terme de ces deux EPCI au syndicat mixte.

Basés sur des hypothèses qualifiées de « prudentes », les résultats de l'étude ont été d'abord présentés aux élus de la CCI Rouen-métropole le 11 septembre 2020, puis au comité syndical lors de sa réunion du 20 octobre 2020, la réalisation de l'étude ayant été compliquée et retardée par la crise sanitaire.

Sur la base des données de l'année 2019, il a été produit une estimation des retombées primaires de la ligne, c'est-à-dire des dépenses globales, prenant en compte l'ensemble des personnes transportées (passagers de tourisme et passagers fret) et les structures exploitant la ligne (DFDS Seaways et SMPAT) et des emplois dépendants de (ou soutenus par) la ligne liés à ces dépenses (structures d'exploitation, prestataires portuaires, administrations portuaires, fournisseurs directs des exploitants et secteur touristique).

La chambre n'est cependant pas en mesure de vérifier l'estimation des retombées primaires ainsi produite.

Le prestataire a également estimé les retombées secondaires de la ligne (effets indirects et effets induits) obtenues par application aux résultats de l'estimation des retombées primaires de multiplicateurs (1,25 pour le pays dieppois, 1,55 pour le département, 1,62 pour la région Normandie et 1,75 au niveau national).

Toutefois, le fait qu'il ait été choisi des multiplicateurs de valeurs modérées en comparaison de multiplicateurs retenus par d'autres organismes d'étude ou de conseil ne garantit en rien la pertinence de l'estimation des retombées secondaires, alors même que cet élément paraît décisif pour convaincre d'autres collectivités d'apporter un soutien financier substantiel et récurrent à l'exploitation de la ligne.

ANNEXE

Trafic transmanche avec le Royaume-Uni (y compris le tunnel sous la Manche) Exercices 2019 à 2021

| Année | Trafic transmanche avec le Royaume-Uni (y compris le tunnel sous la Manche) | Passagers | | | | | | Fret | | | | | |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|-----------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
| | | Ports | Brittany Ferry | DFDS | P&O | Euro Tunnel | Total | En % du total | Brittany Ferry | DFDS | P&O | Euro Tunnel | Total |
| 2019 | Roscoff | 335 000 | | | | 335 000 | 1,42 % | 5 502 | | | | 5 502 | 0,13 % |
| | Saint Malo | 320 000 | | | | 320 000 | 1,36 % | 9 681 | | | | 9 681 | 0,23 % |
| | Cherbourg | 346 000 | | | | 346 000 | 1,47 % | 19 855 | | | | 19 855 | 0,47 % |
| | Caen | 902 000 | | | | 902 000 | 3,83 % | 100 632 | | | | 100 632 | 2,40 % |
| | Le Havre | 154 000 | | | | 154 000 | 0,65 % | 22 544 | | | | 22 544 | 0,54 % |
| | Dieppe | | 376 000 | | | 376 000 | 1,60 % | | 37 846 | | | 37 846 | 0,90 % |
| | Calais | | 2 124 000 | 6 401 000 | 10 271 000 | 18 796 000 | 79,78 % | | 602 753 | 1 209 305 | 1 595 241 | 3 407 299 | 81,39 % |
| | Dunkerque | | 2 330 000 | | | 2 330 000 | 9,89 % | | 582 884 | | | 582 884 | 13,92 % |
| | Total | 2 057 000 | 4 830 000 | 6 401 000 | 10 271 000 | 23 559 000 | 100,00 % | 158 214 | 1 223 483 | 1 209 305 | 1 595 241 | 4 186 243 | 100,00 % |
| | En % du total | 8,73 % | 20,50 % | 27,17 % | 43,60 % | 100,00 % | | 3,78 % | 29,23 % | 28,89 % | 38,11 % | 100,00 % | |
| 2020 | Roscoff | 59 000 | | | | 59 000 | 0,55 % | 1 978 | | | | 1 978 | 0,05 % |
| | Saint Malo | 59 000 | | | | 59 000 | 0,55 % | 1 922 | | | | 1 922 | 0,05 % |
| | Cherbourg | 37 000 | | | | 37 000 | 0,34 % | 13 080 | | | | 13 080 | 0,34 % |
| | Caen | 299 000 | | | | 299 000 | 2,79 % | 97 948 | | | | 97 948 | 2,53 % |
| | Le Havre | 20 000 | | | | 20 000 | 0,19 % | 5 904 | | | | 5 904 | 0,15 % |
| | Dieppe | | 133 000 | | | 133 000 | 1,24 % | | 36 264 | | | 36 264 | 0,94 % |
| | Calais | | 1 076 000 | 2 207 000 | 5 767 000 | 9 050 000 | 84,31 % | | 584 005 | 1 076 362 | 1 451 556 | 3 111 923 | 80,28 % |
| | Dunkerque | | 1 077 000 | | | 1 077 000 | 10,03 % | | 607 359 | | | 607 359 | 15,67 % |
| | Total | 474 000 | 2 286 000 | 2 207 000 | 5 767 000 | 10 734 000 | 100,00 % | 120 832 | 1 227 628 | 1 076 362 | 1 451 556 | 3 876 378 | 100,00 % |
| | En % du total | 4,42 % | 21,30 % | 20,56 % | 53,73 % | 100,00 % | | 3,12 % | 31,67 % | 27,77 % | 37,45 % | 100,00 % | |
| 2021 | Roscoff | 18 269 | | | | 18 269 | 0,29 % | 252 | | | | 252 | 0,01 % |
| | Saint Malo | 53 588 | | | | 53 588 | 0,86 % | 3 049 | | | | 3 049 | 0,11 % |
| | Cherbourg | 7 815 | | | | 7 815 | 0,13 % | 4 579 | | | | 4 579 | 0,16 % |
| | Caen | 199 002 | | | | 199 002 | 3,20 % | 73 961 | | | | 73 961 | 2,57 % |
| | Le Havre | 7 588 | | | | 7 588 | 0,12 % | 11 978 | | | | 11 978 | 0,42 % |
| | Dieppe | | 90 290 | | | 90 290 | 1,45 % | | 26 852 | | | 26 852 | 0,93 % |
| | Calais | | 788 491 | 1 226 528 | 3 252 169 | 5 267 188 | 84,72 % | | 485 608 | 832 664 | 1 020 260 | 2 338 532 | 81,15 % |
| | Dunkerque | | 573 286 | | | 573 286 | 9,22 % | | 422 434 | | | 422 434 | 14,66 % |
| | Total | 286 262 | 1 452 067 | 1 226 528 | 3 252 169 | 6 217 026 | 100,00 % | 93 819 | 934 894 | 832 664 | 1 020 260 | 2 881 637 | 100,00 % |
| | En % du total | 4,60 % | 23,36 % | 19,73 % | 52,31 % | 100,00 % | | 3,26 % | 32,44 % | 28,90 % | 35,41 % | 100,00 % | |

Source : ISEMAR, données IRN Research - tableau CRC