



INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 15-026/14-109/01

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 007501-02

RAPPORT SUR

LA DESSERTE MARITIME « *FRET* » DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON



- MAI 2015 -



INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 15-026/14-109/01

N° 007501-02

RAPPORT SUR

LA DESSERTE MARITIME « FRET » DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON

Etabli par :

**Nicolas Cloüet,
Inspecteur de l'administration
de première classe**

**Marc Sandrin,
Ingénieur en chef des ponts,
des eaux et des forêts**

- MAI 2015 -

SYNTHÈSE

La desserte maritime « *fret* » de Saint-Pierre-et-Miquelon, archipel français situé à quelques encablures de Terre-Neuve, à l'entrée du golfe du Saint-Laurent, au Canada, et peuplé d'environ 6 300 personnes, a donné lieu à de nombreuses missions d'inspection. La dernière, de juin 2011, conduite par MM Jouffray (CGEDD) et Forin (IGAM) proposait de dénoncer la délégation actuelle de service public (DSP) conclue en 2009 pour 7 ans à des conditions jugées défavorables pour l'État et recommandait une organisation de la desserte plus efficace. L'État n'a pas souhaité mettre en œuvre l'ensemble de ces mesures, notamment la dénonciation de la DSP qui aurait ouvert une situation de conflit avec le titulaire, la société « *Transport Service International (TSI)* », du groupe « *Girardin* ».

Le présent rapport, réalisé à la demande du ministère des outre-mer et du secrétariat d'Etat chargé du transport, de la mer et de la pêche, propose un plan d'actions concret pour que le territoire dispose, à l'horizon 2016, d'une desserte maritime adaptée, optimisant le recours aux fonds publics, compte tenu du coût du transport maritime depuis le Canada continental qui représente 10 % du « *panier de la ménagère* ».

La desserte proposée comprend les liaisons avec le Canada (Halifax et Terre-Neuve) et, au sein de l'archipel, entre Saint-Pierre et Miquelon. Le rapport analyse les attentes de la population et des acteurs économiques. Il prend en compte les projets de ferries « *passagers, voitures et fret* » du Conseil territorial, entre les îles et Terre-Neuve, et du projet de grand port de transbordement de conteneurs qu'envisage la société « *NACT* »¹.

La mission part du constat, établi par le rapport du CGEDD et de l'IGAM de MM. Jouffray et Forin, que le délégataire actuel a pu conclure en 2009, pour 7 ans, un contrat trop favorable au détriment de l'État. Elle confirme que cette situation, décrite par la mission CGEDD-IGAM de 2011, ne peut cesser que par l'expression d'une vraie concurrence et par la mise en place d'un système de pilotage doté d'une expertise et d'une efficacité suffisantes.

Le développement d'une réelle concurrence impose que les compétiteurs disposent de délais suffisants (6 mois) pour la constitution de leur offre et probablement aussi pour la mise en œuvre avant le début de l'exploitation. Ceci requiert la mise en place dès à présent d'une expertise qui aujourd'hui fait défaut (un expert dédié rattaché au préfet et un cabinet spécialisé).

Le présent rapport analyse précisément les contraintes et propose la mise en place d'une structure de gestion (de type « *société d'économie mixte (SEM)* ») assurant la maîtrise d'ouvrage de la desserte maritime et aussi l'exploitation portuaire en tant que concessionnaire. En effet, les déficiences liées à l'absence de concessionnaire pèsent dans les relations avec l'exploitant de la desserte et avec les collectivités locales. Cette structure serait financée par des droits de port à constituer, étant rappelé que Saint-Pierre-et-Miquelon est le dernier port de commerce d'Etat, qui donc n'a pas le statut de « *grand port maritime* », et à partir des économies réalisées sur le coût de la desserte, par rapport à la situation présente. Cette structure de gestion pourrait aussi faire construire à terme un navire adapté.

¹ North Atlantic Container Terminal.

La mission relève enfin que les taux de fret maritime sont restés stables depuis 2005, alors même que l'inflation locale a été de 25% et que l'État supporte depuis quelques années 2/3 des coûts de la liaison « *Halifax / Saint-Pierre* », soit 6 M€ par an.

La mission recommande donc qu'au-delà des économies sur le coût de la desserte, dont une partie sera réinvestie dans une desserte régulière sur Terre-Neuve, la charge soit davantage répartie entre les clients et l'État, via un rattrapage progressif. La politique tarifaire et le détail des services offerts devront être discutés largement via l'observatoire du fret maritime. Celui-ci devra être élargi pour associer toutes les parties prenantes.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement: l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

- RECOMMANDATION N°1 : NÉGOCIER LA CONTINUATION DE L'EXPLOITATION POUR LA DESSERTE « FRET » ENTRE SAINT-PIERRE ET MIQUELON AVEC MAINTIEN DES TARIFS ACTUELS ET AU PLUS LE NIVEAU ACTUEL DE SUBVENTION. A DÉFAUT, PROCÉDER À UNE RÉQUISITION. 47
- RECOMMANDATION N°2 : RECHERCHER UN OPÉRATEUR UNIQUE ASSURANT, D'AOÛT 2016 À 2021, LA TOTALITÉ DE LA DESSERTE « FRET » SOUS DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC, À SAVOIR UNE DESSERTE PRINCIPALE HEBDOMADAIRE SUR HALIFAX ET DES DESSERTES SECONDAIRES, AU MOINS HEBDOMADAIRES, ENTRE SAINT-PIERRE, MIQUELON ET FORTUNE SUR TERRE-NEUVE ET LES PRESTATIONS PORTUAIRES DANS LES LIMITES ACTUELLES. 47
- RECOMMANDATION N°3 : MAINTENIR UN TARIF DE FRET INDÉPENDANT DE LA VARIATION DU COÛT DES CARBURANTS EN SOUTES (« BUNKER ADJUSTEMENT FACTOR (BAF) » FORFAITISÉ INCLUS)..... 48
- RECOMMANDATION N°4 : CONSERVER LA GRILLE TARIFAIRE ACTUELLE EN INTÉGRANT UN RATTRAPAGE, COMPTE TENU DE SON BLOCAGE DEPUIS DIX ANS, UNE INDEXATION SUR L'INFLATION ET DES AJUSTEMENTS PARTICULIERS NOTAMMENT SUR LES VOITURES. 48
- RECOMMANDATION N°5 : REVIVIFIER L'OBSERVATOIRE DU FRET MARITIME DANS L'ARCHIPEL ; L'ÉLARGIR À UN REPRÉSENTANT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE, DE COMMERCE, D'INDUSTRIE, DES MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT ET DE QUELQUES PERSONNALITÉS QUALIFIÉES ET EN FAIRE UN OUTIL DE CONCERTATION SUR L'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION ET DES PRESTATIONS INCLUSES ET DE LA TARIFICATION DES SERVICES RENDUS. INFORMER RÉGULIÈREMENT LES TROIS COLLECTIVITÉS LOCALES EN RECUEILLANT LEUR AVIS SUR LES GRANDES ORIENTATIONS ET SUR LES BILANS D'ACTIVITÉ. 49
- RECOMMANDATION N°6 : LANCER UN APPEL D'OFFRES POUR LE RECRUTEMENT D'UN CABINET CONSEIL EXPERT EN AFFRÈTEMENT MARITIME ET EN EXPLOITATION PORTUAIRE. RECRUTER UN CADRE EXPÉRIMENTÉ POUR PILOTER LA DESSERTE MARITIME. 51
- RECOMMANDATION N°7 : CRÉER UNE STRUCTURE CONCESSIONNAIRE, CHARGÉE DE L'EXPLOITATION DU PORT ; INSTITUER DES DROITS DE PORT À SON PROFIT ; S'ASSURER QUE CETTE STRUCTURE PUISSE SE VOIR CONFIER, EN GESTION, D'AUTRES APPONTEMENTS OU OUVRAGES MARITIMES..... 52
- RECOMMANDATION N°8 : VEILLER À CE QUE LA STRUCTURE DE GESTION, CONCESSIONNAIRE DU PORT, AIT LA CAPACITÉ JURIDIQUE DE PRENDRE EN CHARGE D'AUTRES FONCTIONS TANT MARITIMES QUE DE SERVICES PORTUAIRES AU SENS LARGE. 52
- RECOMMANDATION N°9 : CONSTITUER UNE SOCIÉTÉ ENTRE L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA CHAMBRE D'AGRICULTURE, DE COMMERCE, D'INDUSTRIE, DES MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT, AYANT VOCATION À DEVENIR CONCESSIONNAIRE DU PORT, À SUIVRE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DE DESSERTE EN FRET ET POUVANT ÉLARGIR SES SERVICES DANS LE DOMAINE MARITIME ET PORTUAIRE. 54

SOMMAIRE

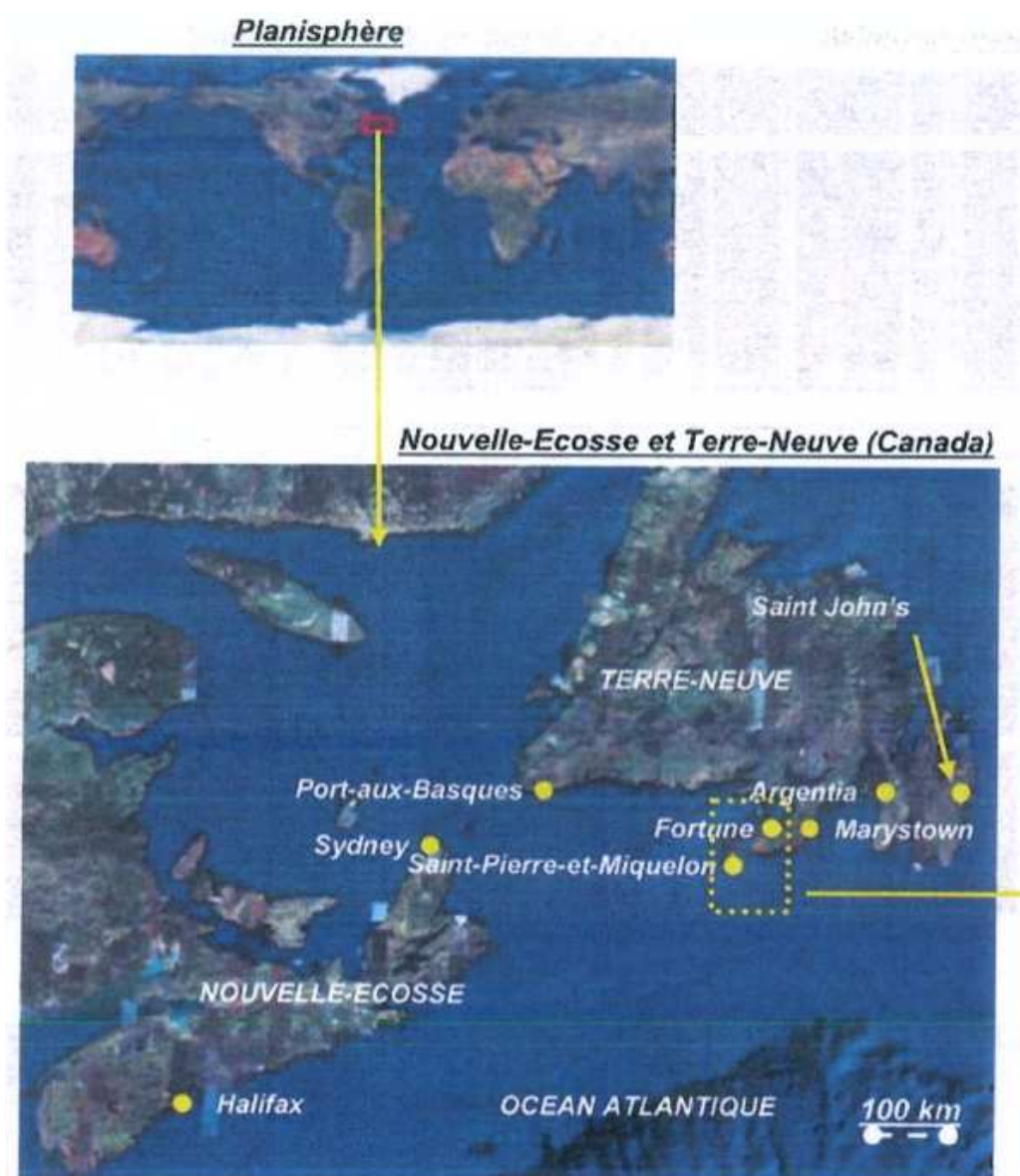
Synthèse.....	5
Table des recommandations	7
Introduction	11
IIÈRE PARTIE	LE CONTEXTE DE LA MISSION
1 - LE RAPPEL DES CONCLUSIONS DU RAPPORT « JOUFFRAY-FORIN »	15
1.1. Une prestation de transport unifiée, une seule desserte « fret » et un seul navire entre Halifax et Miquelon	15
1.1.1. Une prestation de transport unifiée.....	15
1.1.2. Une desserte « fret » de continuité de bout en bout, d'Halifax à Miquelon.....	17
1.1.3. Un seul navire pour assurer l'unique desserte « fret ».....	17
1.2. La construction d'un navire unique sous exploitation privée mais porté par une société d'économie mixte.....	18
1.2.1. La construction d'un navire est privilégiée.....	18
1.2.2. ...mais avec une exploitation qui demeure privée.....	19
1.2.3. ...l'ensemble porté par une société d'économie mixte.....	19
1.3. La renégociation immédiate des contrats publics de la desserte internationale entre Halifax et Saint-Pierre	20
2 - LES ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE DEPUIS LE RAPPORT « JOUFFRAY-FORIN »	21
2.1. La renégociation des contrats publics de la desserte internationale ne peut pas intervenir avant août 2016	21
2.1.1. Certaines possibilités de résiliation de la délégation de service public s'avèrent inopérantes, comme le présentait le rapport « Jouffray-Forin ».....	21
2.1.2. Par ailleurs, le délégataire n'a pas voulu renégocier et l'État n'a pas pris le risque de dénoncer la délégation de service public.....	22
2.1.3. Enfin, la renégociation du marché « amont / aval » a conduit à une forte majoration de l'aide de l'Etat.....	24
2.2. Un avis du conseil d'État rend l'État responsable de la desserte inter-îles entre Saint-Pierre et Miquelon	24
2.2.1. La lecture de l'avis du conseil d'État	25
2.2.2. Les conséquences de l'avis du conseil d'État.....	25
2.3. Le Conseil territorial entend faire construire deux ferrées.....	25
2.3.1. Pour le transport de passagers, de véhicules et de fret.....	26
2.3.2. Ce qui a des conséquences à la fois sur la desserte internationale et sur la desserte inter-îles ainsi que sur la société d'économie mixte.....	26
2.4. Un projet de port de transbordement à Saint-Pierre a été élaboré depuis le rapport « Jouffray-Forin »	27
2.4.1. L'explication du projet de port de transbordement dit « hub ».....	27
2.4.2. La fin annoncée de l'actuelle desserte internationale en cas de réalisation du projet	31
IIIÈME PARTIE	LES CHOIX FINALEMENT POSSIBLES
1 - LES PROBLÉMATIQUES DE LA DESSERTÉ « FRET » DE L'ARCHIPEL	33
1.1. L'équilibre à trouver entre les attentes des clients et l'aide de l'Etat	33
1.1.1. Les fournisseurs et les clients sont en Europe et au Canada continental mais les relations sont en croissance avec Terre-Neuve	33
1.1.2. Un approvisionnement régulier et au moins hebdomadaire.....	34
1.1.3. Une prestation de transport simple à un prix maîtrisé et raisonnable pour les clients	35
1.1.4. La concertation sur la définition et la mise en œuvre des services est déficiente	36
1.1.5. Une aide d'Etat qui reste à un niveau élevé.....	37
1.2. Les dessertes maritimes possibles de l'archipel	37
1.2.1. Trois routes, dont deux via Terre-Neuve, desservent Saint-Pierre	38
1.2.2. Le coût pour les importateurs est sensiblement plus élevé par Terre-Neuve que par la liaison maritime directe à niveau de subvention publique équivalent	39
1.2.3. Les délais dépendent des conditions météorologiques et sont plus longs en général via Terre-Neuve que par la liaison directe, ce qui génère des risques et des surcoûts.....	40
1.3. L'organisation de la desserte maritime et l'exploitation portuaire à Saint-Pierre de référence.....	41
1.3.1. Les deux segments maritimes « Halifax / Saint-Pierre » et dessertes locales ont des besoins de capacité bien différenciés.....	41

1.3.2.	Un seul navire fortement motorisé peut convenir pour assurer l'ensemble des besoins.....	41
1.3.3.	Un navire unique doit être construit spécifiquement, mais la perspective du port de transbordement ne permet pas de l'amortir	42
1.3.4.	Deux navires sont nécessaires pour assurer les dessertes maritimes, le plus petit pouvant être un ferry mixte « passagers, voitures accompagnées et fret »	44
1.3.5.	Un opérateur unique pour la manutention sur les ports de Saint-Pierre et de Miquelon impliquant une délégation de service public unique.....	44
1.3.6.	L'exploitation du port de Saint-Pierre est déficiente	45
2 -	LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	46
2.1.	<i>Une exploitation de la ligne Saint-Pierre et Miquelon en continuation de l'existant jusqu'en août 2016</i>	<i>46</i>
2.2.	<i>Une délégation de service public unique pour les dessertes internationales « Halifax / Saint-Pierre » et « Fortune / Saint-Pierre » et inter-îles « Saint-Pierre / Miquelon » d'août 2016 à 2021.....</i>	<i>47</i>
2.2.1.	Pour répondre aux besoins de la population et du développement économique de l'archipel.....	47
2.2.2.	Pour éviter les problèmes soulevés par le rapport « Jouffray-Forin » sur la coexistence de deux contrats publics	47
2.3.	<i>L'équilibre entre les frets payés par les clients et la subvention de l'Etat doit être amélioré.....</i>	<i>48</i>
2.4.	<i>L'aide de l'Etat pourrait s'insérer dans un contexte budgétaire national plus contraint</i>	<i>49</i>
2.5.	<i>Une réelle ouverture à la concurrence via un appel d'offres bien préparé et mené avec des délais assez longs.....</i>	<i>50</i>
2.6.	<i>La constitution d'une structure de gestion ayant des objectifs plus larges</i>	<i>51</i>
2.6.1.	Pour organiser la gestion du dernier port d'intérêt national.....	51
2.6.2.	Pour maîtriser la nouvelle délégation de service public	52
2.6.3.	Pour, si besoin, louer, acheter ou construire éventuellement un navire et offrir des services de gestion et de maintenance	52
2.6.4.	Deux options juridiques peuvent dès lors s'envisager pour cette structure de gestion	53
2.7.	<i>La mise en œuvre des propositions.....</i>	<i>55</i>
2.7.1.	Un calendrier tendu pour assurer la continuité des dessertes « fret »	55
2.7.2.	Les missions du cabinet de conseil.....	57
2.7.3.	Les exigences de la passation de la nouvelle délégation de service public.....	58
	Conclusion.....	59
	Annexes	61
	Liste des annexes	63
	Annexe 1 : Lettre de mission	65
	Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	67
	Annexe 3 : Glossaire des sigles et acronymes.....	69
	Annexe 4 : Tarifications au fil du temps du transport « Halifax / Saint-Pierre ».....	71
	Annexe 5 : Tarification de la desserte maritime « Saint-Pierre / Miquelon »	77
	Annexe 6 : Avis du conseil d'Etat sur la desserte inter-îles	83
	Annexe 7 : Dénonciation de la convention de la desserte inter-îles	85
	Annexe 8 : Extrait du blog du président du Conseil territorial en date du 6 novembre 2014.....	87
	Annexe 9 : Lettre de la direction juridique du ministère des finances et des comptes publics et du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique	89
	Annexe 10 : Rapport « Jouffray-Forin » de juin 2011	97

INTRODUCTION

Une mission conjointe du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des affaires maritimes (IGAM), conduite par Jean-François JOUFFRAY, inspecteur général de l'administration du développement durable et Philippe FORIN, administrateur en chef de 1^{ère} classe des affaires, a analysé de façon précise, en juin 2011, les conditions de la desserte maritime internationale en fret entre le port d'Halifax (au Canada en Nouvelle-Ecosse) et le port de Saint-Pierre. Cette a aussi étendu ses investigations à la desserte maritime inter-îles en fret entre Saint-Pierre et Miquelon, desserte pouvant se prolonger au port de Fortune en Terre-Neuve (tout proche de l'archipel).

La carte suivante montre bien les différents ports concernés par ces deux dessertes.



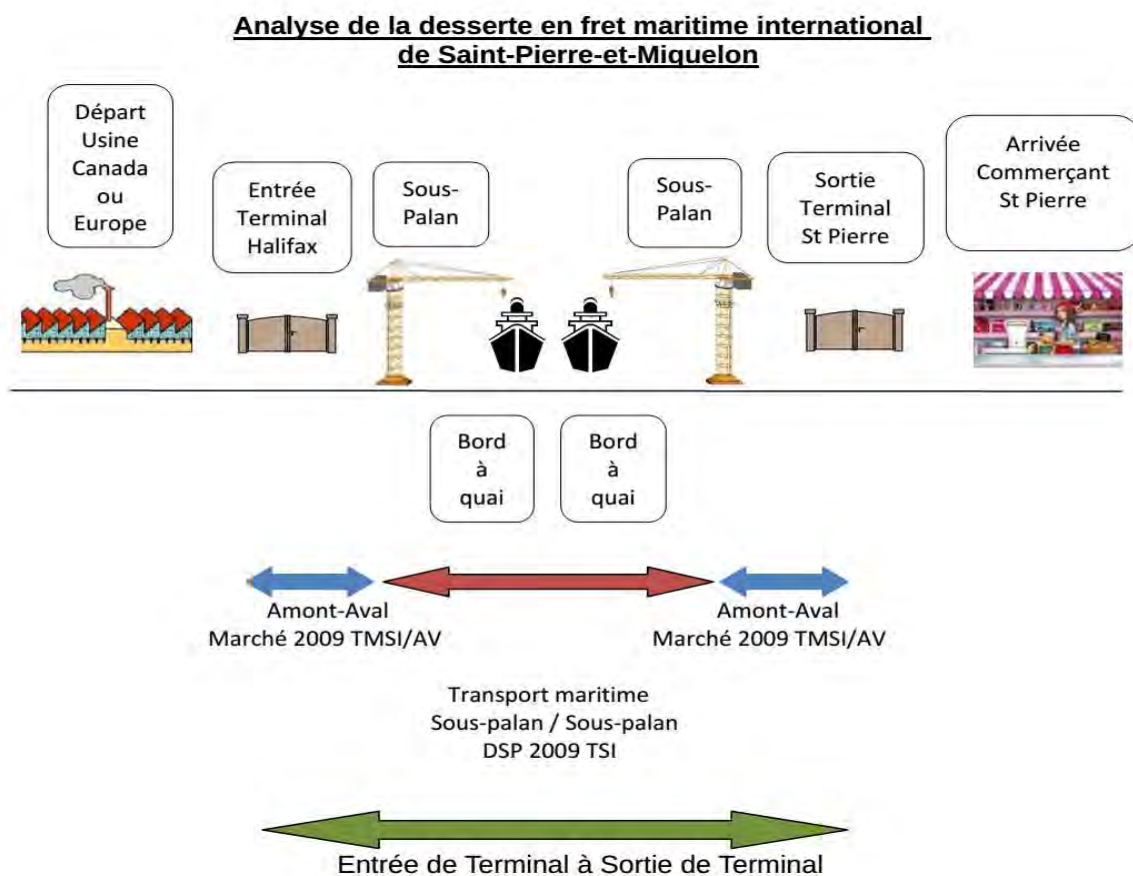
Source :rapport CGEDD-IGAM de juin 2011.

L'archipel français compte 6 300 habitants à près de 90 % sur l'île de Saint Pierre. L'essentiel des biens consommés ou investis dans l'archipel est importé et arrive par voie maritime, depuis la partie continentale du Canada ou d'Europe.

Depuis la baisse drastique de la pêche à la morue autour de l'archipel au début des années 90, les exportations sont limitées. Il en résulte que le coût d'approvisionnement de l'archipel est élevé, car les navires approvisionnant Saint-Pierre et Miquelon arrivent à plein mais repartent quasiment à vide. L'État contribue donc à limiter ce coût d'approvisionnement supporté par les habitants par l'octroi d'une subvention au titre de la continuité territoriale.

Depuis 2009, la desserte maritime internationale entre Halifax et Saint-Pierre est couverte par une délégation de service public (DSP), complétée par un marché public de services. L'État a tout d'abord passé une DSP en août 2009 assurant la prestation entre le quai du port d'Halifax et celui du port de Saint-Pierre, précisément « *sous palan / sous palan* », tant à l'import qu'à l'export. Cette DSP a été confiée à la société « *TSI*² » du groupe saint-pierrais « *Girardin* ». Puis, au vu d'une réclamation d'acteurs locaux, l'État a conclu en mai 2010 un marché public de service dit « *amont / aval* » portant sur des prestations allant de l'entrée du port d'Halifax et jusqu'au quai d'embarquement et du quai de débarquement du port de Saint-Pierre à la sortie de ce port. La société « *TMSI/AV*³ », appartenant au même groupe saint-pierrais « *Girardin* », a remporté ce marché⁴.

Le schéma suivant résume de façon simplifiée la coexistence des deux contrats.



Source : rapport CGEDD-IGAM de juin 2011.

² Transport Service International.

³ Transport Maritime Service International/AV.

⁴ En effet, l'organisation de la manutention au port d'Halifax, ignorant le « *sous palan* » au profit d'une prestation « *entrée de terminal à embarqué* » imposait de facto un acteur unique ; le préfet avait reçu une autre offre, de ce fait, plus chère et un troisième acteur avait expliqué pourquoi il ne candidatait pas.

La réclamation des acteurs locaux venait du caractère limité du périmètre de la DSP qui avait conduit le titulaire à facturer aux clients (importateurs et exportateurs), en sus des tarifs de la DSP, des coûts élevés au titre de ces prestations « *amont / aval* ». Ces prestations correspondent essentiellement d'une part, à la constitution de conteneurs complets à partir de lots de différents clients (activité dite de « *groupage* ») et d'autre part, au transport des conteneurs ainsi constitués jusqu'au quai d'embarquement, sous palan. Symétriquement, ces prestations correspondent également au transport des conteneurs depuis le quai de débarquement, sous palan, jusqu'au hangar où les lots sont remis aux différents clients (activité dite de « *dégroupage* »).

En 2008, l'effort financier de l'État était d'environ 2,5 M€, sous la forme d'une contribution à une DSP dont le périmètre ne recouvre pas exactement les contrats de 2009 et 2010. En 2011, cet effort a été porté à 5,8 M€, dont 4 M€ au titre de la DSP et 1,8 M€ au titre du marché « *amont / aval* ». En 2014, il s'est élevé à 6,1 M€. L'écart s'explique par une meilleure qualité de service qu'en 2008 quand les clients subissaient souvent de gros retards mais surtout par des dispositions contractuelles sur la couverture du risque de change et du prix du pétrole qui ont fortement joué en défaveur de l'État.

La desserte maritime entre Saint-Pierre et Miquelon fait également l'objet d'un contrat public, sous forme d'une convention, cette fois entre le Conseil territorial (CT) et la société « *Transport Logistique Inter-îles (TLI)* » appartenant toujours au même groupe « *Girardin* ». C'est donc un troisième contrat public qu'a obtenu ce groupe, couvrant ainsi l'ensemble des dessertes maritimes de l'archipel⁵.

Le rapport du CGEDD et de l'IGAM, dit « *Jouffray-Forin* », arrive à la conclusion que le véritable besoin de financement public est de l'ordre de 3,5 M€ pour les deux dessertes maritimes, soit 3 M€ de moins que ce qu'a payé la puissance publique à prestations équivalentes, en 2011⁶. Par ailleurs, ce rapport dénonce plusieurs dysfonctionnements, voire de dérives, et conduit à préconiser des solutions mais qui n'ont pas donné les résultats espérés.

Aussi, une mission conjointe de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) et du CGEDD a été diligentée par le ministère des Outre-mer et le secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche par lettre du 8 octobre 2014 (confer annexe 1) afin d'actualiser les conclusions du rapport « *Jouffray-Forin* » et de formuler des recommandations devant permettre la prise de décisions.

Conformément à la commande interministérielle, la mission IGA-CGEDD doit formuler des propositions visant à :

- proposer le cadre juridique le mieux adapté pour une action efficace des pouvoirs publics sur le long terme ;
- apprécier la cohérence et les synergies possibles entre les objectifs poursuivis par l'État et les projets actuellement portés par le Conseil territorial (CT) ;

⁵ Il existe aussi d'autres liaisons maritimes, soit dans un cadre purement commercial (par exemple, la société « *TLI* » du groupe « *Girardin* » exploite une ligne entre Saint-Pierre et Fortune en Terre-Neuve), soit pour d'autres frets, tels les produits pétroliers non traités dans le présent rapport.

⁶ 5,8 M€ par l'Etat pour la liaison « *Halifax / Saint-Pierre* » et 0,7 M€ par le Conseil territorial pour la liaison « *Saint-Pierre / Miquelon* ».

- définir les principaux éléments d'un cahier des charges d'une mission d'approfondissement qui pourrait être confiée à une société privée spécialisée, en vue de préciser les solutions envisageables (construction d'un nouveau moyen nautique ou achat d'un moyen existant sur le marché) et les modalités d'exploitation envisageables.

En revanche, l'actuelle mission ne réitère pas le travail d'analyse des éventuels dysfonctionnements des contrats publics en cours, réalisée par la mission précédente.

La mission IGA-CGEDD s'est donc rendue sur l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon du 30 novembre au 5 décembre 2014. Elle a rencontré la plupart des acteurs intéressés par la desserte maritime, à l'exception du président du CT qui a décliné le rendez-vous pris par la préfecture⁷. La mission regrette cette décision alors même que le CT a fait savoir qu'il souhaitait acquérir deux ferries pour la liaison « *Saint-Pierre / Miquelon / Terre Neuve* ». Dès lors, la mission souligne sa difficulté à pouvoir évaluer les synergies possibles entre les objectifs poursuivis par l'État et les projets actuellement portés par le CT.

Elle rappelle donc les propositions de MM. Jouffray et Forin, constate les évolutions du contexte depuis la rédaction de leur rapport, met en évidence les problématiques actuelles et propose de retenir un scénario en donnant des modalités de mise en œuvre et les conditions de réussite.

⁷ Le Président du Conseil territorial a indiqué au préfet qu'il craignait qu'un contact lui interdise de candidater le moment venu à la DSP.

IIÈRE PARTIE LE CONTEXTE DE LA MISSION

1 - LE RAPPEL DES CONCLUSIONS DU RAPPORT « *JOUFFRAY-FORIN* »

Le rapport « *Jouffray-Forin* » indique que le système actuel de la desserte maritime, comprenant le volet « *international (Halifax / Saint-Pierre)* » et le volet « *inter-îles (Saint-Pierre / Miquelon)* », est le contre-exemple de ce qui pourrait ou devrait être mis en place.

1.1. UNE PRESTATION DE TRANSPORT UNIFIÉE, UNE SEULE DESSERTE « *FRET* » ET UN SEUL NAVIRE ENTRE HALIFAX ET MIQUELON

Le rapport « *Jouffray-Forin* » dénonce une segmentation artificielle en deux contrats publics : un marché « *amont / aval* » pour les prestations portuaires au port d'Halifax et au port de Saint-Pierre, et une DSP dite « *sous palan / sous palan* » pour le transport maritime (confer introduction). Il dénonce également une dissociation de la desserte internationale et de la desserte inter-îles.

1.1.1. Une prestation de transport unifiée

Le fractionnement du service public entre le transport maritime (DSP « *sous palan / sous palan* ») et les prestations portuaires (marché « *amont / aval* ») a conduit au montage de deux sociétés (respectivement « *TSI* » et « *TMSI/AV* »), attributaires des deux contrats publics, appartenant au même groupe « *Girardin* ».

Le contrat de DSP « *sous palan / sous palan* » repose sur le fait que la société « *TSI* », attributaire, réalise des recettes commerciales et que celles-ci, reposant sur des tarifs fixés⁸ par l'Etat, ne permettent pas d'équilibrer les coûts. Une subvention d'État est nécessaire. Le contrat de prestation de services portuaires dite « *amont / aval* » ne prévoit pas, quant à lui, de recettes commerciales. Il s'agit d'un service public payé directement par l'État à l'attributaire (la société « *TMSI/AV* »).

Selon le rapport « *Jouffray-Forin* », rédigé en 2011, le montage de ces deux sociétés (« *TSI* » et « *TMSI/AV* ») crée à cette époque des rapports comptables et financiers engendrant des dysfonctionnements et un flou juridique entre le client et le fournisseur ; ainsi :

- la société « *TSI* », attributaire de la DSP, ne facture pas ses prestations de transport maritime aux importateurs installés à Saint-Pierre et à Miquelon ; elle les facture à la société « *TMSI/AV* » ; ce n'est donc pas la société « *TSI* » qui facture à ses propres clients - les importateurs et les exportateurs - sachant que cette société a besoin par ailleurs de générer des recettes commerciales en sus de la subvention d'équilibre de l'État ;

⁸ La grille tarifaire appliquée aux clients (importateurs et exportateurs) installés à Saint-Pierre et à Miquelon, varie essentiellement en fonction des produits (importés ou exportés) et de l'utilisation complète ou non de conteneurs. Les conteneurs sont dits « *équivalent vingt pieds (EVP)* ». Ils sont soit pleins ou « *Full Container Load (FCL)* », ce qui est moins cher car ils sont alors plus rentables et cela suppose moins de manutention s'il s'agit d'une même cargaison provenant d'un même importateur, soit non pleins ou « *Less than Container Load (LCL)* » ce qui est plus onéreux pour l'importateur.

- la société « *TMSI/AV* », attributaire du marché public, facture le transport maritime aux clients car elle se positionne comme organisatrice du transport au-delà des prestations portuaires « *amont / aval* », alors que son seul client, pour ces prestations est l'État⁹ ;
- la société « *TSI* » facture à « *TMSI/AV* » les coûts de transport sur la base de la grille tarifaire contractuelle, respectant en cela les conditions de l'actuelle DSP ; cependant, comme cette grille tarifaire est moins avantageuse que l'ancienne, cette facturation de la société « *TSI* » crée un déficit pour la société « *TMSI/AV* » qui ne peut être comblé que par la dépense publique reçue de l'État au titre des prestations portuaires. Cet écart a disparu, comme évoqué en annexe 4, en juillet 2011, avec la signature de l'avenant 3 de la DSP, qui établit l'ancienne grille tarifaire comme grille à appliquer pour la DSP en cours. Et ce n'est que depuis début 2014, que la société « *TSI* » facture directement aux clients le fret.

Le rapport « *Jouffray-Forin* » sous-entend, à ce sujet, « *des pratiques anormales qu'il n'appartient pas à la mission de qualifier* » (annexe 10, page 45). La mission revient sur ce point en annexe 4.

Il tend aussi à mettre en évidence que certaines prestations facturées par la société « *TMSI/AV* » au titre du marché « *amont / aval* », outre les coûts de transport, seraient déjà prises en charge par l'État du fait de la DSP. En effet, comme évoqué dans l'introduction, les pratiques tarifaires canadiennes ne distinguent pas la prestation de chargement des marchandises depuis l'entrée du port d'Halifax jusque sous-palan, de la prestation de chargement de ces mêmes marchandises de sous-palan jusqu'à bord du navire. Dès lors, la prestation portuaire de chargement des marchandises de sous-palan à bord du navire est payée par la société « *TMSI/AV* », et intégrée dans le coût facturé à l'État dans le cadre du marché « *amont / aval* », alors qu'elle est déjà subventionnée par la DSP¹⁰.

Le rapport « *Jouffray-Forin* » conclut alors, en page 47 (confer annexe 10), de la façon suivante : « *L'État s'est donc mis en situation, du fait du système qu'il s'est lui-même imposé au travers un montage juridique complexe, de prendre en charge une prestation déjà payée au titre du chargeur et compensée au titre de la DSP.* ».

En conséquence, une première conclusion de ce rapport est de préconiser une desserte internationale aidée par l'État en adoptant un périmètre couvrant la totalité de la prestation de transport, conduisant à fusionner les deux contrats publics : DSP et marché « *amont / aval* »¹¹.

⁹ La société « *TMSI/AV* » s'est donc positionnée, hors cadre contractuel avec l'État, comme commissionnaire de transport unique face à l'ensemble des acteurs économiques.

¹⁰ Par ailleurs, la société « *TMSI/AV* » facture des frais de service qui seraient de 2€ par 100kg de fret dont le bien-fondé est contesté.

¹¹ La mission a pu observer que ce montage des sociétés « *TSI* » et « *TMSI/AV* », conduisant à des dysfonctionnements comptables et financiers, a perduré jusqu'à fin décembre 2013, date à partir de laquelle la société « *TSI* » a facturé normalement ses clients (importateurs et exportateurs) sur le fondement de la nouvelle grille tarifaire. La société « *TMSI/AV* » facturait selon la grille tarifaire de la DSP depuis juillet 2011.

1.1.2. Une desserte « fret » de continuité de bout en bout, d'Halifax à Miquelon

Le rapport « *Jouffray-Forin* » estime également que la dissociation de la desserte internationale (Halifax / Saint-Pierre) et de la desserte inter-îles (Saint-Pierre / Miquelon) n'est pas appropriée.

Une première raison tient au fait que cette segmentation ne tient pas compte de la double insularité de Saint-Pierre-et-Miquelon. En effet, la destination d'une partie des marchandises n'est pas Saint-Pierre, mais Miquelon, même si la première concerne environ 5 700 personnes contre 600 pour la seconde.

Une deuxième raison est liée à l'idée que l'État se fait de la continuité territoriale en matière de « fret », puisque c'est le Conseil territorial (CT) et non l'État qui finance la desserte inter-îles (hors considération du transport des passagers qui relève du CT). Or, le rapport « *Jouffray-Forin* » estime que la desserte inter-îles (Saint-Pierre / Miquelon) en fret relève de la compétence de l'État et non du CT. Il précise que de 2002 à 2007, l'État y avait participé financièrement par l'attribution d'une subvention forfaitaire.

Enfin, le rapport met en avant les économies d'échelle ainsi que la plus grande transparence dans la prestation de transport si la desserte internationale et la desserte inter-îles étaient continues de bout en bout, d'Halifax à Miquelon.

1.1.3. Un seul navire pour assurer l'unique desserte « fret »

La combinaison d'une prestation de transport unifiée et d'une desserte « fret » de continuité de bout en bout, d'Halifax à Miquelon, conduit à ne retenir qu'un seul navire de desserte. Le rapport précise qu'« *Il en résulterait des économies non négligeables en ce qui concerne d'une part l'affrètement, d'autre part les coûts d'exploitation.* ».

Ces économies seraient alors estimées à près de 2,5 M€ par an selon le tableau suivant, (confer rapport « *Jouffray-Forin* » en annexe 10, page 70) :

Comparaison du coût du matériel naval : situation actuelle et approche à 1 seul navire
avec des coûts révisés
(base coûts 2010 en K€)

	Desserte internationale	Desserte inter-îles	Total
Situation actuelle	3.970.640 ⁷⁰	698.620 ⁷¹	4.669.260
Situation à un navire	2.180.640 ⁷²	45.000 ⁷³	2.225.640
Différence	1.790.000	653.620	2.443.620

Cet unique navire remplacerait donc le navire « *Fusion* », d'environ 84 mètres¹², qui effectue la liaison internationale Halifax / Saint-Pierre et le navire « *Aldona* », de 54 mètres, qui assure la desserte inter-îles, tous deux actuellement exploités par le groupe « *Girardin* ».

¹² Longueur entre perpendiculaires

1.2. LA CONSTRUCTION D'UN NAVIRE UNIQUE SOUS EXPLOITATION PRIVÉE MAIS PORTÉ PAR UNE SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE

La préconisation de la précédente mission CGEDD-IGAM, d'une seule desserte « fret » entre Halifax et Miquelon et d'un seul navire comme outil de desserte conduit à un cahier des charges qui restreint les possibilités d'acquisition, d'où la solution de construire un navire.

1.2.1. La construction d'un navire est privilégiée...

Si la desserte « fret » est unique entre le port d'Halifax et le port de Miquelon via le port de Saint-Pierre, il faut un navire qui puisse à la fois naviguer dans des eaux agitées entre Halifax et Saint-Pierre et accoster sur tous ces ports, notamment Miquelon. Les auteurs du rapport déterminent une longueur idoine de 70 mètres.

En outre, afin de pouvoir préserver une rotation hebdomadaire entre Halifax et Miquelon, le navire doit posséder une motorisation suffisante permettant d'atteindre une vitesse de croisière de 15 à 18 nœuds¹³, à comparer avec les 10 à 12 nœuds du navire « Fusion » mais qui n'a pas le trajet à effectuer entre Saint-Pierre et Miquelon. La mission revient sur ce point en II^{ème} partie, §1.3.2.

A cela s'ajoute la contrainte de pouvoir transporter tous types de marchandises, qu'elles soient roulantes ou encore de grande taille (hors normes). Aussi, il est préconisé de recourir à un navire dit « ConRo », c'est-à-dire combinant la technique « Ro-Ro (Roll on-Roll-off) », pour permettre le roulage de véhicules à partir d'une rampe mobile, et la technique « Lo-Lo (Lift on-Lift off) » pour permettre un chargement vertical à partir de grues et de mats de charge à bord.

La photographie suivante du navire « Fusion » illustre cette technique dite « Lo-Lo ».



Source : mission.

¹³ Un nœud = un mille marin par heure = 1,852 km/h, soit 27,78 km/h pour 15 nœuds.

Ce navire « *ConRo* » devra posséder une capacité d'emport d'environ 50¹⁴ conteneurs « *équivalent vingt pieds (EVP)* », pour un trafic moyen de 50, et un pont couvert pouvant accueillir une vingtaine de véhicules légers, ou quelques remorques de fret ou des objets lourds ou hors gabarit. S'il qualifie ainsi l'outil de desserte de « *navire à tout faire* », le rapport « *Jouffray-Forin* » n'envisage pas qu'il puisse transporter plus de 11 passagers en sus de l'équipage, c'est-à-dire des passagers en accompagnement des véhicules, mais en nombre suffisamment restreint pour ne pas être obligé d'appliquer la réglementation applicable aux navires à passagers comme par exemple les ferries.

L'ensemble de ces considérations techniques aboutit à définir un navire qu'il est peu probable de trouver sur le marché d'occasion. Ce navire devra donc être construit. L'estimation du coût de construction ressort entre 12 et 15 M€ (confer annexe 10, page 79). MM Jouffray et Forin privilégient la construction par l'Etat ou une structure publique pour maîtriser le coût de l'affrètement et limiter les coûts pris en charge au titre de la DSP à des prestations relativement facilement contrôlables (coûts des marins, des dockers, du carburant, pilotage, droits de port...).

1.2.2. ...mais avec une exploitation qui demeure privée...

Si le navire dédié doit être construit par l'État ou une structure publique, l'exploitation doit toujours être confiée à un armateur privé selon les auteurs du rapport. Ce dernier loue le navire, l'arme d'un équipage et assume le risque commercial.

Compte-tenu du fait que le navire desservira deux ports français successifs (Saint-Pierre et Miquelon), ce qui est du cabotage, le transport de marchandises interne à l'archipel relève d'un monopole français ou communautaire. Dès lors, le pavillon du navire est obligatoirement français et le système juridique maritime qui s'applique, dénommé « *registre* », est soit le premier registre, historique, soit le registre international français (RIF)¹⁵, qui est un registre communautaire bénéficiant de dégrèvements fiscaux et sociaux.

Le RIF exige toutefois qu'au moins 25% de l'équipage soit d'origine communautaire (35% en cas d'aide fiscale), ce qui renchérit le coût de l'armement du navire par exemple par rapport à l'outil actuel de desserte - le « *Fusion* » - battant pavillon « *Saint-Vincent et Grenadines* »¹⁶ avec un équipage ukrainien. Les auteurs du rapport y voient une contrainte nécessaire en écrivant (confer annexe 10, page 71) : « *On peut aussi estimer que l'État et d'une manière générale les collectivités concernées étant très impliqués dans la desserte, y compris financièrement, un retour en termes d'image et d'emploi doit nécessairement en résulter, et que le pavillon est en quelque sorte à la fois la conséquence et le corollaire de cette implication.* ».

1.2.3. ...l'ensemble porté par une société d'économie mixte

L'idée de constituer une structure publique telle une société d'économie mixte (SEM) pour construire le navire dédié, afin d'obtenir la défiscalisation Outre-mer¹⁷, ne vient pas comme justification principale des auteurs du rapport.

¹⁴ La présente mission estime qu'il faut revoir à la hausse cette capacité compte tenu d'un trafic moyen constaté de l'ordre de 50 EVP par semaine.

¹⁵ Le Registre International Français (RIF) a été créé par la loi n°2005-412 du 3 mai 2005.

¹⁶ Etat des petites Antilles, situé à l'ouest de la Barbade, entre Sainte-Lucie et la Grenade, membre du Commonwealth.

¹⁷ Prévue aux articles 199 undecies B et 217 undecies du code général des impôts.

Il s'agit surtout de rassembler des partenaires publics et privés en vue du développement de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon au travers de la propriété collective d'un outil de transport maritime.

Ces partenaires publics seraient : l'État, les deux communes de Saint-Pierre et Miquelon, le Conseil territorial et la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA). Quant aux partenaires privés, il s'agirait des principaux importateurs de l'archipel et éventuellement, de la banque de Saint-Pierre-et-Miquelon.

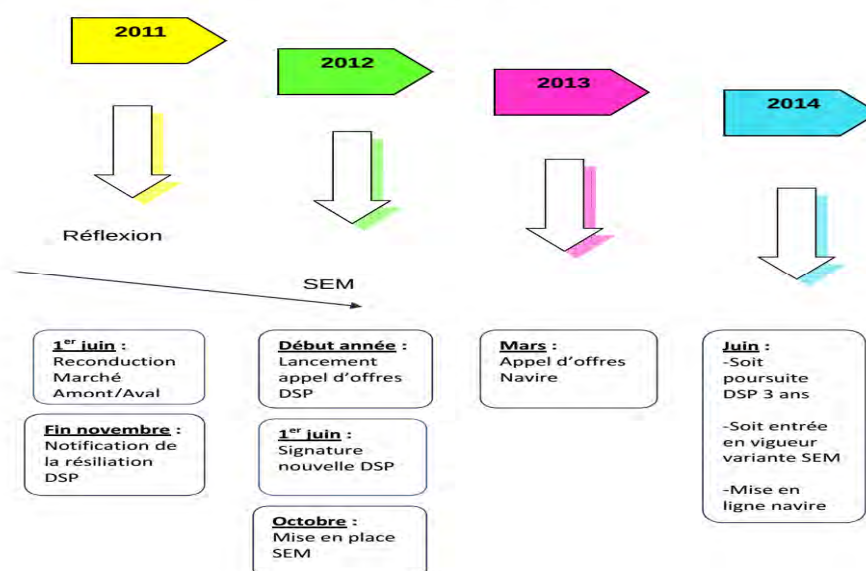
Toutefois, selon les auteurs du rapport, la défiscalisation pourrait ramener le coût de construction du navire à 8 M€ ; si la structure « SEM » n'était pas éligible, il serait possible de créer une société privée, filiale de la SEM, à la fois pour porter la défiscalisation et pour faire office de bailleur au futur exploitant privé. En guise d'exemple, le rapport « *Jouffray-Forin* » cite le cas de l'avion ATR42-500 qui dessert l'aéroport de Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁸.

1.3. LA RENÉGOCIATION IMMÉDIATE DES CONTRATS PUBLICS DE LA DESSERTE INTERNATIONALE ENTRE HALIFAX ET SAINT-PIERRE

L'ensemble des conclusions qui précèdent amènent les auteurs du rapport à recommander de mettre un terme anticipé à la délégation de service public (DSP) régissant la desserte internationale, sachant que par ailleurs, le marché public « *amont / aval* » est reconductible d'année en année au 1^{er} juin. Le motif principal est de réduire les coûts en supprimant les doublons entre la DSP et le marché public de prestations, via une DSP unique.

Le calendrier, envisagé au moment de la rédaction du rapport « *Jouffray-Forin* », est alors le suivant :

Programmation envisageable DSP et SEM :



Source :rapport CGEDD-IGAM de juin 2011.

¹⁸ On pourrait aussi citer, dans un domaine identique, la société de développement et d'investissement des îles de Loyauté (SODIL), société d'économie mixte (SEM) de Nouvelle-Calédonie, qui a financé et exploite le navire à grande vitesse « *BETICO 2* », pour la liaison « *fret* » et « *passagers* » entre les îles de Loyauté et l'île des Pins, au travers d'une société par action simplifiée (SAS) détenue à 100% par la SODIL.

Concernant la résiliation de la DSP, les auteurs du rapport ont envisagé différentes possibilités théoriques (résiliation pour motif d'intérêt général, pour faute du délégataire ou cas de force majeure) en reconnaissant qu'une expertise juridique serait nécessaire et qu'une indemnisation serait difficilement évitable (confer annexe 10, page 82).

2 - LES ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE DEPUIS LE RAPPORT « JOUFFRAY-FORIN »

Des évolutions sont apparues depuis la rédaction du rapport du CGEDD-IGAM en juin 2011, ainsi qu'une remise en cause de certaines des conclusions, entre autres sur l'exploration des possibilités de résiliation anticipée de la DSP.

2.1. LA RENÉGOCIATION DES CONTRATS PUBLICS DE LA DESSERTE INTERNATIONALE NE PEUT PAS INTERVENIR AVANT AOÛT 2016

Au cours de l'été 2012, conformément à ce que suggéraient les auteurs du rapport, le service des affaires juridiques et institutionnelles (SAJI) de la délégation générale à l'Outre-mer (DéGéOM) a fait le point concernant les possibilités de résiliation de la DSP relative à la liaison « *Halifax / Saint-Pierre* ».

2.1.1. Certaines possibilités de résiliation de la délégation de service public s'avèrent inopérantes, comme le présentait le rapport « *Jouffray-Forin* »

La résiliation de la DSP pour cas de force majeure semble devoir être tout de suite écartée car rien n'indique qu'un tel cas se réalise ou puisse se réaliser prochainement. Même une avarie sérieuse du navire, voire une interdiction de naviguer¹⁹, pourrait ne pas constituer un tel cas car le délégataire aurait la possibilité d'armer un autre navire. C'est du reste ce qui s'est passé au début de la DSP puisque l'outil de desserte à l'origine était le navire « *Dutch Runner* », remplacé fin juin 2010 par le navire « *Svendborg* », puis à nouveau remplacé fin août 2010 par le navire « *Fusion* ».

S'agissant de la faute et selon le SAJI de la DéGéOM, le contrat de DSP prévoit bien la possibilité de déchéance du délégataire en cas de « *faute d'une particulière gravité et de manquements graves et répétés du délégataire à ses obligations contractuelles (art IV.8.1)* ». Pour autant, le SAJI souligne que l'objet principal de la desserte est respecté (50 rotations annuelles entre Halifax et Saint-Pierre).

Certes, le rapport « *Jouffray-Forin* » a mis en évidence que la société « *TSI* » du groupe « *Girardin* », délégataire, a manifesté peu d'allant sur la transmission de documents administratifs mais il précise que les pénalités financières prévues au contrat de DSP pour de tels manquements n'ont pas été appliquées, ce qui ne peut dès lors pas constituer une faute caractérisée. En outre, le SAJI atteste que depuis peu, la société « *TSI* » respecte ses obligations administratives.

¹⁹ Le rapport du CGEDD-IGAM a souligné que le navire « *Fusion* » a été retenu deux fois en Espagne, dont la dernière fois le 2 mars 2010 pour 20 jours soit juste avant son affectation à la desserte maritime internationale d'Halifax / Saint-Pierre, pour un relèvement de 33 déficiences sur 55 au total de la base de données internationales « *Equasis* ».

2.1.2. Par ailleurs, le délégataire n'a pas voulu renégocier et l'État n'a pas pris le risque de dénoncer la délégation de service public

Le cas de résiliation le plus sérieux, qui a été relevé par les auteurs du rapport, est le motif d'intérêt général, que le SAJI a identifié sous différentes formes : la variation des besoins satisfaits par le service public, la volonté de la personne publique de modifier le mode de gestion du contrat, le fait que le délégataire ne présente plus les garanties requises...

Toutefois, le SAJI a indiqué que cette perspective engendrerait des indemnités subséquentes pour le délégataire qui limiteraient les économies attendues d'une telle résiliation. Il a alors incité la préfecture de Saint-Pierre et Miquelon à renégocier le contrat en s'appuyant sur certaines stipulations de l'annexe 12 de la DSP qui fixe le montant de la subvention forfaitaire versée à la société « TSI » : « *dans le cadre d'une réponse à appel d'offres, les données sont établies sur des bases qui par nature ne sauraient être constantes sur la durée de la délégation de service public* ».

La société « TSI » n'a pas voulu renégocier la DSP, ce que du reste avait anticipé le SAJI. Mais, ce faisant, le contrat public n'a pas été résilié, contrairement à la proposition des auteurs du rapport.

Pourtant, afin d'évaluer l'indemnité de résiliation de la DSP au profit du délégataire, le rapport « *Jouffray-Forin* » a donné des éléments précis et probablement assez complets, qu'il a demandé d'expertiser (confer annexe 10, page 81) tout en envisageant un risque financier peu élevé, mais sans le chiffrer:

- « *des frais de rupture raisonnables et dûment justifiés des contrats conclus pour la bonne exécution de la DSP, sauf substitution du délégant ou d'un nouvel exploitant ;*
- *des frais directement engagés par le délégataire pour la bonne exécution du contrat ;*
- *une indemnité pour manque à gagner prenant en compte la moyenne des résultats annuels nets avant impôts constatée des trois derniers exercices écoulés, multipliée par le nombre d'années restant à courir, dans la limite maximale de trois années d'indemnisation, augmentée d'un pourcentage d'indexation égal à la moyenne de ceux relevés localement au cours des trois dernières années ;*
- *une indemnité à hauteur de la valeur non amortie des investissements qu'il a financés et qui ont été remis au concédant ;*
- *les dommages causés par le délégataire ;*
- *le maintien des contrats de travail qui liaient le délégataire à ses personnels. ».*

Sans se substituer à cette expertise juridique et surtout financière qui ne semble pas avoir eu lieu, la mission IGA-CGEDD ne peut que constater qu'une partie des coûts supportés par l'État dépend de la conjoncture et donc que leur absence ne génère pas de préjudice pour le délégataire, en cas de dénonciation.

Les trois principaux éléments constitutifs de la dépense publique, dont le montant est passé de 2,5 M€ par an lors de la précédente DSP (sur un périmètre plus large) à 3,9 M€ en 2014, sont :

- la subvention forfaitaire d'équilibre de l'activité commerciale de transport maritime entre Halifax et Saint-Pierre, seul élément structurel et non conjoncturel ;

- un complément à cette subvention pour écart de change par rapport à une parité fixe contractuelle de 1,60 CAD²⁰ par euro, prévu dans le contrat de DSP (annexe 12)²¹ ;
- un autre complément à cette subvention au titre d'une surcharge de coût de carburant, dénommée « *Bunker Adjustment Factor (BAF)* »²², avec un indice 100 de référence au moment de la conclusion de la DSP à 600 CAD la tonne de « *Marine Gas Oil (MGO)* ».

Sans revenir sur les différentes démonstrations du rapport du CGEDD-IGAM précisant que le taux de change et le niveau du BAF pris comme référence dans le contrat de DSP étaient erronés, voire injustifiés, au désavantage de l'État, la sous-direction des politiques publiques (SPP) de la DéGéOM indique, dans une note de novembre 2013 que : « *Les coûts de la DSP (environ 6 M€ par an) ont fortement évolué par application des clauses d'ajustement (+70%) sur l'effet de change et sur le prix du carburant, dans un contexte depuis 2009 où le dollar canadien et les produits pétroliers se sont nettement renchérissés.* ».

Comme évoqué dans l'introduction, le rapport « *Jouffray-Forin* » évalue, aux conditions de 2010, le besoin de financement à 3,5 M€, desserte inter-îles comprise (confer annexe 10, pages 72 et 80), mais avec un seul navire et sinon à 4,0 M€ avec deux navires²³. Hors desserte inter-îles, le besoin de subvention serait de 3,3 M€²⁴.

Aussi, si la DSP avait été résiliée fin novembre 2011 et si une nouvelle DSP avait été signée en juin 2012, comme le suggérait les auteurs du rapport (confer tableau infra, I^{ère} partie §1.3), l'Etat aurait été susceptible d'économiser de l'ordre de 11 M€²⁵ ((6-3,3)*4 ans) jusqu'au terme de l'actuelle DSP en août 2016.

Naturellement, il aurait fallu retrancher l'indemnité de résiliation anticipée de la DSP à verser à la société « *TSI* » du groupe « *Girardin* ». Sachant, par ailleurs, que le marché public « *amont / aval* » n'était à l'époque conclu que pour un an reconductible, il suffisait d'y mettre fin en juin 2012, comme suggéré, sans indemnité quelconque.

A ce stade, il est bien sûr difficile d'évaluer si l'indemnité de résiliation eut été aussi importante que l'économie évaluée ci-dessus d'environ 11 M€. Par ailleurs, un contentieux né de la rupture d'une DSP n'est jamais aisé à assumer et peut s'avérer dispendieux.

Quoi qu'il en soit, comme la rédaction du présent rapport a lieu un peu plus d'un an avant la fin de l'actuelle DSP, une renégociation de cette DSP n'apparaît plus aussi évidente qu'elle pouvait l'être au moment des conclusions du rapport CGEDD-IGAM de juin 2011.

Il faut donc attendre août 2016 pour bénéficier, via un nouveau cadre contractuel, d'une économie pour l'État, ce qui laisse augurer, comme on le verra, d'un calendrier serré.

²⁰ CAD : dollar canadien, abréviation officielle selon la norme ISO 4217.

²¹ Pour mémoire, la part des dépenses en dollars canadiens au titre de la DSP est de l'ordre de 85 à 90%.

²² Depuis le premier choc pétrolier de 1974, le prix du fret est assorti d'un taux de BAF en pourcentage pour tenir compte de la fluctuation des coûts du carburant.

²³ Le coût d'un deuxième navire pour la rotation inter-îles est de 700 K€ ; la suppression de la rotation inter-îles par le navire unique fait économiser environ 200 K€, le surcoût global est donc de 500 K€.

²⁴ MM Jouffray et Forin évaluent le surcoût, net des recettes commerciales, de la desserte inter-îles à 0,18 M€, arrondi ici à 0,2 M€.

²⁵ Chaque année, l'économie serait de 2,7 M€ par différence entre la subvention actuelle de 6 M€ et la subvention cible sur le même périmètre 3,3M€. Et ceci concerne 4 ans, de mi 2012 à mi 2016.

2.1.3. Enfin, la renégociation du marché « *amont / aval* » a conduit à une forte majoration de l'aide de l'État

Si l'État n'a pas pu renégocier la DSP, il a en revanche renégocié chaque année le marché « *amont / aval* ».

La première renégociation à l'été 2011 du marché « *amont / aval* » avec la société TMSI/AV du groupe « *Girardin* » a permis une baisse du coût pour l'Etat de 1,762 M€ en 2011 à 1,577 M€ en 2012²⁶, le marché passant d'une base annuelle d'environ 2,0 M€ à 1,6 M€. La renégociation de 2012 n'a ajouté qu'un différentiel modéré d'inflation, la base annuelle étant majorée de 100 K€.

En revanche, la renégociation en 2013²⁷ a conduit à une forte augmentation de ce coût à 2,327 M€ pour l'année 2014, due à une tarification à la prestation et non plus au forfait²⁸, à laquelle l'Etat n'a pu s'opposer, faute de concurrence. La majoration est ainsi de 541 K€, soit 33%.

Ceci est un argument supplémentaire pour créer les conditions d'une réelle concurrence dans l'attribution de la future DSP.

2.2. UN AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT REND L'ÉTAT RESPONSABLE DE LA DESSERTE INTER-ÎLES ENTRE SAINT-PIERRE ET MIQUELON

La conclusion du rapport « *Jouffray-Forin* » d'avoir une seule desserte maritime de bout en bout, comprenant la desserte internationale et la desserte inter-îles, outre sa plus grande rentabilité, prenait également sa source dans une analyse juridique conduisant à rendre l'État responsable de l'acheminement du fret de Saint-Pierre à Miquelon, et non le Conseil territorial (CT).

Toutefois, n'ayant pas de certitude absolue sur ce point, les auteurs du rapport ont envisagé un concours du CT à cette desserte unique sous forme d'une convention avec l'État (confer annexe 10, page 69), étant entendu que la participation du CT à la SEM relevait également du fait que le CT assurait le financement de la desserte « *fret* » inter-îles.

L'avis n°388 855 du conseil d'État, rendu le 29 juillet 2014, sur la desserte inter-îles (confer annexe 6), bien que confortant l'analyse juridique contenue dans le rapport précité, change les données du problème. Selon cet avis : « *Il en résulte que si la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon est compétente pour organiser les transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles et de leurs ports, elle ne l'est pas pour organiser les transports réguliers de biens ou de fret pour la desserte de ces îles et de leurs ports, notamment pour desservir l'île de Miquelon-Langlade au départ du port de Saint-Pierre. Cette compétence appartient à l'État et à lui seul.* ».

²⁶ Cette baisse provient de la suppression de la compensation entre la grille tarifaire de la DSP et celle utilisée par les clients (confer 1.1.1. supra). La négociation avait englobé d'autres points que la mission n'a pas analysés précisément car ceci ne faisait pas partie de la commande.

²⁷ Le contrat « *amont / aval* », à la rédaction du rapport, court du 31 décembre 2013 au 16 août 2016, date de fin de la DSP. Ce contrat a été passé avec la société « *Transport Service Miquelon (TSM)* », successeur de la société « *TMSI/AV* » du même groupe « *Girardin* ».

²⁸ La facturation est faite à la tonne traitée en différenciant les lots « *Full Container Load (FCL)* » des lots « *Less than Container Load (FCL)* ».

2.2.1. La lecture de l'avis du conseil d'État

Au cours des entrevues que la mission IGA-CGEDD a pu avoir, il est apparu que certaines personnalités de l'archipel avaient une interprétation restrictive de la responsabilité de l'État quant à l'acheminement de fret de Saint-Pierre à Miquelon, limitant sa responsabilité au fret international²⁹.

Du reste, cette interprétation restrictive préexistait à l'avis rendu par le conseil d'État puisque le rapport « *Jouffray-Forin* » précise que : « *la DéGéOM, interrogée sur ce point, indique que le rattachement de la desserte inter-îles à la collectivité territoriale se fait en rapport aux pouvoirs d'intervention du conseil régional dans le développement économique, pouvoirs reconnus à la collectivité territoriale de St-Pierre-et-Miquelon (article LO 6414-1 du CGCT).* ».

Cette interprétation restrictive semble toujours perdurer auprès de certains élus, même après l'avis rendu par le conseil d'État. Mais, si seul un recours au contentieux permettrait d'établir une jurisprudence, la mission IGA-CGEDD considère que la rédaction de l'avis est sans ambiguïté.

L'État est donc seul responsable de l'acheminement de l'ensemble du fret entre Saint-Pierre et Miquelon, quel que soit son statut douanier.

2.2.2. Les conséquences de l'avis du conseil d'État

L'avis du conseil d'État conduit à mettre en place un troisième contrat public concernant la desserte inter-îles sous la responsabilité de l'État, responsable de la DSP pour la desserte internationale et du marché public « *amont / aval* ».

Le président du CT a indiqué à la préfecture de Saint-Pierre et Miquelon qu'il mettait fin, à la date du 25 mars 2015 (confer annexe 7), au financement de la desserte « *fret* » inter-îles assurée par le navire « *Aldona* », armé par la société « *Transport Logistique Inter-îles (TLI)* » appartenant au groupe « *Girardin* ».

Quoiqu'il en soit, l'État est contraint de passer rapidement un contrat public. La mission revient sur ce point infra (confer II^{ème} partie, §1.3.5 et 2.1).

2.3. LE CONSEIL TERRITORIAL ENTEND FAIRE CONSTRUIRE DEUX FERRIES

Dans le prolongement de cet abandon de la desserte « *fret* » inter-îles par le Conseil territorial (CT) au détriment de l'État, et peut-être de façon paradoxale, le CT souhaite acquérir deux ferries pour le transport de passagers et de leurs véhicules, mais aussi de fret, entre Saint-Pierre, Miquelon et Fortune (Terre-Neuve, Canada).

²⁹ Fret transitant sous douanes sur le port de Saint-Pierre, les opérations douanières étant faites à Miquelon.

2.3.1. Pour le transport de passagers, de véhicules et de fret

Le président du CT a la volonté d'acquérir un ferry pour le transport des passagers et des marchandises entre Saint-Pierre, Miquelon et Fortune depuis déjà un certain nombre d'années puisqu'une rencontre portant notamment sur ce point a eu lieu le 3 décembre 2010 avec la ministre chargée de l'Outre-mer (confer annexe 8 et site Internet du CT).

Pour autant, alors que le rapport « *Jouffray-Forin* » mentionne deux rencontres avec le président du CT (respectivement le 1^{er} février et le 4 avril 2011), il n'évoque pas ce projet. Plus récemment, le président du CT a décidé, non plus de faire construire un ferry mais deux ferries.

Il n'a pas souhaité recevoir la mission IGA-CGEDD³⁰ pour éviter selon lui des suspicions de concurrence déloyale, au motif qu'il souhaite soumissionner la prochaine DSP de desserte maritime, si celle-ci intégrait la liaison jusqu'au port de Fortune (Terre-Neuve, Canada).

Ainsi, dans de multiples déclarations effectuées sur son blog et même officiellement en conseil (confer annexe 8), le président du CT désire réorienter l'approvisionnement de l'archipel, à partir de Terre-Neuve via un port proche de l'archipel et non plus en Nouvelle Écosse via le port d'Halifax, en utilisant deux ferries, non seulement pour le transport des passagers et de leurs véhicules, mais également pour assurer la desserte maritime « *fret* ».

2.3.2. Ce qui a des conséquences à la fois sur la desserte internationale et sur la desserte inter-îles ainsi que sur la société d'économie mixte

Cette orientation du CT a évidemment des conséquences sur la desserte maritime « *fret* » dans son ensemble.

Tout d'abord, s'il est avéré que l'approvisionnement en fret de Saint-Pierre-et-Miquelon par Terre-Neuve (presqu'île de Burin) est une solution logistiquement viable et ne renchérit pas plus le coût des produits importés que par la Nouvelle Écosse (Halifax), alors l'orientation du président du CT doit être sérieusement étudiée par l'État. La mission IGA-CGEDD apporte des éléments d'éclairage sur ce point infra (confer II^{ème} partie, §1.2).

Ensuite, si la solution des ferries offre une réponse sur la desserte inter-îles en matière de « *fret* », remplaçant ainsi le contrat public avec la société « *TLI* » du groupe « *Girardin* » qui arme le navire « *Aldona* », alors là aussi l'orientation du président du CT doit être étudiée par l'État. La mission IGA-CGEDD développe ce point infra (confer II^{ème} partie, §1.3.4).

Il est certainement de l'intérêt général de l'État et du CT, ainsi que du bon emploi des crédits publics, d'éviter un cloisonnement des décisions et des investissements. C'était le sens de l'idée du rapport « *Jouffray-Forin* » de la création d'une société d'économie mixte (SEM) réunissant tous les acteurs publics pour la construction d'un navire dédié³¹.

³⁰ Message du président du CT du 28 novembre 2014 envoyé au préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon.

³¹ (confer annexe 10, page 77) : « (...) l'exhaustivité des partenaires publics et privés paraît recommandée, de manière à organiser d'une part une association complète d'acteurs jouant aujourd'hui d'une posture de cloisonnement, d'autre part la neutralisation croisée des entrepreneurs, et à ne pas leur laisser de champ pour des opérations, toujours possibles, de concurrence externe. ».

A ce stade des discussions, la mission IGA-CGEDD observe que le consensus entre tous les acteurs publics³², initialement constaté par MM Jouffray et Forin sur le projet de SEM (confer I^{ère} partie, §2.3), a disparu (confer annexe 8 : extraits du blog du président du CT).

Enfin, d'après les éléments d'information recueillis par la mission, le CT a lancé un appel d'offres pour la construction de deux ferries similaires (« *sistership* ») de petite taille (mixte « *Ro-Ro (Roll on-Roll-off)* ») et passagers³³, dans le cadre d'un budget maximum de 30 M€.

Cette procédure, engagée par un avis de pré information publié au JOUE³⁴ le 6 octobre 2014, comporte deux étapes. La première, close le 10 décembre 2014, visait à sélectionner au moins 5 et au plus 6 chantiers navals jugés capables de construire les deux navires.

À la connaissance de la mission, le CT n'a pas reçu le nombre d'offre permettant de lancer la deuxième étape. Celle-ci demandait aux candidats retenus de remettre un projet au niveau de l'avant-projet sommaire, détaillant les conditions de réalisation, avant le 4 mars 2015. Le budget annoncé, de 30 M€, semble avoir été jugé trop limité. Le cahier des charges des navires ne devait être remis qu'aux seuls candidats retenus.

La mission n'a pas eu accès à des informations plus détaillées.

2.4. UN PROJET DE PORT DE TRANSBORDEMENT À SAINT-PIERRE A ÉTÉ ÉLABORÉ DEPUIS LE RAPPORT « JOUFFRAY-FORIN »

La dernière évolution à signaler depuis la remise du rapport du CGEDD-IGAM en juin 2011, majeure quoique encore aléatoire, est le projet de terminal à conteneurs et de desserte maritime régionale à Saint-Pierre.

A aucun moment, les auteurs du rapport n'ont mentionné cette perspective sans doute car elle n'était pas aussi réfléchie et parce qu'elle n'était peut-être pas autant défendue et portée par des responsables politiques qu'aujourd'hui.

De fait, dans le cadre de ses entrevues, la mission IGA-CGEDD a noté l'enthousiasme et le volontarisme de madame la secrétaire d'Etat au développement et à la francophonie, élue de Saint-Pierre-et-Miquelon.

2.4.1. L'explication du projet de port de transbordement dit « *hub* »

Selon l'étude du MEDEF local qui a été remise à la mission IGA-CGEDD, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est aux portes d'un marché de consommation et de production

³² Le rapport « *Jouffray-Forin* » souligne qu'un consensus semble se dessiner à propos de la SEM (confer annexe 10, page 82) : « *Sans tarder, un consensus, qui existe aujourd'hui en apparence chez tous les partenaires locaux sauf peut-être de la part de l'actuel délégataire, doit être recherché et formalisé, avec la nécessaire expertise juridique et financière des services de l'État pour poser les prémisses de la création de la SEM et de l'investissement.* ».

L'État prend même acte de cette perspective dans une note de novembre 2013 de la sous direction des politiques publiques (SPP) de la DéGéOM en précisant : « *Constitution d'une structure commune construite autour de l'État et de la collectivité : le Conseil territorial se montre actuellement disposé à entamer ce rapprochement avec l'État ; dans ce cadre, il conviendrait que le Conseil territorial ne s'engage pas pour une durée plus qu'annuelle sur son contrat de desserte inter-îles ; (...).* ».

³³ D'une capacité de moins de 200 passagers et 500 UMS, aptes à naviguer à moins de 20 miles nautiques des côtes, longueur d'environ 50 m, vitesse de 15 à 20 nœuds, forte manœuvrabilité...

³⁴ Journal officiel de l'Union européenne.

très riche et dense (ovale sur la carte), comprenant l'est canadien (Québec, Montréal, Toronto, Ottawa), la région des Grands Lacs (Chicago, Detroit, Cleveland), la Nouvelle-Angleterre (Boston, Portland), Terre-Neuve et la Nouvelle-Ecosse (Halifax).

Saint-Pierre-et-Miquelon est surtout positionné à l'entrée du Golfe du Saint-Laurent traversé par des lignes maritimes provenant d'Europe du Nord et de la Méditerranée et qui rejoignent le port de Montréal et proche de l'axe « Rotterdam-Le Havre-New-York ».

Le port de Montréal est l'un des derniers dans le monde à être très en amont d'un grand fleuve avec un trafic maritime annuel de 1,3 à 1,4 millions de conteneurs d'équivalent-vingt-pieds (EVP), bien qu'étant limité en tirant d'eau (ce qui limite la taille des navires) et pouvant être pris par les glaces en hiver.



Source : étude du MEDEF.

Les 3 lignes sur l'Europe du nord

- La ligne SLCS1/GEX1 en alliance entre Hapag-Lloyd, OOCL et MSC



Port Rotation

Westbound: Antwerp - Bremerhaven - Le Havre - Liverpool - Montreal
Eastbound: Montreal - Liverpool - Antwerp - Bremerhaven - Le Havre

Les deux lignes sur la Méditerranée

- La ligne MCA par Hapag-Lloyd



Ligne MCA eastbound

A titre de comparaison, le port canadien d'Halifax en Nouvelle Ecosse, qui est face à l'océan Atlantique et qui n'est jamais gelé, ne reçoit que 400 000 conteneurs EVP par an, mais il est éloigné des grands centres de consommation (1 400 km de Montréal et 2 700 km de Chicago).



Halifax ou l'intégration des activités « fret » et « croisière »

Source : étude du MEDEF.

Du point de vue international, le transport maritime s'est adapté à la demande et s'est orienté vers une recherche de productivité qui a poussé au gigantisme des navires, afin de diminuer le coût de revient marginal du transport d'un conteneur EVP. Le tableau suivant montre l'évolution des capacités d'emport des navires de transport maritime au fur et à mesure du temps.



Légende : TEU = EVP

Source : étude du MEDEF.

Ainsi, si les plus récents navires sont capables de transporter maintenant jusqu'à 18 000 conteneurs EVP³⁵, ils ne peuvent pas rejoindre le port de Montréal.

Les deux photographies suivantes montrent la différence de taille et de capacité d'emport entre un navire capable de rejoindre le port de Montréal (1^{ère} photographie) et un navire transatlantique (2^{ème} photographie) nécessitant d'accoster dans un port en eaux profondes avec suffisamment de tirant d'eau³⁶.



Porte conteneurs du Saint-Laurent

³⁵ Et même un peu plus de 19 000 TEU, pour les plus récents

³⁶ Le tirant d'eau est la hauteur de la partie immergée du bateau qui varie en fonction de la charge transportée.

Source : étude du MEDEF.



Baptême du CMA CGM Jules Verne (16.000 EVP) le 4 juin 2013

Source : étude du MEDEF.

Le projet du terminal à conteneurs de Saint-Pierre consiste donc à créer un port en eaux profondes pour accueillir des navires de transport maritime de très grande capacité et de fort tirant d'eau, venus d'Europe du Nord et de Méditerranée en transbordant les marchandises sur des navires de moindre capacité et de plus faible tirant d'eau mais capables de rejoindre Montréal et d'autres ports canadiens et américains.

La photographie suivante du port de transbordement ou « *hub* » d'Algésiras (Espagne) montre le transfert de charge sur un même quai d'un grand navire (à droite) vers des navires plus petits (à gauche) :



Source : étude du MEDEF.

La photographie suivante indique l'emplacement du possible futur port en eaux profondes de Saint-Pierre et Miquelon par rapport au port actuel :



Source : étude du MEDEF.

2.4.2. La fin annoncée de l'actuelle desserte internationale en cas de réalisation du projet

Si le projet de port de transbordement ou « *hub* » de Saint-Pierre se concrétise dans les années à venir, il est évident que la problématique récurrente de la desserte de l'archipel et de son désenclavement logistique n'existera plus.

En effet, les importateurs de l'archipel pourront s'approvisionner directement à partir d'Europe grâce aux navires venus des ports de l'axe « *Le Havre-Rotterdam* » et même des ports de Méditerranée.

Par ailleurs, dans l'étude du MEDEF sur le projet de terminal à conteneurs et de desserte maritime régionale à Saint-Pierre remise à la mission IGA-CGEDD³⁷, il est bien spécifié qu'un navire effectuera la liaison « *Saint-Pierre / Montréal* ». Or, lors des entrevues avec les importateurs, il a été constaté que la plupart d'entre eux s'approvisionnaient à Montréal et transféraient ensuite leurs marchandises à Halifax pour utilisation de la desserte internationale sur Saint-Pierre. Là encore, si le projet de « *hub* » se réalise, les importateurs de l'archipel pourront s'approvisionner directement à partir de Montréal.

³⁷ La mission IGA-CGEDD n'a pas inclus en annexe du rapport cette étude du MEDEF en raison de données confidentielles ; elle s'est contentée d'en extraire des photographies et quelques éléments d'information générale.

IIÈME PARTIE LES CHOIX FINALEMENT POSSIBLES

1 - LES PROBLÉMATIQUES DE LA DESSERTE « *FRET* » DE L'ARCHIPEL

1.1. L'ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE LES ATTENTES DES CLIENTS ET L'AIDE DE L'ÉTAT

S'agissant des marchandises, les clients attendent un approvisionnement régulier et suffisamment fréquent et rapide depuis l'Europe et l'Amérique du Nord, des échanges faciles au sein de l'archipel, la possibilité d'exporter notamment vers Terre-Neuve, une relation commerciale simple avec les acteurs du transport maritime et une tarification raisonnable, prévisible et suffisamment stable.

La puissance publique entend répondre aux attentes de la population et contribuer au développement économique de l'archipel, dans un cadre financier maîtrisé et intégrant les tensions des finances publiques françaises. Elle souhaite ne pas avoir à intervenir de façon constante dans l'organisation des services et les relations entre les clients et les acteurs du transport.

1.1.1. Les fournisseurs et les clients sont en Europe et au Canada continental mais les relations sont en croissance avec Terre-Neuve

Les importateurs saint-pierrais ou miquelonais travaillent pour l'essentiel avec des fournisseurs du Canada continental, des Etats-Unis du centre nord ou de France métropolitaine. L'essentiel des marchandises transportées est dans le sens des importations et provient majoritairement de la région de Montréal ou de son *hinterland* (Ontario, Chicago...) et dans une moindre mesure de celle d'Halifax ou d'Europe.

Pour les commandes effectuées en métropole qui représentent de l'ordre de 20 % à 25% de l'importation, les importateurs s'adressent à un transitaire qui organise la prestation de transport. Le principal transitaire est le groupe « *Alliance Europe* », qui a une agence au Havre. Les flux viennent par navire porte-conteneurs depuis les grands ports de la Manche et de la Mer du Nord, en particulier Anvers et Rotterdam. Ces lignes desservent Montréal et Halifax. Les produits importés d'Europe restent en transit douanier international lors du passage sur le sol canadien.

Pour les commandes nord américaines, les importateurs ont l'habitude de s'adresser à des fournisseurs implantés dans la région de Montréal ou, dans une moindre mesure, dans celle d'Halifax.

Des particuliers de l'archipel viennent faire leurs achats sur Terre-Neuve et bénéficient de la péréquation tarifaire assez large que les distributeurs canadiens nationaux appliquent d'un bout à l'autre du Canada. Ainsi, les biens de consommation courante disponibles dans les commerces des villes de Terre-Neuve peuvent être d'un prix sensiblement inférieur à ceux pratiqués sur l'archipel. Des écarts standards de 30% ont été mentionnés. Cet avantage doit être cependant relativisé car cette péréquation tarifaire résulte d'une pratique commerciale intra-canadienne confortée par les acteurs politiques et non d'une réalité économique.

Certains importateurs, qui ont des liens avec des grossistes implantés à Terre-Neuve, ont constaté que les prix proposés par ces grossistes, dans le cadre d'une relation professionnelle, sont aussi voire plus élevés que ceux pratiqués au détail.

La mission n'a pas reçu d'informations montrant que le réel développement économique de Terre-Neuve modifierait de façon sensible l'organisation des approvisionnements et des productions au profit de cette grande île.

Les exportateurs ont des clients à Terre-Neuve et en métropole. Ces flux sont limités mais il importe d'en faciliter le développement.

Le besoin de transport de fret depuis Halifax reste donc prépondérant. Une liaison entre l'archipel et la presqu'île de Burin répondrait par ailleurs aux attentes des habitants de l'archipel.

1.1.2. Un approvisionnement régulier et au moins hebdomadaire

Les clients (importateurs et exportateurs) ont été habitués à une desserte hebdomadaire³⁸ avec Halifax, sauf exception en période creuse³⁹. Les importateurs soulignent en effet l'importance de la régularité, car la population bénéficie au moins depuis 2009 d'une grande fiabilité des escales. Auparavant, depuis au moins 1983 jusqu'en 2008⁴⁰, elle disposait d'une double desserte : vers Halifax et vers la presqu'île de Burin à Terre-Neuve, cette dernière étant assurée par un navire nettement plus petit que celui assurant la liaison avec Halifax. L'accident dramatique du navire « *Cap Blanc* », le 2 décembre 2008, utilisé alors pour cette liaison de proximité, a clos cette desserte, reprise ensuite par la société « *Transport Logistique Inter-îles (TLI)* » appartenant au groupe « *Girardin* », hors délégation de service public.

Les liaisons entre Saint-Pierre et Miquelon sont hebdomadaires l'hiver et bi hebdomadaires à la belle saison. Le nombre mensuel minimum de rotations fixé dans la convention entre le Conseil territorial (CT) et la société « *TLI* » passe de quatre pendant les trois mois les plus creux à huit pendant les trois mois les plus forts, c'est-à-dire deux par semaine. Au total, au moins 50 et au plus 70 rotations par an sont subventionnées.

Les liaisons avec Terre-Neuve se font actuellement dans un cadre strictement commercial via le port de Fortune, situé sur la presqu'île de Burin, juste en face de l'archipel. Leur fréquence est irrégulière et leur régularité fluctuante en fonction de l'importance du trafic. A la belle saison, elles sont au moins hebdomadaires et souvent bi hebdomadaires. Annuellement, il y aurait une trentaine de rotation. Des acteurs économiques ont réclamé une desserte régulière sur Terre-Neuve et soulignent que c'est une condition *sine qua non* du développement des relations commerciales dans les deux sens.

Les liaisons locales tant au sein de l'archipel qu'avec Terre-Neuve servent au fret et au transport de voitures utilisées essentiellement par les saint-pierrais pour leurs loisirs.

³⁸ Alors qu'un rapport de l'IGF en 2006 soulignait que la liaison depuis la métropole desservait, par un passé assez lointain, l'archipel toutes les cinq semaines et proposait une fréquence de quinzaine, la présente mission en reste donc à une fréquence hebdomadaire.

³⁹ On peut noter un creux en janvier et février, mois durant lesquels une desserte de quinzaine pourrait suffire.

⁴⁰ Confer annexe 10, page 18.

En conséquence, la liaison depuis Halifax doit avoir une fréquence hebdomadaire. Une liaison hebdomadaire et plus fréquente l'été, voire sur demande, entre Saint-Pierre, Miquelon et la presqu'île de Burin répond aux attentes des habitants de l'archipel. Fiabiliser la liaison avec Terre-Neuve serait effectivement un plus par rapport à la situation actuelle, même si les volumes à transporter sont limités.

1.1.3. Une prestation de transport simple à un prix maîtrisé et raisonnable pour les clients

Les importateurs, particulièrement les plus petits d'entre eux, attendent une prestation simple. N'avoir qu'un seul interlocuteur assurant les prestations portuaires, notamment le groupage/dégroupage (confer introduction) et le transport maritime, facturés selon des prix administrés, est pour eux sécurisant.

La forfaitisation de l'effet dû à la variation du prix des carburants en soutes (le « *Bunker Adjustment Factor* » ou « *BAF* »), décidée par l'Etat à l'automne 2009, après plus d'un an de tension, et toujours en vigueur, a été appréciée.

Le niveau des prix payés pour la prestation de transport maritime et, le cas échéant, de groupage/dégroupage, est sensible. Aujourd'hui, dans le « *panier de la ménagère* », le prix du fret payé par les importateurs pèse pour environ 3,3 % en moyenne. En effet, le coût total de la desserte « *Halifax / Saint-Pierre* » est de l'ordre de 9 M€ par an (confer tableau ci-dessous), ce qui correspond à un peu moins de 10 % de la valeur des produits consommés dans l'archipel, exprimée en prix de vente aux particuliers⁴¹. Or, l'État subventionne les 2/3 du coût total. Il reste donc un tiers des 10 % à charge des consommateurs.

Le tableau suivant montre la répartition des recettes du groupe « *Girardin* » dans la DSP entre la subvention versée par l'État et ce qui a été payé par les clients (importateurs et exportateurs) au titre du fret :

coût en milliers d'euros	2011	2012	2013
contribution totale de l'Etat	5764	6238	5949
fret payé par les clients	3083	3064	2999
recette totale du groupe "Girardin"	8847	9302	8948
Part de l'Etat	65%	67%	66%

Source : mission.

Alors même que la proportion entre l'aide d'État et le coût total est restée constante, il ressort des analyses que la mission a conduites (confer annexe 4) que les frets payés (« *BAF* » inclus) par les clients entre Halifax et Saint-Pierre sont restés stables depuis 2005, tandis que le coût de la vie dans l'archipel a cru de 25 %⁴².

source IEDOM	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	T3 2014
inflation de l'année		2%	3%	4%	-0,80%	4,50%	4%	4%	2%	0,2%
base 100 en fin 2005	100	102	105	109	108	113	118	123	125	125

⁴¹ MM Jouffray et Forin évaluent les importations exprimées en prix à la consommation (hypothèse de marge brute de distribution de 33 %, sur la valeur taxes douanières incluses) à 94,8 M€ en 2010, page 63 de leur rapport.

⁴² Indice des prix à la consommation à Saint-Pierre et Miquelon, publiés par l'IEDOM.

Or, si les prix du fret avaient suivi l'inflation depuis 2005 (+25%), ils n'auraient pesé que de l'ordre de 0,8 % (25 % de 3,3 %) en sus dans l'inflation générale de l'archipel, si la chaîne commerciale n'avait pu en intégrer tout ou partie dans son effort de productivité. Ils auraient permis à la puissance publique de réduire de 12 à 13 % son effort, allégé de 750 000 € par an, par rapport aux 6 M€ actuels.

L'attention de la mission n'a pas été attirée sur des défauts majeurs des grilles actuelles. En première approche, elle recommande d'agir sur leur niveau global sans en modifier la nomenclature ni les poids respectifs.

Les prix du fret entre Saint-Pierre et Miquelon sont modiques. Le chiffre d'affaires actuel est de l'ordre de 95 000 € (93 930 € en 2012). Le taux de subvention est de l'ordre de 90 %⁴³. Ceci est justifié par la volonté politique de ne pas pénaliser les 600 habitants qui vivent et travaillent à Miquelon.

La mission a toutefois noté le caractère particulièrement bas du coût du passage d'une voiture entre Saint-Pierre et Miquelon (60 € aller/retour). A titre de comparaison, le prix du passage aller/retour entre Quiberon et Belle-Île (Morbihan) est compris entre 174 et 385 € selon la longueur. Il est de 244 € à 673 € pour l'île d'Yeu (Vendée). Certes, les tarifs réservés aux îliens y sont bien moins élevés et homogènes avec ceux pratiqués pour la liaison entre Miquelon et Saint-Pierre. Ainsi, s'il est légitime de maintenir des prix bas pour les résidents de Miquelon pour leurs déplacements sur l'île chef lieu, les déplacements des Saint-Pierrais pour leurs vacances à « *Miquelon / Langlade* » sont de la même nature que ceux des métropolitains du continent qui passent leurs vacances dans les îles. Une hausse reste à envisager, pour l'essentiel des véhicules transportés qui concernent ce type de déplacement des Saint-Pierrais. Une mise au niveau de la métropole conduirait à accroître des recettes de fret de l'ordre de 10 à 15 %. Même si les contrats de transport diffèrent (dans l'archipel, c'est un contrat de transport de marchandise sous connaissement ; pour les îles de métropole, c'est le plus souvent un contrat de passage avec « *bagages* », la voiture étant juridiquement un bagage), il n'y a pas de raison que les prix ne soient pas comparables.

1.1.4. La concertation sur la définition et la mise en œuvre des services est déficiente

Il existe actuellement un observatoire du fret maritime international qui est présidé par le préfet et constitué de deux membres qualifiés issus des milieux économiques de l'archipel et de toutes les directions de l'État concernées. Cet observatoire, après une longue période de léthargie, a été réuni le 15 janvier 2015 par le préfet ; il a donné lieu à un tour de table sur la qualité de la desserte attendue.

Il apparaît nécessaire que l'État dispose d'un relais plus large avec les milieux économiques de l'archipel, qui puisse apporter à l'État un état des pratiques, des besoins en matière de desserte « *fret* » et émettre un avis sur les propositions établies par les services et sur lesquelles le préfet jugera utile d'avoir un éclairage. A ce titre, la mission suggère que la composition de l'observatoire soit élargie à un représentant de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA) et à des personnalités qualifiées.

⁴³ Subvention de 13 750 € par rotation, plafonnée à 70 rotations par an.

Ces personnalités seraient choisies pour leur connaissance des besoins des professionnels et des habitants et/ou leur connaissance des pratiques maritimes, en évitant des conflits d'intérêt avec le délégataire en place.

La mission suggère que l'observatoire soit réuni au moins une fois par semestre et avant le lancement de toute consultation relative à la future DSP.

La mission s'est interrogée sur l'intérêt d'associer dans cet observatoire les élus des trois collectivités locales. Elle n'a pas d'avis tranché sur ce point. Mais, en tout état de cause, il serait, selon elle, opportun que le préfet recueille leur avis sur les grandes lignes du cahier des charges de la future DSP et les associe à une réunion annuelle faisant un bilan de sa mise en œuvre.

1.1.5. Une aide d'État qui reste à un niveau élevé

L'État dépense environ 6 M€ par an au titre de la desserte «*Halifax / Saint-Pierre* ». Comme le montre le tableau ci-dessous, cette somme est assez stable.

Aide d'Etat en milliers d'euros	2011	2012	2013	2014
DSP Part fixe	2560	2598	2637	2677
DSP Indexation changes et soutes	1442	2063	1629	1200
total DSP	4002	4661	4266	3877
Amont Aval	1762	1577	1683	2243
total desserte internationale Halifax Saint Pierre	5764	6238	5949	6120

Source : mission.

La baisse notable du dollar canadien en 2014 et de la variation du prix des carburants en soutes («*BAF*») en fin 2014, après une pointe en 2012, a pesé favorablement. Le coût correspondant passe ainsi de 2 063 K€ en 2012 à 1 200 K€ en 2014. La majeure partie de ce montant provient du taux de change, étant noté que 85 à 90 % des dépenses de l'opérateur de la DSP, sont faites en dollar canadien (affrètement, soutes, services portuaires à Halifax...).

L'évolution défavorable du coût du marché «*amont/aval*» a été évoquée supra (confer II^{ème} partie, §2.1.3).

Depuis la rédaction du rapport «*Jouffray-Forin*», le budget annuel consacré par l'Etat est donc resté stable, avec une forte hausse du prix des prestations «*amont / aval*» en 2014, compensée partiellement par un moindre poids de l'indexation due au taux de change.

1.2. LES DESSERTES MARITIMES POSSIBLES DE L'ARCHIPEL

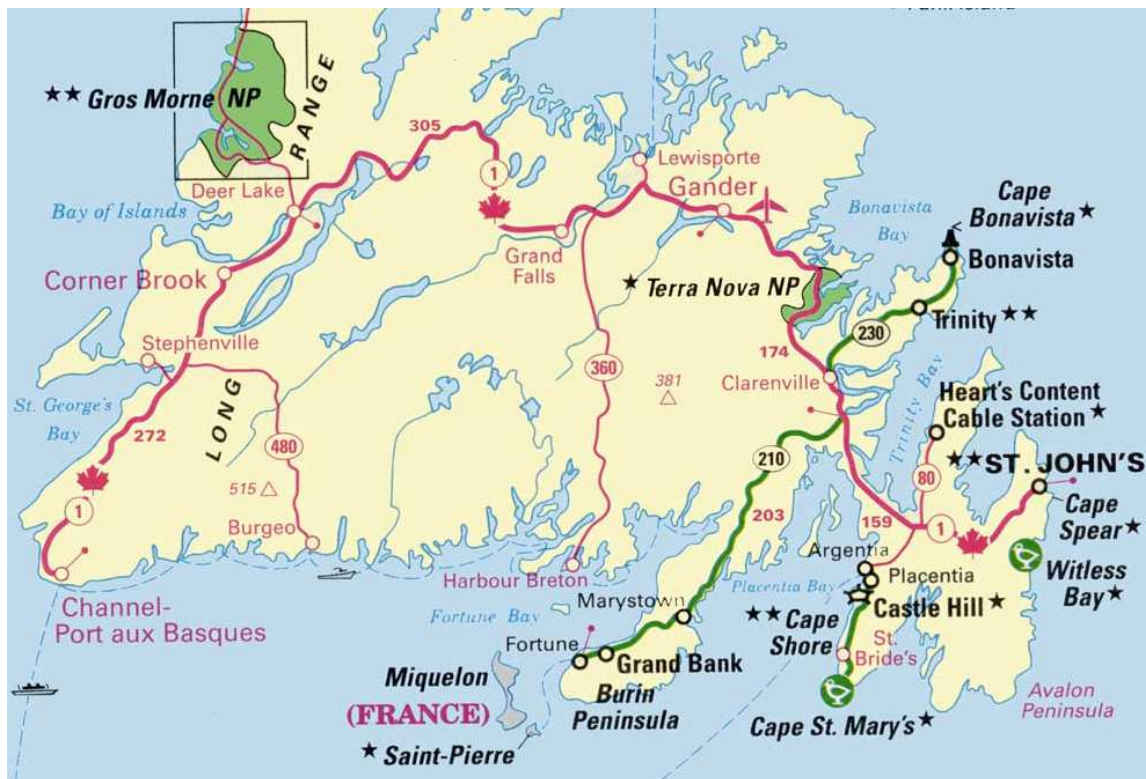
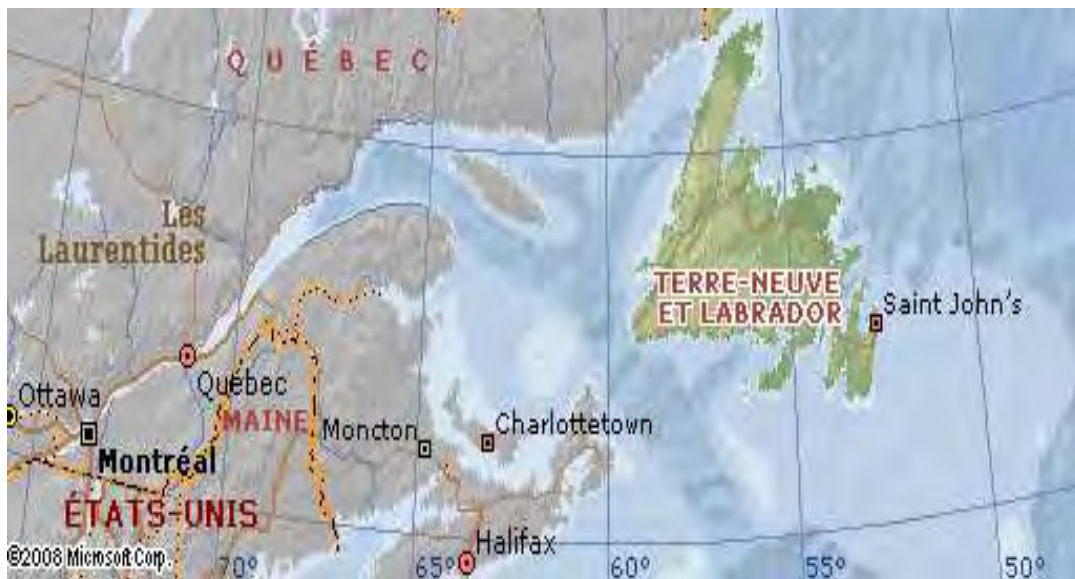
Au cours de ses entrevues sur l'archipel, la mission a entendu un certain nombre d'importateurs qui souhaitent une réorientation des liaisons maritimes vers Terre-Neuve. La mission estime que les conditions ne sont pas encore remplies.

1.2.1. Trois routes, dont deux via Terre-Neuve, desservent Saint-Pierre

Les flux d'Europe ne peuvent venir raisonnablement que via Halifax ou Montréal. Il existe une liaison via Reykjavík, en Islande, qui dessert le port d'Argentia en Terre-Neuve. Ses tarifs et sa fréquence ne sont pas compétitifs par rapport à ceux des lignes qui desservent directement le Canada.

Comme déjà indiqué, la grande majorité des produits de consommation vient du Canada continental ou de son hinterland.

La desserte de Saint-Pierre part donc dans tous les cas de Montréal ou d'Halifax. Ceci pourrait changer si le grand port de transbordement voit le jour.



Source : extrait d'une carte routière et touristique de Terre-Neuve.

Comme on le voit sur les deux cartes ci-dessus, outre la liaison maritime directe actuelle depuis Halifax, il existe deux chaînes logistiques principales vers Saint-Pierre, via la presqu'île de Burin, qui sont assurées par :

- un navire bi hebdomadaire entre Montréal ou Halifax et Saint-John's, sous pavillon canadien (compagnie « *Océanex* »), complété par une traction routière de 360 km jusqu'au port de Fortune (routes n°1 et 210), et un autre navire jusqu'à Saint-Pierre ;

- un ferry quotidien (compagnie « *Marine Atlantique* ») entre North Sydney (au Nord d'Halifax) et Port-aux-Basques (extrémité sud-ouest de Terre-Neuve), complété d'une route longue de 950 km jusqu'à Fortune (routes n°1 et 210), et un autre navire jusqu'à Saint-Pierre.

Dans les deux cas, les 200 derniers kilomètres jusqu'à Fortune se font sur une route secondaire (la route n°210) dont la viabilité hivernale est plus incertaine.

1.2.2. Le coût pour les importateurs est sensiblement plus élevé par Terre-Neuve que par la liaison maritime directe à niveau de subvention publique équivalent

Depuis Halifax, le coût du transport jusqu'à Saint-Pierre d'un grand conteneur (40 pieds, sec, c'est-à-dire non réfrigéré) est, selon la société d'études « *Delta solutions* »⁴⁴ :

- via la compagnie « *Océanex* », de 4 231 € (le groupe « *Alliance Europe* », grand transitaire de la place et spécialisé sur les importations venues d'Europe, a indiqué 4 097 € rendu au port de Fortune, ce qui correspond à environ 5 100 € rendu au port de Saint-Pierre ; l'écart provient sans doute de différences sur les conditions particulières) ;
- via la compagnie « *Marine atlantique* », de 4 777 €.

Il est de 2 983 € par la liaison maritime directe, et de 2 346 € si les marchandises viennent d'Europe.

Ainsi, le coût d'un transit via Terre-Neuve est d'au moins 1 260 € par grand conteneur supérieur au coût via la liaison directe actuelle (par Halifax). Le passage plus rapide par Port-aux-Basques coûte 546 € (12%) de plus que par Saint-John's.

Il faut certes rappeler que ce coût pour l'importateur via la liaison directe « *Halifax / Saint-Pierre* » n'est rendu possible que grâce à des contrats publics qui coûtent 6 M€/an à l'État. La société « *Delta solutions* » estime qu'il suffirait d'une subvention de 4,5 M€ pour ramener les coûts des frets via Terre-Neuve au niveau de ceux pratiqués actuellement via la liaison directe. Comme la mission le démontre plus loin, il suffit d'une subvention d'environ 4,3 M€/an⁴⁵ pour assurer un service hebdomadaire principal « *Saint-Pierre / Halifax* » complété par un service d'appoint au moins hebdomadaire « *Saint-Pierre / Fortune* », avec les prix du fret actuels.

⁴⁴ Source : étude « *Delta solutions* » sur les coûts d'approvisionnement de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon ; étude commanditée par le Conseil territorial, dans le cadre du projet d'acquisition de ferries, avec un taux de change pris à 0,71€/\$CAN (en date du 6 janvier 2015).

⁴⁵ Au §2.4 ci-dessous, il est démontré que la desserte complète, incluant l'inter-île, nécessite une subvention de 5,1 M€. Celle-ci coûte environ 900 K€, pour une recette commerciale de 100 K€. Le besoin de subvention des dessertes sur Halifax et Fortune est donc de 5,1-0,9+0,1 = 4,3 M€.

De ce fait, avec une subvention égale à 4,3 M€/an, les coûts pour les importateurs, nets de subvention, du transport « *Halifax / Saint-Pierre* » d'un grand conteneur seraient d'environ 150 €⁴⁶ plus élevés par la liaison passant par le port de Saint-John's que par la liaison maritime directe. Ce surcoût serait porté à 700 € (environ 150 + 546) par la liaison routière par Port-aux-Basques.

1.2.3. Les délais dépendent des conditions météorologiques et sont plus longs en général via Terre-Neuve que par la liaison directe, ce qui génère des risques et des surcoûts

La société « *Delta solutions* » note que le temps de transit entre Halifax et Saint-Pierre est de 6 jours via la ligne maritime « *Océanex* », et de 24h via la liaison essentiellement routière par Port-aux-Basques. Il est de 2,5 jours via la liaison maritime directe « *Halifax / Saint-Pierre* ». Ces délais sont tous théoriques.

La chaîne logistique par Saint-John's est la plus complexe car elle comprend quatre passages portuaires (Halifax, Saint-John's, Fortune et Saint Pierre) et trois moyens de transport (navire, camion, navire). Chaque passage portuaire génère un aléa significatif. Le maillon routier, particulièrement les 200 km finaux en presqu'île de Burin, subit l'hiver un aléa important. En outre, l'hiver, la liaison maritime entre Fortune et Saint-Pierre n'est qu'hebdomadaire, ce qui peut générer un temps d'attente à quai. Un délai de 10 à 12 jours ne semble pas improbable.

Si la chaîne logistique par Port-aux-Basques est la plus rapide et la plus fiable l'été, car le transit portuaire d'un ferry est normalement rapide et la route sans problèmes, il n'en est pas de même l'hiver. Avec les aléas routiers déjà signalés, un délai de 4 à 5 jours ne sera pas l'exception.

La chaîne logistique actuelle prend 3 à 4 jours au pire sauf exception. L'organisation calée sur un chargement le vendredi à Halifax permet, y compris lors du mauvais temps d'hiver, une mise à disposition des marchandises tous les lundi matin à Saint-Pierre.

En résumé, si le délai de Halifax à Saint-Pierre peut descendre à 24h par Port-aux-Basques à la belle saison, il est de 3 à 4 jours par la liaison maritime directe, comme via Port-aux-Basques l'hiver. Il est de 10 à 12 jours par Saint-John's. Certains importateurs confirment cette estimation en évoquant un délai supplémentaire par rapport à la liaison directe d'une semaine voire davantage.

Par ailleurs, comme la société « *Delta solutions* » le note, le passage par « *Port-aux-Basques* » impose un dédouanement au Canada, car « *North Sidney* », le port de départ de la liaison assurée par la compagnie « *Marine Atlantique* », ne peut traiter des produits sous douane. Ce dédouanement génère des coûts et entraîne des restrictions d'entrée pour certains produits français. Ainsi, les produits venus d'Europe doivent passer par la liaison de la compagnie « *Océanex* » et donc subir un délai d'acheminement plus long que via la liaison maritime directe, avec un risque de retard additionnel l'hiver.

⁴⁶ Le trafic moyen étant de l'ordre de 1 250 grands conteneurs par an, en équivalence, une réduction de la subvention de 200 K€ accroît le prix de 150 €.

Les importateurs rencontrés ont alerté la mission sur l'importance de ce délai qui pour eux entraînent un risque commercial important sur les produits venus d'Europe compte tenu des délais de péremption déjà bien entamés par le transport transatlantique.

De plus, ces temps de transport additionnels vont se traduire par des surcoûts. Il faut, en effet, ajouter, au moins pour le fret venu d'Europe, un coût de location complémentaire des conteneurs facturé par les armateurs aux clients. Il est à noter que la société « *Delta solutions* » est peu diserte sur ces écarts de délais d'acheminement.

En conclusion, il ressort que la liaison « *Halifax / Saint-Pierre* » par Saint-John's est un peu plus coûteuse que la liaison maritime directe et prend 10 à 12 jours de plus, ce qui met en péril la commercialisation des produits frais venus d'Europe, compte tenu des dates de péremption. Et la liaison Halifax / Saint-Pierre par Port-aux-Basques est potentiellement inadaptée aux produits importés d'Europe, à cause du dédouanement obligatoire ; elle est plus coûteuse que la liaison maritime directe. Son délai d'acheminement est plus court à la belle saison et équivalent en dehors.

1.3. L'ORGANISATION DE LA DESSERTE MARITIME ET L'EXPLOITATION PORTUAIRE À SAINT-PIERRE DE RÉFÉRENCE

1.3.1. Les deux segments maritimes « *Halifax / Saint-Pierre* » et dessertes locales ont des besoins de capacité bien différenciés

Le besoin annuel de transport, entre Halifax et Saint-Pierre, peut être évalué à l'import à 2 500 « *équivalent vingt pieds (EVP)* »⁴⁷, 300 véhicules et un nombre limité d'encombrants ou hors normes par an. Sur la base de 50 rotations annuelles, en prévoyant des pics d'approvisionnement, la capacité du navire doit être de 100 EVP, 10 poids lourds ou 20 voitures⁴⁸ et une capacité en colis lourd.

De façon à ne pas être contraint en hauteur, il vaut mieux que les véhicules soient chargés, comme c'est le cas actuellement, sur le pont. Un accès en « *Ro-Ro (Roll on-Roll-off)* » (confer I^{ère} partie, §1.2.1) est à privilégier pour sa souplesse, pour limiter le besoin de moyens de levage peu disponibles dans l'archipel, aux seuls colis lourds, ce qui n'arrive que quelques fois par an. Ceci est compatible avec un navire de 70 mètres de long comme le suggère le rapport « *Jouffray-Forin* ».

La capacité du navire assurant les dessertes locales peut être bien inférieure. Une dizaine de poids lourds ou 20 voitures avec une capacité en colis lourds suffit. Un navire de 40 mètres peut convenir.

1.3.2. Un seul navire fortement motorisé peut convenir pour assurer l'ensemble des besoins

Une des grandes conclusions du rapport « *Jouffray-Forin* » est de construire un navire unique « *à tout faire* » pour les dessertes internationale et inter-îles.

⁴⁷ Conteneur d'environ 6 mètres de long, par 2,5 mètres de large et 2,5 mètres de hauteur.

⁴⁸ C'est-à-dire un linéaire de 120 mètres.

Le tableau analytique ci-dessous confirme qu'un navire fortement motorisé, qui va croiser à 18 nœuds, pourra faire, chaque semaine d'hiver, un aller et retour « *Halifax / Saint-Pierre* » et une double rotation locale entre Miquelon et Saint-Pierre et entre Fortune et Saint-Pierre, avec une marge de sécurité de 58 %, ce qui permet d'assurer le service même par mauvais temps.

A la belle saison, les conditions étant plus clémentes, une marge de sécurité de 27 % est suffisante et elle permet d'assurer en plus une deuxième double rotation locale.

rotations hebdomadaires	distance aller Miles nautiques	navire rapide (18 nœuds)			navire plus lent (12 nœuds)		
		en mer	au port	total	en mer	au port	total
desserte hivernale							
Halifax -Saint Pierre A/R	340	40	40	80	60	40	100
Saint Pierre Miquelon A/R	25	3	10	13	4	10	14
Saint Pierre Fortune A/R	25	3	10	13	4	10	14
total				106			128
marge sur la semaine				58%			31%
desserte en belle saison							
Halifax -Saint Pierre	340	40	40	80	60	40	100
Saint Pierre Miquelon 2 A/R	50	6	20	26	8	20	28
Saint Pierre Fortune 2 A/R	50	6	20	26	8	20	28
total				132			156
marge sur la semaine				27%			8%

Source : mission.

Par contre, un navire moins motorisé, comme l'actuel navire « *Fusion* », qui croise à 10-12 nœuds, peut assurer l'été, une rotation « *Halifax / Saint-Pierre* » (340 miles nautiques-aller) et une double rotation sur Miquelon et Fortune (25 miles nautiques chacune-aller). Sa marge de sécurité de 31 % est suffisante l'été. En revanche, cette marge de sécurité tombe à 8% si l'on ajoute une deuxième rotation locale dans la semaine, ce qui ne permet pas de maintenir, dans les conditions réelles, le planning et la régularité des dessertes, même en conditions standard. L'hiver, le navire ne peut faire, comme actuellement, qu'une seule rotation « *Halifax / Saint-Pierre* » par semaine.

Le navire unique ne pourra dépasser 70 mètres, car le port de Miquelon ne peut accueillir, de façon sûre, des navires plus longs. En l'état actuel, le port de Fortune à Terre-Neuve a les mêmes contraintes. La mission a appris que la ville de Fortune envisage des travaux d'extension mais lie cela à un équilibre économique que la seule desserte de l'archipel français ne semble pas apporter. Un navire de 70 mètres de long est suffisamment gros pour pouvoir naviguer en sécurité entre Halifax et Saint-Pierre, comme déjà évoqué.

Un navire unique de 70 mètres de long, fortement motorisé, répond donc aux besoins de dessertes. Comme indiqué plus haut, il a la capacité de charge requise.

1.3.3. Un navire unique doit être construit spécifiquement, mais la perspective du port de transbordement ne permet pas de l'amortir

Un navire de 70 mètres avec une forte motorisation et des capacités de transport, telles que mentionnées ci-dessus, a toute probabilité de ne pas exister ou d'être indisponible selon un grand courtier maritime basé en France. C'est d'ailleurs le constat auquel étaient arrivés MM. Jouffray et Forin.

Ceci provient notamment de ce qu'un tel navire est plus coûteux à l'exploitation qu'un navire aussi motorisé mais plus long. La consommation d'un navire, pour une vitesse donnée et un poids donné, décroît avec sa longueur. Ce que les plaisanciers savent bien est aussi vrai pour un navire de charge. La vitesse de coque ou vitesse limite d'un navire de 70 mètres est de l'ordre de 20 nœuds. A partir de 16 nœuds, sa consommation devient une fonction fortement croissante de sa vitesse. Ceci fait que les armateurs privilégient, pour le fret, des navires rapides plus longs ou des navires plus courts moins rapides.

Des navires plus lents comme le « *Fusion* » sont pour cette raison plus courants. De même, des navires d'une quarantaine de mètres et des navires de type « *supply* »⁴⁹, pour les liaisons locales, existent en nombre.

Aussi, si l'on tient à avoir un navire unique pour l'ensemble des rotations, comme l'ont indiqué MM Jouffray et Forin, il faut le faire construire.

La mission confirme la faisabilité d'une telle construction tout en notant que le budget mentionné dans le rapport de 2011 est sans doute à réévaluer. Un budget de 20 à 25 M€ a été prononcé par le courtier. Ce dernier a indiqué à la mission que ce montant doit être pris avec beaucoup de précaution car une part importante du coût et aussi des délais tient à l'importance des études de définition et de conception. Or, celles-ci sont fonction du degré de spécificité du navire.

Dans le cas d'une construction, il est important de s'assurer que, selon toute probabilité, il sera utilisable sur les services prévus pour au moins 15 à 20 ans, car la valeur de revente d'un tel navire peut se révéler en deçà de sa valeur non amortie. En particulier, s'il nécessite des travaux d'adaptation pour répondre à d'autres demandes.

Or, comme mentionné supra, dès la mise en fonction du grand port de transbordement, un navire de 70 m n'est plus utile. Il est trop petit pour la desserte sur Montréal ou Halifax, la société « *NACT* » envisageant un navire de 1 000 à 3 000 EVP. Il est surdimensionné pour les seuls besoins des dessertes locales.

Le projet de grand port, s'il est confirmé, ne laisse pas assez de temps pour amortir un tel navire. La société « *NACT* » envisage une ouverture au plus tôt en 2020. Ce qui est optimiste. La mission estime que, de ce fait, ce navire ne sera exploité sur cette liaison que de l'ordre de cinq ans, de 2016, date de fin de la DSP actuelle, à 2021, date au plus tôt, selon elle, de la mise en service du grand port⁵⁰. C'est trop peu pour l'amortir. Ce n'est que courant 2016 qu'il sera établi si ce projet verra le jour ou non.

⁴⁹ Navire d'approvisionnement d'une île ou d'une plateforme pétrolière, voire d'un gros navire qui ne vient pas à quai ou qui reste au large.

⁵⁰ S'agissant du calendrier, les porteurs du projet de port de transbordement envisagent au plus tôt le démarrage des travaux en 2016, compte tenu des délais pour boucler le plan de financement et réaliser les procédures (débat public, enquêtes...) préalables à la délivrance de l'autorisation des travaux. De fait, ce serait un record de boucler l'autorisation d'un tel projet de près de 300 M€ (montant de l'investissement de première phase estimé par le président de la société « *NACT* », promoteur du projet) en moins de deux ans. Un délai de 3 à 4 ans, conduisant à un démarrage des travaux en 2018 n'aurait rien d'anormal. De même, compte tenu de l'importance du chantier et des aléas climatiques qui freinent les travaux, un délai de moins de trois ans entre le « *premier coup de pioche* » et le premier navire en escale opérationnelle n'apparaît pas réaliste. Considérer un démarrage du port de transbordement en 2021 reste volontariste et ne peut résulter que d'un consensus fort aux différents niveaux concernés.

1.3.4. Deux navires sont nécessaires pour assurer les dessertes maritimes, le plus petit pouvant être un ferry mixte « passagers, voitures accompagnées et fret »

Comme on ne peut raisonnablement disposer d'un navire « *tout en un* », la desserte maritime en fret de l'archipel requiert, à l'horizon 2016, deux navires : un comparable au Fusion actuel et l'autre adapté à la desserte locale entre l'archipel et la presqu'île de Burin.

Les deux navires envisagés par le Conseil territorial (CT) ne sont pas susceptibles d'assurer la liaison « *Halifax / Saint-Pierre* », tant pour des raisons de capacité que de tenue à la mer. Par contre, le projet du CT est adapté à la desserte locale. Sa capacité à transporter des engins lourds ou hors normes spécifiques sera à étudier finement. De même que les modalités de transport des matières dangereuses. Ainsi, le CT pourrait, s'il le souhaite, faire en sorte que les ferries qu'il envisage puissent couvrir les besoins de la desserte « *fret* » inter-îles et avec Terre-Neuve. Le CT a la volonté de mettre en ligne ses ferries à l'été 2016. Ce calendrier semble être volontariste.

Le besoin de transport local est pérenne, quel que soit le devenir du projet de port de transbordement. Car l'exploitation du port va nécessiter de multiples échanges avec Terre-Neuve, comme explicité infra (confer II^{ème} partie, §1.4.1). La réponse à la croissance du trafic sera d'augmenter la fréquence. Les deux navires nécessaires pour la desserte maritime en fret de l'archipel existent sur le marché de l'affrètement ; le plus petit navire peut, sous certaines conditions, être remplacé par un ferry apporté par le CT.

1.3.5. Un opérateur unique pour la manutention sur les ports de Saint-Pierre et de Miquelon impliquant une délégation de service public unique

La dimension restreinte du port de commerce actuel de Saint-Pierre, comme la continuité des services entre le navire de Halifax et le navire local, conduit à privilégier une exploitation unique.

Si l'entreprise de manutention qui décharge les conteneurs du navire de Halifax et met à disposition les marchandises sous cartons ou sur palettes dans le hangar du port n'est pas la même que celle qui prépare le chargement à destination de Miquelon, il faut définir avec soin l'interface entre elles, qui pourra toujours être une source de contentieux en cas d'avarie. Il apparaît inutile que ce soit l'État qui prenne à sa charge la gestion des interfaces entre ces partenaires.

Selon les tâches confiées à chacune, un deuxième hangar ou une séparation en deux du hangar existant peut être nécessaire. En outre, chacune doit avoir accès à un moyen de levage adapté, ce qui, concrètement, conduit à doubler certains matériels.

Il est donc hautement souhaitable que la même entreprise de manutention assure la totalité des opérations sur le port de Saint-Pierre, y compris le saisissage⁵¹ et le dé-saisissage sur chacun des deux navires. L'exploitation des deux navires peut être assurée par des armateurs distincts mais il convient de confier à un acteur unique la responsabilité de l'ensemble des maillons.

⁵¹ Opération qui consiste à solidariser les charges avec le navire pour éviter tout mouvement intempestif lors de la navigation.

La mission recommande donc fortement qu'à l'échéance unique de la DSP de desserte et du marché dit « *amont-aval* », le 16 août 2016, l'État puisse confier à un seul opérateur, éventuellement en groupement, la totalité des dessertes maritimes en fret et des services associés.

1.3.6. L'exploitation du port de Saint-Pierre est déficiente

Le port de Saint-Pierre, comme celui de Miquelon, forment un ensemble portuaire qui constitue le dernier port d'État et qui n'est pas placé sous le statut de « *grand port maritime* ».

Il n'existe pas de concessionnaire du port de commerce. La gestion est assurée par la direction des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM) qui joue d'une part, le rôle d'une direction des territoires et de la mer en métropole et d'autre part, celui d'un service technique du Conseil territorial, en tant que mis à disposition⁵².

Le Conseil territorial (CT) dispose d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) couvrant le port de plaisance et de certains autres ouvrages tels la cale de halage.

Un hangar pour les opérations portuaires, notamment pour le groupage/dégroupage, appelé à remplacer l'existant vétuste, est en cours de construction sous maîtrise d'ouvrage du CT. La sécurisation du port est partielle.

Il n'y a pas de dynamique de développement ni de réflexion coordonnée sur le plan de développement et d'organisation du port. La DTAM n'a pas les personnels ou l'expertise nécessaire, mis à part la capitainerie qui relève hiérarchiquement du DTAM et assure son rôle de façon normale.

Les interventions sur le port de commerce sont exclusivement financées sur les crédits de l'État, à l'exception de recettes modiques des AOT. Elles sont limitées aux travaux indispensables, sans vision d'ensemble.

Alors que le financement normal des infrastructures portuaires repose largement sur des droits de port, il n'en existe pas à Saint-Pierre-et-Miquelon au sens du code des transports. Le dit « *code* » prévoit explicitement la possibilité par l'État d'en instituer. Les droits de port sont appliqués sur les navires qui font escale et les marchandises chargées ou déchargées selon un cadre type national. L'autorité, qui en fixe le niveau, peut moduler les tarifs et, notamment, décider l'exonération de certains navires, ou certaines marchandises selon des critères généraux. Leur niveau serait alors fixé par le concessionnaire et ils seraient collectés par la douane et perçus par lui. A défaut de concessionnaire, l'État les fixerait et les percevrait⁵³.

Le droit de port est une rémunération pour services rendus et non une taxe fiscale⁵⁴. Il ne rentre donc pas dans le champ de compétence du CT.

⁵² Convention du 12 décembre 1989 entre le préfet et le président du Conseil général, approuvée par arrêté ministériel du 13 mars 1990 (JO du 21 avril).

⁵³ Selon l'article R5753-8 du code des transports « *Pour l'application de l'article R. 5321-2 à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'autorité chargée de fixer les taux des redevances mentionnées à l'article R. 5321-1 est le concessionnaire ou, en l'absence de concessionnaire, le préfet.* ».

⁵⁴ Une décision du conseil constitutionnel n°76-92 L du 06/10/1976 reconnaît en effet aux droits de port le caractère de redevance pour services rendus et non celui des recettes fiscales.

Actuellement, il existe des taxes portuaires qui semblent être de nature fiscale, car leur perception n'engage pas les bénéficiaires quant au fonctionnement du port. Elles sont définies par le CT. Elles portent notamment sur les navires qui font escales au port : un droit d'aiguade et des droits de quai au profit de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA). Le CT a également institué des taxes sur la marchandise débarquée appelé « *droit de débarquement* », au profit des collectivités.

Il existe d'autres taxes sur les marchandises, comme l'octroi de mer. Une simplification des taxes fiscales serait opportune pour en améliorer la lisibilité et éviter toute confusion avec des redevances devant servir au port.

2 - LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

2.1. UNE EXPLOITATION DE LA LIGNE SAINT-PIERRE ET MIQUELON EN CONTINUATION DE L'EXISTANT JUSQU'EN AOÛT 2016

Il résulte des analyses précédentes qu'il convient d'assurer la soudure entre la fin de la convention de subvention par le Conseil territorial (CT) à la société « *Transport Logistique Inter-îles (TLI)* » du groupe « *Girardin* », opérateur de la desserte inter-îles, le 25 mars 2015 et le démarrage envisagé du service global le 17 août 2016.

Il faut noter que le délai de mise en œuvre d'une nouvelle desserte est, au moment où la mission formule ses recommandations, particulièrement court. Par ailleurs, en cas d'appel d'offres, la durée d'un tel marché, de moins de 18 mois, ne serait pas attractive pour un nouvel entrant, alors même que seule la société « *TLI* » est directement opérationnelle pour assurer la desserte sur cette période. La probabilité que seule la société « *TLI* » réponde à un appel d'offres est donc forte.

La mission suggère d'entamer avec le groupe « *Girardin* » les négociations lui permettant de reprendre la convention actuelle à la place du CT. Il conviendra que la préfecture puisse faire prendre un engagement de maintien des tarifs et des conditions offertes aux clients. Alors même que la subvention a fortement augmenté et que le rapport « *Jouffray-Forin* » pointait le fait que les coûts fixes de l'affrètement sont intégralement répercutés, voire plus, par la société « *TLI* », dans le haut niveau de la subvention, la mission ne peut que recommander à l'État de s'attacher à en réduire le niveau. Néanmoins, elle est consciente que les conditions ne sont pas remplies pour obtenir un effort important de l'exploitant.

Il est important que l'État garde, jusqu'au bout, la possibilité de procéder à une réquisition de l'opérateur actuel, la société « *TLI* » et son navire « *Aldona* », dans l'hypothèse où l'exploitant n'accepte pas le *statut quo*, étant rappelé que la négociation avec le CT avait débuté sur des exigences du groupe « *Girardin* » d'un subventionnement beaucoup plus important que celui qui a été finalement accepté⁵⁵.

⁵⁵ Par un courrier du 1^{er} juillet 2013, le président du CT informe le préfet que la société « *TLI* » demande 18 000 € par rotation, étant rappelé que précédemment le CT versait 10 550 € et que la convention actuelle prévoit le versement de 13 750 € par rotation à la société « *TLI* ».

Recommandation n°1 : Négocier la continuation de l'exploitation pour la desserte « fret » entre Saint-Pierre et Miquelon avec maintien des tarifs actuels et au plus le niveau actuel de subvention. A défaut, procéder à une réquisition.

2.2. UNE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC UNIQUE POUR LES DESSERTES INTERNATIONALES « HALIFAX / SAINT-PIERRE » ET « FORTUNE / SAINT-PIERRE » ET INTER-ILES « SAINT-PIERRE / MIQUELON » D'AOÛT 2016 À 2021

2.2.1. Pour répondre aux besoins de la population et du développement économique de l'archipel

La mission propose, pour les raisons explicitées plus haut (confer II^{ème} partie, §1.1.2), que la délégation de service public intègre une rotation hebdomadaire entre Halifax et Saint-Pierre et deux rotations au moins hebdomadaires, selon la saison, entre Saint-Pierre et Miquelon d'une part et Saint-Pierre et Fortune d'autre part. La mission estime que le surcoût de 150 000 €/an de la rotation entre Saint-Pierre et Fortune (confer §2.2.3 ci-dessous) est opportun, compte tenu du développement des relations économiques avec Terre-Neuve. Une fréquence garantie entre l'archipel et Terre-Neuve est nécessaire au développement des exportations.

Comme évoqué supra (II^{ème} partie, §1.1.3), le champ des prestations intégrées dans la DSP devra :

- reprendre celui du marché actuel « amont /aval » pour ce qui est de la liaison « Halifax / Saint-Pierre » (confer II^{ème} partie, §1.1.3 ci-dessus),
- intégrer, en les formalisant, les prestations existantes sur la liaison « Saint-Pierre / Miquelon »,
- intégrer une liaison « Saint-Pierre / Fortune » en définissant avec soin, sur la base des pratiques existantes, les prestations de manutention, voire d'empotage /dépotage, sur le port de Fortune.

2.2.2. Pour éviter les problèmes soulevés par le rapport « Jouffray-Forin » sur la coexistence de deux contrats publics

Comme explicité précédemment (confer II^{ème} partie, §1.3.5), la mission recommande de n'avoir qu'un seul partenaire privé en face de lui, car la gestion des interfaces sera au mieux source de surcoûts liés à des doublons et au pire un lieu de frictions permanentes pénalisant la qualité du service rendu.

Recommandation n°2 : Rechercher un opérateur unique assurant, d'août 2016 à 2021, la totalité de la desserte « fret » sous délégation de service public, à savoir une desserte principale hebdomadaire sur Halifax et des dessertes secondaires, au moins hebdomadaires, entre Saint-Pierre, Miquelon et Fortune sur Terre-Neuve et les prestations portuaires dans les limites actuelles.

2.3. L'ÉQUILIBRE ENTRE LES FRETS PAYÉS PAR LES CLIENTS ET LA SUBVENTION DE L'ÉTAT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ

Aujourd'hui, comme indiqué plus haut, le prix du fret payé par les clients est indépendant de la variation du prix des carburants en soutes (« *BAF* »), contrairement à la pratique générale dans le monde maritime, où le *BAF* reflète la réalité des cours. La mission recommande de maintenir cette forfaitisation car la variation du prix des carburants en soutes est assez opaque pour les importateurs et particulièrement les plus petits d'entre eux.

Par contre, mettre un lien entre le niveau des prix dans l'archipel et celui des frets est de nature à maîtriser l'engagement financier de l'Etat. De fait, cela semble vertueux car une telle indexation contribue à inciter les commerçants à modérer les hausses de leurs prix à la consommation. La question du rattrapage de l'inflation locale depuis 2006 (25%) ne peut être éludée (confer II^{ème} partie, §1.1.3). La mission incite l'Etat à sensibiliser les acteurs concernés par cette situation et à mettre en place un rattrapage progressif. Ceci concerne tant la desserte « *Halifax / Saint-Pierre* » que « *Saint-Pierre / Miquelon* ».

L'attention de la mission n'a pas été attirée sur des défauts majeurs des grilles actuelles. En première approche, elle recommande d'agir sur leur niveau global sans en modifier la nomenclature ni les poids respectifs. Des ajustements à la hausse pour les voitures privées devront être étudiés, prenant en considération le prix des passages similaires en métropole (confer II^{ème} partie, §1.1.3).

Le coût du fret sur la liaison « *Saint-Pierre / Fortune* » devra être au niveau de ce que la société « *TLI* » du groupe « *Girardin* » facture actuellement dans son exploitation commerciale, non subventionnée. Des ajustements à la hausse pour les voitures privées devront également être étudiés.

Le bénéfice pour les habitants et industriels de l'archipel issu de l'intégration de cette desserte dans la future délégation de service public (DSP) portera sur la régularité. Celle-ci aura un coût, car le taux moyen de chargement sera, selon toute vraisemblance, moins élevé que ce qu'il est avec l'exploitation commerciale actuelle. Ce surcoût, que la mission évalue à 150 000 € par an (coût additionnel évalué à 250 000 € compensé partiellement par les recettes qui seraient de 100 000 €), sera supporté par l'Etat.

Recommandation n°3 : Maintenir un tarif de fret indépendant de la variation du coût des carburants en soutes (« *Bunker Adjustment Factor (BAF)* » forfaitisé inclus).

Recommandation n°4 : Conserver la grille tarifaire actuelle en intégrant un rattrapage, compte tenu de son blocage depuis dix ans, une indexation sur l'inflation et des ajustements particuliers notamment sur les voitures.

L'ajustement des dessertes, des prestations intégrées jusqu'au niveau des détails comme les grilles tarifaires doivent faire l'objet d'une concertation, faute de quoi, les risques de tension existent et l'expérience a montré que des décisions prises à chaud ont pu être coûteuses pour l'Etat et non exemptes de faiblesses juridiques. L'observatoire du fret existant est sans doute le vecteur à utiliser. Peut-être sera-t-il opportun de l'élargir pour y faire siéger toutes les composantes de l'archipel.

L'observatoire du fret existant est sans doute le vecteur à utiliser. Mais, il serait opportun, d'une part, de l'élargir pour y faire siéger toutes les composantes de l'archipel, sous la forme d'un représentant de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA) et de quelques personnalités qualifiées, d'autre part, d'assurer une bonne concertation avec les collectivités locales (confer II^{ème} partie, §1.1.4)

Recommandation n°5 : Revivifier l'observatoire du fret maritime dans l'archipel ; l'élargir à un représentant de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat et de quelques personnalités qualifiées et en faire un outil de concertation sur l'ensemble de l'organisation et des prestations incluses et de la tarification des services rendus. Informer régulièrement les trois collectivités locales en recueillant leur avis sur les grandes orientations et sur les bilans d'activité.

2.4. L'AIDE DE L'ÉTAT POURRAIT S'INSÉRER DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE NATIONAL PLUS CONTRAINT

La mission a tenté d'évaluer, sur la base des données du rapport « *Jouffray-Forin* » et de données du Groupe « *Girardin* », le besoin en subventions.

Le coût de la DSP complète intégrant la liaison hebdomadaire « *Halifax / Saint-Pierre* » et les liaisons au moins hebdomadaires « *Saint-Pierre / Miquelon* » et « *Saint-Pierre / Fortune* » serait de 8,27 M€/an⁵⁶.

Ce coût comprend l'affrètement d'un navire de type « *Dutch Runner* » ou « *Fusion* » établi par MM Jouffray et Forin, soit 2,5 MUSD, une majoration de ce coût pour que la navire soit sous pavillon français RIF, avec un équipage au moins partiellement français, et les éléments mentionnés dans le rapport d'activité annuel de la DSP. La mission a pris en compte un coefficient de sécurité de 10 % au titre de l'inflation et des imprévus et a inclus un droit de port (confer II^{ème} partie, §2.6.1) et une marge pour le délégataire. Certains coûts ne sont pas optimisés, la mission n'a pas tenu compte du coût de manutention à Halifax compté actuellement au moins partiellement, et dans la DSP et dans le marché de prestations « *amont / aval* ».

Il est à noter que l'effet du taux de change €/CAD, voire €/USD sur le besoin de subvention, serait fortement réduit si le délégataire pouvait affréter un navire en euro et non en dollar canadien ou américain. La faisabilité de cette action sera à investiguer par le cabinet conseil évoqué au paragraphe suivant.

La mission évalue les recettes commerciales à 3,2 M€/an sur la base des frets payés actuellement en intégrant une hypothèse sur les frets payés sur la relation « *Saint-Pierre / Fortune* ». Elle arrive donc, par différence, à un montant annuel de subvention de 5,1 M€. Ce montant est à comparer avec le coût actuel supporté par l'Etat et le Conseil territorial (CT), soit 7 M€ en 2014. Le relèvement des taux de fret entre Halifax et Saint-Pierre pourrait majorer les recettes jusqu'à 0,75 M€ et donc ramener progressivement le besoin de financement à 4,4 M€ par an.

⁵⁶ Il faut noter que ce coût est basé sur les conditions économiques de février 2015 (1€=1,42 CAD, 1€ = 1,14 USD, soutes en deçà du niveau de 2010). Une remontée de l'euro réduirait le coût pour l'Etat. A titre indicatif, un euro valant 1,4 USD et 1,50 CAND réduirait le besoin de subvention d'un peu plus de 500 K€/an.

cout annuel cible	source	Coût annuel	Milliers d'euros par an
affrètement navire international	Rapport "Jouffray-Forin" (navire Dutch Runner), tableau 4, p33	2,5 M USD	2193
supplément pavillon français-RIF-équipage français	Rapport "Jouffray-Forin", p 80		550
prestations amont aval	constaté 2013		1683
affrètement navire pour la liaison Saint-Pierre / Miquelon	Rapport "Jouffray-Forin", tableau 19, p 71 et estimation des frais divers par la mission		699
Affrètement supplémentaire pour la liaison Saint-Pierre / Fortune			65
complément pour les soutes			0
autres coûts au port d'Halifax	rapport d'activité 2013 de la DSP		
dockers		1,0 M \$Can	700
pilotage, agence		0,42 M \$Can	294
coûts dockers et divers à Saint Pierre et à Miquelon			
liaison Halifax / Saint-Pierre			372
supplément pour la location du nouveau hangar	estimation de la mission		20
liaison Fortune / Saint-Pierre			40
liaison Saint-Pierre / Miquelon			60
coûts dockers et divers au port de Fortune		0,2 M\$Can	140
frais de gestion, assurance et marge du délégataire	rapport d'activité 2013 de la DSP et marge de 2% du total des dépenses		430
provision pour inflation et non pris en compte	estimation de la mission	10% en sus	725
droit de port au profit du concessionnaire	proposition de la mission		300
Total			8271

recettes cibles	
en milliers d'euros par an	
fret Halifax/Saint-Pierre	3000
fret Saint-Pierre/Miquelon	95
fret Saint-Pierre/Fortune	100
Total sans hausse des frets	3195
hausse prix du transport des voitures	15
hausse des prix du fret sur Halifax/Saint-Pierre	750
Total avec tarifs cible	3960

En conclusion, le coût pour l'Etat pourrait, dès août 2016, être ramené aux environs de 4,5 M€ par an, y compris la desserte inter-îles et la double desserte Halifax et Fortune à Terre-Neuve.

2.5. UNE RÉELLE OUVERTURE À LA CONCURRENCE VIA UN APPEL D'OFFRES BIEN PRÉPARÉ ET MENÉ AVEC DES DÉLAIS ASSEZ LONGS

La réalité de la concurrence pour la dévolution de la délégation de service public (DSP) sera une condition *sine qua non* de son succès. Le calendrier de cette consultation sera essentiel. Ce point sera détaillé plus loin.

Une rédaction précise et robuste de la consultation et une capacité à mener de façon favorable pour l'État les négociations pour la mise au point de la DSP sont indispensables. Seul un professionnel, positionné en tant qu'assistant au maître d'ouvrage qu'est l'Etat, peut jouer ce rôle.

La spécificité du domaine maritime et portuaire, la complexité des contextes juridiques, selon les droits nationaux et internationaux (réglementation maritime) mais aussi anglo-saxons (opérations sur le territoire canadien...) impose l'appui d'une société spécialisée, compétente sur les différentes facettes du sujet, pour toutes les actions conduisant à la dévolution de la DSP. Le « *retro planning* » impose, pour un démarrage des liaisons en août 2016, de lancer le processus de recrutement de ce cabinet spécialisé dès 2015.

Pour disposer, dans le temps, de l'expertise nécessaire auprès de l'Etat et pour accompagner la société spécialisée chargée de la préparation et du lancement de la DSP, la mission recommande en outre fortement le recrutement d'un agent de niveau A+ expérimenté en affrètement de navire et en manutention, pour un contrat de 3 ans, éventuellement reconductible. Ce pourrait être un officier de marine marchande, un agent portuaire expérimenté (consignataire...). Cette personne pourrait être candidat au poste de directeur général de la structure de gestion, concessionnaire du port, qu'il s'agisse ou non d'une société d'économie mixte (SEM), présentée plus loin.

Recommandation n°6 : Lancer un appel d'offres pour le recrutement d'un cabinet conseil expert en affrètement maritime et en exploitation portuaire. Recruter un cadre expérimenté pour piloter la desserte maritime.

2.6. LA CONSTITUTION D'UNE STRUCTURE DE GESTION AYANT DES OBJECTIFS PLUS LARGES

2.6.1. Pour organiser la gestion du dernier port d'intérêt national

Comme évoqué plus haut, l'exploitation du port est déficiente (confer II^{ème} partie, §1.3.6). La mission propose que l'État constitue un concessionnaire et institue à son profit des droits de port. La concession porterait sur l'ensemble du port, elle se verrait transférer les droits et obligations des différents titres (AOT) existants sur le port.

La mission recommande que le concessionnaire puisse également se voir confier l'exploitation des ouvrages d'accostage ou appontements publics sur l'ensemble de l'archipel, toujours dans le respect des droits et obligations existants.

La mission incite à la création d'un droit de port (confer II^{ème} partie, § 1.3.6) dont le champ d'application, notamment pour l'activité « *passagers* » et l'inter-île, devrait faire l'objet de discussions avec les parties prenantes. Un tarif conduisant à une recette de 300 000 €/an permettrait de constituer une petite structure jouant le rôle de concessionnaire du port⁵⁷. Ce montant correspond à moins de 4% du coût complet du fret des seuls navires marchands internationaux (liaisons Halifax et Fortune et autres navires de charge). Les tarifs des droits de port évolueraient à la hausse ou à la baisse en fonction des besoins, étant noté que la remise à plat imposera une implication forte au début.

⁵⁷ Structure dotée d'un cadre de haut niveau et d'un assistant administratif et juridique et disposant d'un certain budget d'achats d'études ou de prestations.

Recommandation n°7 : Créer une structure concessionnaire, chargée de l'exploitation du port ; instituer des droits de port à son profit ; s'assurer que cette structure puisse se voir confier, en gestion, d'autres appointements ou ouvrages maritimes.

2.6.2. Pour maîtriser la nouvelle délégation de service public

L'expérience a montré que les services de l'État n'ont ni la compétence ni la disponibilité pour gérer au quotidien un contrat de desserte maritime sous DSP. Ceci exige une bonne expertise du sujet, une rigueur sans faille et un temps suffisant pour mener de façon adaptée des contrôles sur la qualité du service et le coût facturé aux clients et à l'État. La structure de gestion, concessionnaire du port, pourrait jouer ce rôle, grâce à son directeur qui devra être expert sur ces sujets. Cette mission devra être financée de façon autonome car les droits de port ne peuvent servir qu'aux besoins du port. Il est clair que, particulièrement sur cette mission, une grande transparence à l'égard de l'État sera impérative. La structure devra répondre à toutes les demandes de l'État en la matière. Comme évoqué au §2.5 ci-dessus, il n'est pas opportun de garder simultanément l'expert de haut niveau, conseiller du préfet, et cette structure qui seraient en doublon.

2.6.3. Pour, si besoin, louer, acheter ou construire éventuellement un navire et offrir des services de gestion et de maintenance

La mission est arrivée à la conclusion que, contrairement au navire principal affecté à la desserte internationale, le navire secondaire affecté à la desserte inter-îles peut être construit spécifiquement (confer II^{ème} partie, §1.3.3).

Comme déjà mentionné, le Conseil territorial (CT) a d'ailleurs un projet en ce sens. Si le calendrier ne permet pas de recourir à une construction pour le navire qui doit être opérationnel dès le 17 août 2016, il n'en reste pas moins que cette hypothèse existe, à l'horizon 2021, voire plus tôt dans le cadre d'une démarche partenariale avec le CT. L'hypothèse que le CT soit membre d'un groupement assurant la DSP n'est pas satisfaisante, car elle ne met pas au même niveau les services aux passagers et au fret. Une approche où le CT et l'État mettent en place conjointement un service coordonné, dans le respect des prérogatives et devoirs de chacun, est plus efficace. C'est un des buts de la structure de gestion envisagée.

Enfin, la maintenance des navires est souvent assurée hors de l'archipel. La structure de gestion, concessionnaire du port, pourrait, en s'appuyant sur des équipements existants, tels le « *slipway* »⁵⁸, développer les services aux navires. La mission a identifié cet axe de développement mais n'a pas eu le temps d'analyser plus finement ses potentialités.

Recommandation n°8 : Veiller à ce que la structure de gestion, concessionnaire du port, ait la capacité juridique de prendre en charge d'autres fonctions tant maritimes que de services portuaires au sens large.

⁵⁸ Système de halage servant à sortir un navire de l'eau pour le réparer au sec et à le remettre à l'eau ensuite. A Saint-Pierre, c'est un plan incliné avec des rails.

2.6.4. Deux options juridiques peuvent dès lors s'envisager pour cette structure de gestion

Les développements précédents viennent donc de montrer qu'il était utile d'avoir une structure de gestion pour s'occuper de la concession du dernier port d'intérêt national, pour gérer la desserte maritime, et pour développer le service aux navires.

Cette structure, de type « *société d'économie mixte (SEM)* », doit avoir des caractères de « *société privée* » car, à ce titre, elle pourrait bénéficier éventuellement de la défiscalisation. Elle aurait plus de facilité que l'Administration pour recruter sous contrat des compétences rares. De plus, le développement des services aux navires relève plutôt du droit privé. Toutefois, le fait de transférer des compétences d'Etat à une structure privée, comme la concession de port et la gestion de la desserte maritime, amène à s'interroger sur le degré de privatisation de cette SEM. En effet, une telle structure de gestion, qui ne serait pas contrôlée majoritairement par l'État (hors collectivités territoriales), devrait alors se soumettre à la concurrence⁵⁹ pour en récupérer les attributions transférées, sans garantir qu'elle puisse en être le bénéficiaire, ce qui enlèverait une grande partie de son intérêt. Il faut donc s'assurer que le transfert des compétences de l'État à cette structure de gestion relève de la catégorie des actes publics dits « *in house* ».

Pour autant et outre l'État, le Conseil territorial (CT) et les deux communes de l'archipel ont vocation à faire partie de cette SEM. En effet, la porosité de la « *frontière* » entre le transport des « *passagers* » et la desserte en fret, notamment autour des véhicules accompagnés, ainsi que la continuité entre les dessertes entre les deux communes et les dessertes intra communales (l'île aux marins notamment) vont dans le sens d'une SEM unique couvrant l'ensemble des dessertes « *passagers* » et « *fret* », internationale et interne à l'archipel.

La forme juridique de cette structure de gestion doit donc permettre une harmonie entre toutes ces contraintes : un contrôle majoritaire et effectif de l'État sur les missions qui lui incombent, la participation des collectivités territoriales pour des missions qui ne relèvent pas des attributions de l'État et le caractère de structure privée pour bénéficier *a minima* des avantages de la défiscalisation et du recrutement de salariés sous contrat.

Ces contraintes semblent tout d'abord éliminer le recours au groupement d'intérêt public (GIP). Certes, un GIP peut regrouper l'État, des collectivités publiques et même des partenaires privés, qui mettent en commun des moyens pour la mise en œuvre de missions d'intérêt général. Mais, si le statut de GIP apparaît compatible avec la gestion d'une concession portuaire ou le contrôle d'une délégation de service public (DSP), il semble plus délicat à utiliser pour des services commerciaux d'assistance ou de réparations de navires. En sus, un GIP ne peut pas emprunter⁶⁰ et ne fait pas de bénéfices. Il n'est pas éligible à la défiscalisation pour la construction ou l'achat d'un navire.

Il en va de même de la SEM locale prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT) car il n'est pas prévu que l'État participe à une telle société, sauf exception, mais il semblerait alors difficile que l'État puisse avoir une part majoritaire car,

⁵⁹ Décision du conseil d'Etat n°233372 du 5 mars 2003 qui réintègre l'exécution d'une mission de service public, par une structure privée, dans le champ de la concurrence.

⁶⁰ Instruction de la comptabilité publique n°12-003-M9 du 16 janvier 2012, pour les organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'État.

aux termes de l'article L. 1522-1 du CGCT, les collectivités territoriales et leurs groupements doivent détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital des SEM et des voix dans les organes délibérants.

Ensuite, la future structure de gestion peut évoluer pour satisfaire progressivement l'ensemble des attentes. Ainsi, la mission est bien consciente qu'aujourd'hui les conditions ne semblent pas remplies d'une participation du CT et qu'il est possible que, dans un premier temps, la SEM se limite à la gestion de la concession portuaire et à la desserte maritime. Il faut cependant prévoir la possible participation du CT et l'élargissement des missions sans modification des statuts de cette structure de gestion.

Enfin, le rapport « *Jouffray-Forin* » propose d'intégrer dans la SEM « *les principaux acteurs économiques* », mais la mission s'est interrogée sur l'intérêt de cette idée. Le titulaire de la DSP sur la desserte maritime, que la structure de gestion devra contrôler, sera ou pourrait être un acteur économique privé de l'archipel. Par ailleurs, les rivalités constatées n'incitent pas à intégrer dans la structure des acteurs privés qui pourraient, par leurs oppositions, bloquer ou au moins pénaliser le fonctionnement de la structure. En revanche, inclure un représentant public du secteur économique comme la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA), apparaît souhaitable (confer II^{ème} partie, §1.3.6).

L'ensemble de ces considérations amène la mission à proposer deux types de structure de gestion :

- une SEM, au sens de la loi n°46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires d'Outre-mer ;
- une société privée à participation majoritaire de l'Etat, régie par l'ordonnance n°2014-945 du 20 août 2014 relative à la gouvernance des sociétés à participation publique.

Au vu de l'avis apporté par la direction juridique du ministère des finances et des comptes publics et du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique (confer annexe 9), la seconde hypothèse est à privilégier sauf à recourir à un vecteur législatif spécifique.

Cet avis précise par ailleurs les conditions pour que la société entre dans le champ des actes publics dits « *in house* », c'est-à-dire qu'il existe une relation de quasi-régie entre elle et l'État, ce qui ne semble pas poser de difficultés au regard des dévolutions d'attributions que la mission propose. Une de ces conditions exclut, du reste, la participation de personnes privées, ce qui renforce l'orientation de la mission sur ce point.

Enfin, cet avis conditionne la participation majoritaire de l'Etat dans une société privée à une autorisation préalable prévue par décret selon l'article de l'ordonnance n°2014-945 du 20 août 2014 précitée. Cette procédure sous-entend qu'il faille un consensus politique.

Recommandation n°9 : Constituer une société entre l'Etat, les collectivités territoriales et la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat, ayant vocation à devenir concessionnaire du port, à suivre la délégation de service public de desserte en fret et pouvant élargir ses services dans le domaine maritime et portuaire.

La mission souligne que la création d'une telle société n'est pas aussi urgente que la réunion de tous les contrats publics concernant la desserte maritime à l'horizon d'août 2016.

2.7. LA MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS

2.7.1. Un calendrier tendu pour assurer la continuité des dessertes « fret »

La mission propose un calendrier permettant de mettre en œuvre les recommandations ci-dessus.

La mission n'a pas formalisé le calendrier de mise en place de la structure « SEM » car il est indépendant de celui de la délégation de service publique (DSP). Ce sujet n'est pas suffisamment mature pour que l'on puisse en affiner les modalités de mise en œuvre et donc le calendrier.

Le calendrier de la mise en place de la DSP est tendu, car l'enjeu principal est de permettre une réelle concurrence dans sa dévolution.

A cette fin, ce calendrier comprend une période de près de six mois pour la préparation de la DSP : de début septembre 2015 à mi février 2016. Il est en effet indispensable de donner suffisamment de temps aux candidats pour construire leur offre, le plus complexe étant de trouver un navire adéquat et de le réserver. La recherche de bons relais ou prestataires à Halifax pour la manutention portuaire, l'emportage / dépotage et les fonctions administratives et commerciales de transitaire et de consignataire est également chronophage.

Il est possible, voire probable, qu'une fois le marché attribué, le délégataire ait besoin d'un délai assez long pour préparer le démarrage. En particulier, il pourra avoir besoin de faire adapter le ou les navire(s) aux besoins des dessertes, commander et se faire livrer des engins de manutention sur le port de Saint Pierre, recruter et former des personnels...

Malheureusement, le « *rétro planning* » ne permet pas d'accorder plus de deux mois et demi pour ce temps de préparation avant le 16 août 2016, date de la fin du contrat actuel. Il se trouve que le droit des DSP permet au délégant dans certaines conditions de prolonger le contrat d'au plus un an sans que le délégataire puisse refuser.

Ainsi, la mission propose que, dans l'appel d'offres pour la DSP, la date de démarrage soit non pas une exigence mais un critère de choix. Chaque candidat proposerait un délai de préparation, dont le terme pourrait être au delà du 16 août 2016.

Sans ces deux délais, il y a fort à craindre que le délégataire actuel, s'il est candidat, bénéficie d'un avantage significatif par rapport à ses concurrents ce qui est à proscrire.

Par ailleurs, comme évoqué au §2.5 ci-dessus, l'exigence d'une qualité irréprochable de l'appui au préfet pour la conduite de la dévolution de la DSP conduit à prévoir des délais suffisants pour la recherche d'un cabinet conseil. Enfin, la mission a essayé, peut être de façon un peu volontariste, d'écrire le calendrier de la mise en place d'un chargé de mission de haut niveau.

Le planning ci-dessous est écrit début avril 2015. Il ne prend donc pas en compte les éléments subséquents.

Travaux déjà engagés sur les conseils de la mission avant la remise du rapport :

- ouverture d'un poste de catégorie A+ de chargé de mission auprès du préfet pour les dessertes maritimes de l'archipel ; rédaction de la consultation pour disposer du concours d'un cabinet conseil ; négociation avec le titulaire actuel de la convention relative à la desserte inter-îles ; tenue d'une réunion de concertation sur la réalité des tâches incluses avec quelques importateurs et exportateurs représentatifs ;
- signature d'un contrat avec la société « *TLI* » assurant la prolongation des liaisons maritimes entre Saint-Pierre et Miquelon. A défaut, lancement de la procédure de réquisition. Publication de l'appel d'offres de présélection pour le cabinet conseil ;
- choix des sociétés à qui sera adressé l'appel d'offres restreint pour la mission de conseil. Activation de la convention avec la société « *TLI* » relative à la desserte inter-îles ;
- choix de l'expert individuel appelé au service de l'État.

Mai : négociations avec les cabinets conseils jugés les meilleurs.

Juin : finalisation du choix du cabinet conseil.

Juillet : premiers travaux du cabinet conseil ; lancement de l'appel d'offres de présélection pour la DSP.

Août : réunion de concertation avec les parties prenantes (observatoire de la desserte maritime) et choix des sociétés à qui sera adressé l'appel d'offres restreint pour la DSP.

Septembre : lancement de la consultation restreinte pour la DSP ; nouvelle réunion de concertation pouvant conduire à un ajustement du dossier d'appel d'offres.

Février 2016 : début des négociations avec les sociétés ayant les meilleures propositions ; signature du contrat de DSP.

16 août 2016 ou plus tard : démarrage de la nouvelle DSP.

Le graphique ci-dessous montre l'enchaînement des travaux :

tache	sous tache	janvier	fevrier15	mars	avril	mai	juin	juillet	aout	septbre	octobre	nov	décbre	janv-16	février	mars	avril	mai	juin	juillet	aout 16
AMO, appui cadre A+	ouverture	■																			
	recrutement			■	■	■															
	prise de fonction					■	■														
AMO Conseil	rédaction AO	■																			
	validation		■	■																	
	AO ouvert pour préselection		■	■	■																
	sélection des consultés			■	■																
	réunion de concertation				■	■															
	AO restreint pour sélection				■	■	■														
	selection					■	■	■													
	contractualisation						■	■													
desserte inter- ile 2015-2016	negociation avec TLI	■	■																		
	reunion de concertation	■																			
	requisition si besoin			■	■																
	mise en place				■	■															
Desserte maritime DSP unique 2016-2021	preparation de la consultation							■	■												
	reunions de concertation							■	■												
	AO ouvert pour préselection							■	■												
	sélection des consultés							■	■												
	AO restreint pour sélection								■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	negociations									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	formalisation																				
	signature																				
preparation de la mise en oeuvre																				■	

2.7.2. Les missions du cabinet de conseil

L'expertise principale requise est celle d'un courtier maritime, avec des connaissances en manutention et passage portuaire international de la marchandise.

Missions :

- sur la base d'un cahier fonctionnel fourni par la préfecture, rédiger la partie technique du cahier des charges (CdC) de la consultation pour la DSP maritime (navire, manutention « *empotage / dépotage* » et documentation marchandises, transit, quantification de la qualité attendue du navire et de la prestation, conformités aux réglementations, pénalités, assurances) du CdC ;
- animer quelques réunions de concertation sur place pour l'ajustement des paramètres du CdC ;
- assurer une relecture des pièces de la consultation pour en garantir la cohérence et la qualité juridique, faire les propositions utiles à ce titre ;
- rédiger une note d'évaluation technico économique sur les offres ; participer sur place à quelques réunions de négociation avec les candidats proposant les meilleures offres et à la mise au point du marché sur les parties techniques et réglementaires ; relire, faire les propositions d'amélioration requises et valider le projet de marché ;
- faire un bilan annuel technico économique de chaque DSP ;

- prévoir des missions ponctuelles sur des problèmes spécifiques, en particulier, sur l'audit des justificatifs comptables de l'exploitation inter-iles jusqu'au démarrage de la DSP future dans le cas d'une réquisition.

2.7.3. Les exigences de la passation de la nouvelle délégation de service public

La préparation de la consultation pour la DSP opérant à compter d'août 2016 devra faire l'objet de travaux importants du cabinet conseil, sous le pilotage du chargé de mission. Celui-ci veillera, sous l'autorité du préfet, à ce que toutes les parties locales concernées soient bien informées et associées aux choix opérés.

Le contrat devra être précis sur la qualité à fournir, sur les justificatifs de coûts et sur la nature des sous traitants ou fournisseurs éventuels. Il faudra, notamment, empêcher toute facturation en cascade qui rendrait le contrôle inopérant. Par exemple, le navire devra être affrété directement auprès d'un armateur qui sera soit propriétaire, soit affréteur coque nue auprès du propriétaire. L'expertise du courtier sera essentielle pour garantir l'opposabilité des dispositions contractuelles.

CONCLUSION

La mission a, comme d'ailleurs les précédentes, mis en évidence la complexité de la gestion d'un archipel de 6 300 habitants, si spécifique et paradoxalement la faiblesse des expertises disponibles sur place au profit de l'État.

Les subtilités des contrats de transport maritime comme les sensibilités des habitants de l'archipel font de l'organisation d'une desserte maritime en fret de l'archipel, nécessairement subventionnée à un niveau élevé par l'État, un exercice difficile.

La mission propose donc que l'État fasse un effort significatif au moins sur une certaine durée en s'adjoignant un expert de haut niveau sur place et les services d'un cabinet spécialisé. Ce surcoût sera financé par les droits de port à constituer et par une petite partie des économies sur le niveau de subvention de l'État pour la desserte maritime « fret ».

Il n'en reste pas moins qu'une forte réactivité des services de l'État, à Saint-Pierre comme à Paris, qui ne fasse pas de concessions en matière d'expertise, sera indispensable dans les deux ans qui viennent pour doter l'archipel d'une desserte maritime en fret à la hauteur de ses besoins et pour donner le plus de chances au projet ambitieux du grand port de transbordement.

L'inspecteur de l'administration
de première classe



Nicolas CLOÛET

L'ingénieur en chef des ponts,
des eaux et des forêts



Marc SANDRIN

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	65
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	67
ANNEXE 3 : GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES	69
ANNEXE 4 : TARIFICATIONS AU FIL DU TEMPS DU TRANSPORT « HALIFAX / SAINT-PIERRE »	71
ANNEXE 5 : TARIFICATION DE LA DESSERTE MARITIME « SAINT-PIERRE / MIQUELON »	77
ANNEXE 6 : AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LA DESSERTE INTER-ÎLES	83
ANNEXE 7 : DÉNONCIATION DE LA CONVENTION DE LA DESSERTE INTER-ÎLES	85
ANNEXE 8 : EXTRAIT DU BLOG DU PRÉSIDENT DU CONSEIL TERRITORIAL EN DATE DU 6 NOVEMBRE 2014	87
ANNEXE 9 : LETTRE DE LA DIRECTION JURIDIQUE DU MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE	89
ANNEXE 10 : RAPPORT « JOUFFRAY-FORIN » DE JUIN 2011	97

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



443-2014

Paris, le – 8 OCT. 2014

La Ministre des Outre-mer

Le secrétaire d'Etat chargé des Transports, de la Mer
et de la Pêche

à

Monsieur Patrice PARISE
Vice-Président
Conseil général de l'environnement et du
développement durable

Monsieur Marc ABADIE
Chef de l'Inspection Générale de l'Administration

Réf : D14014443

Objet : Lettre de mission SPM

A Saint-Pierre-et-Miquelon, la réalité de l'économie insulaire ne présente pas de dynamique suffisante pour attirer des offres de transport susceptibles de réduire les coûts du service effectué pour desservir l'archipel. L'atonie du trafic laisse un seul opérateur en position de monopole mais sans perspective de croissance, aussi l'intervention des pouvoirs publics pour financer le service public de desserte des îles a pu être considérée comme indispensable pour la desserte maritime internationale en fret de Saint-Pierre depuis Halifax, la desserte inter-îles, ou encore les marchés publics successifs pour assurer les prestations sur quai à Halifax et Saint-Pierre, en amont et aval de la desserte maritime internationale.

Une mission de 2011 du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable et de l'Inspection Générale des Affaires Maritimes réalisée par Jean-François Jouffray et Philippe Forin a fait l'inventaire détaillé des nombreuses fragilités dans la délégation de service public, son exécution et son suivi. Elles expliquent aujourd'hui la dérive financière (taux de change, carburants, taux d'affrètement mais aussi doublons, opacité comptable que le délégataire n'a pas dissipée). Parallèlement, la qualité du service est connue comme précaire du fait de l'utilisation de deux navires anciens présentant de nombreuses déficiences en matière de sécurité.

Une révision du texte de la Délégation de service public constitue une évidence pour la préfecture de Saint-Pierre mais le délégataire l'a refusée à l'issue de plusieurs réunions au cours de l'année 2013. A moyen terme, une solution globale assurée par un navire appartenant à une Société d'Economie Mixte d'investissement pourrait s'avérer en effet moins coûteuse que les 5,6 M€ payés annuellement par l'État.

Nous souhaitons que les enseignements de la mission rappelée ci-dessus soient actualisés par une série d'entretiens et de visites à Saint-Pierre-et-Miquelon afin de préciser le cadre juridique et financier dans lequel la Préfecture et la collectivité pourront poursuivre leurs travaux. Ces travaux seront l'occasion de participer aux premières réunions de travail entre services de l'Etat, au cours desquelles les orientations décisives pourraient être arrêtées pour une desserte maritime internationale en fret et de l'inter-île pérenne pour un coût raisonnable dans un cadre juridique sécurisé.

Dans cette perspective, nous vous demandons de bien vouloir formuler des propositions au Gouvernement afin de préciser le cadre dans lequel la Préfecture et la collectivité pourront poursuivre leurs travaux.

Ce travail s'attachera à actualiser les conclusions de la précédente mission, sur le fondement d'entretiens et de réunions avec les acteurs concernés, et formuler des propositions sur les points suivants :

- proposer le cadre juridique le mieux adapté pour une action efficace des pouvoirs publics sur le long terme.
- apprécier la cohérence et les synergies possibles entre les objectifs poursuivis par l'Etat et les projets actuellement portés par le Conseil Territorial.
- définir au retour des inspecteurs, les principaux éléments d'un cahier des charges d'une mission d'approfondissement qui pourrait être confiée à une société privée spécialisée, en vue de préciser les solutions techniques envisageables (construction d'un nouveau moyen nautique ou achat d'un moyen existant sur le marché) et les modalités d'exploitation envisageables.

Le ministère des Outre-mer, le secrétariat d'Etat aux transports, à la pêche et à la mer ainsi que les services de l'Etat à Saint Pierre et Miquelon vous apporteront leur concours dans la conduite de cette mission, dont les conclusions devront être remises avant mi-décembre.



George PAU-LANGEVIN



Alain VIDALIES

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

organisme	qualité	nom	prénom
Etat à Paris			
Cabinet de la Ministre des outre-mer		BLONDEL	Brice
Cabinet du secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche		LAMBERT	François
Cabinet de la secrétaire d'Etat au développement et à la francophonie		REY-PANTZ	Pascale
Direction générale des outre-mer	Directeur général	DEGOS	Thomas
	Chargé de mission "économie de transport"	GOUMENT	Yves
Direction des affaires maritimes	Directrice	BREHIER	Régine
	Chef de la mission de la flotte de commerce	ABALLEA	Loïc
	Chargé d'études au pôle réglementation	LAHAYE	Alain
Direction générale du trésor	Chef du bureau départements et collectivités	ROZAN	Catherine
	Adjoint du chef de bureau DCOM	BRUYERRE	Pierre Eloi
Agence des participations de l'Etat	Pole juridique	MARIANI	Audrey
Acteurs politiques de l'archipel			
Secrétaire d'Etat au développement et à la francophonie	ancienne députée de l'archipel	GIRARDIN	Annick
Sénateur, Maire de Saint-Pierre		CLAIREAUX	Karine
Député		CLAIREAUX	Stéphane
Maire de Miquelon		DE LIZARRAGA	Jean
Etat dans l'Archipel			
Préfecture	Préfet	BOUVIER	Jean-Christophe
Préfecture	Secrétaire générale	WALTERSKI	Catherine
Service des douanes	Chef du service	DELDICQUE	Dominique
Direction des finances publiques	Directeur	JOUBERT	Jean-Paul
	Directeur	PLAUT	Jean-François
Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer	Chef du pôle maritime	de GUILLEBON	Maury
	Chef adjoint du pôle maritime	LE QUENVEN	Matthieu
Institut d'émission des départements d'outre-mer	Directeur	CARON	Yann
Direction de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population, pôle concurrence	protection économique des consommateurs	VIAENE	Claude
	sécurité des consommateurs	CORMIER	Carla

organisme	qualité	nom	prénom
Acteurs économiques de l'Archipel			
Chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat	Président	BOWRING	Xavier
MEDEF Saint-Pierre-et-Miquelon	Président	HELENE	Roger
Observatoire du fret maritime international / G GASPARD	Membre/ Gérant	BEAUPERTUIS	Alain
MARCEL DAGORT SA	Propriétaire	DAGORT	Marcel
Banque de Saint-Pierre-et-Miquelon	Directeur général	BALSAN	Pierre
DERRIBLE SPM SAS	Président	DERRIBLE	Romuald
ALLIANCE EUROPE SA	Directrice générale	CHEMLA	Valérie
NORD ATLANTIC CONTAINER TERMINAL	Président	DARCHE	Michel
NORD ATLANTIC CONTAINER TERMINAL	Directeur du développement	PATUREL	Philippe
Société de participations industrielles SNC	Directeur technique	HELENE	Tony
Groupe Girardin, TLI, TSI	Dirigeant de la holding, gérant	GIRARDIN	Max
Groupe Girardin, TLI, TSI	Dirigeant	GIRARDIN	Michel
TSM SARL	Gérant	GIRARDIN	Arnaud
EX SOCIETE ALLIANCE SA	Directeur général	LANDRY	Charles
Conseil économique social et culturel	Président	LANDRY	Xavier
Dockers	Représentante	WALSH	
Dockers	Représentant	JACCACHURY	
Autres			
Armateurs de France	Délégué général	BANEL	Eric
Armateurs de France	Secrétaire général	GUERIN	Xavier
Barry Rogliano Salles	associé-achat /revente	JOURDAN-BARRY	Bruno
Bary Rogliano Salles	Expert construction, achat, revente	DREWRY	Nicholas
EX CGEDD	co auteur du rapport de 2011	JOUFFRAY	Jean François

ANNEXE 3 : GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES

abréviation, sigle	intitulé ou explication
BAF	anglicisme pour surcharge au titre du prix des soutes, (Bunker adjustment factor). Ce montant, habituellement en pourcentage du taux de fret, est du par le chargeur
CT	Conseil territorial de Saint-Pierre et Miquelon
DTAM	Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer, placée sous l'autorité du Préfet de Saint-Pierre et Miquelon
FCL	anglicisme pour conteneur complet (full container load), c'est-à-dire remis à l'armateur en tant que conteneur, par opposition aux lots plus petits telles des palettes voire des cartons qui doivent être empotés
incoterms	anglicisme pour clauses commerciales internationales (« International Commercial Terms »). Ce sont des clauses standardisées, définies par les chambres de commerce internationales, reconnues par tous les acteurs du commerce international, qui permettent
LCL	anglicisme pour lot inférieur à un conteneur (less than a container load) , lot de marchandise remis à l'armateur que ce dernier va devoir empoter pour en assurer le transport maritime
THC	anglicisme pour frais de manutention (Terminal handling charge) à charge du chargeur. Dépendent des incoterms, lesquels sont fonction de la pratique du port ou de la façade portuaire
UMS	anglicisme pour système de mesure universel, (universal measurement system), sert à mesurer la capacité volumétrique intérieure d'un navire, définie, en France, par le décret n°725 du 10 août 1982

ANNEXE 4 : TARIFICATIONS AU FIL DU TEMPS DU TRANSPORT « HALIFAX/SAINTE-PIERRE »

Le poids de la tradition fait que la grille de référence, aujourd'hui, est celle de la délégation de service public (DSP) de la société « Alliance SA » d'avant 2009. Cette grille comprend, essentiellement, trois types de tarifs : le transport d'un conteneur, selon son type, le transport de véhicules ou de charges encombrantes et le transport de produits divers, les prix de ces derniers, au 100 kg, étant fortement différenciés selon une nomenclature détaillée. Il est à noter que le taux de fret d'un conteneur venu d'Europe est moins élevé que s'il vient des Amériques.

Cette grille remonte, sauf quelques évolutions ponctuelles, au contrat initial de la DSP attribuée à la société « Alliance SA » en décembre 2004. Cette grille comprenait le transport maritime avec la manutention depuis l'entrée du terminal d'Halifax jusqu'à la remise aux clients à Saint-Pierre. Le coût de l'emportage/dépotage était, au moins pour partie, facturé en sus aux clients.

Le prix payé par les clients était celui de la grille multiplié par un facteur dit « BAF » pour « *Bunker Adjustment Factor* ». Il s'agit là d'une pratique généralisée dans le monde maritime, qui consiste à répercuter sur le chargeur l'impact de la variation du coût des soutes. On sait qu'il est courant que celles-ci, c'est-à-dire le carburant, représentent 60 à 70 % du coût d'exploitation, hors amortissement, d'un navire. Les évolutions fortes du coefficient « BAF » lié aux variations du prix des soutes en 2008 et 2009 avaient conduit les importateurs à demander davantage de transparence et de stabilité.

C'est ainsi que la prise en charge des variations fortes du coût des soutes par l'État, dans la convention de DSP, entrée en vigueur le 12 août 2009 a satisfait les clients.

Par contre, le contrat initial de la DSP intégrait une tarification au conteneur basé sur une nomenclature des produits très limitée, qui ne permettait pas aux petits importateurs d'identifier leur part du coût du fret. De plus, la société « TSI » leur appliquait des coûts élevés pour les prestations non comprises dans la DSP.

Le passage à la DSP, en août 2009, a donc suscité une crise majeure dans l'archipel, les premiers jours de septembre 2009. La mission ne revient pas sur le déroulement de cette crise qui couvait depuis fin 2008⁶¹ et qui a conduit les élus de l'archipel à intervenir fortement.

Le préfet a alors, d'une part, décidé de demander au groupe « Girardin » de revenir à la grille antérieure, en figeant le coefficient de « BAF » à ce qu'il était à ce moment, soit 1,25. D'autre part, il s'est engagé à prendre à la charge de l'État les prestations dites « *amont/aval* ». Ce qu'il a fait d'abord via une réquisition de moyens du groupe « Girardin » et, ensuite, via le marché de prestations dit amont/aval attribué à la société « TMSI A/V » du groupe « Girardin ».

Comme l'effet de la variation du coût des soutes est pris en charge par l'État, via l'indexation du forfait, indiquée plus haut, il était incohérent de maintenir un coefficient « BAF » dans la grille de la DSP.

⁶¹ Lettre d'Annick Girardin, à l'époque, députée, du 23 septembre 2008 au préfet.

C'est ainsi que l'avenant 3 de la DSP a régularisé, en juillet 2011, la pratique en place depuis fin 2009, via une grille copie conforme de la grille passée, uniformément majorée d'un coefficient de 25 %. Cette grille est donnée plus loin.

Comme le délégataire ne pouvait, juridiquement, facturer les clients selon une grille différente de celle de la DSP, avant la passation de l'avenant 3, les clients recevaient la facture du fret maritime au nom de la société « *TMSI A/V* », basée sur la grille de référence (celle d'avant 2009) majorée forfaitairement de 25 % et des suppléments pour des prestations non prévues ni dans la DSP ni dans le contrat amont/aval.

La société « *TMSI/AV* » jouait le rôle de commissionnaire de transport.

Il reste des débats sur l'exigibilité de certains frais facturés par la société « *TMSI/AV* », que des clients jugent déjà inclus dans la prestation payée par l'État.

A partir de juillet 2011, la société « *TMSI/AV* » continue à facturer le coût du transport maritime selon la grille de l'avenant 3, ce qui ne change rien pour les clients.

A partir du premier janvier 2014, les clients reçoivent leur facture de fret maritime directement de la société « *TSI* », toujours selon la grille de l'avenant 3.

GRILLE TARIFAIRE FRET INTERNATIONAL

HALIFAX / ST PIERRE ET MIQUELON

DESIGNATION	TARIF	UNITE FACT
Accessoires automobiles	36,89 €	100Kgs
Alcool	6,19 €	Caisse 12btls
Antigel	16,19 €	100Kgs
Articles ameublement, décoration	34,80 €	100Kgs
Articles de maison	34,14 €	100Kgs
Articles de plomberis, joint, outils	27,69 €	100Kgs
Articles de publicité	34,80 €	100Kgs
Articles funéraires	34,80 €	100Kgs
Articles parfumerie, beauté	34,80 €	100Kgs
Articles pour animaux	28,54 €	100Kgs
Articles puériculture	34,14 €	100Kgs
Articles sports, loisirs	34,14 €	100Kgs
Batteries	30,70 €	100Kgs
Bois : chevrons, madriers, planches	71,69 €	FBM
Boisson (eau, jus, bière)	12,26 €	100Kgs
Cercueils	80,90 €	Unité
Charpente bois ou métallique	25,09 €	100Kgs/m3
Chips	2,10 €	CAISSE
Ciment, plâtre, sable	13,26 €	100Kgs
Clôture métallique, treillis	21,50 €	100Kgs
Clous/vis	16,40 €	100Kgs
Colle	16,40 €	100Kgs
Contreplaqué, préfini, aggloméré	12,14 €	100Kgs
Déménagements	51,20 €	100Kgs
Electricité	32,79 €	100Kgs
ELECTROMENAGER	34,14 €	100Kgs
Emballages	16,40 €	100Kgs
Epicerie mélangée	15,39 €	100Kgs
Farine	10,28 €	100Kgs
Feutre, Soprema	13,10 €	100Kgs
Fleurs, plantes, arbres	32,79 €	100Kgs
Fruits et légumes	10,69 €	100Kgs
Hi-fi, TV, radio, informatique	63,16 €	M3
Huile et graisse en bidon ou caisse	18,41 €	100Kgs
Huile et graisse en fût	30,70 €	Unité
Isolant en bloc	30,50 €	M3

Isolant en rouleau	29,60 €	100Kgs/m3
Jouets, jeux	47,10 €	100Kgs
Librairie, papeterie	18,41 €	100Kgs
Litière pour chat	16,19 €	100Kgs
Machinerie	36,89 €	100Kgs
Matériels de construction, mixte	16,40 €	100Kgs
Matériel chauffage	26,56 €	100Kgs
Matériel dentaire	46,09 €	100Kgs
Matériel électronique	34,80 €	100Kgs
Matériel pour photo	34,80 €	100Kgs
Matériel téléphonique	32,79 €	100Kgs
Matériels de pêche	18,41 €	100Kgs
Menuiseries, Huisseries	37,78 €	100Kgs
Mobilier démonté	20,49 €	100Kgs
Mobilier monté	51,20 €	M3
Moulures	26,61 €	100Kgs
Nourriture pour animaux	10,19 €	100Kgs
OSB	10,21 €	100Kgs
Papier toilette, essuie-tout	3,78 €	CAISSE
Pavés, pierres, briques	12,75 €	100Kgs
Peinture, vernis, diluants	14,23 €	100Kgs
Pièces mécaniques	30,70 €	100Kgs
Placoplâtre, gyproc	14,38 €	100Kgs
Poisson, fruits de mer	12,55 €	100Kgs
Pomme de terre	7,39 €	100Kgs
Portes	18,28 €	100Kgs
Poutres, poteaux	25,13 €	100Kgs
Produits congelés	18,11 €	100Kgs
Produits dangereux	16,19 €	100Kgs
Produits d'horticulture	32,79 €	100Kgs
Produits entretien	16,19 €	100Kgs
Produits frais, viande	13,44 €	100Kgs
Produits métalliques, câbles	16,18 €	100Kgs
Produits pharmaceutique	16,33 €	100Kgs
Quincaillerie diverse	28,54 €	100Kgs
Revêtement extérieur en bois (clapboard)	14,38 €	100Kgs
Revêtement sol	16,34 €	100Kgs
Revêtement sol/plafond	16,29 €	100Kgs
Revêtement extérieur vinyles (clapboard)	24,53 €	100Kgs
Sanitaires, chauffage	57,38 €	M3
Sel industriel	6,79 €	100Kgs

Sonotube	26,48 €	M3
Stores	28,55 €	100Kgs
Tabacs, cigarettes	51,40 €	100Kgs
Tapis, lino en rouleau	26,61 €	100Kgs
Terre, engrais, graines de gazon	16,40 €	100Kgs
Tissu	30,70 €	100Kgs
Tuyaux	20,45 €	100Kgs
Vêtements	34,16 €	100Kgs
Vitre, fenêtre	18,28 €	100Kgs
20' FCL	1 823,48 €	Unité
40' FCL	2 983,13 €	Unité
20' FCL EUROPE	1 446,88 €	Unité
40' FCL EUROPE	2 345,94 €	Unité
20' LCL EUROPE	1 653,13 €	Unité
40' LCL EUROPE	3 089,69 €	Unité
20' FCL Ciment en sac	1 007,81 €	Unité
40' FCL Ciment en sac	1 410,94 €	Unité
Citerne de ciment Citerne en sac / roues	1 612,50 €	Unité
40' FCL Isolant	1 182,50 €	Unité
48' FCL Isolant	1 500,00 €	Unité
20' FCL bitume-émulsion en fûts	1 823,48 €	Unité
40' FCL bitume en citerne roro	2 983,13 €	Unité
40' poisson reefer export Halifax	1 437,81 €	Unité
40' FCL emballage poisson	2 015,63 €	Unité
40' poisson congelé import	1 128,75 €	Unité
20' FCL nourriture animale/épicerie	1 209,38 €	Unité
40' nourriture animale/épicerie	2 012,94 €	Unité
40' FCL foin	2 120,44 €	Unité
20' flat FCL matériaux de construction	1 518,44 €	Unité
40' flat FCL matériaux de construction	2 399,94 €	Unité
20' FCL pavés, pierres, briques	2 150,00 €	Unité
20 FCL bétailière/roues	1 733,44 €	Unité
40' FCL bétailière	2 012,94 €	Unité
26' FCL bétailière/roues	1 925,60 €	Unité
48' flat FCL matériaux de construction	3 119,94 €	Unité
Bateau < 1T sans moteur	108,85 €	100Kgs
Bateau < 1T recevant moteur	473,00 €	100kgs
Bateau >20' <40' sur roues	3 426,56 €	Unité
Caravane import max 36'	1 691,79 €	unité
Engins et véhicules > 16'	32,91 €	100Kgs
Engins et véhicules > 16' frais fixe	171,78 €	Unité

Engin A + R	36,99 €	100Kgs
Engin A + R frais fixe	471,78 €	Unité
Engin <15T (max 3,600€/engin)	30,54 €	100Kgs
Engin <15T (max 3,600€/engin) frais fixe	471,78 €	Unité
Engin >15T (max 5,700€/engin)	20,43 €	100Kgs
Engin >15T (max 5,700€/engin) frais fixe	471,78 €	Unité
Motos, cycles importation	51,03 €	100Kgs
Moto A + R	34,76 €	100Kgs
Moto + petite remorque A + R	34,76 €	100Kgs
Remorque tente aller et retour	40,88 €	100Kgs
Remorque tente aller et retour frais fixe	235,99 €	Unité
Remorque, ber, trailer < 16'	40,88 €	100Kgs
Remorque, ber, trailer < 16' frais fixe	235,99 €	Unité
40' flat FCL sel	2 509,45 €	Unité
40' flat FCL gyproc	2 399,94 €	Unité
40' trailer genre ATCO ou >20'	3 757,13 €	Unité
20' trailer genre ATCO	2 528,94 €	Unité
20/40' FCL sapin Noël	675,91 €	Unité
Cont. Vide aller ou retour 40' & 20'	235,63 €	Unité
Cylindre gaz aller + retour	20,29 €	CYL
Cylindres vides (petit)	6,11 €	CYL
Cylindres vides (grand)	12,23 €	CYL
Cylindres pleins	14,28 €	CYL
Cylindre plongée aller + retour	30,93 €	CYL
Voiture immatriculée aller	389,35 €	Unité
Voiture immatriculée aller + retour	532,83 €	Unité
Voiture import < 1T	593,94 €	Unité
Voiture import < 1T à 1T800	798,19 €	Unité
Voiture import > 1T800	41,99 €	100Kgs
Voiture import > 1T800 frais fixe	235,99 €	Unité
Transport Sac Postaux	45,59 €	100Kgs
Fret >0kgs<100kgs	40,98 €	Connaissance
Fret minimum export (par connaissance)	61,14 €	Connaissance
Frais de service	2,05 €	100kg
Connaissance	3,00 €	unité

Poids brut : poids net +emballage

Poids / volume : 1tonne =1m3 selon usage maritime

ANNEXE 5 : TARIFICATION DE LA DESSERTE MARITIME « SAINT-PIERRE / MIQUELON »

La grille appliquée par la société « *TLI* » est également ancienne, les arrondis laissent à penser qu'elle n'a pas ou peu évolué depuis 2001. Les 50 F sont devenus 7,63 €.

Elle présente un détail qu'il serait utile de simplifier.

Le chiffre d'affaires total, selon la société « *TLI* » a été en 2013 de 95 K€.



TRANSPORT MARITIME SERVICE Sarl

MIQUELON

DESIGNATION	PRIX
ACCUMULATEUR <10KG	1,50 €
ACCUMULATEUR >10KG	3,00 €
ALCOOL	0,77 €
ANIMAL DOMESTIQUE < 50KG	1,53 €
ARBRE	15,25 €
ARBUSTE	7,63 €
ASPIRATEUR	3,05 €
AUTOMOBILE A+R	60,00 €
AUTOMOBILE ALLER	30,00 €
AUTOMOBILE TRACTEE	60,00 €
BACHE CAMIONNETTE	30,50 €
BAIGNOIRE	15,50 €
BALAYEUSE	22,87 €
BARBECUE	7,50 €
BARILS D'ŒUF LUMP VIDES	1,50 €
BETAILLIERE INDIVIDUELLE A+R	60,00 €
BETAILLIERE INDIVIDUELLE ALLER	30,00 €
BETAILLIERE MIQUELON RORO SERVICE	228,50 €
BICYCLETTE	3,00 €
BILLES DE VERRE EN SAC DE 25 KG	3,05 €
BLOC DE BETON A LA TONNE	40,50 €
BOB CAT	30,50 €
BŒUF SUR PIEDS	30,50 €
BOIS LOT	15,50 €
BOIT 1/2 BALLOT	30,50 €
BOIT BALLOT	61,00 €
BORNE	7,63 €
BRANCART ROULANT	7,50 €
BULLDOZER/CHENILLE A LA TONNE	30,50 €
CABINE DE DOUCHE	7,63 €
CAGES A VOLAILLES VIDES	3,05 €
CAISSE BOUET	12,00 €
CAISSE DEMENAGEMENT	30,50 €
CAMION <7,5TONNES	76,00 €
CAMION CHARGE	210,00 €
CAMION ESSENCE A+R	210,00 €
CAMION GENDARMERIE A+R	87,50 €
CAMION GENDARMERIE ALLER SIMPLE	43,75 €
CAMION NACELLE	106,75 €
CAMION>7,5 TONNES	106,75 €
CARAVANE AU PIEDS	2,00 €
CASIER HOMARD	3,00 €
CERCEUIL	15,25 €
CHAINE HIFI	7,63 €
CHAISE	3,05 €
CHARDON DE BOIS	3,05 €

CHARGEUR A LA TONN	15,50 €
CHASSIS AVEC VITRE	7,50 €
CHASSIS GRANDEUR INDUSTRIEL	30,50 €
CHAUFFE EAU	15,50 €
CHEMIN CABLE	3,05 €
CHEVAL	20,00 €
CLAPBOARD PAQUET	3,05 €
CLAPBOARD PAQUET LONG	7,63 €
CLAPBOARD 1/2 BALLOT	15,25 €
CLAPBOARD BALLOT	30,50 €
COFFRE A OUTILS SUR ROUES	15,50 €
COLIS <10KG	1,50 €
COLIS >100KG	15,25 €
COLIS DE 10 A 20KG	3,00 €
COLIS DE 20KG A 50KG	4,50 €
COLIS DE 50KG A 80KG	9,00 €
COLIS DE 80KG A 100KG	10,00 €
COLLE (BIDON 30KG)	4,58 €
COMMODE	11,45 €
COMPRESSEUR	30,50 €
COMPRESSEUR GRAND	76,00 €
COMTOIR (dessus)	7,63 €
CONCASSEUR LA TONNE	23,50 €
CONGELATEUR +70LTRS	25,00 €
CONGELATEUR -70LTRS	15,00 €
CONTAINER 20'	228,50 €
CONTAINER 40'	457,00 €
CONTREPLAQUE BALLOT	30,50 €
CONTREPLAQUE FEUILLE	3,05 €
CONTREPLAQUE 1/2 BALLOT	15,25 €
COUPOLE	15,25 €
CRIBLE 40'	500,00 €
CRIBLE 60'	500,00 €
CRIBLE PETIT	150,00 €
CUISINIERE	15,00 €
CUVE INTERIEUR CAMIONETTE	15,50 €
CYCLOMOTEUR	7,63 €
CYLINDRE ACETYLENE OXYGENE	7,00 €
DENREES ALIMENTAIRES	0,77 €
DRAGUE A COQUILLE	46,00 €
DRILL SUR CHENILLES	260,00 €
ECHAPPEMENT	3,05 €
ELEMENT	13,96 €
ELEMENT ECHAFFAUDAGE	15,25 €
ELEVATEUR	30,50 €
EXPLOSIF A LA CAISSE	15,25 €
FAUTEUIL	15,25 €
FAUTEUIL 1 PLACE	7,63 €
FER BALLOT	15,25 €
FER ET CORNIERE < 80 MM	3,00 €
FER ET CORNIERE < 80 MM	7,63 €
FEU D'ARTIFICE A LA CAISSE	7,63 €
FEUTRE / GEO TEXTILE EN ROULEAU	30,50 €
FIL GALVANISE EN ROULEAU	3,05 €
FINISSEUR	1,50 €

FOIN A LA BALLE 1,53	1,53 €
FOIN A LA BALLE GROSSE	10,00 €
FONDOIR	45,75 €
FOREUSE	152,50 €
FOREUSE + COMPRESSEUR	228,70 €
FOSSE SEPTIQUE	45,75 €
FOURNAISE / FOYER EXTERIEUR	15,25 €
FUT DE CARBURANT	7,63 €
FUT VIDE	3,00 €
GAZ <13KG	2,20 €
GAZ >13KG	8,00 €
GAZ 90 LTRS	15,25 €
GENERATEUR	15,25 €
GODET OU PELLE POUR TRACTE	45,75 €
GROUPE ELECTROGENE	76,25 €
GRU PETITE	152,45 €
GRUE GRANDE 30 TONNES	457,00 €
HOTTE	7,63 €
HUILE BIDON OU CAISSE	1,53 €
ISOLANT 1/2 BALLOT	7,63 €
ISOLANT A LA FEUILLE	1,53 €
ISOLANT BALLOT	15,25 €
LAINE DE VERRE BALLOT	3,05 €
LAINE DE VERRE PAQUET X 4BLT	12,20 €
LAIT	0,61 €
LAME DE PELLE	4,58 €
LAME DE RESSORT CAMION	30,50 €
LANDEAU	7,50 €
LAVABO	7,63 €
LAVE VAISSELLE	18,00 €
LINOLEUM	7,50 €
LIT SEUL	7,63 €
MACHINE A LAVER	18,00 €
MAGNETOSCOPE	7,63 €
MATELAS DOUBLE	15,25 €
MATELAS LIT BB	6,00 €
MATELAS MINES 1TONNE	76,22 €
MATELAS SIMPLE	7,63 €
METAL BALLOT	30,50 €
MEUBLE DE SALLE A MANGER	30,50 €
MIROIR	7,63 €
MOBILIER MONTE	15,25 €
MOBILIER DEMONTE	7,63 €
MOTEUR	15,50 €
MOTEUR POMPE	15,50 €
MOTO MOINS DE 50CM3	10,00 €
MOTO PLUS DE 50CM3	23,00 €
MOTO TRI OU QUADRICYLE	22,88 €
MOUTON,AGNEAU, PORC CAISSE	15,25 €
NIVLEUSE A LA TONNE	23,00 €
NOURRITURE POUR ANIMAUX	3,05 €
PALETTE 1/2	10,00 €
PALETTE PLUS 1,20M	30,50 €
PALLETTE COMPLETE	20,00 €
PANER A GAZ	76,22 €

PARE BRISE	10,00 €
PEINTURE BIDON 30KG	3,05 €
PELLE MECANIQUE / CHENILLE A LA TONNE	30,50 €
PEPINE A LA TONNE	15,50 €
PIECES ENGIN PLUS DE 100KG	22,88 €
PLACO PLATRE 1/2 BALLOT	22,88 €
PLACO PLATRE BALLOT	45,75 €
PLAQUE DE CUISSON	7,63 €
PLEXIGLASS A LA FEUILLE	3,05 €
PNEU	1,50 €
PNEU ENGIN	15,50 €
PORTE DE GARAGE	30,50 €
PORTE DE PATIO	30,50 €
PORTE DE VOITURE	7,63 €
PORTE EXTERIEUR	15,25 €
PORTE INTERIEUR	4,58 €
PORTE VITREE EXTERIEUR	30,50 €
PORTE VITREE INTERIEUR	7,63 €
POSTE DE SOUDURE INDUSTRIEL	30,50 €
POSTE DE SOUDURE INTERIEUR	7,50 €
POTEAU CIMENT	45,75 €
POTEAU GALVANISE	7,63 €
POUTRE POTEAU HILOIRE	30,50 €
POUTRE JUSQU'A 10'	7,63 €
PREFINI A LA FEUILLE	3,05 €
PROFILE ACIER	7,63 €
PROFILE PVC	4,58 €
QUINCAILLERIE	5,00 €
RADIATEUR ALU +10KG	7,63 €
RADIATEUR ALU -10KG	3,05 €
RADIATEUR EN FONTE	7,63 €
REFRIGERATEUR	7,63 €
REMORQUE	35,00 €
REMORQUE 20'	152,50 €
REMORQUE BER 46	
REMORQUE GAZ	229,00 €
REMORQUE PETITE	20,00 €
REMORQUE POUR BILLDOZER VIDE	381,15 €
REMORQUE TENTE	30,00 €
RESERVOIR 1000 GALLONS	45,75 €
RESERVOIR 2000 GALLONS	76,22 €
RESERVOIR 250 GALLONS	11,45 €
RESERVOIR 500 GALLONS	30,50 €
ROULEAU A LA TONNE	30,50 €
SABLE AU SAC	3,05 €
SABLEUSE	15,25 €
SAPIN	2,00 €
SECHEUSE	7,50 €
SEL AU SAC	1,53 €
SOCLE / BORNE	7,63 €
SOMMIER A BETON	30,50 €
SOMMIER DOUBLE	15,25 €
SOMMIER SIMPLE	7,63 €
SOUFFLEUSE A NEIGE	15,25 €
STEAMER	7,63 €

TABAC	1,50 €
TABLE DE JARDIN	7,63 €
TAPIS MOQUETTE	7,63 €
TAPIS ROULANT AU PIED	23,00 €
TELEVISEUR	15,25 €
TOLE A LA PLAQUE	7,63 €
TONDEUSE A GAZON	28,00 €
TOURET CABLE	76,22 €
TOURET MOYEN	22,88 €
TOURET PETIT	7,63 €
TRACTEUR AGRICOLE	40,00 €
TRAILER 20'	228,50 €
TRAILER 40'	457,00 €
TRAILER 45'	533,50 €
TRAILER 48'	600,00 €
TUBING A LA BARRE	1,53 €
TUILES EN CAISSE	3,05 €
TUYAU A LA BARRE	3,05 €
TUYAU DE PASSAGE	7,63 €
TUYAU EN FONTE	15,25 €
TUYAUX EN BALLOT	76,22 €
WC	15,50 €

ANNEXE 6 : AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LA DESSERTE INTER-ÎLES

SECTION DES TRAVAUX PUBLICS

CONSEIL D'ETAT

N° 388855

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

M. TIBERGHIEU, Rapporteur

Séance du 29 juillet 2014

DEMANDE D'AVIS portant sur la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon en matière de desserte maritime internationale de fret

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics), saisi en application de l'article L.O. 6462-9 du code général des collectivités territoriales, d'une demande d'avis présentée au tribunal administratif de Saint-Pierre par le président du conseil territorial de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

Vu l'ordonnance en date du 26 mars 2014, enregistrée au secrétariat du Conseil d'Etat le 13 juin 2014, par laquelle la présidente du tribunal administratif de Saint-Pierre a, en application du troisième alinéa de l'article L.O. 6462-9 du code général des collectivités territoriales, transmis au Conseil d'Etat la demande d'avis du président du conseil territorial de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon tendant à connaître la répartition des compétences entre l'Etat et cette collectivité en matière de fret maritime, et posant en particulier les deux questions suivantes :

1° A qui, de l'Etat ou de la collectivité territoriale, appartient la compétence du transport maritime en fret pour la desserte internationale de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le cadre de la continuité territoriale ?

2° A qui, de l'Etat ou de la collectivité territoriale, appartient la compétence du transport maritime en fret entre les îles de l'archipel, et notamment entre Saint-Pierre-et-Miquelon-Langlade ?

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles L. 3211-1, L.O. 6214-3, L.O. 6413-1, L.O. 6413-6, L.O. 6414-1, L.O. 6414-2 et L.O. 6462-9 ;

Vu le code de justice administrative, notamment l'article L. 223-5 ;

Vu le code des transports, notamment les articles L. 1803-1 et suivants, L. 5431-1 et suivants et L. 5754-1 ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

Sur la première question :

Il résulte des dispositions combinées des articles L.O. 6413-1, L.O. 6414-1 et L.O. 6414-2 du code général des collectivités territoriales que l'Etat est seul compétent pour organiser la desserte maritime internationale en fret de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Sur la seconde question :

Si l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon en vertu de l'article L.O. 6413-6, confie au conseil territorial le soin de régler par ses délibérations les affaires de la collectivité dans les domaines de compétence que la loi lui attribue, si l'article L.O. 6414-1 du même code attribue notamment à la collectivité, sauf exception, les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux départements et aux régions et si l'article L. 5431-1 du code des transports dispose que : « *Les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles sont organisés par le département [...]. Ils sont assurés par la collectivité organisatrice ou des entreprises publiques ou privées.* », l'article L. 5754-1 de ce même code, particulier à Saint-Pierre-et-Miquelon, dispose, après avoir écarté l'application à Saint-Pierre-et-Miquelon du chapitre I^{er} du titre III du livre IV de ce code, que les articles L. 5431-2 et L. 5431-3 sont applicables aux seuls transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte de ports ou appontements du littoral.

Il en résulte que si la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon est compétente pour organiser les transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles et de leurs ports, elle ne l'est pas pour organiser les transports réguliers de biens ou de fret pour la desserte de ces îles et de leurs ports, notamment pour desservir l'île de Miquelon-Langlade au départ du port de Saint-Pierre. Cette compétence appartient à l'Etat et à lui seul.

Si la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon invoque également, pour justifier la compétence de l'Etat, les articles L. 1803-1 à L. 1803-9 du code des transports qui confient aux pouvoirs publics le soin de mettre en œuvre outre-mer, au profit de l'ensemble des personnes qui y sont régulièrement établies, une politique nationale de continuité territoriale, ces dispositions sont sans incidence sur la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité et, au demeurant, ne concernent que les liaisons entre l'archipel et la métropole.

Cet avis a été délibéré et adopté par la section des travaux publics dans sa séance du 29 juillet 2014.

Signé : Ph. MARTIN, Président
F. TIBERGHIEU, Rapporteur
S. NEVERS, Secrétaire

POUR EXTRAIT CONFORME

La Secrétaire de la section



ANNEXE 7 : DÉNONCIATION DE LA CONVENTION DE LA DESSERTE INTER-ÎLES



Collectivité Territoriale
de Saint-Pierre et Miquelon

Direction Générale des Services
Affaires Juridiques

N/Réf. :2741 /2014

Affaire suivie par Nicolas CORDIER

☎ : 05 08 41 01 11

✉ : nicolascordier@ct975.fr

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté - Égalité - Fraternité

25 SEP. 2014

26 SEP. 2014

Saint-Pierre, le 24 septembre 2014

Monsieur le Gérant de la
Société Transport Logistique Inter-Îles
45 rue Amiral Muselier
BP 4267
97500 SAINT PIERRE

Objet : Desserte en fret de Miquelon

Monsieur,

Par contrat du 4 avril 2014, la Collectivité et la société TLI ont convenu d'un contrat de service public et du versement d'une subvention pour soutenir le maintien de la desserte en fret entre l'île de Saint-Pierre et l'île de Miquelon.

Toutefois, par un avis du Conseil d'État du 29 juillet 2014, confirmant ainsi ce que la Collectivité soutient depuis 2009, il appartient à l'État d'organiser et de financer le transport maritime des biens à Saint-Pierre-et-Miquelon, qu'il s'agisse de « desserte internationale » ou de « desserte inter-îles » selon la distinction qui était traditionnellement faite.

Ainsi pour tenir compte de la situation, et de cet avis de la plus haute juridiction administrative, j'ai décidé de mettre fin à notre relation contractuelle.

Toutefois, afin de m'assurer de la continuité de la desserte dans l'intérêt de la population de Miquelon-Langlade, et de permettre à l'État d'organiser au mieux l'exercice de sa compétence, j'ai décidé de tenir compte de l'article 8 de la convention qui nous lie prévoyant le respect d'un préavis de 6 mois.

16) Ainsi ce contrat sera résilié le 25 mars 2015.

Je vous remercie de bien vouloir m'adresser les justificatifs permettant de déterminer le coût du service prévu par la convention jusqu'à cette date.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Copie : Préfet de Saint Pierre et Miquelon

Le Président
COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON
Pour le Président et par délégation,
le Vice-Président,

Stéphane LENORMAND

Le Conseil Territorial souhaite doter l'Archipel de 2 ferries

Le Conseil Territorial a engagé une réflexion sur la desserte maritime courant 2013.

Le choix avait émergé du schéma de développement stratégique qui préconisait un ferry (en remplacement du Cabestan) pour favoriser notre insertion régionale. Ce choix, nous l'avions également clairement affiché pendant notre campagne électorale de 2012, choix fortement désapprouvé à l'époque par nos adversaires à la tête desquels Annick GIRARDIN, celle qui prône le développement de l'Archipel par la mer !

Nous avons diligenté deux études par un cabinet spécialisé afin d'éclairer le choix des élus de la majorité. Nous ne nous sommes pas limités à une question qui viserait seulement à remplacer le Cabestan, nous avons avec nos consultants travaillé sur le service que nous souhaitions offrir à cet Archipel. Nos consultants ont rencontré tous les acteurs politiques et économiques du territoire.

Nous avons pris la peine d'informer les candidats à l'élection législative de nos projets afin de partager un maximum notre vision des choses.

La Collectivité a clairement affiché son ambition sur ce sujet, nous n'avons pas avancé dans l'ombre mais bien en expliquant nos choix et les options retenues par la collectivité, ne serait-ce que sur le seul transport de passagers.

En avril 2014, j'ai donc rencontré au Ministère de l'Outre-Mer, les services de la Ministre afin de jouer cartes sur table et engager un vrai dialogue entre les deux payeurs actuels de la desserte.

Courant 2014, deux réunions ont eu lieu à Paris. Une première avec les services de la Délégation Générale à l'Outre-Mer et une seconde avec la Ministre Mme George Pau-Langevin. Il en ressortait un sentiment d'impréparation de l'État sur ce sujet et un rendez-vous en demi-teinte où la seule préoccupation de l'État était que tous les acteurs locaux se mettent d'accord, ce qui est évidemment impossible. La Ministre a tout de même convenu de missionner à nouveau Mr FORIN et JOUFFRAY qui avaient déjà fait un rapport sur la desserte en fret internationale en juin 2011.

L'objectif de la mission était de vérifier nos hypothèses de travail et de ré-actualiser leur étude qui date de 3 ans.

Pour le Conseil Territorial, juillet 2014 était le mois à l'issue duquel nous devions nous positionner sur notre propre dossier (sans considérer l'aspect international en fret). Pour autant, afin de ne pas pénaliser le dialogue avec l'État, nous avons différé notre décision afin qu'un dialogue constructif s'engage, en vain. Parallèlement, nous attendions la décision du Conseil d'État sur la compétence desserte en fret inter-îles dont l'avis a été rendu fin juillet.

Nous sommes en novembre 2014 et il ressort que l'État n'est pas en capacité de se mettre en ordre de marche sur un dossier qui lui coûte fort cher et qui est fortement critiquable. A croire que certains se satisfont du : "ça coûte cher mais on n'entend pas parler de SPM".

Nous venons donc de lancer notre appel d'offre pour équiper le territoire de deux ferries, le budget estimé est de 30 millions d'euros. La consultation est disponible sur le site de la collectivité.

Si l'État envisageait de lancer une nouvelle DSP en 2016 et si le port de Fortune était un des ports retenus (comme il l'était avant cette nouvelle DSP), la Collectivité pourrait envisager de se positionner sur cet appel d'offre. A partir de ce constat, nous ne pouvons plus participer à

des discussions qui toucheraient à ce dossier afin de ne pas bénéficier d'informations qui créeraient une distorsion de concurrence.

Je regrette profondément le silence de l'Etat sur cet enjeu, mais est-ce vraiment une surprise ?

L'immobilisme ne fait pas partie des gênes politiques d'Archipel Demain. »

ANNEXE 9 : LETTRE DE LA DIRECTION JURIDIQUE DU MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES
SOUS-DIRECTION DU DROIT DES RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES

PARIS, LE

Bureau du droit des entreprises et de l'immatériel

Affaire suivie par Samuel SEROC

☎ : 01 44 97 02 80

samuel.seroc@finances.gouv.fr

Bureau du conseil aux acheteurs
Naoual BENHAMED

N° COJU : 2015-00827

NOTE POUR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DU TRÉSOR

A L'ATTENTION DE M. CORSO BAVAGNOLI, SOUS-DIRECTEUR BANQUE ET FINANCEMENT D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Objet : création d'une SEM à Saint-Pierre et Miquelon

Réf. : Votre courriel du 23/01/2015, à échéance du 12/02/2015.

La création de la SEM envisagée ne requiert pas l'intervention du législateur, un tel recours constituant un choix d'opportunité. En tout état de cause, la loi du 30 avril 1946 ne pourrait servir de base légale à la création de la SEM en cause.

L'existence d'une relation de quasi-régie entre l'Etat et la SEM suppose de satisfaire trois conditions.

L'inspection générale de l'administration (IGA) s'interroge sur la faisabilité et les modalités juridiques de la création d'une société d'économie mixte (SEM) à Saint-Pierre et Miquelon qui serait, pour l'essentiel, chargée de la construction d'un navire et de la gestion de la desserte maritime entre Saint-Pierre, Miquelon et Halifax. Cette SEM serait majoritairement détenue par l'Etat, les communes et une chambre de commerce et d'industrie étant minoritaires.

La direction générale du Trésor (DG Trésor) sollicite l'avis de la direction des affaires juridiques afin de savoir si la loi n° 46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer peut constituer une base légale autorisant la création d'une SEM dans laquelle l'Etat serait majoritaire au capital. La DG Trésor souhaite un examen de la possibilité pour l'Etat de souscrire des contrats de quasi-régie avec la SEM et de se dispenser ainsi des règles de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics.

1. La création de la SEM en cause ne nécessite pas de recourir à la loi.

1.1 Aux termes de l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales et leurs groupements doivent détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital des SEM et des voix dans les organes délibérants.

Cette disposition n'est applicable qu'aux SEM locales dont le régime est prévu aux articles L. 1521-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

En l'occurrence, la SEM en cause ne rentre pas dans le champ d'application de ces dispositions qui permettent aux communes, aux départements, aux régions ainsi qu'à leurs groupements, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, de créer des SEM locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général.

Il s'agirait ici de constituer une société à capitaux publics dans laquelle l'Etat détiendrait la majorité du capital. Cette participation devrait, aux termes de l'article 24 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, être autorisée par décret dès lors qu'elle conduit à la détention de la majorité du capital d'une société par le secteur public.

Par ailleurs, les collectivités territoriales devraient, en principe, être autorisées par décret en Conseil d'État afin de pouvoir prendre une participation dans la société⁶². Les collectivités territoriales sont toutefois exemptées d'une telle autorisation, lorsque l'activité de la société concerne l'exploitation de leurs services ou est qualifiable d'intérêt général. En l'espèce, sous réserve de précisions, l'activité de la SEM (construction d'un navire et gestion de la desserte maritime entre Saint-Pierre, Miquelon et Halifax) qui semble d'intérêt général⁶³ permettrait sans doute aux collectivités territoriales en cause d'être dispensées d'une autorisation de prendre une participation dans la société.

Toutefois, rien n'interdit de recourir à la loi pour créer la SEM en cause, mais il s'agirait ici d'un choix d'opportunité.

⁶² Aux termes de l'article L. 2253-1 du CGCT, « *sont exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations d'une commune dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général* ». Cette interdiction est valable pour les départements (article L. 3231-6 du CGCT) et pour les régions (article L. 4211-1 6° du code précité).

⁶³ CE 18 mai 2005, Territoire de la Polynésie française, n° 254199.

1.2 En tout état de cause, la loi du 30 avril 1946 précitée ne semble pas pouvoir constituer une base légale permettant la création d'une telle SEM.

La loi n° 46-860 du 30 avril 1946 établissant des plans d'équipement et de développement des territoires d'Outre-mer précise, à l'article 1^{er}, que « *dans un délai de six mois, le ministre de la France d'outre-mer établira pour les territoires relevant de son autorité à la date de la présente loi des plans de développement économique et social portant sur une période de dix années. Ces plans comporteront la transformation de ces territoires en pays modernes pour tout ce qui concerne leur équipement public et privé et engloberont la production, la transformation, la circulation et l'utilisation des richesses de toute nature desdits territoires* ».

Cette loi comporte deux principaux objectifs :

- « *d'une part, satisfaire aux besoins des populations autochtones et généraliser les conditions les plus favorables à leur progrès social ;*
- *d'autre part, en concordance avec les plans établis par le commissariat général du plan, de concourir à l'exécution des programmes de reconstitution et de développement de l'économie de l'Union française, tant sur le plan métropolitain que sur celui des échanges internationaux* ».

Il est ainsi prévu à l'article 2 de la loi du 30 avril 1946 que le ministre de la France d'outre-mer peut, en ce qui concerne les activités essentielles à l'exécution des plans ou à la vie économique et sociale des territoires en cause, provoquer ou autoriser la formation de sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat, les collectivités publiques d'outre-mer ou les établissements publics desdits territoires auront une participation majoritaire.

Cet article permettrait la création de la SEM dans laquelle l'Etat et les collectivités territoriales auraient une participation majoritaire. Mais il serait toutefois nécessaire que cette SEM soit constituée en vue de permettre l'exécution des plans prévus par la loi du 30 avril 1946.

Or, il semble difficile de soutenir qu'en 2015, l'Etat exécute les plans de développement économique et social préparés en 1946 qui, aux termes de la loi, portent sur une période de dix années. La loi est muette quant au caractère renouvelable de ces plans pluriannuels. La direction des affaires juridiques n'a d'ailleurs pas connaissance de plans pluriannuels récents fondés sur la loi du 30 avril 1946.

Par conséquent, il y aurait lieu de considérer que la loi du 30 avril 1946 ne permet pas de servir de base légale à la création de la SEM envisagée.

Dans l'hypothèse où le véhicule législatif serait privilégié, une loi *ad hoc* serait donc nécessaire.

2. L'existence d'une relation de quasi-régie entre l'État et la SEM suppose de satisfaire trois conditions.

L'État, en sa qualité de pouvoir adjudicateur, est soumis à des règles de publicité et de mise en concurrence pour la passation de ses marchés publics. Il ne peut de ce fait recourir directement aux services de la SEM sauf à démontrer une relation de quasi-régie entre les deux entités.

La reconnaissance d'une relation de quasi-régie⁶⁴ est soumise à la réunion de trois conditions cumulatives, qui font l'objet d'une interprétation stricte. Le pouvoir adjudicateur doit exercer sur l'entité prestataire un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. L'essentiel des activités de cette entité doit être réalisé avec ce pouvoir adjudicateur. Enfin, l'entité prestataire doit, même si elle n'est pas un pouvoir adjudicateur respecter, pour ses propres achats, les dispositions du code des marchés publics (CMP) ou de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

2.1 La satisfaction du critère portant sur le contrôle analogue suppose, en l'espèce, de remplir deux conditions.

2.1.1 Le capital de la SEM ne devra pas être détenu par des actionnaires privés.

En principe, les contrats conclus par les personnes publiques avec des sociétés dont le capital est détenu pour partie par des actionnaires privés sont exclus de la qualification de contrats de quasi-régie et entrent, par conséquent, dans le champ d'application des règles de publicité et de mise en concurrence. En effet, la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée au capital empêche que la condition de contrôle analogue ne soit remplie⁶⁵.

En l'espèce, le capital de la SEM sera entièrement détenu par des personnes publiques (l'État, des communes et une chambre de commerce et d'industrie). Sous réserve du respect des règles applicables aux SEM, cette détention du capital de la SEM à 100% par des personnes publiques permet de présumer que ces derniers exerceront sur la société un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services. Néanmoins cette circonstance n'est pas suffisante. L'État doit en effet influencer de manière décisive sur les décisions importantes de la société pour admettre l'existence d'un contrôle analogue effectif.

2.1.2 La participation de l'État aux organes décisionnels de la SEM devra demeurer effective.

Le contrôle est regardé comme analogue lorsque l'entité est soumise à un contrôle permettant au pouvoir adjudicateur d'avoir une influence déterminante sur ses objectifs stratégiques et ses décisions essentielles. Le pouvoir adjudicateur doit être en mesure d'exercer sur l'entité un contrôle structurel et fonctionnel, celui-ci devant être effectif⁶⁶. Un tel contrôle doit s'inscrire dans un lien de dépendance institutionnel très fort. L'entité ne doit disposer d'aucune autonomie dans son fonctionnement et dans son activité et ne doit pas pouvoir déterminer, par exemple, les prestations qu'elle doit exécuter, leur contenu et leur tarif⁶⁷.

Lorsque l'entité est détenue en commun par plusieurs pouvoirs adjudicateurs, le contrôle analogue peut être exercé conjointement⁶⁸. Néanmoins, si les autorités n'ont pas à détenir individuellement un pouvoir de contrôle sur l'entité, le contrôle exercé ne doit pas reposer uniquement sur le pouvoir de contrôle de celle qui détient une participation majoritaire dans le capital de l'entité⁶⁹.

⁶⁴ CJUE, 18 novembre 1999, Teckal, aff C-107/98, point 50 ; CE, 6 avril 2007, commune d'Aix-En-Provence, n° 284736.

⁶⁵ CJUE, 11 janvier 2005, Stadt Halle, aff C 26/03, point 49.

⁶⁶ CJUE, 29 novembre 2012, Econord, aff C 182/11, point 27.

⁶⁷ CJUE, 19 avril 2007, Asociacion Profesional de Empresas Forestales (ASEMFO), aff C-295-05, point 60.

⁶⁸ CJUE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant, aff C-324/07, point 54.

⁶⁹ CJUE, 29 novembre 2012 précité, points 29 et 30.

En l'espèce, l'État sera l'actionnaire majoritaire de la SEM. Il conviendrait donc de s'assurer que les statuts de la SEM permettent à l'État et éventuellement aux communes et à la chambre de commerce et d'industrie détenant des participations minoritaires de pouvoir exercer conjointement une influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes.

2.2 La SEM doit exercer ses missions essentiellement pour ses membres.

Le respect de la seconde condition posée par la jurisprudence implique que le cocontractant du pouvoir adjudicateur soit un opérateur « dédié » aux besoins de ce dernier. Il doit réaliser l'essentiel de son activité avec ou pour le compte de la personne ou des personnes qui le contrôlent. Dans l'hypothèse où plusieurs personnes détiennent l'organisme contrôlé, l'activité à prendre en compte est celle qu'il réalise pour ces entités prises dans leur ensemble d'un point de vue quantitatif, aussi bien que qualitatif⁷⁰.

La jurisprudence européenne ne fixe pas de seuil chiffré⁷¹. Si la société consacre une partie de son activité à des tiers, ces activités annexes doivent avoir un caractère marginal, sans quoi elle retrouverait une liberté d'action contraire à l'idée de prolongement des entités la contrôlant.

La SEM serait essentiellement chargée de la construction d'un navire et de la gestion de la desserte maritime entre Saint Pierre et Miquelon et Halifax au Canada. Il ressort de la saisine que les missions incombant à cette société seront exclusivement réalisées au profit de l'État.

Si la société se voit octroyer certaines activités pour le compte de tiers, il conviendrait donc de veiller à ce que la proportion de l'activité exercée au bénéfice de l'État demeure toujours conséquente. Un seuil de 80 % a été retenu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁷².

2.3 La SEM devra être soumise au code des marchés publics ou à l'ordonnance du 6 juin 2005 pour ses propres achats.

En outre, la SEM pourrait être qualifié de pouvoir adjudicateur. L'article 3-1° du CMP et l'article 23-1° de l'ordonnance du 6 juin 2005 conditionne l'application d'une quasi-régie à la circonstance que, même si le contractant de l'administration n'est pas un pouvoir adjudicateur, il applique, pour répondre à ses propres besoins, les règles du CMP ou de l'ordonnance de 2005.

⁷⁰ CJUE, 19 avril 2007, ASEMFO, C-295/05, point 62 ; CJUE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA c/ Commune d'Uccle, C 324/07, point 44.

⁷¹ CJUE, 19 avril 2007, précité, point 63 : cette condition a été considérée comme satisfaite dans le cas où l'entité prestataire réalisait 90 % de son activité avec les personnes publiques qui la détenaient.

⁷² CJUE, 11 mai 2006, Carbotermo Spa, C 340/04, point 63. La directive 2014/24/UE prévoit ce même seuil.

Les critères permettant de qualifier une société de droit privé de pouvoir adjudicateur sont définis par le droit de l'Union européenne⁷³ et par l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Pour être un pouvoir adjudicateur au sens du 1° du I de l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649, une société d'économie mixte doit répondre à trois conditions⁷⁴ :

- elle doit avoir la personnalité juridique ;
- elle doit être majoritairement financée ou contrôlée par un ou des pouvoirs adjudicateurs soumis au code des marchés publics ou à l'ordonnance.
- son activité doit être d'intérêt général et revêtir un caractère autre qu'industriel et commercial ;

Les deux premiers critères ne soulèvent donc pas de difficultés dès lors que le capital de la société est détenu entièrement par des personnes ayant la qualité de pouvoir adjudicateur. En revanche, il vous appartient de vérifier si la SEM exercera effectivement une activité poursuivant un but d'intérêt général. Peu importe, dans cette hypothèse, qu'elle effectue, à titre accessoire, une activité industrielle et commerciale⁷⁵ (constructions et ventes de logements par exemple). La CJUE précise en effet qu'« *il est indifférent que, outre sa mission de satisfaire des besoins d'intérêt général, une entité soit libre d'accomplir d'autres activités. Le fait que la satisfaction des besoins d'intérêt général ne constitue qu'une partie relativement peu importante des activités réellement entreprises par cette entité est, lui aussi, sans pertinence, dès lors qu'elle continue à se charger des besoins qu'elle est spécifiquement obligée de satisfaire* »⁷⁶.

Pour apprécier si des activités poursuivent un but d'intérêt général autre qu'industriel ou commercial, la Cour de justice de l'Union européenne se fonde sur un faisceau d'indices juridiques et factuels liés notamment aux circonstances ayant présidé à la création de l'entité et aux conditions dans lesquelles elle exerce son activité⁷⁷.

⁷³ L'alinéa 9 de l'article 1^{er} de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services dispose que « *sont considérés comme "pouvoirs adjudicateurs" : l'État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public.*

Par "organisme de droit public", on entend tout organisme :

a) créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial,

b) doté de la personnalité juridique et

c) dont :

soit l'activité est financée majoritairement par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public,

soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers,

soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public ».

⁷⁴ Le caractère cumulatif de ces trois critères fixé par les dispositions précitées est affirmé par la CJUE (CJUE, 15 janvier 1998, aff. C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria AG s.a, considérants 21 et 39 ; Voir également CJUE, 10 novembre 1998, aff. C-360/96, BFI Holding BV, point 29 et CJUE, 10 mai 2001, aff. C-223/99 et C-260/99, Agora SRL, point 26).

⁷⁵ CJUE, 22 mai 2003, Riita Korhonen Oy e.a, C-18/01, points 57 et 58 ; CJUE, 10 avril 2008, Ing. Aigner Fernwärme Wien GmbH, C -393/06, point 47.

⁷⁶ CJUE, 10 novembre 1998, aff. C-360/96, BFI Holding.

⁷⁷ CJUE, 16 octobre 2003, aff. C-283/00, Espagne contre Commission, point 81.

Il ressort de la jurisprudence européenne que l'absence de concurrence est un indice sérieux permettant d'identifier un besoin d'intérêt général autre qu'industriel ou commercial. Elle ne constitue pas pour autant une condition suffisante⁷⁸.

La CJUE a précisé que d'autres facteurs devaient être pris en compte pour déterminer le caractère autre qu'industriel et commercial, notamment les conditions dans lesquelles l'organisme exerce ses activités. En effet, si l'organisme poursuit un but non lucratif⁷⁹, qu'il fait l'objet d'un financement public⁸⁰, ou qu'il ne supporte pas les risques économiques liés à l'exercice de son activité⁸¹, il est probable que les besoins qu'il vise à satisfaire soient d'une nature autre qu'industrielle ou commerciale.

Par ailleurs, il n'est pas exclu que les activités poursuivant un intérêt général autre qu'industriel ou commercial donnent lieu à des gains. Il importe en revanche que la recherche de tels bénéfices ne constitue pas l'objet principal de l'entité⁸².

Il vous appartient donc de vous assurer que la SEM exerce bien, au vu de ce faisceau d'indices, une activité d'intérêt général autre qu'industrielle et commerciale. Par exemple, si la SEM se borne à exploiter une ligne maritime d'intérêt général largement déficitaire, le caractère d'intérêt général autre qu'industriel et commercial paraît devoir être acquis. Si les critères inhérents à la définition de pouvoir adjudicateur ne sont pas remplis en l'espèce, la SEM devra se soumettre volontairement pour répondre à ses besoins propres aux règles de passation du code des marchés publics ou de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005.

Le directeur des affaires juridiques

⁷⁸ CJUE, 10 avril 2008, aff. C-393/06, Ing Aigner, point 46.

⁷⁹ CJUE, 11 juin 2007, aff. C-300/07, Hans & Christophorus Oymanns GbR, point 49.

⁸⁰ CJUE, 22 mai 2003, aff. C-18/01, Riitta Korhonen Oy, point 55.

⁸¹ CJUE, 22 mai 2003, aff. C-18/01, Riitta Korhonen Oy, point 53.

⁸² CJUE, 22 mai 2003, aff. C-18/01, Riitta Korhonen Oy, point 54.

ANNEXE 10 : RAPPORT « *JOUFFRAY-FORIN* » DE JUIN 2011



**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES MARITIMES**

Rapport n° 007501-01

ÉTUDE SUR LE TRANSPORT MARITIME DE FRET VERS SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Juin 2011

**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES MARITIMES**

Rapport n° : 007501-01

Etude sur le transport maritime de fret vers Saint-Pierre-et-Miquelon

établi par

Jean-François Jouffray

Inspecteur général de l'Administration du Développement durable

Philippe Forin

Administrateur en chef de 1^{ère} classe des Affaires maritimes

Juin 2011

Sommaire

Résumé	6
Introduction	8
Avant-propos : le contexte géographique, économique, démographique et institutionnel de l'archipel	10
Première partie : l'analyse du dispositif de desserte	15
L'historique récent du mode de desserte maritime	15
Le schéma général du mécanisme en place aujourd'hui : une mise en œuvre chaotique.....	16
1.1. - La délégation de service public pour la desserte internationale n'a pas été construite de manière rigoureuse et il en découle une application délicate autorisant des dérives	19
1.1.1.- <i>L'État n'a pas été suffisamment vigilant dans la rédaction du contrat de délégation de service public, dans la forme comme dans le fond.....</i>	<i>19</i>
1.1.1.1.- <i>Ce contrat comporte des incohérences, imperfections et vides juridiques :.....</i>	<i>19</i>
1.1.1.1.1.- <i>Les imperfections de la liaison entre le corps du contrat et les annexes.....</i>	<i>19</i>
<i>Des annexes pour la plupart issues telles quelles du dossier de réponse à l'appel d'offres, ou inexistantes</i>	<i>19</i>
<i>Des annexes qui laissent le champ libre au délégataire.....</i>	<i>20</i>
<i>Une annexe qui introduit une ambiguïté quant au périmètre de la DSP.....</i>	<i>21</i>
1.1.1.1.2.- <i>Certaines dispositions ne relèvent que de la pétition de principe et sont en réalité vides de sens</i>	<i>21</i>
<i>Les prescriptions relatives au personnel maritime (article II.12.- du contrat) en constituent un exemple</i>	<i>21</i>
<i>Les prescriptions relatives au contrôle technique du navire sont inopérantes.....</i>	<i>22</i>
1.1.1.1.3.- <i>La tarification est incomplète</i>	<i>22</i>
1.1.1.1.4.- <i>Le risque commercial est totalement assumé par l'État.....</i>	<i>23</i>
1.1.1.2.- <i>Le contrat cristallise initialement une charge trop lourde en matière d'affrètement du navire :</i>	<i>23</i>
1.1.1.3.- <i>Avoir confié la délégation à l'une des principales parties prenantes économiques de l'archipel provoque de fortes réserves</i>	<i>24</i>
1.1.1.3.1.- <i>Les critiques exprimées</i>	<i>24</i>
1.1.1.3.2.- <i>Ne semblent pas toujours injustifiées</i>	<i>24</i>
1.1.2.- <i>L'application de la DSP, satisfaisante en termes de régularité de la desserte, suscite néanmoins un certain nombre de critiques.....</i>	<i>26</i>
1.1.2.1.- <i>La desserte est régulière, mais la qualité de service susceptible d'être améliorée.....</i>	<i>27</i>
1.1.2.1.1.- <i>Une desserte régulière</i>	<i>27</i>
1.1.2.1.2.- <i>Avec des imperfections en matière de qualité du service.....</i>	<i>27</i>

1.1.2.2.- Une action du délégataire, en matière documentaire, loin de répondre jusqu'ici, vis-à-vis du délégant, aux prescriptions des clauses du contrat de DSP	28
1.1.2.2.1.- Les informations générales dues par le délégataire se sont limitées à la fourniture tardive des tableaux de bord trimestriels et des calendriers de rotation.....	28
1.1.2.2.2.- Les absences des signalements obligatoires imposés au délégataire par le contrat, s'agissant du navire, peuvent conduire à court terme à une impasse de la desserte, à de graves difficultés, voire à l'inapplication du contrat	30
S'agissant de l'agrément préalable et exprès	30
S'agissant de l'historique du dernier navire	31
S'agissant de la protection de l'environnement.....	32
1.1.2.3.- L'approche juridique et financière de l'exploitation est difficile, mais conduit à mettre en lumière de fortes économies potentielles	32
1.1.2.3.1.- Des conditions et des coûts d'exploitation du navire inacceptables	32
1.1.2.3.2.- Un volume de trafic et des résultats satisfaisants malgré des interrogations sur les données fournies et sur certaines pratiques	36
1.1.2.3.3.- Certains des mécanismes d'indexation de la subvention d'équilibre ont des conséquences particulièrement négatives pour l'État.....	39
La variation des taux de soute est imputée à la fois à l'État et aux importateurs, dans des conditions qui mériteraient d'être précisées.....	40
Le retour pour l'État du développement de l'activité n'est pas optimal	43
1.2. - Le marché amont/aval confirme les dérives.....	43
1.2.1.- Le rôle dévolu en pratique à la société titulaire du marché, TMSI/AV, témoigne de l'amalgame entretenu par le groupe Girardin entre DSP et marché amont/aval.....	44
1.2.2.- La combinaison avec la DSP induit un recouvrement de périmètre en matière de frais de manutention	46
1.2.3.- La question de l'emportage : une double facturation avérée et une prise en charge par l'État dont le fondement n'est guère légitime	48
1.3.- La desserte inter-îles ne peut perdurer dans les conditions juridiques et financières actuelles	49
1.3.1.- Un contexte relationnel délicat entre la collectivité et le prestataire de transport	49
1.3.2.- Une approche des coûts peu aisée	50
1.3.3.- Une pérennité non assurée du fait de l'état du navire	52
Conclusion de la première partie : le niveau des transferts publics est anormalement élevé et l'application des contrats et marchés relatifs à la desserte maritime justifie des recommandations à mettre en œuvre à très court terme	52

Deuxième partie : les propositions pour un dispositif de desserte maîtrisé 55

2.1.- La nécessaire intervention de l'État du fait d'une quasi impossibilité de régulation par la concurrence	55
2.1.1.- La faiblesse constante d'un marché ne croissant pas et ne générant qu'un trafic non rentable.....	55
2.1.2.- L'impraticabilité et l'inacceptabilité d'une desserte « canadienne ».....	57

2.1.2.1.- Une modification du schéma de desserte à partir du Canada n'est pas envisageable à court terme.....	57
2.1.2.2.- L'examen de l'évolution des ports canadiens possibles ports de transit vers Saint-Pierre-et-Miquelon	59
2.1.2.2.1.- Le port d'Halifax.....	59
2.1.2.2.2.- Le port de Montréal	59
2.1.2.2.3.- Le port de Sydney.....	60
2.1.2.2.4.- Les ports de Terre-Neuve : Saint-Jean (St John's), Fortune et Grand Bank.....	60
2.1.3.- Le poids du fret maritime sur la formation des prix dans l'archipel.....	61
2.1.4.- La nécessité de ménager un environnement favorable pour un hypothétique développement économique de l'archipel	64
2.2.- Les pistes possibles pour une desserte pérenne et maîtrisée au plan économique.....	66
2.2.1.- Les lignes directrices de l'intervention de l'État, quelles que soient son support.....	66
2.2.1.1.- Une prestation de transport unifiée.....	66
2.2.1.1.1.- Une desserte de continuité de bout en bout, d'Halifax à Miquelon.....	68
Régler la question de la double insularité.....	68
Avec un seul outil de desserte	70
En réservant l'option, hors délégation de service public, d'une desserte de Fortune ou d'un autre port de Terre-neuve	71
2.2.2.- L'hypothèse d'une DSP renouvelée.....	72
2.2.2.1.- Les éléments clefs en matière de service, de charges de l'autorité délégante et d'encadrement du délégataire.....	73
2.2.2.1.1.- Les exigences quant au service	73
L'outil naval à mettre en ligne	73
L'application d'une grille tarifaire complète et équilibrée.....	74
2.2.2.1.2.- Une subvention forfaitaire d'équilibre établie sur des bases claires	74
2.2.2.1.3.- Un encadrement réaliste du délégataire.....	75
2.2.2.2.- Le profil de l'opérateur à rechercher.....	76
2.2.3.- Un changement plus radical de portage : une desserte maîtrisée de manière collective et durable	76
2.2.3.1.- Une société d'économie mixte (SEM) propriétaire du navire de desserte	77
2.2.3.1.1.- Une SEM seulement propriétaire d'un navire loué à un opérateur.....	77
2.2.3.1.2.- Une SEM regroupant toutes les parties publiques et privées concernées par la desserte	77
2.2.3.2.- Un navire de desserte construit de manière dédiée et financé en utilisant la procédure d'aide fiscale à l'investissement outre-mer	78
2.2.3.2.1.- Un navire dédié.....	78
2.2.3.2.2.- Financé en partie par le biais de la défiscalisation	79
2.2.3.3.- Le besoin d'aide publique à l'exploitation de la desserte.....	80

2.3.- Les éléments d'un calendrier de remise en ordre	80
2.3.1. <i>La fin du système actuel</i>	80
2.3.2.- <i>La mise place de la DSP</i>	82
2.3.3.- <i>La création d'une SEM</i>	82
Conclusion	84

Résumé

Le dispositif actuel de soutien financier de l'État à la desserte maritime internationale en fret de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon consiste en une convention de délégation de service public (DSP) signée le 12 août 2009 et dans un marché de service portant sur les prestations amont et aval à la délégation de service public, signé le 20 mai 2010. Ces deux actes conventionnels ont été passés avec deux sociétés, respectivement TSI et TMSI/AV, appartenant au même groupe, le groupe Girardin, acteur dominant de l'économie de la collectivité.

Malgré de longues études préalables et le recours à un cabinet d'étude externe, ce dispositif souffre d'un double défaut de conception, qui a conduit d'une part à ne plus prendre en charge une partie des opérations de transport (la manutention portuaire) puis à revenir sur cette décision, d'autre part à bâtir un mécanisme conventionnel très insatisfaisant.

Si l'archipel est certes desservi à nouveau, à partir d'Halifax, de manière régulière depuis août 2009, la délégation de service public dans sa formule actuelle, y compris le marché annexe, a débouché sur des anomalies d'application patentes sous-tendues par l'opacité de l'information et les difficultés de contrôle qui en résultent pour l'autorité délégante.

La DSP in globo mène aussi à des surcoûts injustifiés, voire à des doublons dans l'intervention financière de l'État qui auraient pu être évités. L'écart entre la dépense annuelle de l'État (4,693 M€ en 2010) et ce qui est considéré par la mission comme étant la dépense raisonnable est ainsi très important, puisque le besoin de financement public annuel de la desserte, dans sa configuration actuelle, peut être estimé à un peu plus de 2,6 M€, proche de celui estimé par le délégataire de la DSP précédente (2,5 M€).

S'intègre également à ce schéma une desserte interne à l'archipel coûteuse pour la collectivité. Conduite dans des conditions tout aussi peu satisfaisantes au plan de la régularité juridique et en termes financiers, elle est confiée à une autre société du groupe Girardin, TMS.

La mission est donc amenée d'une part à recommander une remise en ordre a minima du dispositif, dans un premier temps, et surtout, d'autre part, à ouvrir des perspectives pour préparer l'avenir de la desserte. Il paraît impératif que l'État continue à soutenir un segment de transport maritime externe direct et pérenne compte tenu de l'impossibilité, par le seul jeu du marché de transport, de satisfaire aux divers besoins de l'approvisionnement de l'archipel et d'aider les tentatives d'activités exportatrices, compte tenu également de l'impact du fret maritime sur la formation des prix dans l'archipel.

Les crises de la décennie passée comme le bon usage des deniers publics dictent un certain nombre d'orientations à respecter pour assurer la desserte de manière pérenne et adaptée à d'éventuelles modifications de l'environnement portuaire au Canada, tout en répondant, de manière plus large, aux attentes des habitants et acteurs économiques de l'archipel.

Il a paru ainsi à la mission que la maîtrise, c'est-à-dire la propriété, de l'outil de transport, considéré comme une « infrastructure » nécessaire, devait être assurée de manière collective par les partenaires publics (État et collectivités locales, chambre de commerce) et privés (ensemble des principaux acteurs économiques) qui doivent être fédérés enfin autour d'un projet commun.

Le navire serait défini, avec l'aide nécessaire d'un courtier capable d'apporter une expertise certaine en construction navale, pour assurer à la fois la desserte internationale et la desserte inter-îles et comporterait une capacité de transport d'un minimum de véhicules et de passagers. Il serait ainsi apte à effectuer des rotations complètes entre d'une part les ports de commerce canadiens des « provinces maritimes » recevant les conteneurs d'Europe et centres de groupage des marchandises achetées au Canada, d'autre part l'ensemble de l'archipel et enfin Terre-Neuve.

Sa conception prendrait en compte les spécificités de la navigation effectuée dans des eaux difficiles, avec une motorisation adaptée lui permettant d'assurer la desserte dans des conditions de sécurité optimales.

Son exploitation serait confiée sur appel d'offres à un opérateur dont l'armement maritime serait le seul métier, et externe au champ clos des rivalités locales. L'intervention de l'État comme celle de la collectivité territoriale devront être précisément délimitées pour les seuls tronçons de ligne qui doivent faire l'objet d'un soutien au titre de la continuité.

Cette solution, qui en première approche emporte l'adhésion de la quasi totalité des interlocuteurs rencontrés y compris les élus, présente l'avantage, outre l'introduction d'une dynamique locale, d'échapper à l'un des principaux écueils soulignés par la mission, celui de l'affrètement coûteux et aléatoire d'un navire. A condition de boucler le plan de financement rapidement, elle pourrait déboucher à l'horizon 2014/2015.

Au final, dans ce nouveau schéma, le besoin de financement public pour l'exploitation complète intégrant les segments de transport externe et interne et l'amont/aval serait de 3,5 M€, contre 5,071 M€ dans le cadre actuel.

Introduction

La mission : commande

Par note du 18 octobre 2010, le directeur de Cabinet du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a fait part conjointement au vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspecteur général des affaires maritimes (IGAM) (annexe I) de la demande de la ministre chargée de l'outre-mer de diligenter une étude, dans le cadre des mesures retenues par le conseil interministériel de l'outre-mer tenu le 6 novembre 2009, en vue d'optimiser et de clarifier sur le long terme les conditions de la desserte en fret maritime, internationale et locale, de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les points clefs de cette étude telle que souhaitée par la lettre de commande visent à analyser l'économie générale de ces dessertes, en incluant le segment amont et aval de la ligne Halifax/Saint-Pierre, en étudiant le besoin de financement public de ce segment ainsi que l'impact du coût global du fret sur la formation des prix dans l'archipel. Enfin, il s'agit d'apporter une appréciation sur l'organisation des acteurs publics et privés concernés par la desserte.

Cette mission a été confiée d'une part à M. Jean-François Jouffray, inspecteur général de l'administration du développement durable (lettre de mission signée du vice-président du CGEDD en date du 10 novembre 2010 – annexe II) et d'autre part à M. Philippe Forin, administrateur en chef des affaires maritimes (lettre de mission signée de l'IGAM en date du 3 décembre 2010 - annexe III).

La mission : mode opératoire

MM. Forin et Jouffray se sont attachés à mettre leur mission dans la perspective des études déjà réalisées au cours de la décennie, principalement le rapport du Conseil général des ponts et chaussées n° 2002-0064-01, « Les conditions de la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon », remis en novembre 2002 par Mme Agnès Claret de Fleurieu, inspectrice générale de l'équipement, et le rapport de l'inspection générale des finances établi par MM. Franck Avice et Vincent Lidsky en janvier 2006 sous la supervision de Mme Bolliet, inspectrice générale des finances (n° 2005-M-077-02).

Leur travail s'est fondé sur une importante étude documentaire, sur l'analyse des marchés et contrats passés par la puissance publique pour assurer la continuité territoriale de l'archipel dans son état actuel et sur celle des documents explicitant l'application de ces contrats.

Ce travail a été éclairé par un déplacement dans l'archipel du 22 au 30 janvier 2011 et par des rencontres et entretiens avec la quasi totalité des parties prenantes locales, publiques et privées : le préfet, ses collaborateurs et chefs de services, la totalité des responsables des collectivités locales, le président de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA), le dirigeant du groupe industriel et commercial dont les sociétés sont titulaires des contrats et marchés de desserte, les principaux partenaires économiques et sociaux de l'archipel. Compte tenu du temps imparti à la mission sur place et de conditions climatiques, il n'a pas été possible à la mission de se rendre au Canada.

En métropole, les principaux responsables concernés de l'administration ont été rencontrés, ainsi que des représentants des organisations professionnelles du secteur et des experts en matière de transport maritime (liste des personnalités rencontrées - annexe IV). La mission s'est déplacée à Sandouville, chez le principal agent expédiant les marchandises européennes vers l'archipel.

Le sujet étant politiquement très sensible, et faisant l'objet de débats passionnés et de prises de position tranchées, la mission s'est efforcée, sur la base des informations rassemblées dans un contexte parfois d'opacité entretenue ou non à dessein, de rendre un avis le plus objectif, le plus exact et le plus mesuré possible sur les questions posées.

Elle a enfin tenté de donner à son analyse une inflexion reposant sur l'expertise maritime, ce qui lui a semblé avoir manqué dans la période récente, lors des études préalables aux appels d'offres et à l'établissement des documents contractuels, étant précisé que le droit des transports maritimes est d'une relative complexité, ceci pouvant expliquer cela.

Une liste des abréviations est contenue en annexe V.

Avant-propos : le contexte géographique, économique, démographique et institutionnel de l'archipel

Géographie de l'archipel :

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon (annexe VI) n'est devenu définitivement français qu'en 1815 après d'âpres épisodes. Il est la dernière possession française en Amérique du Nord, après la signature du traité de Paris de 1763 qui céda tout le reste de l'Amérique du Nord française à l'Angleterre. Celui-ci est situé au large de la côte méridionale de la province canadienne de Terre-Neuve. L'île de Miquelon n'est distante que de vingt-cinq miles des ports du sud de Terre-Neuve, à égale distance de Saint-Pierre.

Les îles, d'une superficie d'environ 250 km² représentent moins de 10% de l'ensemble des îles anglo-normandes réunies et à peine les trois quarts de la superficie de l'aéroport de Roissy.

Saint-Pierre-et-Miquelon n'est situé qu'à 4 750 kms de Paris, mais au minimum à environ 12 heures de vol, en intégrant le temps d'attente à Montréal, aucune liaison directe n'existant depuis la métropole. Le décalage horaire entre Paris (GMT+1) et l'archipel (GMT-3) est de 4 heures.

L'archipel est composé de trois îles principales, Saint-Pierre qui a une superficie de 26 kms² et qui abrite environ 90% des habitants, véritable centre névralgique de l'archipel, de Miquelon, 220 kms² pour 10% des habitants, reliée à Langlade par un isthme de sable. Plusieurs îlots s'y ajoutent, inhabités, tels que l'île aux Marins, l'île aux Pigeons, le Grand et le Petit Colombier ou encore l'île aux Vainqueurs, pour ne citer que celles-ci.

L'île Saint-Pierre est un roc assez escarpé en forme d'équerre de 7 à 8 kms de longueur et large au plus de 6, tandis que Miquelon reliée à Langlade mesure près de 40 kms de long pour une vingtaine de kms dans les plus grandes largeurs.

La population est donc inversement proportionnelle à la superficie des îles.

Cet archipel, contrairement à une idée largement répandue n'est pas situé à une latitude élevée dans le grand Nord, bien au contraire, puisqu'il se situe au sud de la latitude de Paris, sensiblement la même que celle de Nantes !

Le positionnement de l'archipel est néanmoins exposé au refroidissement du grand courant du Labrador qui s'insinue entre le Gulf Stream et la côte. L'archipel profite de températures certes plus douces que Montréal ou Québec mais avec toutefois des vents extrêmement violents, qui transforment les températures sous abri de -6°C en températures de -20°C en éolien, tandis qu'il fait -35 à -40° C chez les voisins du continent. Le climat demeure donc un climat océanique froid avec de la brume une longue partie de l'année. La température moyenne sur l'année est de l'ordre de 5°C, et le taux d'humidité avoisine les 80 %. Des tempêtes de neige ou « poudrin », s'y succèdent entre décembre et mars, ce qui fut le cas lors du déplacement de la mission.

Même si les eaux de l'archipel sont habituellement hors glace, les conditions de navigation entre les côtes du Canada et l'archipel sont rendues dangereuses du fait de ces caractéristiques météorologiques extrêmes. L'atmosphère étant saturée d'humidité, la brume couvre parfois l'archipel pendant plusieurs mois, n'offrant aucune visibilité, même à quelques mètres, aux navires qui fréquentent cette zone, d'où un nombre important de naufrages autour de l'archipel.

Économie de l'archipel :

Hormis les années 20 où la prohibition mise en place aux États-Unis a placé sous les projecteurs l'archipel, qui servit de base avancée pour le trafic d'alcools importés d'Europe ou du Canada et réexpédiés en fraude sur les côtes américaines, créant d'importantes fortunes sur l'île, la richesse de l'archipel a longtemps reposé sur la pêche.

A l'indigence des îlots s'opposait l'abondance de ressources halieutiques, harengs, capelans, crustacés et surtout morues pêchées sur les bancs de Terre-Neuve, immenses plateaux sous-marins noyés sous 150 mètres d'eau au plus profond. Le poisson foisonnait dans cette zone en raison de l'accumulation le long du rivage d'une quantité énorme de plancton, dont le développement était favorisé par la rencontre des eaux chaudes du Gulf Stream et des courants froids du Saint-Laurent.

La grande pêche s'y est développée, créant sur l'archipel une véritable activité économique, attirant des navires métropolitains : normands, bretons, basques notamment. Une partie des navires débarquait leur pêche à Saint-Pierre pour la traiter, la saler et l'expédier. Le port devenait ainsi le port de ravitaillement et de traitement de cette pêche particulièrement abondante. Les petits pêcheurs fournissaient alors la « boîte » pour appâter les lignes de pêche des navires.

A partir des années 50, la pêche a acquis un véritable caractère industriel, la technologie évoluant avec des chalutiers usines de plus en plus performants, le premier commençant sa campagne en 1954. De nombreuses unités de différents pays arrivèrent sur la zone de pêche. Les premières restrictions d'accès à ces zones n'interviendront que plus de 20 ans plus tard avec la mise en place de la zone économique des 200 milles.

Sans reprendre dans le détail, les différentes périodes caractéristiques de l'économie de l'île, il convient de s'arrêter sur l'année 1992 qui marque un arrêt brutal de l'activité de pêche de l'archipel. Cette année là est rendue la décision du tribunal arbitral de New-York¹ délimitant les limites des eaux entre le Canada et l'archipel, laissant à ce dernier un simple couloir vers le large, réduisant à peau de chagrin ses zones de pêche. A cette décision s'est de plus ajouté le moratoire canadien sur la pêche à la morue qui eut l'effet d'un couperet brutal sur l'économie de l'île. Il n'y a pas une conversation approfondie sur l'archipel qui ne fasse état de cet abandon des intérêts de cette pêche essentielle localement, sur l'autel de ce que les Saint-Pierrais considèrent comme des intérêts diplomatiques supérieurs liés aux forages de pétrole et à la bonne entente avec le Canada. Les habitants de l'île expriment aujourd'hui encore ce sentiment d'avoir été « trahis et abandonnés », d'où vient fort probablement cet esprit vindicatif vis-à-vis de l'État qui a toujours, selon les habitants « une dette envers l'archipel ».

En 2011, l'activité de pêche est purement anecdotique, les stocks de morue n'évoluant plus depuis le moratoire qui a entériné la fin de la grande pêche. Ainsi sur un total autorisé de captures (TAC) de 11 500 tonnes, la France récolte 1 794 tonnes, dont 538 pour les artisans locaux, 70 % du quota français étant désormais pêché par les Canadiens.

La filière pêche ne génère plus que 2 % environ de la richesse de l'archipel. Un essai de diversification est envisagé sur thon, pétoncle et espadon.

Vestige de la grande pêche, l'ex-usine Interpêche, passée sous capitaux espagnols aux mains de Pescanova, placée en redressement judiciaire est désormais contrôlée depuis 2009 par les capitaux canadiens de Louisbourg Seafood, à la tête de quatre usines de transformation en

1 La décision du tribunal arbitral de New-York du 10 juin 1992 particulièrement défavorable aux prétentions françaises reconnaît pour Saint-Pierre et Miquelon une zone économique de 12 400 kms², alors que la France en réclamait 48 000 kms. La zone ainsi délimitée au profit de l'archipel a pris le nom de « Baguette », en raison de sa forme allongée de 200 miles sur 10 de large.

Nouvelle-Écosse. Les problèmes structurels de l'usine demeurent malgré des aides importantes de l'État et de la collectivité territoriale, aggravés par une conjoncture défavorable. La situation s'est encore aggravée fin 2010-début 2011.

L'activité économique de l'île repose désormais essentiellement sur la commande publique passée par l'État qui est de l'ordre de 20 millions d'euros par an, et qui procure bon nombre d'emplois. Réfection de la piste de l'aéroport, construction d'une nouvelle aérogare, construction d'un hôpital, réfection à venir de l'usine électrique, projets d'aménagements portuaires, sont autant d'engagements financiers récents de l'État.

La construction de maisons individuelles est un secteur économique également significatif, qui ne cesse de se développer, malgré l'évolution de la population.

Il convient néanmoins de noter que du fait des conditions climatiques, les travaux publics et le bâtiment sont des activités saisonnières limitées à la période d'avril à octobre.

Le commerce représente un secteur clé de l'économie de l'île, du fait que tout est importé, rien n'étant produit localement. Une large partie des biens importés provient directement du Canada, mais bon nombre de marchandises sont commandées en France. La liaison maritime constitue la source d'approvisionnement essentielle de l'île.

Secteur clé également de l'économie de l'île, la fonction publique représente un nombre important d'emplois et un fort pouvoir d'achat dans l'île, du fait de la majoration des rémunérations par rapport à la métropole.

Agriculture et tourisme sont aujourd'hui négligeables au plan économique. Même si des tentatives sont lancées dans ces deux domaines, les résultats ne sont pas là pour des raisons multiples, étroitesse du territoire, absence de moyens aisés de transport, coût élevé du transport aérien, offre d'hébergement et de restauration faibles au plan local notamment.

Les forages en vue de découvrir des gisements d'hydrocarbures ou de gaz semblent dans l'esprit de certains constituer un potentiel, même s'ils sont conscients que l'étréitesse de la zone maritime risque de les priver pour une large part des retombées à en attendre, sauf à réussir à se positionner dans le ravitaillement des plateformes.

Les aides financières de l'État, et la commande publique pallient l'absence d'activité créatrice de richesse sur l'île. Peu de relations économiques semblent développées, ou tout du moins abouties avec les provinces maritimes canadiennes.

Le sénateur Detcheverry dénonce une « *mise sous perfusion* » de l'archipel au détriment d'une recherche de développement économique sur l'archipel, qui seul à long terme assurerait son avenir, et regrette que « *le raisonnement franco-français mené pour l'outre-mer aboutisse à ce que tout l'outre-mer tourne le dos à sa région* ».

Évolution démographique :

L'ouvrage « *La France d'outre-mer, géographie en 2 volumes* »² indiquait dans son édition de 1952 :

« *Aussi la décadence de Saint-Pierre semble-t-elle irrémédiable ; la population a diminué d'un tiers depuis 50 ans, et ceux qui restent sont des commerçants et des fonctionnaires (...)* ».

État des lieux toujours d'actualité d'une situation établie plus de 60 ans auparavant...

2 Publiée sous la direction de M. L. Lamorlette par la Sté continentale d'éditions modernes illustrées.

La population de l'archipel a connu une évolution en dents de scie depuis le début du siècle. Elle a ainsi chuté de 6 500 habitants en 1900 à moins de 4 000 en 1920, soit une baisse de près de 40 % en 20 ans ! Sa variation n'a ensuite été que 300 à 400 habitants dans les 20 années suivantes.

Ce n'est qu'à partir de 1940 qu'un accroissement constant de la population est enregistré pour atteindre un peu plus de 6 300 habitants dans les années 2000, soit quasiment l'effectif de population que connaissait l'archipel en 1900, un siècle plus tôt.

A nouveau, depuis 10 ans, est enregistrée une stagnation de la population, voire un léger tassement qui demeure toutefois autour de 6 300 habitants pour l'ensemble des deux îles.

Le chiffre officiel de l'INSEE³ est au 1^{er} janvier 2010 de 6 345 habitants⁴.

En mars 2006, l'enquête de recensement INSEE faisait apparaître une population de 3 194 actifs, soit sensiblement 50 % de la population totale.

L'archipel est confronté à un important départ de la classe d'âge 20 à 24 ans pour aller faire des études ou trouver un emploi. Après avoir terminé leurs études, nombre d'entre eux ne reviennent pas sur l'archipel. Le taux de chômage dans cette classe d'âge atteint presque les 30 %. Ces départs ne sont compensés par aucune arrivée sur l'archipel.

Les difficultés économiques liées à la fin de l'activité de pêche, l'absence d'industrie, auxquelles s'ajoute l'éloignement de la métropole, amplifié par l'absence de ligne aérienne directe et le coût du transport aérien sont des freins à la mobilité de la population. Cet état de fait, auquel s'ajoute la très petite taille du territoire et son isolement, expliquent également l'absence d'immigration.

On enregistre au final un vieillissement de la population et bien entendu un recul de la natalité, qui ne sauraient être remis en cause que par la création de nouvelles activités économiques.

Caractéristiques institutionnelles de l'archipel :

L'archipel, aujourd'hui sous statut de collectivité territoriale d'outre-mer depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, statut régi par l'article 74 de la constitution, actualisé par la loi organique du 21 février 2007, avait préalablement été territoire d'outre-mer en 1946, avant de devenir département d'outre-mer en 1976.

Le conseil général issu de son précédent statut est devenu désormais conseil territorial, doté d'un président et d'un conseil exécutif. L'archipel dispose également d'un conseil économique, social et culturel.

Les lois et règlements de la République s'y appliquent de droit, sauf exceptions dûment précisées. En revanche, l'archipel dispose d'une autonomie dans les domaines fiscaux et douaniers où des réglementations spécifiques sont mises en place. L'archipel est considéré selon le droit communautaire comme un « Pays et territoire d'outre-mer », où ne s'applique en conséquence qu'une partie du droit communautaire.

La collectivité dispose de compétences consultatives pour les projets de lois et décrets destinés à s'appliquer localement. Le président de la collectivité dispose aux côtés du préfet de pouvoirs spécifiques de négociation avec le Canada en certains domaines relatifs à la coopération régionale.

3 In : INSEE « Recensement de la population. Populations légales en vigueur au 1^{er} janvier 2010.

4 Hors « population comptée à part », incluant les personnes inscrites dans une commune de l'archipel mais dont la résidence est fixée dans une autre commune, ce chiffre descend à 6 099 habitants.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ne s'applique pas sur l'archipel, mais des droits de douane, de l'ordre de 30 %, sauf exception, sont fixés par le conseil territorial sur toutes les marchandises entrant sur l'archipel intégrant la valeur de celles-ci et le coût du transport et des assurances.

La collectivité territoriale dispose de compétences propres dans les domaines des impôts, droits et taxes, cadastre, régime douanier, urbanisme, construction, logement, création et organisation des services et établissements de la collectivité. Elle fixe et perçoit l'impôt sur le revenu, et détermine les taux d'imposition auxquels peuvent prétendre les deux communes de Saint-Pierre et de Miquelon, créant ainsi une situation pouvant apparaître comme une dépendance de ces dernières par rapport à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, point souligné par la députée Annick Girardin.

Pour 6 345 habitants (Saint-Pierre 5 691 et Miquelon 627), l'archipel est géré par trois collectivités distinctes, et dispose d'une représentation d'élus et d'institutions au même titre que les plus grandes collectivités, générant un enchevêtrement de compétences rendu d'autant plus complexe qu'il existe de nombreuses divergences politiques.

Les saint-pierrais et miquelonnais élisent un député et un sénateur, 19 élus à la collectivité territoriale, 22 à la commune de Saint-Pierre, 13 à celle de Miquelon, 19 membres sont désignés au conseil économique, social et culturel, soit un total de 56 élus ou de 75 représentants en intégrant les membres du CESC.

L'État est représenté par un préfet (autrefois gouverneur), un trésorier-payeur-général, un directeur des douanes, un directeur des territoires, de l'alimentation et de la mer, un directeur de la concurrence et de la consommation, et un inspecteur d'académie notamment. Les juridictions sont constituées d'un tribunal de première instance, d'un tribunal supérieur d'appel et d'un tribunal administratif.

Les forces de sécurité de l'île reposent sur la seule gendarmerie nationale qui compte 28 militaires, incluant services de soutien et services opérationnels.

Première partie : l'analyse du dispositif de desserte

En introduction à l'analyse globale du système de desserte, il a été estimé utile de rappeler de manière brève l'historique récent du mode de desserte, la mise en place du schéma en vigueur aujourd'hui, et d'illustrer cette présentation par un tableau récapitulatif sur 10 ans. Si on le souhaite, chaque partie ou sous-partie peut être précédée d'un « chapeau » dont le style est différent du corps de texte.

L'analyse du système de desserte développera tout d'abord la desserte internationale de fret, ensuite les prestations amont/aval et enfin la desserte de fret inter-îles.

L'historique récent du mode de desserte maritime

La desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon fait l'objet, pour le fret, d'une intervention financière de l'État depuis de nombreuses décennies, selon des modalités, des formes juridiques et avec des partenaires qui ont varié dans le temps. L'objectif a été de limiter les pertes d'exploitation, ou, au mieux, d'équilibrer la situation financière des armements en situation de monopole ou de concurrence selon les moments ; le tableau n° 1 ci-après récapitule depuis 1980 les différentes situations ainsi que l'aide annuelle de l'État.

Pour en rester à une période récente, et sans revenir sur la solution de la flotte administrative qui avait prévalu jusque dans le courant des années 1970, quatre systèmes ont successivement été mis en place.

De 1994 à 2001, l'aide de l'État a été attribuée dans le cadre de conventions de mission de service public signées avec l'armement Paturel, qui a mis en ligne le navire performant « Shamrock ».

A partir de 2002, un décret du 27 mars 2002 a organisé le mode de financement de la desserte en prévoyant l'octroi, à chacun des armateurs effectuant un transport maritime de marchandises vers l'archipel, d'une subvention calculée au prorata du tonnage transporté. Les armements Paturel-Dagort et Delta transports se partagent alors cette aide ; une concurrence anarchique s'ensuit, ainsi qu'une absence de visibilité dans la durée pour l'aide budgétaire de l'État⁵.

Cette situation de concurrence entre plusieurs armements saint-pierrais et d'échec de l'aide à la tonne a conduit les pouvoirs publics à publier en mai 2004 un appel d'offres pour recueillir les candidatures à un contrat de délégation de service public pour une desserte à partir de Halifax et, à titre optionnel, de Fortune (Terre-Neuve). La société Alliance SA, qui regroupait deux des trois opérateurs antérieurs (Alliance SPM et Delta), est retenue le 29 décembre 2004 pour une durée de cinq ans.

La fragilité financière de la société, le déficit structurel de la desserte internationale ainsi que les contraintes propres à la DSP engendrent des difficultés majeures⁶. Alliance SA informe le préfet, en juin 2008, qu'elle prévoit une interruption de service en raison d'une absence de trésorerie ; elle cesse unilatéralement d'effectuer la desserte le 24 juin considérant en effet que la subvention de l'État - 1,8 M€ pour assurer une rotation hebdomadaire avec Halifax, y compris une partie des services portuaires dits amont/aval - ne suffit pas à assurer le service, et ce malgré des compléments apportés au cours de l'exécution de la DSP (1,915 M€ au total).

5 Cf. rapport du Conseil général des ponts et chaussées n° 2002-0064-01 de Mme Agnès Claret de Fleurieu.

6 Cf. rapport de l'inspection générale des finances établi par MM. Franck Avice et Vincent Lidsky en janvier 2006 sous la supervision de Mme Bolliet, inspectrice générale des finances (n° 2005-M-077-02).

La desserte passe alors par des tribulations qui vont durant tout l'été 2008 de mises en demeure en réquisition ; la dernière mise en demeure restant sans effet, le préfet prononce la déchéance de la délégation le 16 septembre.

La société Transport maritime service (TMS), société du groupe local Girardin⁷, est alors réquisitionnée pour effectuer le transport de l'approvisionnement en fret international, jusqu'à la mise en place d'une nouvelle DSP prévue au 1er semestre 2009.

Dans la même période et dans des conditions dramatiques puisque tout l'équipage disparaît, le naufrage du « Cap Blanc »⁸, le 3 décembre, interrompt la desserte de Miquelon. A la demande du président du conseil territorial, compétent en matière de desserte intérieure de l'archipel, l'État accepte de prendre en charge cette desserte et la confie à TMS, seule à disposer d'un navire en mesure de l'assurer.

Le 31 juillet 2009, les études de la future DSP ayant été plus longues que prévu, la réquisition de TMS est prolongée jusqu'au 15 août.

Le schéma général du mécanisme en place aujourd'hui : une mise en œuvre chaotique

Après la remise du rapport de l'inspection générale des finances, en 2006, et alors qu'une dénonciation de la DSP était envisagée, le cabinet INFRAPLAN avait préconisé en janvier 2007 de mieux distinguer la part « transport maritime » stricto sensu de la part « manutention portuaire », de réduire la DSP au sous palan/sous palan et de simplifier la grille tarifaire en vigueur en présentant non plus des tarifs par produit mais par type de conteneurs, les marchandises des conteneurs de groupage étant traitées à la tonne.

Le cabinet SOGREAH est choisi par l'État pour l'assister dans la définition de l'appel d'offres décidé lors de la crise de l'été 2008, l'objectif étant de « préparer une nouvelle DSP adaptée à l'environnement actuel et équilibrée pour le contractant et le délégataire dans le but de garantir un transport maritime fiable et pérenne compatible avec la petite taille du marché ». Ce cabinet mène sa mission avec un groupe de travail constitué des administrations centrales concernées et des services de l'État de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Avec le groupe de travail, SOGREAH va retenir les préconisations formulées par INFRAPLAN début 2007 et rendre en novembre 2008 des conclusions qui permettent de définir le cadre général de la DSP. Celle-ci est recentrée sur une liaison entre Saint-Pierre et un port canadien quel qu'il soit au lieu de deux comme auparavant ; elle est en outre limitée au sous palan/sous palan, afin de rendre les coûts plus transparents et considérant que seul ce segment justifie l'intervention de l'État. La durée préconisée est de 5 ou 7 ans.

Le cahier des charges ainsi établi est validé par le secrétariat d'État à l'outre-mer et un appel à candidature publié auquel cinq sociétés répondent. Trois sont utilement retenues (Véolia, Transmer, Transport service International -TSI-) et sont soumises à un panel d'experts entourant le préfet, constitué de représentants des différentes administrations centrales, des chefs de services de l'État dans l'archipel et des consultants ayant participé à l'étude technique.

Les discussions finales avec les trois soumissionnaires ont lieu à Paris en juin 2009, au terme desquelles la société TSI, société du groupe local Girardin créée pour la circonstance, est retenue par le préfet : elle est la moins disante, garantit une maîtrise des coûts sur les denrées de base auxquelles est sensible la population, fera bénéficier l'archipel de son activité, plus

7 Sur le groupe Girardin dans le secteur maritime, cf. tableau 2, page 24.

8 Le navire appartenait à Delta SA et était exploité en affrètement par Alliance SA.

particulièrement en matière d'emploi. Le conseil territorial rendra quant à lui ultérieurement un avis négatif, le 24 août.

Le contrat de DSP, signé le 12 août 2009, porte sur une durée de 7 ans vraisemblablement pour permettre à l'opérateur de pouvoir acheter un navire ; il prévoit une subvention annuelle fixée en base 2009 à 2.486.000 € pour 50 rotations.

Deux jours après la signature, le délégataire fait part de ses craintes d'avoir à annoncer la nouvelle grille, qui comporte une hausse sauf pour les produits frais et de première nécessité, et déclare ne pas pouvoir parvenir à l'équilibre financier. Sa banque lui ayant refusé une garantie, il sollicite celle de l'État face au risque de déficit. Il argue en outre du coût des opérations amont/aval, soit 1,7 M€ annuel.

Il n'est pas donné suite à sa demande.

La grille tarifaire est finalement rendue publique le 31 août et aussitôt de violentes protestations s'élèvent de la part des professionnels emportant avec eux une partie de la population et les élus, alors même que trois d'entre eux avaient été associés aux travaux préalables par le préfet (sénateur, maire de Saint-Pierre et présidente de la CACIMA) : tous exigent que la DSP couvre l'amont/aval et que soit maintenue la grille tarifaire antérieure. Un collectif d'importateurs pose ainsi le 2 septembre un ultimatum à l'État, qui est conduit à réquisitionner la toute nouvelle société TMSI/AV, autre société du groupe Girardin, pour effectuer les prestations amont/aval aux frais de l'État.

Un appel public à candidature est publié en janvier 2010 dans la perspective d'un marché de service des prestations à rendre sur quais en amont et en aval du périmétrage de la DSP. Emporté par TMSI/AV, le marché, qui se monte à 2.002.410 € par an, est signé le 24 avril 2010 pour une durée d'un an ; son renouvellement est en cours au moment de la mission.

Ainsi se trouvent immédiatement ruinés la plupart des objectifs fixés initialement, au premier rang desquels celui de la maîtrise financière de la dépense pour l'État ; la mission s'est attachée à vérifier ce qu'il en était, en outre, de l'objectif de clarification.

Tableau 1*Historique du mode de desserte, des opérateurs et des financements par l'Etat*

Années⁹	Opérateurs	Desserte	Résultats nets (M €)	Subventions annuelles (M €)
1980-1987 Concession de service public	Armement Paturel Dagort (APD)	Halifax -SPM Fortune -SPM Desserte inter-îles	- 2,897*	1,7
1988-1994	APD	Idem	nc	2,00
1995-1999 mission de service public	APD	Desserte de l'archipel + repositionnement de certains conteneurs vides de Halifax à Boston	- 0,991	1,56 à 1,94 (desserte internationale) + 0,229 (desserte inter-îles)
2000	APD Delta Transport	Idem + desserte inter-îles	APD : - 4,00	1,70 (international) + 0,229 (inter- îles)
2001	APD Delta Transport	Idem	APD : - 4,00 DT : - 1,587	2,73 (international) 0
2002	APD Delta Transport	Idem	APD : - 4,00 DT : -0,24	1,88 (aide à la tonne) (LFI : 1,68)
2003 Marché de service public	APD ALLIANCE SPM Delta Transport	Idem	APD : - 4,00 All. SPM : - 0,60 DT : 0,51	0,81 (aide à la tonne) (LFI : 1,68)
2004	ALLIANCE SA TMS	Idem	All. SA : - 0,38 (après frais d'établ. et fonds de commerce) TMS : nc	1,45 (aide à la tonne) (LFI : 1,68) 0
2005 DSP	ALLIANCE SA TMS	Idem	All. SA : - 0,27 TMS : nc	1,835 (DSP) + 0,375 (aide exceptionnelle) + 0,153 (desserte inter-îles) (LFI : 2,18)
2006 DSP	ALLIANCE SA TMS	Idem		1,835 (DSP) +0,153 (desserte inter-îles)
2007 DSP	ALLIANCE SA TMS	Idem	TMS : - 0,161	1,835 (DSP) + 0,7 (aide exceptionnelle) + 0,153 (desserte inter-îles)
2008 DSP Réquisition	ALLIANCE SA TMS		TMS : + 0,059	1,045 (DSP) 0,786 (réquisition desserte internationale)
2009 Réquisition DSP Manutention (réquisition)	TMS TSI TMSI AV	Desserte internationale et desserte inter-îles	TMS : + 0,153 TSI : + 0,062 TMSI/AV : 0,21	3,532 (réquisition desserte internat.) 0,945 (DSP) 0,497 (amont-aval) 0,318 (inter-îles)
2010 DSP Manutention (réquisition puis marché)	TSI TMSI AV	Idem	TSI : + 0,104	0,068 (reliquat réquisition) 2,486 (desserte internat.) 1,140 (réquisition amont/aval) 1,067 (marché amont/aval)
2011 DSP Marché amont/aval	TSI TMSI AV	Desserte internationale		2,560 (desserte internationale) 2,002 (amont/aval)

9 Source, jusqu'en 2005 compris : rapport Inspection générale des finances n° 2005-M-077-02.

1.1. - La délégation de service public pour la desserte internationale n'a pas été construite de manière rigoureuse et il en découle une application délicate autorisant des dérives

L'analyse du contrat de délégation de service public, à première lecture, a fait apparaître un certain nombre d'incohérences qui ont amené la mission à une étude encore plus minutieuse, montrant que l'État, dans un contexte de crise et d'urgence, a manqué de vigilance dans le texte adopté et a ainsi été conduit à engager les deniers publics au-delà de ce qui était nécessaire.

Dans le rapport du Sénat n° 308 du 15 février 2011, établi par MM. Cointat et Frimat, sénateurs, à la suite d'une mission effectuée sur place en juin 2010, ces parlementaires n'ont pas eu d'autre conclusion au terme de leur mission, qui « s'interrogent sur l'opportunité des modifications intervenues dans l'organisation de la desserte maritime au regard des règles du bon usage des deniers publics ».

Les défauts de rédaction comme les choix opérés comportaient en germe des difficultés ou anomalies d'application, mais aussi et surtout des dépenses excessives qui auraient pu être évitées.

Certes, beaucoup s'explique par la genèse de la DSP, mais pas seulement.

1.1.1.- L'État n'a pas été suffisamment vigilant dans la rédaction du contrat de délégation de service public, dans la forme comme dans le fond

La mission s'est livrée à un travail de « remise à plat » du texte, dont sont donnés ci-dessous quelques exemples concernant plus spécifiquement les aspects maritimes. D'autres, dans le domaine financier, apparaîtront à l'exposé de l'application concrète du contrat.

1.1.1.1.- Ce contrat comporte des incohérences, imperfections et vides juridiques :

1.1.1.1.1.- Les imperfections de la liaison entre le corps du contrat et les annexes

Les documents contractuels de la délégation sont constitués du contrat lui-même et de 16 documents annexes, réputés préciser et compléter le contrat et s'interpréter conformément à lui, sans jamais aboutir à des prescriptions incompatibles avec le contrat lui-même et avec son annexe 1, dite « Document programme ».

Cette précaution juridique du contrat (article I.2.-), totalement justifiée dans l'absolu, s'avère cependant contredite en réalité par le croisement du corps du contrat et des annexes, quand elles existent.

Des annexes pour la plupart issues telles quelles du dossier de réponse à l'appel d'offres, ou inexistantes

Sept de ces annexes sont en fait issues, telles quelles, du dossier constitué par le délégataire pour répondre à la consultation¹⁰, quatre autres ont été rédigées par lui et sont jointes sous son timbre, la dernière seule, fixant la liste des documents à remettre au délégant en cours d'exécution du contrat, étant prise sous le timbre du secrétariat d'État à l'outre-mer. Il faut noter que les annexes 3 et 9 (cette dernière, qui n'a jamais été produite par le délégataire, est relative à la grille de répartition des biens) n'existent pas.

¹⁰ Ainsi, l'annexe 1, non datée, est-elle issue du dossier (« le présent dossier »), ainsi les annexes 2, 4, 5, 7, 8 sont-elles datées du 16 avril 2009 et l'annexe 6 du 16 mars 2009.

Des annexes qui laissent le champ libre au délégataire

Le renvoi fréquent du contrat à des annexes peut aboutir à un vide juridique complet, comme c'est le cas s'agissant des caractéristiques du navire que le délégataire prévoit de mettre en ligne.

L'article II.14.- « Prescriptions relatives au navire » indique en effet dans son chapeau que « le Délégant (sic¹¹) fait son affaire du navire [...] dans des conditions satisfaisantes eu égard aux prescriptions techniques relatives au navire, telles que définies aux annexes 1 et 7 du présent contrat », tandis que le § II.14.3.- Descriptif du navire dispose que « le navire affecté au service délégué respecte les critères techniques définis à l'annexe 1 du présent contrat ».

En réalité, en guise de prescriptions techniques, l'annexe 1 « Document programme » se contente de renvoyer à un navire déjà employé par la société TMS, société du groupe du délégataire, durant la période de réquisition antérieure à la délégation : le « Dutch Runner » ; la même annexe souligne que « ce bateau s'est révélé [...] comme étant un outil parfaitement adapté [...] de par sa fiabilité technique » et que « bien évidemment un navire de mêmes caractéristiques pourrait le remplacer ». L'annexe 7, de son côté, se contente de reprendre les mêmes termes, ajoutant : « vous trouverez au sein du présent dossier les documents suivants, certes rédigés en langue anglaise mais qui sont en cours de traduction en français :

- Caractéristiques techniques du 'DUTCH RUNNER' ».

Le dossier en question n'étant pas partie intégrante au contrat, on peut en inférer que la clause n'est nullement contractuelle, et que de surcroît la référence à la « fiabilité technique » du DUTCH RUNNER n'est qu'un élément de circonstance sans incidence sur les obligations ultérieures du délégataire, ainsi que la mission le démontre au point 1.1.1.1.2.- ci-après.

En outre, caler les caractéristiques techniques du navire ou des navires à utiliser successivement pendant la durée du contrat, soit sept ans, sur celles du navire mis en ligne initialement, plutôt que sur des prescriptions générales, ne peut que se traduire par une impossibilité d'en choisir d'autres que des sister-ships¹², ce qui est d'une trop grande rigidité ; à un besoin donné il peut y avoir plusieurs réponses, compte tenu du marché de l'affrètement.

Mais le renvoi à des annexes ayant valeur contractuelle peut aussi conduire l'État à être mis devant le fait accompli, sans s'être semble-t-il interrogé en amont sur la portée de certains choix.

Si le contrat (article II.13.1.) autorise le délégataire, ce qui est une clause de bon sens, à soustraire de manière occasionnelle ou permanente une partie du service, l'annexe 1 consacre « un accord de partenariat exclusif avec la compagnie canadienne 'Century Shipping Line Ltd¹³' » (ci-après dénommée Century) pour mettre à la disposition de TSI, dans le cadre d'un contrat de location à terme, le navire Dutch Runner ou tout navire de mêmes caractéristiques qui pourrait le remplacer. Cette exclusivité lie les mains du délégataire, puisqu'il ne pourra s'adresser à un autre courtier ou, mieux, directement à un propriétaire de navire pour négocier et conclure un contrat d'affrètement dans des conditions éventuellement plus avantageuses et moins coûteuses, in fine, pour l'État. La mission n'a pu que constater les conséquences fâcheuses de cette disposition, en termes à la fois de coût et de mise à disposition de navires.

11 Il faut bien sûr lire « le Délégataire ».

12 Sur le marché mondial, au moment de la mission, il n'y a que six sister-ships dont le 'Dutch-Runner'. Trois des navires sont sous pavillon malais, c'est-à-dire exclus de facto du marché de l'affrètement compte tenu de leur état et de leur pavillon.

13 Cette compagnie apparaît incidemment dans le corps du contrat à l'article I.6.2.- B/ s'agissant des assurances à souscrire. Sa raison sociale exacte paraît être en fait « Century Ship Lines Ltd », bien qu'elle varie sur les différents documents recueillis par la mission.

Une annexe qui introduit une ambiguïté quant au périmètre de la DSP

L'article 1.3 du contrat prévoit que le périmètre de la DSP « débute sous palan quai du port canadien et se termine sous palan quai port de Saint-Pierre ».

Cette disposition est claire au regard du linerterm correspondant : le chargeur prend la marchandise en charge jusqu'à sa mise à l'aplomb des crochets du palan du navire et reprend la marchandise en charge à l'arrivée après la descente à l'aplomb du palan le long du bord. Le navire prend à sa charge les frais de manutention dans l'intervalle (au départ, frais de hissage, de virage, de descente à bord, d'arrimage et à l'arrivée frais couvrant les opérations jusqu'à la mise à quai).

Or la description des opérations à la charge du navire par l'annexe 1 du contrat décompose celles-ci de la manière suivante :

« A) A l'embarquement des marchandises :

1. Mise sous palan
2. Fourniture des cadres métalliques (*spreaders*)
3. Accrochage [...] »

Cette rédaction émane du délégataire, et met à la charge du navire la mise sous palan tout comme la fourniture des cadres métalliques, alors que classiquement le « sous palan/sous palan » comprend, à la charge de la marchandise, la fourniture des élingues et l'accrochage.

Tout en estimant que l'on doit faire application de la clause édictée à l'article 1.2.- (« En cas de divergence ou de contradiction entre les stipulations du contrat et de ses annexes, le contrat prévaut »), cette description laisse planer un doute que doublent les pratiques en vigueur au port d'Halifax ; des débats s'ensuivent sur la facturation des différentes prestations, comme il est précisé au point II.12.- ci-après concernant le dispositif du marché amont/aval et le mode de répartition des frais de manutention à Halifax.

1.1.1.1.2.- Certaines dispositions ne relèvent que de la pétition de principe et sont en réalité vides de sens

La rédaction itérative du texte semble avoir été marquée, en ce qui concerne les volets « personnel maritime » et « contrôle technique du navire », par le souhait initial d'armer un navire sous pavillon français ou tout au moins communautaire, puis par l'abandon de ce choix tout en conservant des clauses invalides sous des pavillons tiers.

Les prescriptions relatives au personnel maritime (article II.12.- du contrat) en constituent un exemple

Tout d'abord, « le Délégataire s'engage à respecter pour son personnel propre les dispositions du Code du travail et à s'assurer que ses sous-traitants en font de même vis-à-vis des législations dont ils relèvent tant au niveau du Code du travail que du Code du travail maritime ».

Affrétant un navire sous pavillon étranger, c'est-à-dire louant un navire avec son équipage répondant à la législation de l'État du pavillon, le délégataire ne peut bien évidemment ni imposer l'application du code du travail maritime, ni contrôler l'application d'une quelconque législation du travail maritime étrangère, d'autant que l'équipage peut de surcroît être mis à la disposition de l'armateur par une entreprise de fourniture de main-d'œuvre maritime relevant encore d'un État autre que celui du pavillon et appliquant une autre législation du travail.

Par ailleurs, « le Délégataire s'engage à donner une priorité d'embauche à un minimum de deux employés navigants ressortissants de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon et à les intégrer dans

le cadre légal de la délégation de service public [...] sous réserve du respect des conditions d'emploi des personnels navigants résultant de la législation du pays dont relève le pavillon du navire assurant la desserte maritime objet du présent contrat ».

Cette disposition est vide de sens, dans la mesure là encore où le délégataire affrète un navire avec son équipage complet et qu'il ne peut pas imposer au fréteur deux marins français ; si tant est que ce puisse être possible, soit il les soumettrait à un droit social qui n'est pas celui dont ils relèvent et immanquablement incompatible avec le code du travail maritime, soit en les détachant à ses frais il engendrerait des surcoûts à sa charge ne faisant que grever les coûts d'exploitation.

L'annexe 8 « Moyens humains » semble bien éclairer d'ailleurs les intentions réelles, indiquant au point A) in fine, sous la plume du délégataire qu'il faut « noter, à titre purement indicatif, que 'Transport service international Sarl' emploie déjà à ce jour quatre marins locaux de nationalité française en prévision de la prochaine remise en service du navire 'Aldona' ». Celui-ci, destiné à la desserte inter-îles, est en réalité exploité par la société TMS susvisée et qui est en même temps l'employeur de ces marins (cf. infra 2ème sous-partie).

Il s'agit là d'un exemple de la confusion qui semble régner dans l'esprit même des dirigeants du groupe Girardin quant à la sphère d'intervention des différentes sociétés qui le composent. La mission soulignera plus loin toutes les équivoques, voire les incohérences, engendrées par cette organisation.

Les prescriptions relatives au contrôle technique du navire sont inopérantes

La disposition de l'article II.14.1. « Pavillon du navire » stipule que le navire, exploité sous pavillon étranger, « sera sous le contrôle permanent d'organismes agréés par l'autorité délégante, étant précisé que le bureau Veritas et le Lloyd's International au Canada sont d'ores et déjà agréés par le Délégant ».

Elle fait preuve d'une incohérence certaine avec tant les compétences de l'autorité délégante, c'est-à-dire l'État, que la réalité au moment de la signature du contrat.

En effet, l'État du port d'escale (en l'occurrence Saint-Pierre, donc la France) ne peut avoir d'exigence quant aux sociétés de classification certifiant les navires sous pavillon tiers, n'agréant pour sa part que les sociétés surveillant les navires de son propre pavillon.

Quant à la mention du bureau Veritas et du Lloyd's, il s'agit de surcroît d'une mention inutile et au mieux de circonstance, le « DUTCH RUNNER » étant surveillé, au moment de la conclusion du contrat, par le Germanischer Lloyd (sans intervention du bureau Veritas).

Les navires affectés à la desserte pouvant varier, les sociétés agréées par les États tiers varieront aussi, sans que les mentions du contrat aient une quelconque portée.

1.1.1.1.3.- La tarification est incomplète

Les tarifs du transport des marchandises sous DSP sont fixés selon une grille dont le principe est prévu à l'article III.2. et établie à l'annexe 10.

Cette grille fixe une liste de prix au conteneur différents selon la capacité du conteneur, la nature et le conditionnement des produits transportés ; le client paie au transporteur le montant indiqué à la ligne correspondant à la marchandise transportée.

Mais la grille tarifaire ne répond qu'à une situation, celle d'un client seul qui commande un conteneur complet (soit FCL ou Full Container Load) ; dans ce cas la facturation découlant de la prestation de transport est simple, le client s'acquittant de la totalité du montant indiqué sur la grille tarifaire.

Mais il ne s'agit pas du cas le plus courant pour Saint-Pierre-et-Miquelon, compte tenu de la multiplicité des importateurs et de la faiblesse des quantités importées.

En principe, lorsque plusieurs clients se regroupent pour commander un conteneur dans le cadre d'importation de produits similaires, soit un conteneur de groupage ou LCL (Less than Container Load), ils se partagent alors le montant total à payer tel que figurant sur la grille tarifaire, mais selon une clef de répartition commune qui tient compte soit du volume, soit du poids de la marchandise. Le choix du poids ou du volume peut en réalité faire varier fortement le prix à payer par chacun.

La tarification n'a pas tenu compte de ces LCL ; il en est résulté des désordres importants dans l'application du contrat de DSP.

1.1.1.1.4.- Le risque commercial est totalement assumé par l'État

Affichage nécessaire pour pouvoir conclure une DSP, le contrat (§ 1.5.2.6) stipule que « le risque commercial, autrement dit le risque de fréquentation de la desserte, est assuré par le Délégué » et que « la rémunération du Délégué est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service public ».

En fait, en matière de risque commercial, il n'en est rien. L'annexe 12 qui fixe la formule d'indexation de la subvention forfaitaire d'exploitation indique en effet à la rubrique 4. b) « Effet – Volume d'activité » que « le principe retenu est de corriger le niveau de subvention de l'effet sur le chiffre d'affaires : en cas de baisse du chiffre d'affaires : correction à 100 % ».

Cela signifie on ne peut plus clairement que le délégant assume toute baisse du chiffre d'affaires résultant de la baisse des volumes ou de la structure des prix des marchandises transportées.

1.1.1.2.- Le contrat cristallise initialement une charge trop lourde en matière d'affrètement du navire :

Si le délégataire « fait son affaire du navire permettant d'assurer un approvisionnement régulier de l'archipel » (II.14), il confie en fait le soin à son partenaire exclusif canadien Century de le mettre à sa disposition dans le cadre d'un contrat d'affrètement à terme.

Parallèlement, le contrat fixe, dans son annexe 11, l'équilibre financier de l'exploitation, avec une charge de « location » du navire de 3.690.000 € pour 2009, croissant ensuite d'année en année pour atteindre 4.034.805 € en 2015, soit une évolution posée a priori de plus de 9 % sur la période.

Ce coût initial d'affrètement revient à 10.110 € par jour soutes incluses, ce qui est doublement excessif :

- par rapport au coût d'affrètement du « Fort-Ross », affecté antérieurement à la même desserte et surtout sister-ship du Dutch Runner, coût fixé par la charte-partie passée le 12 mai 2007 entre Alliance SA et le propriétaire¹⁴ à 3.600 € par jour¹⁵, pour une durée d'un an prolongeable et à l'exclusion des soutes ; si l'on réintègre les soutes telles qu'elles sont estimées dans le contrat de DSP (555.000 € sur l'année, en base 100 au moment de la conclusion du contrat), le coût d'affrètement du Fort-Ross aurait été de 5.120 €, à comparer aux 10.110 € théoriques tels qu'arrêtés par la DSP, un peu plus de deux ans après ;
- du fait qu'il devrait s'agir normalement d'un contrat d'affrètement à temps de longue durée, normalement moins cher qu'un contrat de courte durée.

14 Cf. annexe n° VII.

15 Coût libellé en euros, ce qui évitait les effets de variabilité des taux de change.

Compte tenu de la progression très importante du coût annuel d'affrètement qui, toutes comprises, a ainsi pratiquement doublé, passant de 1,869 M€ à 3,690 M€, la mission est amenée à s'interroger sur l'intérêt de s'adresser en exclusivité à un courtier pour affréter un navire pour une longue durée, à un prix élevé, non négociable et fixé, avec une indexation, sur 7 ans.

Le contrat de DSP ne permet à l'État sur ce point ni de maîtriser une dépense qui représente 70 % des charges externes d'exploitation, ni de disposer de leviers pour amener le délégataire à rechercher des économies.

L'analyse des chartes-parties conclues ultérieurement par TSI a confirmé ces interrogations et met en lumière un système où le jeu normal du marché de l'affrètement maritime a été bloqué. En tout état de cause, si le souci de disposer d'un navire de manière instantanée en a été le motif, cela ne paraît justifier une telle différence de coût.

1.1.1.3.- Avoir confié la délégation à l'une des principales parties prenantes économiques de l'archipel provoque de fortes réserves

1.1.1.3.1.- Les critiques exprimées

La plupart des interlocuteurs rencontrés, acteurs économiques, dirigeants d'associations, élus locaux, estiment qu'il n'est pas sain d'avoir confié la DSP à une entreprise qui est à la fois importateur (l'un des tout premiers chargeurs, sinon le premier), commerçant, entrepreneur de travaux publics. Ils craignent à la fois une dérive des prix et l'introduction d'un biais dans le jeu de la concurrence, dans la mesure où, par exemple, transitent par la desserte les fournitures et matériels destinés aux travaux publics ; les demandes de cotations (devis de transport maritime) effectuées auprès du transporteur pour pouvoir répondre aux appels d'offres lancés dans le BTP permettent en effet à celui-ci de connaître les fournisseurs des matériels nécessaires aux entreprises ainsi que les prix pratiqués.

Le rapport d'information du Sénat cité supra fait pour sa part état d'appréciations du même type émanant tant du service local de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes que de représentants syndicaux. Il est ainsi constaté que l'économie locale est « globalement tenue par des groupes informels constitués par une dizaine d'entreprises dont un acteur dominant », et que cette situation ne peut manquer, notamment du fait du monopole en matière de transport international, d'avoir une influence sur l'exercice de la concurrence et la formation des prix.

1.1.1.3.2.- Ne semblent pas toujours injustifiées

Le choix du transporteur résulte d'une large consultation qui a été ouverte à toute entreprise, de décembre 2009 à juillet 2010, et les offres reçues ont été évaluées conformément à des critères objectifs définis par le règlement de consultation, parmi lesquels la valeur technique, le prix et la qualité de l'offre contractuelle.

Sur la base de cette consultation, et suite aux discussions qui se sont tenues avec chacun des candidats, l'offre de la société TSI a finalement été retenue comme la plus avantageuse économiquement.

A cet égard, avoir confié à TSI la délégation de service public n'est pas formellement critiquable.

Ce qui peut l'être, c'est le cadre lui-même de la consultation qui était trop ouvert, puisqu'il a abouti à confier la DSP à un groupe dont l'armement maritime n'est pas vraiment le métier de base¹⁶, même s'il comporte une société (TMS) qui assure la liaison fret inter-îles et qui a assuré, après la déchéance du précédent délégataire, la desserte sous l'empire des réquisitions successives.

Ce groupe, pour exercer son métier, a besoin - et il en a fait état explicitement dans sa proposition reprise par le contrat - d'une société canadienne, Century, avec laquelle il a déclaré avoir passé un contrat d'exclusivité y compris pour l'affrètement du navire ; s'il était effectivement nécessaire de s'assurer le concours d'un partenaire à Halifax pour les opérations dans ce port, on comprend moins que l'aspect « navire » ait été confié à ce dernier, qui, petite structure de deux ou trois personnes créée en 2008, ne semble en réalité qu'un truchement. En effet, l'opacité autour de Century est de règle, avec une absence quasi complète d'informations disponibles contrairement aux autres opérateurs, courtiers ou agents travaillant à Halifax. Les rares sites concernant Century n'ont pas été renseignés depuis 2008, année au titre de laquelle le chiffre d'affaires était de 682.691 € ; le registre des sociétés par actions¹⁷ l'est au minimum, ne donnant d'ailleurs pas le détail des actionnaires et ne faisant état que du directeur, M. Michel Iosipescu, en même temps président et secrétaire (« president and secretary »).

Le groupe Girardin, qui disposait déjà d'une petite filiale d'exploitation maritime, TMS, en a créé une nouvelle, TSI, pour les besoins de la cause. Cette société, sous forme de société à responsabilité limitée, est une structure très légère (trois salariés sont prévus¹⁸) qui n'assure d'ailleurs pas la facturation de la prestation de transport, confiée à la société attributaire du marché amont/aval, TMSI/AV qui appartient au même groupe et ce dans des conditions qui soulèvent des interrogations de la part de la mission.

Au total, l'ensemble des dessertes et de leurs accessoires est dévolu, sur financement public, au même groupe, dirigé par M. Max-André Girardin. Celui-ci, bien que n'étant le gérant d'aucune des sociétés concernées, est en réalité le seul interlocuteur des pouvoirs publics.

Les associés de toutes les sociétés concernées par le présent rapport sont des membres de la famille Girardin.

La spécialisation des sociétés n'est qu'apparente ; elle paraît correspondre en fait au souci d'adapter les structures aux conditions d'exonération du paiement des cotisations à la charge des entreprises fixées par l'article L 752-3-1 du code de la sécurité sociale, seules étant bénéficiaires de ces dispositions les entreprises occupant dix salariés au plus.

16 Fondé en 1970, le groupe Max Girardin regroupe plus d'une dizaine de sociétés intervenant notamment dans le domaine du bâtiment et des travaux publics, de la construction, de l'offshore pétrolier, de l'hôtellerie, de la distribution, de l'imagerie et de maintenance médicale, du conseil-fiscalité et du transport maritime ; chapeauté par la société MG Management présidée par M. Max Girardin et dont le capital social est entièrement dans les mains de la famille Girardin, le groupe, qui emploie 80 personnes, a comptabilisé en 2009 un chiffre d'affaires de 19.144 K€ et un résultat net de 380 K€.

17 Registry of Joint Stock Companies – Government of Nova Scotia, Canada – cf. annexe VIII.

18 Annexe 8 au contrat « Moyens humains » : un gérant, un chargé d'affaires et une secrétaire.

Tableau 2

*Composition du capital social des sociétés du groupe Girardin concernées
par la desserte maritime (en %)*

Sociétés (montant du capital social¹⁹ et année de création) Actionnaires	TMS sarl (7 500) (2003)	TSI sarl (9 000) (2009)	TMSI/AV sarl (30 000) (2009)
Max-André Girardin	20	33,33	33,33
Michel Girardin	20	33,33	33,33
Jacky Girardin	20	33,33	33,33
Dominique Girardin ép. Théault	20	-	-
Véronique Girardin	20	-	-

Pour revenir aux critiques exprimées par les acteurs économiques et sociaux de l'archipel touchant à l'exercice de la concurrence, il ne s'agit que de suppositions non corroborées de faits précis mais résultant d'une ambiance générale.

Même si ce n'est pas l'avis de maints interlocuteurs de la mission, on peut certainement escompter (le cahier des charges ne comportait rien de tel, pas plus que le document programme du soumissionnaire) que le groupe Girardin aura mis en place des règles de déontologie strictes, ne permettant pas aux autres sociétés du groupe d'avoir par exemple connaissance des demandes de cotations exprimées par les différents soumissionnaires aux marchés publics locaux directement concurrents pas plus que des documents de transport concernant ces derniers.

Ces précautions seraient de nature à éviter au délégataire du service public, acteur public par assimilation, tout conflit d'intérêts.

1.1.2.- L'application de la DSP, satisfaisante en termes de régularité de la desserte, suscite néanmoins un certain nombre de critiques

Le contrat de DSP prévoit (article IV.4.-) de manière détaillée les modalités de contrôle du délégant sur l'exécution par le délégataire des missions qui lui sont dévolues, le délégant pouvant « procéder à toutes vérifications qu'il jugera utile[s] » et ces vérifications pouvant « être effectuées par la commission spécialement créée par le Délégrant dans le cadre du contrôle de l'exécution de la présente convention ».

Le préfet a ainsi créé, par arrêté préfectoral du 29 janvier 2010, un « observatoire du fret maritime international » (ci-après l'observatoire), chargé de suivre l'exécution de la DSP, le fonctionnement du marché en amont et en aval de la DSP, la surveillance de l'évolution des tarifs de fret et le traitement des réclamations des usagers.

Cet observatoire est le principal outil de contrôle de la DSP ; ses membres sont, autour du préfet, le secrétaire général de la préfecture et les principaux chefs des services de l'État concernés²⁰, ainsi qu'un commerçant de l'archipel, gros importateur de produits de consommation courante et connu pour l'équilibre de ses jugements.

19 Source : services fiscaux.

20 Chef du service des actions et des finances de l'État à la préfecture, chef du service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, directeur de l'équipement, chef du service des douanes.

L'observatoire auditionne le délégataire et l'attributaire du marché amont/aval, de manière à examiner de façon détaillée le fonctionnement du contrat de DSP et du marché amont/aval.

1.1.2.1.- La desserte est régulière, mais la qualité de service susceptible d'être améliorée

1.1.2.1.1.- Une desserte régulière

Le délégataire s'est engagé à effectuer 50 rotations annuelles entre Halifax et Saint-Pierre, selon un programme, pour 2010, annexé au contrat (annexe 4). Le principe est un départ d'Halifax le vendredi et une arrivée à Saint-Pierre le lundi suivant.

Ce programme a été réalisé, avec une régularité ne trouvant d'obstacle que dans l'état de la mer qui a pu conduire au décalage d'un faible nombre d'arrivées²¹.

Cet aspect, important, est très positif.

Certains interlocuteurs, importateurs de biens et denrées en provenance d'Europe tempèrent cependant ce jugement. En dix ans, en effet, le temps de transit entre la métropole et l'archipel est passé de 15 jours à plus de 25 ; cela tient à l'absence de ligne directe du Havre à Halifax et d'une mise en phase difficile entre l'arrivée des transatlantiques et le départ hebdomadaire du « Fusion ».

1.1.2.1.2.- Avec des imperfections en matière de qualité du service

Les débuts de la desserte, en 2009, ont été un peu difficiles, le groupe Girardin n'ayant notamment pas la culture de l'approvisionnement alimentaire, qui est l'une des préoccupations majeures des importateurs de ce type de produits mais aussi des consommateurs locaux. « Depuis, les choses semblent régularisées et le groupe essaie de satisfaire la demande des clients dans la mesure du possible, malheureusement il est impossible de satisfaire tout le monde » déclarera ainsi à la mission l'un des principaux importateurs de produits d'épicerie sèche et de produits frais.

Certains remarquent cependant la très longue durée de transit notamment pour les marchandises en provenance d'Europe ; ainsi, un conteneur chargé le 7 janvier 2011 au Havre n'est-il arrivé que le 31 suivant à Saint-Pierre. Il doit y avoir là par ailleurs matière à amélioration, sans que la lenteur de l'ensemble du transit soit imputable au délégataire.

Avec, à Halifax, des arrivées des transatlantiques au mieux le mercredi et un navire de desserte chargeant le vendredi, il arrive régulièrement en effet que des conteneurs soient disponibles trop tard pour le chargement et prennent une semaine de retard.

L'un des interlocuteurs de la mission a fait remarquer que, « comme cela a toujours été, les concurrents directs de la société qui a en charge la desserte maritime trouvent à redire sur les conditions d'acheminement et sur l'impartialité du prestataire » mais que dans son cas, il n'avait « jamais eu à souffrir de telles pratiques si elles existent ». Il note néanmoins que par le passé « le prestataire de l'époque avait retardé sciemment le chargement à Halifax du navire pour attendre un de ses conteneurs qui avait du retard », mais il ne pense pas non plus que ce prestataire ait « retardé volontairement le TC [conteneur] d'un client pour raison de concurrence ».

La relation clientèle n'est néanmoins pas totalement satisfaisante²², tandis que l'approche qualitative prévue par le contrat est inexistante.

21 Ce fut le cas lors de la mission sur place, pour l'arrivée du 24 janvier 2011, finalement effective le 25.

22 Cf. Lettre d'Alliance Europe Service Maritime Europe St-Pierre-et-Miquelon à TMSI du 3 juin 2011 (annexe IX).

Le délégataire est en effet tenu de procéder à l'affichage des tarifs, des horaires des dessertes, d'extraits du règlement d'exploitation, ainsi que toutes annonces d'information destinées aux usagers, la convention indiquant explicitement comme lieux appropriés les locaux de la société et ceux de la CACIMA.

L'affichage dans les locaux a été tardif, effectué seulement après une mise en demeure ; quant à l'affichage dans les locaux de la CACIMA, il n'a pas été réalisé, le président de l'organisme consulaire s'interrogeant d'ailleurs sur l'utilité d'afficher les tarifs, « puisque seuls les tarifs TMSI/AV sont appliqués » (en clair, le délégataire n'applique pas les tarifs issus du contrat de DSP).

Le contrat (II.9.- et annexe 6) prévoit une démarche qualité, notamment en ce qui concerne la relation clientèle et l'analyse des besoins des clients « en observant et en gérant les retours d'information et les réclamations des clients », pour « satisfaire ou même [...] dépasser leurs attentes ».

Rien de tel n'a été mis en place, pas plus que n'ont été proposés au délégant les indicateurs correspondants.

Au bout de plus d'un an de fonctionnement de la desserte, l'instauration de cette démarche aurait été intéressante, ne serait-ce que pour associer les importateurs à l'amélioration du dispositif et pour déboucher sur une connaissance plus objective de leurs aspirations.

On peut estimer que l'observatoire pallie quelque peu cette déficience, mais néanmoins sans véritable association directe de l'ensemble des entreprises concernées.

1.1.2.2.- Une action du délégataire, en matière documentaire, loin de répondre jusqu'ici, vis-à-vis du délégant, aux prescriptions des clauses du contrat de DSP

Le contrat de DSP détaille de manière précise les obligations du délégataire, sous-tendue par des contrôles que le délégant ne peut effectuer que sur la base des éléments et documents remis par le délégataire et prévus à cet effet. Des lacunes importantes ont été constatées en la matière, peut-être révélatrices de la faiblesse de la structure de gestion de TSI ou du désintérêt de ses dirigeants vis-à-vis des contraintes administratives.

1.1.2.2.1.- Les informations générales dues par le délégataire se sont limitées à la fourniture tardive des tableaux de bord trimestriels et des calendriers de rotation

Le contrat prévoit (article IV.1.-) que « le délégataire transmet au délégant, chaque année avant le 1er juin, un rapport comprenant :

- des données comptables retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public,
- une analyse de la qualité du service,
- une annexe permettant au délégant d'apprécier les conditions d'exécution du service public, comprenant un compte rendu technique et financier. »

Le rapport annuel doit aussi permettre au délégant d'avoir connaissance des assurances souscrites par le délégataire et ainsi des risques couverts, des montants garantis et des éventuelles exclusions et franchises (article I.6.3.- du contrat).

Pour l'année 2009, certes tronquée puisque le contrat de DSP n'a pris effet que le 24 août, ce rapport n'a pas été produit, même partiellement, malgré une relance écrite du préfet en date du 18 juin 2010. Le gérant de l'entreprise TMSI/AV, M. Jacky Girardin, bien que non directement concerné, estimera, lors de la séance de l'observatoire du 6 septembre suivant, « qu'au regard de

la forte saisonnalité des marchandises transportées (activité BTP notamment), seule la prise en compte de l'année civile apparaît pertinente pour la rédaction d'un tel rapport ».

Pour le reste, et bien que l'annexe 16 ait prévu de son côté explicitement la production d'un certain nombre de documents listés sous forme de tableau, avec référence aux articles du contrat lui-même, et indispensables au contrôle du délégant, seuls ont été fournis les tableaux de bord trimestriels prescrits à l'article IV.2., encore que cette fourniture n'ait pas toujours été spontanée²³.

On notera à cet égard que l'accord de partenariat exclusif avec la société Century semble ne pas exister, puisque si le délégant l'a demandé au délégataire (copie des contrats de sous-traitance doit être communiquée à première demande du délégant, sur la base de l'article II.13.2.- du contrat), celui-ci ne lui a jamais fourni que le contrat d'affrètement du navire signé par TSI et Century.

La mission a elle-même demandé directement à M. Max Girardin les contrats de partenariat et de sous-traitance ayant trait à la DSP. Elle ne les a pas obtenus, le dirigeant du groupe Girardin lui indiquant par écrit²⁴ que « ces documents, ainsi que tous ceux de quelque nature qu'ils soient, se trouvent déjà en possession des services de la Préfecture locale depuis l'attribution de la DSP ».

L'information sur la programmation a été également déficiente pour 2010 et 2011, bien que l'article II.5.- programme annuel ait prévu que le délégataire transmette au délégant, « chaque année, au plus tard le 1er octobre, le programme annuel d'actions pour l'année N+1 [... qui] comporte :

- l'offre de desserte, avec le cas échéant, des adaptations ou modifications ;
- le programme des enquêtes avec leur méthodologie, et des études à réaliser par le Délégataire ;
- le programme des actions du délégataire ;
- la proposition d'actions relevant du Délégant ».

Ce même article dispose que « pour la première année (civile) d'exploitation, le programme annuel est présenté au plus tard le 1er septembre 2009 ».

Rien de tel n'a été fourni, les calendriers des rotations mis à part. Encore faut-il noter que cette fourniture a été tardive, jusqu'à gêner les clients et transitaires.

Globalement, le préfet, lors de la réunion de l'observatoire du fret maritime du 6 septembre 2010, a rappelé explicitement que « le délégant dispose d'un pouvoir de contrôle étendu sur le fonctionnement de la DSP et qu'il doit être en mesure d'exercer ce contrôle en toutes circonstances » et que « le cas échéant, des entraves répétées à ce pouvoir de contrôle devront être sanctionnées par des amendes ». Il est revenu par écrit (lettre recommandée du 9 février 2011) sur l'absence de transmission de documents dus depuis de nombreux mois pour certains (rapport annuel 2009, programme d'actions 2010).

La vision du délégataire est quelque peu décalée ; ainsi, à la demande du préfet de communiquer les contrats de location des navires « Dutch Runner » et « Fusion »²⁵, M. Max Girardin répond-il que « la société TSI n'est pas tenue, pour des raisons liées au secret commercial, de communiquer ces documents et que, de surcroît, l'offre de prix était « forfaitaire », ce qui exclut selon lui la communication du détail de cette offre ». L'intéressé consent néanmoins à accéder finalement à cette demande.

23 Ainsi les relances écrites effectuées par le préfet les 4 février et 18 juin 2010, pour obtenir respectivement les tableaux de bord du quatrième trimestre 2009 et du premier trimestre 2010.

24 Message électronique du 30 mars 2011.

25 Séance de l'observatoire en date du 6 septembre 2010.

Au total, on peut estimer que le délégataire manifeste peu de transparence motu proprio. Le tableau de bord du dernier trimestre 2010 n'a ainsi été communiqué par le délégataire qu'après maintes relances, les tout derniers jours de mars 2011, alors que ce type de document doit être transmis dans les 15 jours ouvrés suivant la fin de chaque trimestre (article IV.2-).

Il n'a pas été fait application des pénalités prévues à l'article IV.5. du contrat, soit 100 € par jour de retard avec un plafonnement à 1.000 €. Ce plafonnement est regrettable, puisqu'il conduit à assimiler une non-production de document ou un retard de trois mois à 10 jours de dépassement de délai. Le montant maximal des pénalités est non seulement faible, mais de surcroît ridicule face aux enjeux financiers du contrat. Appliquer cependant une pénalité constituerait un avertissement sérieux de la part du délégant. Cette absence de réelle sanction financière constitue une carence dans la rédaction de la DSP, de nature à affaiblir considérablement la position de l'État.

1.1.2.2.- Les absences des signalements obligatoires imposés au délégataire par le contrat, s'agissant du navire, peuvent conduire à court terme à une impasse de la desserte, à de graves difficultés, voire à l'inapplication du contrat

L'article II.14. Prescriptions relatives au navire impose au délégataire d'obtenir l'agrément préalable et exprès du délégant pour remplacer le navire (II.14.5.), tout comme le changement de pavillon (II.14.1.) et impose que le navire affecté au service délégué « ne doit pas présenter dans son historique plus de trente (30) incidents/déficiences sur les trois (3) dernières années conformément aux prescriptions techniques figurant en Annexe 7 » (article II.14.2. du contrat de DSP) .

Ces deux prescriptions n'ont en aucune manière été respectées.

S'agissant de l'agrément préalable et exprès

Initialement, le navire mis en ligne était le « Dutch Runner », de pavillon canadien et dont l'historique, du point de vue des déficiences, était convenable, vérifié au moment de la conclusion du contrat.

Le délégataire, par lettre du 25 juin 2010, a fait part au délégant de l'impossibilité de continuer à mettre en ligne le « Dutch Runner », cédé à une autre compagnie, et de l'arrivée d'un autre navire, le « M/V Svendborg » pour quelques semaines. Or la charte-partie concernant ce dernier avait été signée la veille avec Century.

La même lettre évoquait la perspective que le « Svendborg » serait rapidement remplacé, « dans quelques mois », par le navire « Fusion ».

Ce remplacement a eu effectivement lieu le 24 août suivant, jour de la signature par TSI de la charte-partie correspondante avec Century.

Lors de la réunion de l'observatoire du fret maritime international du 6 septembre 2010, le préfet n'a pu que prendre acte de la présence du « Fusion » dans le port de Saint-Pierre. Faisant part de son mécontentement d'avoir appris l'arrivée de ce navire par les médias locaux, il a demandé « qu'à l'avenir le délégataire puisse tenir informé en temps voulu le délégant, le cas échéant verbalement suivi d'une confirmation écrite, de toute modification dans le dispositif de desserte ».

On pourrait penser que l'exigence d'un agrément préalable et exprès est sans portée. En réalité il n'en est rien, puisque l'agrément est lié à la vérification que le navire correspond bien aux nécessités de la desserte et qu'il présente toutes garanties en termes de sécurité. La situation du « Fusion » en est l'illustration.

S'agissant de l'historique du dernier navire

A la date de signature de la charte-partie, le « Fusion » n'aurait pas dû présenter plus de 30 incidents/déficiences sur les trois dernières années ; or, si l'on remonte au 24 août 2007, cet historique, tel qu'il figure dans la base de données internationales Equasis consultée par la mission, comporte 55 déficiences, dont 33 relevées par les inspecteurs espagnols du contrôle par l'État du port en mars 2010, soit quelques mois avant son affectation à la desserte. Du fait de ces déficiences, le navire a d'ailleurs été détenu par deux fois en Espagne pour remédier aux désordres constatés (et la seconde fois, le 2 mars 2010, pour rien moins que 20 jours).

Le délégataire aurait donc dû se préoccuper à ce moment-là de l'historique du navire, comme il l'a fait pour le « Dutch Runner » lors de la signature de la DSP.

Omettant de le faire, il engageait la desserte dans un risque d'interruption d'autant plus grand que les règles du contrôle des navires par l'État du port ont été durcies le 1er janvier 2011 par la directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative au contrôle par l'État du port.

Le nouveau régime d'inspection des navires qui en résulte est applicable aussi par le Canada ; aux côtés des États côtiers de l'Union européenne et de la Russie, cet État appartient en effet au Mémoire d'entente de Paris (Paris MoU) sur le contrôle des navires par l'État du port, signé en 1982, et dont tous les membres appliquent les mêmes règles et partagent désormais une base de données commune dite THETIS, entretenue par l'Agence européenne de sécurité maritime. Cette base attribue à tous les navires un profil de risque en fonction de critères génériques (type du navire, âge, performances de sa compagnie et de son pavillon) et historiques (nombre de détentions, déficiences lors des inspections précédentes)²⁶ et fixe aux États des « fenêtres » d'inspection obligatoires.

La mission a pu consulter cette base, qui considère le « Fusion » comme un navire à haut risque (HRS) et avait fixé une inspection obligatoire à compter du 22 mars 2011 à effectuer par les canadiens, l'archipel ne comptant pas d'inspecteur habilité au titre du MoU.

Si cette inspection mettait en lumière d'éventuelles nouvelles déficiences conduisant à une détention, le navire, qui a déjà connu deux détentions en 2010, pouvait être passible d'un bannissement de trois mois des eaux françaises, conformément à l'article 4.1 du Mémoire de Paris et de l'article L 5334-4 du code des transports (le règlement canadien ne prévoit pas de bannissement des eaux canadiennes pour les navires ayant fait l'objet de détentions multiples, le Canada se contentant de les détenir jusqu'à levée des déficiences). Ipso facto, le navire aurait donc été exclu de la desserte.

La mission a donc estimé assez élevé le risque de voir le navire se trouver dans cette situation de contrôle défavorable, et n'a pu qu'en informer le préfet, compte tenu de la probabilité d'une interruption de la desserte du jour au lendemain.

Certes le délégataire doit-il indiquer au délégant, dans l'hypothèse où le navire ne remplirait plus les prescriptions techniques fixées au contrat, les mesures qu'il compte prendre pour y remédier (article II.14.2. dernier alinéa) ; certes est-il tenu d'appliquer l'annexe 7 (puisque les annexes ont un caractère contractuel) qui prévoit qu'en cas d'indisponibilité du navire loué les mesures prises sont de deux ordres, consistant soit dans la location d'un autre navire de caractéristiques semblables auprès de Century, soit dans la location du navire "Aldona" qui réceptionnera à Fortune les marchandises transportées par la route, aux frais du délégataire, depuis le terminal d'Halifax jusqu'au port voisin de Terre-Neuve.

²⁶ Trois catégories sont ainsi instituées : LRS (Load Risk Ship), Standard Risk Ship (SRS), HRS (High Risk Ship).

Mais la négligence patente du délégataire pour ce qui concerne la qualité du navire mis en ligne peut le conduire, et ce sans préavis du fait du caractère inopiné des inspections, à devoir faire face à un risque d'interruption temporaire de la desserte, délicate à gérer tant au plan politique qu'au plan logistique, avec la nécessité d'organiser une chaîne de transport alternative, coûteuse et complexe, dans des délais rapides.

Ces observations, communiquées au préfet, ont donné lieu de sa part à une lettre du 9 février 2011 au délégataire, rappelant à celui-ci ses carences en matière d'obligation de signalement de l'historique du « Fusion » et mettant la société TSI devant ses responsabilités.

Les autorités canadiennes ont finalement contrôlé le « Fusion » le 8 avril 2011. Elles ont relevé dix déficiences, dont des faiblesses de coque, des anomalies au niveau des radeaux de sauvetage, une panne de ventilation des espaces machines à tribord, des défauts de certaines vannes et pompes d'aspiration des cales, une absence d'étanchéité des panneaux de cale, une absence de fonctionnement de l'alarme de pollution sur le séparateur qui permet de ne rejeter à la mer que des eaux propres exemptes d'huiles ou autres résidus prohibés. Cette dernière, d'après les officiers français responsables à Paris du contrôle par l'État du port, aurait seule suffi à justifier une détention. Certaines déficiences étaient à régler avant le départ du navire, d'autres devaient l'être au prochain port (sic), d'autres étaient à régler sous 14 jours.

Au total, les contrôleurs canadiens ont eu une attitude compréhensive, voire ont manifesté un sens diplomatique aigu dont, de manière pragmatique, il convient de se féliciter. Cela n'enlève rien à l'absence de qualité du navire à la disposition de la desserte et aux risques associés, ni aux critiques qui peuvent être émises à l'égard du comportement de TSI associé à Century.

S'agissant de la protection de l'environnement

Le contrat prévoit à son article II.10.- « protection de l'environnement » que « le délégataire participe activement à la politique de protection de l'environnement » et notamment qu'il « respecte toutes les normes et prescriptions applicables dans ce domaine », notamment en minimisant ou si possible éliminant les rejets de substances nuisibles pour l'environnement, en établissant un système de gestion adapté, accompagné d'évaluations régulières et de plans d'action associés à des objectifs d'amélioration.

Rien de tel n'a été mis en place, et, bien sûr, la qualité du navire et les déficiences décrites battent totalement en brèche ces engagements (les fiches du navire « Fusion » figurent en annexe X).

1.1.2.3.- L'approche juridique et financière de l'exploitation est difficile, mais conduit à mettre en lumière de fortes économies potentielles

L'analyse juridique et financière de l'exploitation de la DSP n'est pas facilitée par l'opacité des conditions d'exploitation du navire assurant la desserte, par la production tardive des tableaux de bord trimestriels et les réticences du délégataire à fournir des données complémentaires, notamment sur l'exploitation du navire.

Cependant, l'analyse des éléments disponibles fait apparaître des surcoûts qui auraient pu être évités ou qui pourraient l'être à l'avenir, tandis que les chiffres de trafic et l'équilibre global de la desserte sont satisfaisants en 2009/2010, par rapport aux estimations prévisionnelles de la DSP, malgré des interrogations sur les données fournies au délégant.

1.1.2.3.1.- Des conditions et des coûts d'exploitation du navire inacceptables

La mission a mis en évidence, supra, que le contrat de délégation de service public, en acceptant les prévisions d'exploitation telles qu'avancées initialement par le délégataire ainsi que le type de relations exclusives nouées avec Century, cristallisait une charge trop lourde en matière d'affrètement du navire.

L'analyse des chartes-parties des navires successivement affrétés (« Dutch Runner », « Svendborg », « Fusion » (pour cette dernière, cf. annexe XI) confirme et accentue ce point de vue, et démontre la fragilité du dispositif, voire révèle de très probables graves irrégularités.

Les chartes-parties du « Dutch Runner », puis du « Fusion » utilisent un modèle d'affrètement à temps²⁷, ce qui est logique compte tenu de leurs durées respectives (60 mois pour la première, 48 mois pour la seconde) et de celle de la DSP (7 ans). Mais elles y mêlent des éléments caractéristiques de l'affrètement au voyage²⁸, telles les conditions de tarification, fixées par périodes de rotation de 7 jours, carburant compris et avec des pénalités d'immobilisation (surestaries), sans d'ailleurs préciser le nombre de ces périodes ou « rotations », fixé à 50 par le seul contrat de DSP.

Par ailleurs et surtout, ces chartes-parties devraient faire apparaître le propriétaire du navire, ce qui n'est pas le cas, Century figurant sur ces documents d'une part à la case « ship brokers », c'est-à-dire courtier maritime, et à la case « owner » (propriétaire).

Or le propriétaire, bien qu'inconnu de la base de données du Lloyd's, est en fait la « Fusion shipping Ltd », « single ship company » dont le siège est à Odessa (Ukraine)²⁹, ou, selon la société de classification russe Russian maritime register of Shipping³⁰, à Belize City (État de Belize), la gestion du navire étant confiée quant à elle à la société MD Shipping Co sise à Odessa et qui est en fait le véritable armateur.

Century, qui n'a donc pas la qualité de propriétaire, qui n'est pas non plus armateur, n'apparaît pas plus clairement comme mandataire du propriétaire : si elle avait signé par délégation du propriétaire, cette compagnie aurait dû faire suivre sa signature de la mention « comme courtier seulement » (« as broker only »)³¹.

Le fait que Century figure, dans les deux chartes-parties successives, au titre à la fois de courtier et de propriétaire, ne peut résulter d'une erreur de plume continue, mais montre plutôt qu'il existe très vraisemblablement un autre contrat d'affrètement entre le propriétaire, via ou non un courtier, et Century, en clair, qu'il existe une double charte-partie (affrètement et sous-affrètement).

Il s'agirait là d'un système de cascade d'une grande opacité :

- juridique, puisque l'on ne connaît avec certitude que le second contrat. Or ses clauses, peuvent être différentes de celles du premier contrat ; que se passe-t-il par exemple si la durée d'affrètement de la seconde charte est plus courte que celle fixée par la première ?
- financière, puisqu'inévitablement chaque intermédiaire se rémunère.

La mission s'est heurtée de surcroît à la difficile mise en parallèle des coûts d'affrètement des navires affrétés tels qu'ils résultent respectivement du prévisionnel figurant au contrat de DSP et des chartes-parties successives.

27 Dans l'affrètement à temps, le fréteur s'engage à mettre à la disposition de l'affréteur le navire pour un temps (plusieurs mois, voire plusieurs années). Le premier conserve la gestion nautique du navire et le second assure la gestion commerciale.

28 Dans un affrètement au voyage, le fréteur s'engage à mettre à la disposition de l'affréteur un navire déterminé pour un voyage et conserve la gestion nautique et commerciale du navire.

29 Source : Equasis.

30 Source : base de données de ce registre.

31 C'est la règle qui figure à l'article III. Dispositions diverses du règlement intérieur et des règles de déontologie adoptées par la chambre syndicale des courtiers d'affrètement maritime (1992-2001), rappelée ici à titre indicatif puisque non opposable à Century.

C'est ainsi que le contrat fixe pour la première année un coût d'affrètement annuel de 3.690.000 € et prévoit que l'affrètement étant libellé en dollars, le périmètre d'ajustement retenu pour tenir compte des effets de change étant le dollar US (annexe 12 4. a) du contrat), ce qui est d'ailleurs assez usuel en la matière. La charte-partie signée le 24 août 2010 pour le « Dutch Runner » fixe le coût d'affrètement à 119.850 \$ par période de 7 jours, carburant compris au cours d'alors, soit 90.831 € par rotation sur la base du taux de change conventionnel de 1,3. Cela donne, à l'année, une dépense de 4.541.550 €, montant évidemment incohérent avec le contrat.

En réalité, celui-ci est erroné quant au périmètre ; la location du navire doit en fait être intégrée au périmètre « dollar canadien », coté conventionnellement à 1,60 et qui s'applique à toutes les autres prestations côté canadien. L'intégration de la location du navire dans le périmètre dit « dollar US », résultat d'une inattention majeure, se trouve donc sans objet.

Tableau 3

Le véritable périmètre de change de l'affrètement du navire

Coût en € de la charte partie Dutch Runner si on retient la clause de périmètre du contrat de DSP (annexe 12, 4.a) : \$ US, sur la base d'un taux de 1,3)	Coût en € de la charte partie Dutch Runner si on ne retient pas la clause de périmètre du contrat de DSP (annexe 12 : \$ US, sur la base d'un taux de 1,3) et si on applique le taux de change du \$ CAN (1,6)
Coût par rotation 118.080 \$ US : 1,3 soit 90.831 € Sur 1 an x 50 ³² = 4.541.550 € incohérent avec ce qui figure à l'annexe 11 en termes de prévisionnel (3.690.000 €)	Coût par rotation 118.080 \$ CAN : 1,6 soit 73.800 € Sur 1 an x 50 = 3.690.000 € cohérent avec ce qui figure à l'annexe 11 en termes de prévisionnel (3.690.000 €)

Il ne s'agit là que d'une approximation ou d'une incohérence de plus du document contractuel.

Pour revenir au fond de la question, c'est-à-dire au juste prix d'affrètement, une source professionnelle reconnue a fait état à la mission, en se basant sur le contrat récent (fin avril/début mars 2011) d'un sister-ship du « Fusion » - il s'agit en fait du... « Dutch Runner », retiré de l'affrètement de la desserte le 25 juin 2010 ! - et sur les taux actuels pour des navires similaires, de coûts journaliers soutes comprises³³, entre 8.700 et 8.900 \$ (6.850 € environ), soit pratiquement deux fois moins que celui du « Fusion ».

32 Nombre de rotations par an retenu par le contrat.

33 Cours en vigueur au mois de mars.

Tableau 4

Le coût d'affrètement annuel du navire de la DSP comparé au coût du marché³⁴

Dutch Runner actuel (Afrique de l'Ouest) (source BRS – charte-partie de mars 2011)	Fusion (charte-partie du 24 août 2010)
1°) Par rotation : a) prix hors soutes : 5200 \$US/jour x 7 = 36.400 \$US, soit 28.000 € b) + soutes sur la base du contrat de DSP, soit : 555.000 €/an x 1,3 = 721.500 \$US : 50 rotations = 14.430 \$US par rotation c) = a)+b) = 36.400 \$US + 14.430 \$US = 50.830 \$US par rotation 2°) Coût annuel : 50.830 \$US x 50 = 2.541.500 \$US soit en € 1.955.000 €	1°) Par rotation, soutes comprises : 119.850 \$CAN, soit : 1,6 = 74.906 € 2°) Coût annuel : 74.906 € x 50 = 3.745.300 €
Différentiel : 3.745.300 € - 1.955.000 € = 1.790.300 €	

L'économie potentielle qui aurait pu résulter aujourd'hui d'un contrat passé de manière plus classique est donc, en théorie et hors correction du taux des soutes, de 1,790 M€ par an.

Tableau 5

Les coûts des navires mis successivement en ligne

Navires	Opérateur de la desserte	<ul style="list-style-type: none"> • Propriétaire-affrèteur (date de charte-partie/devise/durée) • Courtier • Pavillon 	Coût/jour en € ³⁵
Fort-Ross	Alliance SA	<ul style="list-style-type: none"> • Network Shipping Inc. (18-5-2007/€/1 an) • Zulu Marine Services, Jeddore (Canada) • Saint-Vincent et Grenadines 	5.120 €
Dutch Runner	TSI	<ul style="list-style-type: none"> • Century Ship Line* (21-8-2009/\$ Can /60 mois) • Century Ship Line • Canada 	10.542 €
Svendborg ³⁶	TSI	<ul style="list-style-type: none"> • Century Ship Line* (24-6-2010/\$ Can / 45 jours) • Century Ship Line • Gibraltar 	9.615 €
Fusion (ex-Fort-Ross)	TSI	<ul style="list-style-type: none"> • Century Ship Line* (24-8-2010/\$ Can / 48 mois + option 12 mois additionnels) • Century Ship Line 	10.700 €
Rappel prix du marché	-	-	Env. 5.000/5.500 €

* Propriétaire apparent

34 A identité de taux de soutes, soit la base 100 du contrat.

35 A taux de soutes constants.

36 Contrairement aux chartes-parties du « Dutch Runner » et du « Fusion », le coût d'affrètement du Svendborg est « per day » et non par rotation de 7 jours ; il est de surcroît explicitement libellé en « USD ».

Cette démonstration paraissant suffisante pour exprimer des doutes forts quant à la parfaite régularité de l'opération d'affrètement, la mission n'a pas jugé nécessaire d'exposer plus en détail l'analyse de la charte-partie qui, pourtant, ne laisse pas de porter à des interrogations ; il en est ainsi d'imprécisions sur l'évolution de certaines charges (soutes) ou sur les caractéristiques du trafic auquel va être consacré le navire. D'une manière générale, le document reprend les clauses type d'une charte standard, sans que l'impression domine d'une véritable négociation entre l'affréteur (TSI) et le fréteur (Century), qui ne s'est guère intéressé non plus à la clause de législation et d'arbitrage (loi canadienne, chambre d'arbitrage de Toronto), alors qu'il aurait pu tout aussi bien imposer la chambre d'arbitrage de Londres ou celle de Paris, plus classique en la matière ; il ne redoutait visiblement aucun contentieux.

Compte tenu de l'importance des flux financiers tenant à l'affrètement du navire et aux frais annexes à Halifax, qui représentent un peu plus de 71 % des charges d'exploitation du budget prévisionnel contractuel, la mission ne peut que s'interroger sur les liens entre TSI et Century, à qui, comme cela a été souligné précédemment, un rôle central est dévolu par le document programme du contrat de DSP (annexe 1 à ce contrat), sans que jamais ait été communiqué le contrat de sous-traitance.

1.1.2.3.2.- Un volume de trafic et des résultats satisfaisants malgré des interrogations sur les données fournies et sur certaines pratiques

Le tableau de bord à l'issue du dernier trimestre 2010 récapitule tant le volume d'activité que le compte de résultat de la desserte (annexe XII) pour l'année.

Par rapport aux niveaux prévisionnels d'activité établis au moment de la conclusion du contrat, le total transporté lors des 50 rotations de l'année est excellent pour les conteneurs. Ainsi, le transport des conteneurs de 20 pieds s'établit-il à + 113 par rapport à la cible, soit + 54 %, et celui des 40 pieds à + 212, soit + 29 %, sans que la mission ait pu établir avec certitude la part des éléments conjoncturels dans ce niveau d'activité.

Tableau n° 6

Bilan de trafic 2010 par rapport au trafic prévisionnel du contrat

Désignation	Prévisionnel annuel	Réel transporté	Différence
Conteneur 20'	209	322	+ 113
Conteneur 40'	732	944	+ 212
Trailer 48' Roro	84	46	- 38
Trailer 53' Roro	5	47	+42
Citernes 40'/48' Roro	30	1	- 29
Voitures importation	191	193	+ 2
Voitures immatriculées	10	47	+ 37
Bateaux	0	1	+ 1

Il en résulte des produits d'exploitation supérieurs de 0,790 M€ aux prévisions du contrat. De ce fait, avant les charges exceptionnelles dues au différentiel de taux de soutes et de taux de change, le résultat courant de la desserte s'établit à près de 0,637 M€ compte tenu de la subvention forfaitaire de l'État.

Avec les charges exceptionnelles, dues aux effets de la clause de retour à l'État d'une partie du surcroît d'activité et aux variations des taux de soute et des cours de change, le résultat avant impôts est lourdement grevé et s'établit à près de – 1,183 M€.

En réalité, néanmoins, l'opérateur va récupérer auprès de l'État, sous réserve des vérifications nécessaires des factures et des parités monétaires, près de 1,287 M€ correspondant aux variations de soutes et de change. Le résultat final sera donc positif d'environ 0,104 M€, tandis que le budget de l'État connaîtra un surcoût non négligeable représentant près de 30 % de supplément par rapport à la subvention forfaitaire.

Tableau n° 7

Synthèse financière 2010 (K€)

	Compte de résultat	Charges et produits pour l'État	Résultat final pour TSI
Produits d'exploitation	+ 3.527,62		
Charges d'exploitation	- 5.413,40		
Résultat d'exploitation	- 1.885,78		
Subvention de l'État	+ 2.522,62	- 2.522,62	
Résultat courant avant impôts	+ 636,84		+ 636,84
Charges exceptionnelles, soit :	- 1.819,66		- 1.819,66
<i>a) différentiel d'activité</i>	- 533,01	+ 533,01	
<i>b) indexation soutes</i>	- 225,64	- 225,64	+ 225,64
<i>c) indexation change</i>	- 1.061,01	- 1.061,01	+ 1.061,01
Résultat net	- 1.182,81		+ 103,84
Solde pour l'État		- 3.276,26	

L'examen du compte de résultat du tableau de bord aboutit par ailleurs à poser un certain nombre de questions, touchant à des charges non prévues au contrat ou incohérentes avec des éléments d'appréciation apportés par l'administration.

Les charges non prévues au contrat et inexpliquées apparaissent au titre des « autres charges », à partir de juillet, à hauteur de 16.257 € pour l'ensemble du dernier semestre.

Elles apparaissent aussi dans les charges de management de la société TSI ; budgétées au contrat de DSP à hauteur de 80.946 €, elles se montent finalement à 172.905 €, sans que le délégant ait été informé d'un changement de périmètre de la structure d'emplois du délégataire ou l'ait autorisé.

Enfin, le tableau de bord lui-même met en lumière, en matière de retour des conteneurs vides, un nouvel « oubli » du prévisionnel contractuel et un nouvel exemple d'approximation de gestion de la part de TSI.

En effet, si la grille tarifaire comporte bien les lignes « retour conteneurs vides aller-retour 20'/40' » et « retour trailer/citerne 40'/53' roro », dont le tarif est fixé à 226,20 € l'unité, le volume prévisionnel des retours à vide était de 0, ce qui est singulier, compte tenu du trafic qui était prévu à l'aller, soit 1060 unités.

Ce qui est tout autant étonnant est le compte réel des retours de conteneurs et de trailers ou citernes roro, qui s'élève en 2010 à 378, pour un volume aller de 1360.

La mission n'a pas constaté de stocks de conteneurs ou de trailers vides à Saint-Pierre, tout le volume des contenants utilisés à l'aller a donc été réexpédié à Halifax, mais sans facturation exhaustive.

Plusieurs explications peuvent, selon la mission, être apportées sur cette anomalie :

La première résulte d'une imprécision du contrat déjà soulignée, celle relative aux tarifs applicables aux LCL. En présence de conteneurs ou trailers de groupage, TSI ne peut savoir à qui facturer les retours à vide, et peut s'exonérer de ce fait de les facturer. Cette hypothèse de gratuité ne semble pas être en phase avec l'ensemble des usages de cette société.

Une autre hypothèse, que la mission estime plus vraisemblable mais également plus grave, résulte d'une lettre adressée à la préfecture le 24 mars 2011 par la société Alliance Europe qui est spécialisée dans les expéditions depuis la métropole et plus généralement l'Europe. Cette société souligne la différence de traitement qui serait faite entre les conteneurs importés d'Europe, assujettis entre Saint-Pierre et Halifax à une facturation de leur retour, et les conteneurs d'importation du Canada, qui ne le seraient pas. Cette lettre est assortie d'exemples concrets, comme celui-ci : un conteneur de 40 pieds complet chargé d'épicerie, en sortie du Canada, est facturé (base ancienne grille) 1.610,35 € plus 25 % de BAF, soit 2.012,94 € retour du vide inclus ; un conteneur identique venant d'Europe est facturé 1.876,75 € soit avec le BAF 2.345,34 €, auxquels s'ajoutent 222,19 € de retour du vide non inclus. Cette hypothèse est renforcée quand on constate que le total des conteneurs exportés de France par Alliance Europe SA a été en 2010 à lui seul de 349 sur un total de retours facturés de 378.

Dernière hypothèse : une incapacité, au moins pour une part, résultant du manque de professionnalisme à gérer les mouvements de conteneurs et plus généralement de marchandises transportées, tant par TSI que TMSI/AV, étant rappelé que ces sociétés n'ont aucune référence en ce domaine.

La mission a d'ailleurs eu connaissance d'exemples récents d'anomalies de chargement ou non chargement de conteneurs ou de double facturation³⁷.

Encore faut-il utilement préciser que la concurrence est vive entre entrepreneurs, commerçants et importateurs du « clan » d'Alliance Europe SA, qui sont les anciens actionnaires de la compagnie titulaire de l'ancienne DSP, et le groupe Girardin : concurrence dans l'archipel, mais aussi concurrence sur le champ maritime, puisque le groupe Girardin tente de débaucher les clients d'Alliance Europe au Havre, de manière à maîtriser la chaîne de transport de bout en bout.

A côté de cet aspect, il serait presque anecdotique de mentionner que TSI déclare avoir facturé 515 retours de conteneurs vides en 2010, mais avec une « régularisation » de 137 sur 2009 ; quant à l'année 2010, elle est marquée par une facturation sous-estimée pour quatre trimestres et in fine une « régularisation » globale de 204, ce qui révèle une gestion quelque peu imprécise.

Si l'on admettait que 10 % des retours de contenants se font à plein, il aurait en réalité fallu en facturer 1224, soit 846 de plus que la réalité. Le manque à gagner en termes de produits d'exploitation courants est donc de plus de 190.000 €, ce qui peut aussi s'analyser comme :

- une économie pour les importateurs de produits canadiens et donc une discrimination selon la provenance, pénalisant donc les produits européens et plus précisément ceux provenant de France ;

³⁷ Mail de Seatransit au Canada à Alliance-Europe du 27 janvier 2011. Concerne un conteneur retourné au Canada et ne figurant pas sur la liste (cf. annexe XIII).

- une minoration du différentiel d'activité aboutissant à une augmentation de la participation financière de l'État ;
- enfin le non-respect d'une clause expresse de la DSP contenue dans la grille tarifaire.

Tableau n° 8

Gestion des retours à vide en 2010

Types d'unités	Allers	Retours à vide						Total apparent	Total réel
		T1	T2	T3	T4	Régularisation 2009	Régularisation 2010		
Conteneurs 20 '	322	6	93	65	10	137	204	515	378
Conteneurs 40 '	944								
Trailers 48 '	46	0	0	0	0	0	0		
Trailers 53 '	47	0	0	0	0	0	0		
Citerne Roro	1	0	0	0	0	0	0		
Total	1360	6	93	65	10	137	204	515	378

La mission tient à mentionner que cette anomalie grave de gestion du retour des conteneurs vides (correction apportée fin mars 2011 de 204 conteneurs à ajouter aux 174 effectivement comptabilisés...) s'ajoute à une autre anomalie de gestion dont la mission a eu à connaître, celle des manifestes³⁸ à bord du navire pour les marchandises transportées par TSI. Un échange de correspondance entre la société Alliance-Europe et TSI concerne précisément les difficultés de la société importatrice, résultant de l'absence de déclarations de marchandises effectuée par le transporteur³⁹.

Le directeur des douanes a en effet confirmé, lors de l'entretien que la mission a eu avec lui le 26 janvier 2011, que nombre de correctifs étaient apportés après coup aux manifestes déposés. Des marchandises manifestées étaient ensuite rayées au motif qu'elles n'avaient pas été transportées. L'exemple cité par le directeur des douanes concernait des marchandises destinées au groupe Girardin.

Cette correction, qui peut être admise à titre exceptionnel, un incident intervenant par exemple lors du chargement empêchant l'embarquement in extremis d'une marchandise alors que le manifeste est déjà établi, ne peut être admise comme mode de gestion habituel à chaque voyage. Ce type d'usage laisse planer un doute sérieux sur la finalité de « cette souplesse de déclaration » des marchandises entrant sur l'île.

1.1.2.3.3.- Certains des mécanismes d'indexation de la subvention d'équilibre ont des conséquences particulièrement négatives pour l'État

La subvention de l'État, destinée à assurer l'équilibre de l'exploitation, a un caractère forfaitaire.

³⁸ Le manifeste est un document de transport maritime. L'objectif du manifeste est d'énumérer la totalité des marchandises chargées dans un port à destination d'un autre port. On parle couramment de marchandises manifestées ou non manifestées, selon qu'elles sont portées ou non sur un manifeste. Aucune marchandise ne peut être transportée sans être manifestée.

³⁹ Lettre Alliance-Europe, service SPM, à TMSI en date du 25 octobre 2010. Cette affaire concerne un véhicule automobile importé sans connaissance ni référencement comme marchandise transportée et mail Alliance Europe SPM à TMSI relatif à des véhicules avec connaissance et références mais non importés (cf. annexe XIV).

Elle a été calculée initialement à partir de prévisions d'exécution les plus réalistes possibles, censées être fondées sur la connaissance qu'a obtenue le délégataire au travers de la période de réquisition où l'une des sociétés « sœurs » de TSI, TMS a exploité la ligne (substance de l'introduction de l'annexe 11 au contrat).

Une actualisation de cette subvention a été retenue pour « ne pas pénaliser le délégant et le délégataire⁴⁰ », tenant compte des variations de change, du volume d'affaires, du coût du carburant, de l'inflation (annexes 11 et 12 du contrat).

L'application de ces clauses de variation a, nonobstant cette pétition de principe, des conséquences importantes pour le délégant. On peut regretter que celui-ci n'ait pas imposé, par exemple, que la charte-partie d'affrètement du navire soit libellée en euros, ce qui aurait évité en 2010 plus de 80 % de la dérive monétaire due au renchérissement du dollar canadien (le différentiel de change affiché par le délégataire, mais non vérifié par la mission, sur le périmètre canadien est au total de 1.011.756 €).

Tout le mécanisme d'actualisation est en fait par construction destiné à protéger le délégataire de tout risque financier ou économique. Dès lors que le mécanisme est admis, il ne reste plus à l'autorité délégante qu'à vérifier les justificatifs fournis par le délégataire à l'appui de ses demandes de suppléments et à s'acquitter de ceux-ci.

Cependant, la mission relève deux points d'anomalies en ce qui concerne le coût des carburants et l'évolution du volume d'affaires, débouchant respectivement sur une redondance de prise en charge financière par l'État et sur un manque à gagner pour lui.

La variation des taux de soute est imputée à la fois à l'État et aux importateurs, dans des conditions qui mériteraient d'être précisées

Le principe de la surcharge carburant, ou Bunker Adjustment Factor (BAF) est apparu en 1974 à la suite du premier choc pétrolier. Le BAF s'ajoute aux taux de fret, censés quant à eux couvrir le niveau de base des soutes, en cas de fluctuation à la hausse par rapport à ce niveau de base.

Le contrat de DSP prévoit, dans cet esprit, que les tarifs de transport récapitulés dans la grille (et facturés aux importateurs) figurant à l'annexe 10 peuvent être ajustés pour tenir compte de l'évolution du prix des soutes, selon un BAF dont l'indice 100 est fixé au moment de la conclusion de la convention pour les deux types de carburant utilisés, soit l'intermediate fuel oil (IFO) à 400 \$ la tonne et le Marine Gas Oil (MGO) à 600 \$ la tonne.

Parallèlement, la formule d'indexation de la subvention comprend une variable « sensibilité aux effets du prix des carburants » fondée sur le même principe, et s'appliquant à une valeur initiale annuelle de 555.000 €.

En réalité, la grille tarifaire n'a pas été adaptée, et les factures de transport font état de l'application d'un BAF forfaitaire de 25 % du prix du fret, quel que soit, depuis le début de la DSP, le moment où la facturation a été effectuée et donc quel que soit le taux des soutes.

Dans le même temps, le titulaire de la DSP a demandé le 21 octobre 2010 l'application de la clause d'indexation, faisant valoir, pour la période du 18 août au 31 décembre 2009, une facturation complémentaire de fuel, à payer par l'État, de 73.219 € ; de même, au titre de 2010 demandera-t-il le « différentiel carburant » à mettre à la charge de l'État pour le total de 225.643 € figurant au tableau de bord. Au total, la surcharge carburant aura ainsi représenté pour l'État, depuis l'entrée en vigueur de la DSP, 298.862 €, à rapprocher de la base 100, soit 555.000 €.

40 Annexe 12 de la DSP.

La mission a plusieurs remarques de portée différente en matière d'application du BAF, passant sur le fait que la base 100 à la conclusion du contrat est largement sous-estimée, puisque les taux à Halifax dont a pu disposer la mission, grâce à des contacts personnels dans un grand groupe pétrolier⁴¹, étaient au 4 août 2009 (le contrat a été signé le 12) de 483 \$ pour l'IFO 380 et de 675 pour le MGO, au lieu de 400 et 600.

Tout d'abord, quant au montant du BAF demandé par TSI, la mission ne peut qu'en prendre acte, ne disposant pas des justificatifs d'achats des soutes par le navire à Halifax, ces justificatifs n'étant pas joints au tableau de bord annuel et n'ayant pas été communiqués à la préfecture.

Cependant, à partir des taux de soutes moyens mensuels à Halifax et sur la base de la consommation estimée du navire dans le contrat de DSP (11.100 € par rotation), y compris sa répartition entre IFO et MGO, la mission s'est livrée à un calcul de vraisemblance et de comparaison.

Tableau 9

*Différentiel carburant :
comparaison des montants demandés par l'opérateur et de ceux estimés par la mission (2010)*

Mois (nombre de rotations)	Coût opérateur reconstitué par rotation⁴²	Coût DSP actualisé sur la base des taux de soute moyens mensuels	Demande de différentiel mensuel émanant de l'opérateur (a)	Différentiel mensuel estimé par la mission (b)	Δ a-b
Janvier (3)	17.996	13.409	20.687	6.927	13.760
Février (4)	15.781	13.240	18.723	8.560	10.163
Mars (5)	15.191	13.840	20.456	13.700	6.756
Avril (4)	15.210	13.378	16.443	9.112	7.331
Mai (5)	15.157	13.668	20.286	12.840	7.446
Juin (4)	16.756	12.927	22.622	7.308	15.314
Juillet (4)	16.232	13.062	20.530	7.848	12.682
Août (5)	15.113	13.296	20.068	10.980	9.088
Septembre (4)	13.940	13.555	11.358	9.820	1.538
Octobre (4)	15.098	14.220	15.992	12.480	3.512
Novembre (5)	15.387	14.239	21.434	15.695	5.739
Décembre (3)	16.781	15.020	17.044	11.760	5.284
Année (50)			225.643	127.030	98.613

Des biais peuvent provenir du moment dans le mois où les soutes ont été approvisionnées, des quantités respectives d'IFO 380 et de MGO livrées, qui n'ont pas forcément respecté la proportion 69/31 prévue au contrat, voire des dates de règlement.

41 Les bases publiques donnant les taux des soutes sont payantes dès que l'on cherche à obtenir des données rétrospectives.

42 Source tableau de bord annuel du délégataire.

Mais les incohérences entre les estimations de la mission et le BAF demandé par le délégataire sont telles qu'elles ne peuvent résulter que d'une hypothèse, méritant d'être vérifiée par les services locaux de l'État : au titre du « différentiel carburant », l'opérateur facture en fait à l'Etat non seulement la variation des taux de soute mais aussi la différence entre la consommation prévisionnelle telle que fixée par le contrat et la consommation réelle du navire.

Par ailleurs, la mission souligne surtout l'anomalie apparente qui consiste d'une part à facturer du BAF forfaitaire au client et d'autre part à demander à l'État, sur la base du contrat, un ajustement de la subvention au titre du BAF, au fur et à mesure de l'évolution des cours.

Tableau 10

Les facturations de BAF

Périodes	BAF demandé à l'État par TSI ⁴³	BAF forfaitaire facturé par TMSI ⁴⁴	Total perçu au titre du BAF
Dernier quadrimestre 2009	73.219	234.016	307.235
Année 2010	225.643	617.333	842.976

Il semble y avoir là une double recette en partie injustifiée, résultant de l'ambiguïté de la rédaction de la DSP, qui prévoit une adaptation de la grille tarifaire en fonction du BAF, d'ailleurs non appliquée dans les faits et réduite à un forfait, et une variable de sensibilité de même nature pour le calcul de la subvention d'équilibre.

On pourrait imaginer que cette surcharge combustible au titre du délégant serait justifiée par le fait que le navire ne navigue pas avec une cargaison complète, et que le BAF ne pouvant être répercuté en totalité sur les clients, il reviendrait en partie à l'État de l'assumer au titre du « faux fret », c'est-à-dire du différentiel de cargaison. En effet, il est d'usage, dans le transport maritime de répercuter les variations des prix des carburants aux donneurs d'ordre, en l'occurrence les importateurs et l'État.

Ce raisonnement pourrait être suivi, pour autant que la formule d'indexation prendrait en compte uniquement ce « faux fret ». Or, il n'en est rien, puisque l'indexation porte en base sur la totalité de la valeur totale des soutes intégrée dans les dépenses d'exploitation prévisionnelles au titre de la location du navire.

En bonne logique, la sensibilité aux effets des prix des carburants n'aurait due être prise en compte, s'agissant de l'État, que pour le « faux fret », avec une formule de calcul adaptée.

Si le BAF fait, au plan général, l'objet de débats et de désaccords permanents entre les armateurs et les chargeurs, ces derniers reprochant souvent aux transporteurs de s'octroyer par ce biais des revenus supplémentaires⁴⁵, il n'est pas admissible que dans le cadre d'une délégation de service public, les chargeurs et l'État se retrouvent confrontés à un tel flou.

43 Demandes d'indexation auprès du délégant.

44 Calcul fondé sur la facturation estimée (25 % des produits de la DSP ramenés au niveau de l'ancienne grille tarifaire, qui se situe à - 30 % de la grille à appliquer en théorie).

45 En témoigne encore tout dernièrement un article in l'Antenne n° 18.443 du 11 mai 2011, intitulé « Les armateurs abusent-ils des BAF ? ».

Le retour pour l'État du développement de l'activité n'est pas optimal

En termes d'activité, l'actualisation de la subvention forfaitaire d'exploitation a lieu dès lors que l'évolution des recettes est en baisse ; la correction est alors de 100 %.

Elle a lieu également en cas d'augmentation du chiffre d'affaires au-delà de 10 %, mais n'est pas répercutée intégralement. En effet, il a été estimé que l'augmentation du chiffre d'affaires induisait des frais supplémentaires de manutention et de gestion des dockers à Halifax et à Saint-Pierre non compensés par l'évolution de l'activité, part de charges qui représente 25 % du total des charges d'exploitation pour le délégataire.

Le schéma retenu consiste à reporter vers le délégant 75 % de 90 % de l'augmentation du chiffre d'affaires.

Cette réfaction ne paraît pas totalement justifiée à la mission, du moins pour ce qui concerne la charge des dockers à Halifax.

En effet, le liner term retenu pour la DSP, « sous palan/sous palan » qui met à la charge du navire les opérations de chargement de la cargaison, est incompatible avec les pratiques en vigueur au terminal d'Halifax, fondées sur l'insécabilité de la prestation de manutention dite Terminal Handling Charges ou THC. De ce fait, la charge des dockers est facturée intégralement à l'État au titre du marché amont/aval par la société TMSI/AV, et non pas divisée entre cet opérateur terrestre et l'opérateur maritime, TSI (cf. le développement sur le recouvrement de périmètre entre DSP et marché amont/aval).

Pour calculer le retour au profit de l'État, il n'y aurait donc pas lieu dans l'état actuel du mécanisme, de retenir les frais supplémentaires issus, pour la partie amont, de l'augmentation de l'activité, dans la mesure où cette partie « dockers » paraît déjà remboursée par l'État au titulaire du marché amont/aval.

Ainsi, pour la période courant de la conclusion de la DSP au 31 décembre 2009, l'activité de fret a atteint 1.331.234 € pour une estimation de 1.123.915, soit un supplément d'activité de 210.320 €. L'application de la formule d'indexation conduit à un remboursement de la part du délégataire de 141.966 €.

Pour cette période, le retour aurait pu être de 189.288 €, soit + 47.322 €.

En 2010, avec un différentiel positif d'activité de 789.640 €, le même calcul sur l'année démontre un potentiel de + 177.669 €.

Enfin, si l'on admettait qu'il faille tenir compte, pour le retour à l'État de l'évolution positive de l'activité, d'une partie des frais supplémentaires de dockers/manutention induits par la progression du trafic, les comptes 2010 montrent que la réfaction théorique de 25 % prévue par le contrat est trop importante et s'effectue au détriment de l'État. En effet, le différentiel justifié par TSI pour l'année 2010 en termes de frais de dockers n'est que de 55.030 € pour une progression de chiffre d'affaires de 789.640 €, soit 7% et non 25 %. S'il est logique de prévoir un intéressement du délégataire au développement de l'activité, ce qui est déjà le cas puisque la base de report vers le délégant est de 90 % de la hausse du chiffre d'affaires, il l'est moins de surévaluer les frais induits et donc de ménager une sorte d'intéressement déguisé ; pour 2010, celui-ci serait d'un peu moins de 128.000 € si l'on s'en tenait strictement à 7 % de frais de manutention induits.

1.2. - Le marché amont/aval confirme les dérives

Le marché amont/aval a permis de répondre à une situation de crise (cf. page 16 supra), l'État ayant dû, après l'entrée en vigueur de la DSP, revenir sur le choix de ne plus prendre en charge des prestations amont/aval au segment maritime proprement dit.

Cependant, cette nouvelle strate contractuelle, adoptée dans l'urgence sous la pression des acteurs économiques locaux, n'a fait que renforcer les incohérences de la DSP tout en en ajoutant de nouvelles.

1.2.1.- Le rôle dévolu en pratique à la société titulaire du marché, TMSI/AV, témoin de l'amalgame entretenu par le groupe Girardin entre DSP et marché amont/aval

La société TMSI/AV, attributaire du marché amont/aval (contrat du 29 mai 2010), effectue les prestations correspondantes, qui consistent, intégralement aux frais de l'État, à assurer « l'ensemble du service relatif aux prestations à rendre sur quais en amont et en aval du périmétrage de la délégation de service public pour la desserte maritime internationale en fret de l'Archipel ».

En théorie, elle ne devrait rien facturer aux importateurs clients, l'État s'étant substitué entièrement à ceux-ci moyennant le versement d'un montant forfaitaire annuel de 2,002 M€, pour un service complet qui va de l'emportage des LCL ou de l'entrée des FCL dans le terminal jusque sous palan.

Dans les faits, il n'en est rien. L'application du marché met ainsi en lumière une situation irrégulière s'agissant d'une part de la facturation, d'autre part, en corollaire, des relations entre TMSI/AV et TSI.

En effet, non seulement TMSI/AV facture aux importateurs des frais relatifs à la prestation dont elle est chargée (cf. point 1.2.3. page 45 infra), mais de surcroît elle fait figurer sur les mêmes connaissements des éléments de facturation totalement étrangers au service que lui a confié l'État : le prix du fret maritime, ses annexes (BAF), les frais administratifs d'établissement du connaissement, sans que nulle part apparaisse une quelconque mention du prestataire de transport maritime pouvant justifier cette facturation.

Mieux, l'attributaire du marché applique au trafic l'ancienne grille tarifaire utilisée durant la précédente DSP attribuée à Alliance SA et qui, d'ailleurs, englobait le segment de transport par mer et le service sur quai à l'amont et à l'aval, emportage et dépotage exclus. Cette pratique, sans fondement juridique, aboutit à une « nébuleuse tarifaire », selon l'expression employée par le chef du service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; elle n'est surtout conforme ni à la DSP ni à l'objet du marché amont/aval.

Une note blanche du groupe Girardin en date du 22 décembre 2009 à un chef de service de la préfecture donne un éclairage de nature à expliquer la situation.

Selon cette note, TSI applique la grille tarifaire annexée au contrat de DSP et facture à TMSI/AV le coût induit par ces tarifs, mais cette dernière société, « sur injonction de l'Etat français qui ne souhaite pas que les importateurs locaux subissent de majoration tarifaire [...] se voit dans l'obligation de mettre en pratique une grille tarifaire différente, car moins élevée sur certains postes, de celle respectée par TSI dans un cadre contractuel intangible » ; la même note indique que TMSI/AV devant payer à TSI le montant du transport conformément au contrat de DSP sans pouvoir le répercuter intégralement sur les importateurs, il en résulte « ipso facto une différence importante entre les dépenses (TSI) et les recettes (facturation aux importateurs) ». Cette différence, « qui résulte de l'application en parallèle de deux grilles tarifaires ne peut être supportée que par l'État français ou les importateurs locaux, mais en aucun cas par TMSI/AV ».

Les représentants de TMSI/AV, lors de récentes réunions avec les représentants de l'État relatives au renouvellement du marché amont/aval pour lequel la société est seule soumissionnaire⁴⁶, ont confirmé que l'offre de prix forfaitaire de la prestation remise comportait bien un « montant à reverser à TSI » destiné à compenser le différentiel de recettes entre les deux grilles, estimé à 0,553 M€.

Se trouve ainsi posée de ce fait la question des rapports comptables et financiers entre TSI et TMSI/AV, qui restent assez obscurs faute de possibilité d'investigations plus poussées et en l'absence de contrat de sous-traitance connu.

La mission a compris que le schéma était le suivant :

- TMSI/AV, en dehors du marché conclu avec l'État qui est facialement son seul client, facture aux importateurs les coûts de transport, sur la base de l'ancienne grille tarifaire y compris le BAF forfaitaire à hauteur de 25 % ;
- TSI, qui devrait facturer directement la prestation de transport auprès des importateurs et exportateurs, fait « remonter » par TMSI AV des recettes conformes à l'application de la grille de la DSP et dont le montant figure à la rubrique « produits d'exploitation » des tableaux de bord trimestriels et annuels (cf. tableau de bord de l'année 2010 en annexe 9) ; ces produits, pour 2010, sont de 3,528 M€ ;
- TMSI/AV encaisse donc des coûts de transports perçus auprès des importateurs, par construction inférieurs à ce qu'aurait produit l'application de la DSP ; elle les reverse à TSI en y ajoutant le « différentiel » englobé dans le prix du marché amont/aval payé par l'État, de manière à ce que les produits d'exploitation du délégataire soient cohérents avec les tarifs de la DSP.

Dans ces conditions, sont ainsi mises en évidence des pratiques anormales qu'il n'appartient pas à la mission de qualifier.

La première est que TMSI/AV agit pour le compte de TSI, en matière de facturation, sans mandat exprès de celle-ci (il n'y a ni contrat de sous-traitance, ni contrat de prestation de service, du moins pour ce qu'en connaissent le délégant et la mission).

La seconde est que les montants reversés par TMSI/AV ne sont pas constitués par les seuls produits de la facturation des frais de transport, mais qu'il s'y ajoute une fraction du prix payé par l'État pour la prestation amont/aval en fait destinée à compenser un manque à gagner sur la DSP.

Il convient donc de revoir le marché amont/aval de manière à bien exclure toute confusion entre le segment « manutention » et le segment « transport », ce qui emporte deux conséquences :

- le coût de la prestation amont/aval à prendre en charge devra être abaissé de 0,550 M€ ;
- si le choix est fait de maintenir de manière pérenne les coûts du fret maritime au niveau antérieur, il sera nécessaire, par avenant au contrat de DSP, d'adopter une grille tarifaire conforme à cette option et de prévoir corrélativement l'abondement correspondant de la subvention d'équilibre.

Cette grille devrait intégrer le BAF forfaitaire, qui n'a aucun sens si ce n'est d'assurer l'équilibre des produits ordinaires d'exploitation, et de prévoir, comme suggéré supra, un véritable facteur d'ajustement aux variations des taux des carburants.

46 Réunions des 10 et 18 mai 2011.

1.2.2.- La combinaison avec la DSP induit un recouvrement de périmètre en matière de frais de manutention

Le choix établi par l'État de restreindre le cadre de la DSP à un marché « sous palan – sous palan » n'est pas réaliste ; il s'est en effet effectué dans l'absolu, sans prendre en compte la convention collective (au sens d'usage commercial) en vigueur dans les terminaux du port d'Halifax, dont les THC (terminal handling charges), qui comporte, sans autre formule possible, une facturation globale et non dissociable, non détaillée de ce fait, des opérations depuis l'entrée des marchandises sur le terminal jusqu'à leur chargement sur le navire compris.

Ainsi, on se trouve devant un schéma mis en place par la DSP et le marché amont-aval qui se présente de la manière suivante :

- la société TSI prend en charge la marchandise sous-palan pour l'amener dans l'autre port et la déposer sous-palan ;
- au titre d'une prestation prise en charge en totalité par l'État, la société TMSI AV amène la marchandise en amont depuis le hangar jusque sous-palan avant qu'elle soit embarquée, et ensuite au débarquement du navire la prend en charge sous-palan pour l'apporter sous hangar,

alors que les prestataires du port, pour le compte de TMSI/AV, prennent en charge la marchandise de la porte d'entrée du terminal jusqu'à et y compris à la position de saisissage. Cet usage commercial du port d'Halifax, à défaut d'audition réalisée par la mission dans ce port, est attestée par des documents écrits⁴⁷ joints au dossier (cf. annexe XV).

Le liner term « sous palan – sous palan » n'était donc pas adapté (il n'est d'ailleurs plus guère utilisé ailleurs qu'en Afrique - Bénin, Cameroun par exemple - et en tout cas dans des ports où l'absence d'infrastructure portuaire justifie une telle décomposition du chargement de la marchandise). Celui qui aurait dû être adopté dans le cadre de la DSP est en réalité le « bord/sous palan », puisque le schéma en vigueur côté saint-pierrais ne soulève pas de difficulté⁴⁸.

Cela n'est pas sans conséquence, puisqu'en réalité la répartition des responsabilités et des coûts s'en trouve modifiée :

- comme chargeur substitué via le marché, l'État se retrouve prendre en charge à Halifax une prestation qui va jusqu'au chargement, alors que le contrat passé avec TMSI/AV indique du « sous palan » ;
- le transporteur, TSI, qui aurait dû assumer le chargement, en est exonéré, alors que ce coût figure théoriquement dans les charges d'exploitation, au titre du contrat de transport, qui fondent la subvention d'équilibre de l'Etat au titre de la DSP.

47 Lettre de la société Halterm Container Terminal Limited en date du 24 février 2010 adressée à M. Michael Zelman, general manager de la Sea Transit Direct Ltd.

48 Les liner terms, il faut le rappeler, sont variables selon la marchandise, les ports, les usages, la réglementation locale et sont par conséquent d'une extrême complexité.

Tableau 11

Le périmètre des frais de manutention

Charge	Marché amont/aval TMSI/AV Halifax	DSP TSI Halifax => Saint-Pierre
Théorique	Entrée du terminal => sous palan	Sous palan/sous palan
Réelle	Entrée du terminal => Bord	Bord/sous palan

L'État s'est donc mis en situation, du fait du système qu'il s'est lui-même imposé au travers un montage juridique complexe, de prendre en charge une prestation déjà payée au titre du chargeur et compensée au titre de la DSP.

Ce point est d'autant plus important à souligner qu'il a été par ailleurs l'une des causes pour lesquelles des sociétés n'ont pu présenter d'offres valables pour se positionner sur le marché amont-aval, les autorités canadiennes refusant, pour la liaison Halifax-Saint-Pierre, de décomposer et donc de leur communiquer un coût de prestation d'acheminement de la marchandise jusque sous palan, cette prestation faisant, comme indiqué ci-dessus, l'objet d'une facturation dans son ensemble. L'un des candidats au marché amont-aval a fait expressément durant la mission référence à cette situation, totalement anormale pour lui, telle que décrite dans un courrier⁴⁹ reçu de son partenaire commercial sur le port d'Halifax (cf. annexe XVI).

Il résulte de ces anomalies de périmètre une requête en contestation de validité⁵⁰ déposée par la société Hélène & Fils devant le tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon contre le marché passé par l'État avec la société TMSI/AV (cf. annexe XVII) ; il est à noter que la société Hélène avait soumissionné à l'appel d'offres du marché amont/aval.

Cette situation anormale a amené l'État à bien préciser le périmètre dans le cahier des clauses particulières élaboré pour l'appel d'offres qui a été lancé pour le renouvellement du marché en juin 2011.

C'est ainsi que le point 1.3.1 de ce CCP indique que « la prestation rendue par les dockers sur le terminal d'Halifax répond à des pratiques portuaires spécifiques à ce terminal » ; cette prestation ou THC ne distinguant pas « en effet en pratique les parts de charges respectives propres à la délégation de service public susvisée d'une part et au présent marché d'autre part », le CCP informe les candidats, pour les aider à « établir au mieux la charge de la prestation dockers rendue dans le seul cadre du présent marché », que celle-ci « est estimée comme représentant entre 16 et 20 % du montant total de la prestation THC ». Le point 1-4 du même cahier insiste, s'il en était besoin, avec cette précision : « aucune recette ne pourra être perçue par le prestataire dans le cadre des prestations à assurer au titre du strict périmètre du présent marché tel que précisé au point 1.3, et ce sous quelque forme que ce soit, directe ou indirecte ».

Il s'agit donc bien là de la démonstration a contrario d'un possible double financement fondé sur le fait que le prestataire du marché amont/aval aurait compté pour son estimation des charges à Halifax la totalité de la prestation THC qui ne peut être « éclatée » pour être en adéquation avec le liner term sous palan/sous palan.

49 Lettre de la société Sea Transit Direct à la Société Hélène et fils SARL en date du 10 mars 2010.

50 Cette requête en contestation de validité déposée par la société Hélène & Fils a été enregistrée au Tribunal administratif de Saint-Pierre et Miquelon le 30 juillet 2010.

Le chef du service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de Saint-Pierre-et-Miquelon estime que celui-ci porte sur un montant de 261.205 € pour le 1er semestre 2010, soit de l'ordre de 500.000 € par an. Le poste « dockers Halifax » figurant au compte de résultat de la DSP 2010 s'élève quant à lui à 623.991 €.

La mission n'a pas eu accès à d'autres documents sur ce point.

Pour lever définitivement le doute et établir l'absence de doublon, il conviendrait que l'État, autorité délégante au titre de la DSP et personne publique contractante au titre du marché amont/aval, obtienne de chacune des sociétés concernées la production exhaustive des factures relatives à la prestation « dockers/manutention » sur le port d'Halifax servant à l'établissement de leurs comptes de charges respectifs.

1.2.3.- La question de l'emportage : une double facturation avérée et une prise en charge par l'État dont le fondement n'est guère légitime

Le marché amont/aval inclut, dans les prestations à rendre par le titulaire aux importateurs sur les quais du port d'Halifax, le conditionnement (emportage éventuel) des marchandises ainsi que leur dépotage à Saint-Pierre.

Emportage et dépotage sont donc pris en charge par l'État au titre du prix de la prestation globale arrêté forfaitairement par le marché et ne doivent pas être facturés aux importateurs.

Lors de la réunion de l'Observatoire du 28 juin 2010, le préfet indiquait que même si les services de l'État n'ont été saisis à cette date d'aucune réclamation écrite, il a été fait état de réclamations verbales auprès du service de la concurrence et de la consommation liées « à la persistance de facturations directes des prestations d'emportage de la société TMSI/AV à des importateurs, alors même que ces prestations sont désormais a priori prises en charge par l'État ». Le représentant des commerçants à l'Observatoire confirmait l'existence d'une ligne « emportage » sur des connaissements émis par TMSI/AV postérieurement à l'entrée en vigueur du marché. Les échanges de points de vue avec TMSI/AV n'apportent pas de lumière sur cette question, et le préfet demande la tenue d'une réunion technique à bref délai.

Le président de l'union professionnelle de l'alimentation, des services et du commerce (UPASC) saisit officiellement le préfet le 9 juillet 2010, en soulignant que les « frais d'emportage » figurant sur les connaissements ont été remplacés début juillet par des « frais de service » d'un montant équivalent.

Le chef du service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de Saint-Pierre-et-Miquelon a interrogé MM. Max et Jacky Girardin sur cette ligne nouvelle de facturation. La réponse des intéressés (source : procès-verbal de l'entretien dument contresigné par les intéressés le 1er septembre 2010) confirme que cette ligne a été mise en place « pour remplacer l'ancienne ligne correspondant aux frais d'emportage » et de manière à compenser, toujours aux dires des dirigeants de TMSI/AV, le « manque à gagner de l'ordre de 100 à 120.000 € annuel du fait de la perception désormais des frais d'emportage, cette prestation étant intégrée dans le périmètre du nouveau marché ».

La préfecture a estimé que c'était bien à tort que cette facturation avait lieu, s'agissant de frais d'emportage déjà pris en charge par l'État, mais a indiqué au président de l'UPASC que nonobstant les suites qui pourraient être données par l'État lui-même, il s'agissait d'un litige relevant du droit commercial.

Les connaissements très récents (janvier 2011) qui ont été mis à la disposition de la mission comportent toujours, pour les LCL au départ d'Halifax, des « frais de service » calculés invariablement sur la base de 2 € par 100 kilos (cf. un exemple en annexe XVIII). Ces frais n'apparaissent pas sur les connaissements des conteneurs en provenance d'Europe et pris en

charge sur le segment Le Havre/Saint-Pierre par Alliance Europe ; cela confirme bien la vraie nature de cet élément de facturation : s'il s'agissait de frais de service, à supposer qu'il y ait un service rendu non prévu par le marché, tous les conteneurs pris en charge par TMSI/AV devraient en supporter le prix.

Le préfet a indiqué à la mission, lors du passage de celle-ci à Saint-Pierre, qu'il venait de saisir le procureur de la République sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale.

Une autre question peut par ailleurs être soulevée : celle de la justification de la couverture par l'État des frais d'emportage pour les seuls LCL empotés au Canada, qui introduit une sorte de rupture d'égalité selon la provenance des marchandises. En effet, les importateurs s'acquittent des frais d'emportage des marchandises importées de métropole ou d'Europe, dès lors qu'ils passent par un groupage, ce qui est fréquent compte tenu des faibles volumes soit par importateur, soit par fournisseur⁵¹. S'agit-il, au travers du marché amont/aval, de favoriser les marchandises en provenance du Canada en pesant sur leur coût ? Compte tenu du fait que l'emportage à Halifax est intégré dans le marché amont/aval et néanmoins facturé aux importateurs et donc répercuté sur le client final, l'économie peut en être faite par l'État, l'incidence étant au demeurant nulle pour les importateurs puisqu'ils s'acquittent déjà des dépenses correspondantes.

1.3.- La desserte inter-îles ne peut perdurer dans les conditions juridiques et financières actuelles

La desserte inter-îles comporte un faible trafic, qui correspond à l'approvisionnement d'un bourg de 600 habitants : en 2009, 2500 tonnes de produits pétroliers et 2100 tonnes de marchandises diverses⁵² venant du Canada ou d'Europe (environ 250 tonnes) ont été livrées au port de Miquelon. Il n'y a pratiquement pas de trafic fret en retour de Miquelon à Saint-Pierre.

1.3.1.- Un contexte relationnel délicat entre la collectivité et le prestataire de transport

Après le naufrage du « Cap Blanc » et à la requête du président du Conseil territorial, l'État, qui d'ailleurs de 2002 à 2007 avait participé financièrement à cette desserte⁵³ à hauteur de 0,153 M€ par an, a accepté de se substituer à la collectivité pour faire assurer la desserte inter-îles et a requis à cet effet la société TMS.

Cet armateur ne disposait alors que du navire « Dutch Runner », battant pavillon canadien et mis en ligne dans le cadre de la réquisition sur le segment de la desserte internationale Halifax/Saint-Pierre. Le coût total des rotations qu'il va effectuer entre Saint-Pierre et Miquelon s'élève, amont/aval compris, à environ 13.500 € contre 5.500 € pour le Cap-Blanc ; il faut prendre cependant en considération que le navire n'est pas de la même importance (près de 77 mètres de longueur entre perpendiculaires contre 32,80, et un port en lourd de 3 056 tonnes contre 280 tonnes)⁵⁴.

Depuis lors, c'est le navire « Aldona », d'un port en lourd de 580 tonnes et d'une longueur de 54 mètres, qui effectue la liaison.

51 Dans ce cas de fournisseurs multiples pour un importateur unique, le conteneur est considéré comme LCL au départ et FCL à l'arrivée. L'agent maritime qui prend en charge les marchandises au Havre dans la plupart des cas, Alliance Europe, a ainsi cité à la mission le cas d'un LCL/FCL rempli avec des marchandises provenant de 28 fournisseurs différents pour un seul client saint-pierrais.

52 Source DTAM.

53 Convention entre l'État et le conseil général en date du 6 août 2002.

54 Au total, le coût de la réquisition du « Dutch Runner » aura été pour les 38 rotations réalisées de 526.933,85 €.

Le navire appartient à M. Max-André Girardin, comme en atteste l'acte de francisation établi par les Douanes de Saint-Pierre-et-Miquelon le 3 mai 2007 et transmis par la société TMS au guichet unique du registre international français en vue de son immatriculation à ce registre (certificat établi le même jour) ; le même acte de francisation mentionne que le navire a été affrété coque nue à la société TMS, qui le gère.

A la suite d'une délibération de l'assemblée territoriale du 17 septembre 2009 l'y autorisant, le président de la collectivité a signé avec TMS une convention de desserte en fret de Miquelon, couvrant le transport du fret entre les deux ports de Saint-Pierre et de Miquelon, y compris les opérations traitées en amont et en aval, pour une couverture financière de 10.550 € par rotation. Cette convention courait à compter du 18 août 2009 pour une durée de six mois et a été prolongée de six mois par avenant à compter du 19 février 2010.

Au terme de la convention prorogée, à l'été 2010, la collectivité a proposé à TMS de signer un avenant ramenant la subvention à 5.500 € par rotation.

La compagnie n'a pas accepté cette proposition, arguant du fait que 5.500 € ne représentaient auparavant, pour les rotations effectuées par le « Cap Blanc » navire plus petit, que le seul coût du transport maritime pour deux rotations par semaine, et à l'exception des prestations amont/aval prises en charge par l'État.

TMS a néanmoins continué d'assurer la desserte, tout en menaçant la collectivité de la suspendre ou d'entamer des contentieux, mais en refusant aussi de transmettre les pièces justificatives demandées par la collectivité pour l'évaluation du service rendu.

Devant ce désaccord persistant, la collectivité a cessé ses paiements et une crise s'en est suivie jusqu'au mois de février 2011. Une réunion est alors organisée à la préfecture, où il a été convenu que les deux parties tentent de trouver un accord pour apurer le passé sous forme de protocole transactionnel, sur la base du montant de 10.500 € par rotation et avec la promesse de TMS de fournir à la collectivité les justificatifs de dépenses demandés.

Ce protocole a été adopté en séance du conseil territorial du 15 mars 2011 ; son dispositif est néanmoins relativement insatisfaisant, dans la mesure où la collectivité accepte d'apurer toutes les rotations jusqu'au 15 mars au tarif de 10.500 € par rotation et où, en parallèle la société TMS produira les justificatifs demandés (et dont la liste n'est d'ailleurs fixée que par un rappel de courriers de la collectivité des 30 septembre et 1er octobre 2010) dans un délai de 6 mois à compter de la signature du protocole. On ne peut que s'interroger sur l'issue d'une éventuelle non production de ces documents, chaque partie étant amenée à devoir porter « toute difficulté liée à l'exécution [...] devant le tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon ».

1.3.2.- Une approche des coûts peu aisée

Les charges et produits d'exploitation de « l'Aldona » sont difficiles à établir de manière certaine, et ce pour deux raisons.

La première tient au fait que la mission n'est parvenue à obtenir aucune statistique de trafic sur Miquelon. L'exploitant de l'Aldona, à la demande de communication qui lui a été faite du tonnage et du nombre d'unités par catégorie de marchandises transportées, attire⁵⁵ l'attention de la mission « sur le fait que les bons de commande établis par le conseil territorial à l'ordre de TMS ne faisaient pas obligation de définir les informations qu'aujourd'hui vous nous réclamez. [...] Aussi sommes-nous à ce jour dans l'impossibilité de vous fournir des statistiques fiables reposant sur une période significative ».

En réalité, seules sont connues les statistiques globales du port de Saint-Pierre à destination de Miquelon, soit environ 2.100 t/an.

La seconde résulte des plus grandes réserves qu'appelle l'analyse du prix de facturation prévisionnel (20.316 € par rotation, déduction faite des recettes commerciales évaluées à 800 €) tel que l'atteste l'expert comptable de la société TMS, le 15 novembre 2010, au plus fort du débat de cette compagnie avec la collectivité territoriale.

En effet, ce prix repose sur une invraisemblance majeure en ce qui concerne le coût de fonctionnement du navire, soit 623.644 € par an, dans la mesure où celui-ci n'inclut pas la location de « l'Aldona » à M. Max Girardin, propriétaire, qui s'élève d'ailleurs pour sa part « par convention » à seulement 75.000 €.

Hors la charge d'équipage, évaluée par la mission à un peu plus de 280.000 € par an pour un équipage de quatre marins sur la base de la pratique des armateurs affiliés à l'organisation patronale « Armateurs de France », dont la convention collective ne s'applique cependant pas à Saint-Pierre-et-Miquelon, et hors les soutes, qui peuvent être estimées à 45.000 € pour 52 rotations par an aux cours actuels⁵⁶, ce montant, excessif, ne peut s'expliquer.

Par ailleurs, le coût de manutention paraît trop important, s'élevant à 4.950 € par rotation, auxquels il faut ajouter le coût des dockers, 1.338 € par rotation, soit au total 6.288 €. Dans le même temps, les coûts de manutention et de dockers sont, pour les marchandises reçues au titre de la desserte internationale et avec un périmètre de prestations plus vaste, de 20.054 € par rotation du Fusion. La moyenne à la tonne des coûts de dockers et de manutention à Saint-Pierre est pour les marchandises importées de 49,76 €, quand elle s'établit à 155,70 € pour les marchandises expédiées à Miquelon. Même si l'on admettait un surcoût de 50 % de la manutention pour celles-ci, dû aux opérations de détail qu'elles supposent, on aboutirait sur la base de 75 €/tonne à un poste total manutention/dockers, par rotation, de près de 3.030 €. A propos de ce poste des opérations à quai pour la desserte inter-îles ; la mission ne peut que faire part de ses interrogations compte tenu de leur connexité avec celles de la desserte internationale, les premières ayant lieu dans le prolongement spatial et temporel immédiat des secondes ; par ailleurs, il semble clair, tel que cela résulte d'un entretien avec la dirigeante de l'association de gestion des dockers, que le groupe Girardin a su mettre « fin à l'anarchie » sur le quai.

Avec les éléments dont elle a pu disposer, la mission quant à elle estime que le coût global d'une rotation devrait être de l'ordre de 11.500 €, ce qui est déjà important pour le trafic considéré.

55 Message de M. Max Girardin du 25 mars 2011.

56 Sur la base d'un marine gas-oil (MGO) à 1055 \$ par tonne au 11 avril 2011.

Tableau 12

Coût d'une rotation de l'Aldona
Comparaison des prétentions de TMS et des estimations de la mission (en €)

Postes	Prix par voyage attesté par l'expert comptable TMS	Estimations de la mission
Coût du navire hors location y compris assurance, entretien, bureau de contrôle, équipage et soutes	11.993	6.836
Manutention Saint-Pierre/Miquelon (personnels, engins, consommables)	4.950	2.385
Pilotage A/R	425	425
Dockers A/R	1.338	645
Location navire (« limitée par convention »)	1.442	1.442
- Recettes de fret	(800)	(800)
Coût de revient complet	19.349	10.933
Marge TMS (« limitée à 5 % »)	967	547
Total	20.316	11.480

A ce stade d'investigations, la mission estime que la collectivité territoriale verse à TMS une subvention cohérente avec les coûts estimés de fonctionnement de la desserte inter-îles, ce qui ne préjuge en rien d'un avis au fond sur la nature de l'autorité publique qui doit assumer cette charge.

1.3.3.- Une pérennité non assurée du fait de l'état du navire

Contrôlé le 22 mars 2011 par le centre de sécurité des navires compétent, celui du Havre, l'Aldona a fait l'objet de 44 prescriptions (cf. annexe XIX), et les inspecteurs ont jugé qu'il n'est pas très bien entretenu, l'armateur se contentant du minimum. Il est vrai que le navire est ancien et fréquente des eaux où il « souffre » un peu.

Sa longévité n'est donc pas assurée, et elle l'est d'autant moins du fait du manque de vigilance de son armateur conjugué au peu de facilités locales pour assurer l'entretien courant des navires.

Conclusion de la première partie : le niveau des transferts publics est anormalement élevé et l'application des contrats et marchés relatifs à la desserte maritime justifie des recommandations à mettre en œuvre à très court terme

Pour l'ensemble de l'archipel, le coût de la « double insularité » assumé actuellement par les finances publiques - État et collectivité territoriale – est, en ce qui concerne le seul fret maritime, de 5,071 M€ par an (valeur 2010), soit près de 830 € par habitant, contre un peu plus de 372 € en 2005.

Une telle dérive ne peut s'expliquer par la seule augmentation des coûts du carburant maritime, le nouveau niveau de coût coïncidant avec le changement de dispositif conventionnel en 2009.

Tableau 13

Total des interventions publiques minimales dans les deux dessertes, internationale et inter-îles

Segment	Montant de l'intervention (K€)
DSP	2.522,623 ⁵⁷
Amont/Aval	2.002,410 ⁵⁸
Sous-total État	4.525,033
Inter-îles (collectivité territoriale)	596,960 ⁵⁹
Total	5.071,033

Si en l'état actuel de ses investigations la mission ne peut se prononcer définitivement sur le coût de la desserte inter-îles, elle est par contre en mesure de se prononcer sur le besoin de financement public de la desserte internationale, dont elle estime, compte tenu des observations qui précèdent, qu'il pourrait, hors phénomènes conjoncturels tenant au prix des soutes, à la variation des taux de change ou au volume du chiffre d'affaires, être diminué de 40 %. Cette diminution serait encore plus importante si le recouvrement des frais de dockers entre le sous palan/bord à Halifax était démontré.

Tableau 14

Besoin de financement estimé de la part de l'État pour assurer l'équilibre de la desserte internationale, y compris le segment amont/aval (€)

	Coût actuel pour l'État ⁶⁰	Affrètement navire	Empotage	Différentiel tarifaire	[Dockers Halifax (sous palan/bord)] ⁶¹	Coût révisé pour l'État
DSP	2.522.623	- 1.790.300	-	553.000	-	1.285.323
A/A	2.002.410	-	- 120.000	- 553.000	[- 500.000]	1.329.410
Total	4.525.033	- 1.790.300	- 120.000	-	[- 500.000]	2.614.733

Le dispositif conventionnel en vigueur pour la desserte internationale comporte des anomalies telles dans sa construction et dans ses conséquences, utilisées à son profit par le délégataire, qu'il devrait dans l'absolu y être mis fin rapidement, pour sauvegarder les deniers publics, offrir plus de transparence aux clients de la desserte, voire aux consommateurs finaux, sur les conditions dans lesquelles s'opère l'acheminement du fret, et ainsi mettre un terme au climat de doute et de

57 Base DSP 2010, hors indexation carburant et change.

58 Marché amont/aval 2009/2010.

59 Total théorique annuel 2010.

60 Hors indexations.

61 Cf. supra point 1.2.2. : le doublon sur le périmètre de manutention reste à établir avec certitude.

suspicion qui prévaut actuellement. Alors qu'en général dans le monde des transports les relations entre donneurs d'ordres et transporteurs sont au détriment de ceux-ci, l'inverse est la règle à Saint-Pierre-et-Miquelon, au point que les importateurs et chargeurs craignent d'émettre des réclamations pour ne pas risquer de représailles.

Cela étant, il faut prendre en considération la nécessité de la continuité dans l'approvisionnement de l'archipel sans retomber dans les errements d'une période de réquisition. Il faut prendre en compte, également, l'impératif d'un retour progressif à un respect plus soutenu de la norme de droit conjugué à la délicate nécessité du maintien de l'ordre public .

La mission est donc conduite à recommander pour l'immédiat d'amender ce qui peut l'être et à proposer des pistes à mettre en œuvre à moyen terme. Ces propositions prospectives sont exposées dans la seconde partie de ce rapport.

Les recommandations à très court terme visent à :

- adopter une grille tarifaire complète permettant de supprimer l'application totalement irrégulière, à l'ensemble du trafic, de la grille de la précédente DSP et les anomalies qui en découlent (BAF forfaitaire, retours des conteneurs vides) ;
- prendre en compte l'insécabilité des prestations de manutention à Halifax et ajuster en conséquence soit la DSP, soit le marché amont/aval pour éviter le double compte sous palan/bord ;
- supprimer la prise en charge par l'État des frais d'emportage pour les marchandises faisant l'objet du groupage au Canada ;
- faire appliquer l'intégralité des dispositions du contrat de DSP en matière de compte rendu et de production documentaire par le délégataire.

Parallèlement, des investigations complémentaires devraient être menées pour confirmer ou infirmer les fortes interrogations de la mission quant aux relations entre TSI et Century, qui couvrent l'ensemble des prestations amont à Halifax et surtout qui permettent un surcoût patent et inexplicable d'affrètement du navire affecté à la desserte internationale, et, partant, une « évaporation » financière de presque 1,8 M€. S'il était démontré que ces interrogations sont vaines, la faible capacité du délégataire à intervenir valablement sur le marché de l'affrètement, c'est-à-dire à effectuer le vrai métier d'armateur, serait de ce fait même patente.

Deuxième partie : les propositions pour un dispositif de desserte maîtrisé

L'idée est parfois émise que la desserte de l'archipel pourrait être assurée sans intervention de la puissance publique, en s'appuyant sur la logistique du voisin canadien ou en ravitaillant Saint-Pierre-et-Miquelon par des voies plus économiques, voire censées être plus directes et en accentuant la part des produits canadiens dans l'approvisionnement.

La mission s'est attachée à vérifier, en prenant en compte les aspects socio-économiques, si l'intervention de l'État était nécessaire et justifiée.

Elle s'est aussi posé la question de savoir quel devrait être le dispositif à retenir, en termes de périmètre de desserte, de modalités d'intervention et d'organisation des différents acteurs, de manière notamment à sortir de manière durable du tourbillon des surcoûts ; elle a enfin ébauché une programmation de rénovation la plus réaliste possible.

2.1.- La nécessaire intervention de l'État du fait d'une quasi impossibilité de régulation par la concurrence

La mission ne revient que brièvement, en les complétant de ses propres constats et en les agrémentant de données actualisées, sur des points déjà mis en évidence précédemment, tels ceux relatifs à la faiblesse du marché et des trafics ou à la difficulté de passer par d'autres solutions de transport faisant intervenir le Canada, qui justifient l'intervention de l'État.

Cette intervention est également indispensable du fait de l'impact du fret maritime sur les prix, notamment des denrées de première nécessité, et ce nonobstant les pratiques locales en matière commerciale qui ne sont pas l'objet du présent rapport.

Elle doit enfin sous-tendre les espoirs sans cesse renouvelés, et toujours déçus jusqu'ici, de développement économique de l'archipel, en maintenant un vecteur de transport qui se contente aujourd'hui de « retours à vide ».

2.1.1.- La faiblesse constante d'un marché ne croissant pas et ne générant qu'un trafic non rentable

Les constats de l'inspection générale des finances (cf. rapport cité supra) sur l'étroitesse du marché local demeurent valides, compte tenu de la stagnation de la démographie locale et de l'absence d'activité économique non dépendante d'une commande publique de soutien.

Hors celle-ci, les volumes d'importation décroissent de manière tendancielle, tandis que les valeurs sont largement dépendantes des mouvements de l'euro par rapport au dollar canadien, dans la mesure où le Canada est le principal fournisseur de l'archipel.

Tableau 15

Évolution des importations de biens hors hydrocarbures

	2000*	2005*	2009**	2010**
Volume (t)	18.497	18.219	19.310	20.190
Valeur (K€)	54.728	53.608	41.875	54.080

* Source : rapport IGF 2005

** Source : service des douanes de Saint-Pierre-Miquelon

Si en 2010 les importations proviennent, en poids, à part quasi égales de France et du Canada s'agissant des denrées alimentaires, les autres biens et marchandises sont fournis à près de 73 % par ce dernier, qui assurait au total presque 63 % des flux hors hydrocarbures.

En réalité, l'archipel est captif de son appartenance à la France et à sa culture, mais l'idée de se nourrir en partie sur le mode français n'est pas totalement illégitime, étant néanmoins souligné que les rayons des magasins sont également fournis de denrées françaises et canadiennes ; il l'est aussi de son positionnement tout près du Canada, avec lequel les relations commerciales sont très prégnantes, et d'habitudes de vie parfois nord-américaines, comme en matière automobile⁶².

Au total, la faiblesse des flux se traduit par celle du trafic de fret maritime, qui s'établit à près de 2400 conteneurs équivalents vingt pieds (EVP) sur l'année 2010, qui est une « bonne » année. Il y a là de quoi remplir tout au plus un porte-conteneurs de taille modeste pour un seul voyage, alors que les besoins alimentaires des habitants de l'archipel exigent un approvisionnement hebdomadaire notamment en produits frais, et que les activités essentiellement de bâtiment et travaux publics, menées à la belle saison, ne peuvent souffrir de retard dans les livraisons. En moyenne pour 50 rotations, le trafic maritime s'établit à moins de 50 EVP par voyage.

Autant dire que cette activité de transport ne permet aucune massification et n'est pas profitable compte tenu des moyens à mettre en œuvre pour assurer une fréquence convenable en toutes saisons, et que seuls y accèdent en fait des opérateurs qui ont un intérêt à s'assurer à un moment ou à un autre une certaine prédominance sur l'économie de l'archipel, comme l'histoire récente l'a montré.

Tableau 16

*Importations 2010 par nature et provenance
(denrées, marchandises et biens couverts par la DSP)⁶³*

Désignation	Valeur (K€)			Poids (T)		
	Total	dont France	dont Canada	Total	dont France	dont Canada
Produits alimentaires	15.876	6.914 (43,55 %)	8.001 (50,40 %)	7.885	3.755 (47,62 %)	3.765 (47,75 %)
Autres	38.204	15.590 (40,81 %)	16.417 (42,97%)	12.305	2.562 (20,82 %)	8.949 (72,73 %)
<i>dont véhicules terrestres</i>	5.927	1.418 (23,92 %)	4134 (69,75 %)	700	122 (17,43 %)	548 (78,29 %)
Total	54.080	22.504 (41,61 %)	24.418 (45,15 %)	20.190	6.317 (31,29 %)	12.714 (62,97 %)
<i>Pour mémoire produits pétroliers et combustibles hors DSP</i>	12.485	44	12.435	22.199	28	22.169

62 Le nombre de 4x4 et autres pick-up est important, favorisé par une fiscalité réduite, ces véhicules étant considérés comme utilitaires.

63 Données issues du service des Douanes.

Le niveau des exportations, quant à lui, est extrêmement faible compte tenu de l'absence presque totale d'activité de production hors la transformation du poisson. Or celle-ci est tributaire de la pêche, dont les quotas sont très limités, et à l'exploitation difficile, voire erratique, de la principale usine de transformation.

Tableau 17

Évolution des exportations

	2000*	2005*	2009**	2010**
Volume (t)	2637	2104	1138	1462
Valeur (K€)	10.845	5.532	3.924	4.308

* Source : rapport IGF 2005

** Source : service des douanes de Saint-Pierre-et-Miquelon

A l'évidence, les exportations actuelles, tant leur niveau est faible, ne peuvent équilibrer ou même contribuer à équilibrer l'exploitation d'une ligne maritime.

2.1.2.- L'impraticabilité et l'inacceptabilité d'une desserte « canadienne »

Les relations avec le Canada sont majeures pour l'approvisionnement de l'archipel.

La mission a examiné quelles étaient les possibilités d'un rapprochement avec le Canada au sein de nouvelles chaînes logistiques et, bien que n'ayant pu étendre son champ d'investigation in situ dans les Provinces maritimes, a examiné à partir de la presse spécialisée et d'éléments recueillis à Saint-Pierre quelle pouvait être, à moyen terme, l'évolution des ports canadiens pouvant offrir une base à la desserte.

2.1.2.1.- Une modification du schéma de desserte à partir du Canada n'est pas envisageable à court terme

L'idée d'une desserte « canadienne » génératrice d'économies dans le transport du fret à destination de l'archipel recouvre en fait deux propositions.

La première a été évoquée par l'inspection générale des finances (ibid.), qui a réexaminé la liaison avec Halifax et envisagé un rapprochement avec Terre-Neuve, compte tenu d'une part des développements annoncés de certains ports de cette province, qui prend elle-même son essor économique, et de la nécessité de rompre certaines mauvaises habitudes des commerçants de Saint-Pierre, dont l'attachement à la liaison Halifax/Saint-Pierre est lié à l'importance des marges qu'elle leur permet de pratiquer sous couvert du coût du transport. Certains interlocuteurs rencontrés par la mission, qu'il s'agisse d'acteurs économiques locaux ou de représentants des consommateurs, penchent également pour un renforcement des liens avec les ports terre-neuviens proches de l'archipel, les premiers souvent plus pour se distinguer des opérateurs dominants ou parce qu'ils ont des liens familiaux avec Terre-Neuve, les seconds parce qu'ils sont des consommateurs occasionnels et, pendant leurs congés, pratiquent cette province, où le prix des produits alimentaires au détail est effectivement très concurrentiel du fait du système de subventions de continuité propre au système canadien pour les provinces excentrées.

La seconde, également étudiée par l'inspection générale des finances, est celle de la desserte de Saint-Pierre « en passant » par une ligne canadienne assurant la liaison entre Terre-Neuve et les autres provinces canadiennes. Cette solution semblerait logique, puisque la desserte de Saint-Pierre profiterait des économies d'échelle et de coûts marginaux, donc réduits. Elle avait d'ailleurs fait l'objet d'une offre par la compagnie canadienne Oceanex lors de l'appel à la concurrence pour la présente DSP.

Si l'inspection générale des finances avait souligné le caractère indispensable « à terme », de réorienter les circuits d'approvisionnement vers Terre-Neuve, elle n'en était pas moins restée très prudente quant à la possibilité d'aménager une nouvelle chaîne logistique et sur la fiabilité de celle-ci.

Certes Terre-Neuve est de mieux en mieux approvisionnée, mais, de l'avis de la mission, le faible volume des marchandises à destination de Saint-Pierre-et-Miquelon ne permettrait aucun effet de masse compensant les coûts associés à la nouvelle liaison, qui nécessiterait en partie une relation par la route. Dans la mesure où la liaison avec Halifax, port de réception des marchandises en provenance d'Europe devrait être maintenue faute d'alternative crédible, il s'ensuivrait aussi inévitablement une fragmentation des flux, conduisant à d'inévitables difficultés sur les deux liaisons.

De la même manière, l'approvisionnement « en passant » sur la liaison Halifax/Saint-Jean de Terre-Neuve n'avait pas été retenu par l'inspection générale des finances. L'étroitesse du marché de l'archipel et la faiblesse des volumes de fret engendré ne lui paraissaient pas justifier économiquement le déroutement d'une ligne régulière, tandis que les retards engendrés par une escale supplémentaire sur une ligne de surcroît subventionnée par le gouvernement seraient peu supportables pour les principaux usagers canadiens.

Au demeurant, la mission a pu constater que l'acheminement via Terre-Neuve reste d'une organisation complexe et d'un coût important. Ainsi, pour la reprise de conteneurs réfrigérés de 40' en provenance de métropole qu'a tenté d'organiser Alliance Europe en fin d'année 2010, le schéma logistique aurait consisté à transférer les conteneurs par camion d'Halifax, port d'arrivée des transatlantiques en provenance du Havre via Rotterdam, vers Sydney, à les charger ensuite sur un traversier exploité par « Marine Atlantic » pour un transport maritime entre Sydney et Port-aux-Basques, à reprendre un trajet routier entre ce port et celui de Fortune (948 kms) où le fret serait chargé pour Saint-Pierre. Le coût sur le segment Halifax/Fortune était chiffré à 5.500 \$ canadiens, soit 3.438 € et le trajet Fortune/Saint-Pierre par TMSI à 1.471 €, donc près de 4.910 € au total.

Un autre possibilité était de charger sur un navire de la compagnie Oceanex au départ d'Halifax, pour un transport maritime jusqu'à Saint-Jean-de-Terre-Neuve, puis de transférer les conteneurs par la route entre ce port et celui de Fortune (363 kms). Le prix était estimé équivalent.

En dehors de ces chiffrages pour des conteneurs isolés, Oceanex avait, lors de l'appel d'offre de la DSP, estimé le transport d'un conteneur de 40' réfrigéré entre Montréal et Fortune à 2.855 € et à 2.100 € entre Halifax et ce port. Cela montre que les coûts sont bien sûr abaissés dès lors que le transporteur est assuré d'un certain volume, mais restent néanmoins importants, d'autant que s'y ajoute le prix du transport entre Fortune et Saint-Pierre.

En effet, par comparaison, le coût de transport d'un conteneur de même type entre Le Havre et Halifax est de 5.515 €, et de 1.502,52 €, au tarif de la DSP, entre Halifax et Saint-Pierre.

Encore ne s'agit-il là que du coût direct, auquel il faut ajouter celui du retour à vide des conteneurs, celui des dépassements du temps d'utilisation et d'immobilisation gratuites (les surestaries s'appliquent à raison de 100 € par jour lorsque le conteneur n'est pas remis à disposition de la compagnie à Fortune au bout de sept jours, ce qui n'est pas pure hypothèse), celui de la couverture d'assurance du chargeur compte tenu du schéma multipliant les ruptures de charge, et donc les risques. Il ne faut enfin pas négliger les risques de retard dus aux différents segments à la mauvaise saison.

Il s'ajoute à ces éléments le fait que la psychologie locale comporte un paradoxe qui consiste à côtoyer, pour des raisons touristiques, familiales, ou professionnelles, les canadiens et plus particulièrement les terre-neuviens, avec lesquels les liens sont nombreux et réguliers, mais à exprimer, comme l'ont fait maints interlocuteurs de la mission, une extrême réserve dès lors qu'il s'agirait de lier le sort de la desserte de l'archipel à une solution faisant appel à un opérateur du pays voisin.

2.1.2.2.- L'examen de l'évolution des ports canadiens possibles ports de transit vers Saint-Pierre-et-Miquelon

2.1.2.2.1.- Le port d'Halifax

Il est l'un des ports historiques d'approvisionnement de l'archipel.

Figurant parmi les ports d'arrivée des liaisons transatlantiques, notamment en provenance du Havre, Anvers et Rotterdam, il permet aujourd'hui un approvisionnement régulier et sûr de l'archipel.

Certains interlocuteurs ont appelé l'attention de la mission sur le fait que ce port serait à terme fermé au trafic commercial pour devenir exclusivement un port militaire, et qu'il convenait donc de table sur d'autres ports que celui-ci.

Les chargeurs rencontrés n'ont pas manqué d'être surpris par une telle affirmation...

Au plan des statistiques, on relève que le port d'Halifax a connu un développement substantiel conteneurs et trafic ro-ro. La progression pour les conteneurs (EVP) a été en 2010 de 34% et de 19,9% en tonnage pour les neuf premiers mois de l'année, tandis que pour la même période celle-ci était à New-York de 17% et à Montréal de 5%. Sur l'ensemble de l'année 2010 la progression de Halifax s'est établie à 26,3%.

En 2010, une première phase de 35 millions \$ CAN a été engagée sur l'un des deux terminaux à conteneurs (Halterm) avec l'extension de quais et l'approfondissement à 16 mètres le long de ces derniers. Un autre terminal, Richmonds, fait l'objet d'un plan de travaux sur trois ans de 73 millions \$ CAN.

Ces investissements sont pris en charge pour partie par le gouvernement fédéral canadien dans le cadre du programme « Atlantic Gateway Project ».

Les autorités portuaires canadiennes continuent de développer et promouvoir dans le cadre d'un partenariat fédéral et provincial le port d'Halifax pour en faire le port du Canada et du centre des Etats-Unis, en développant les liens commerciaux avec l'Europe.

A l'évidence le port d'Halifax ne semble donc pas être en voie d'abandon de ses lignes commerciales transatlantiques pour devenir exclusivement militaire.

Ce port de Nouvelle-Ecosse, libre de glace tout au long de l'année, est situé à 370 miles de Saint-Pierre, soit environ 700 kms.

2.1.2.2.2.- Le port de Montréal

De nombreuses marchandises importées du Canada à Saint-Pierre-et-Miquelon ont pour provenance Montréal. Certaines lignes transatlantiques fréquentent le port de Montréal, situé dans la province de Québec, qui a la particularité de se situer au fond du Saint-Laurent, imposant une longue navigation sur le fleuve, de l'ordre d'un millier de kms.

Les temps de transit en provenance d'Europe sont plus longs pour rejoindre Montréal et le temps d'attente des navires et de rechargement au port est également plus long.

A cela s'ajoute le fait que le Saint-Laurent n'est pas libre de glace l'hiver et qu'il convient donc pour les navires escalant à Montréal d'utiliser les services d'un brise-glace à l'aller comme au retour.

A ces aspects nautiques s'est ajouté au premier semestre 2010 une situation rare, en raison d'un hiver doux et d'une réduction des précipitations, la baisse du niveau du Saint-Laurent, qui a amené les autorités portuaires à demander aux compagnies d'adapter leurs chargements en conséquence.

La distance par voie maritime Montréal/Saint-Pierre est de l'ordre de 950 miles, soit environ 1700 kms, soit plus du double de la distance Halifax à Saint-Pierre.

L'allongement de la distance, les caractéristiques nautiques, les temps de chargement au port et le fait que le port ne soit pas libre de glace l'hiver amènent à écarter l'hypothèse de Montréal comme port base permanent de Saint-Pierre-et-Miquelon.

2.1.2.2.3.- Le port de Sydney

Ce port a été présenté à la mission comme devant être le port base de l'archipel par ceux qui prétendaient la fermeture à court terme d'Halifax.

Situé au nord de la province de la Nouvelle-Écosse, sur la rive nord-est de l'île de Cap Breton, il bénéficie d'une excellente liaison ferroviaire avec le reste du Canada et de lignes de ferries avec Terre-Neuve.

Important port charbonnier à son origine et devenu port industriel plus généraliste, Sydney a été à une époque le port d'approvisionnement de Saint-Pierre.

Il semble que des investissements importants soient actuellement menés sur les terminaux de ce port, y compris par des sociétés françaises, ce qui sous-tend un potentiel de développement au plan commercial. La mission n'a pu aller au-delà et vérifier à la fois la véracité de ces affirmations, l'ampleur des investissements réalisés et le potentiel de développement de ce port ainsi que le rôle qu'il pourrait jouer en qualité de port transatlantique.

La distance Sydney/Saint-Pierre est de 180 miles, soit environ la moitié de celle de la route maritime Halifax/Saint-Pierre. Une attention doit donc être portée sur le devenir à moyen et long terme de ce port, qui est cependant plus éloigné de Montréal, par la route (1448 kms) que Halifax (1223 kms). La distance par la route entre ces deux ports est quant à elle de 400 kms.

2.1.2.2.4.- Les ports de Terre-Neuve : Saint-Jean (St John's), Fortune et Grand Bank

Ces ports sont situés dans la Province de Terre-Neuve et Labrador (province de Newfoundland en anglais), à l'est de l'île pour Saint-Jean (180 miles de Saint-Pierre) et au sud de Terre-Neuve, donc nord de Saint-Pierre-et-Miquelon pour Fortune et Grand-Bank (30 miles environ) situés sur la péninsule de Burin.

Le port de Fortune est le port d'escale de la société TMS qui fait la liaison St-Pierre/Miquelon/Fortune. Il s'agit là, comme on l'a vu, d'un approvisionnement supplétif, en frais essentiellement.

Ces ports, surtout Fortune et Grand Bank, s'ils peuvent constituer une source d'approvisionnement régulier en produits canadiens, ne peuvent néanmoins constituer une hypothèse de substitution au port transatlantique d'Halifax. En effet, comme l'a exposé la mission, le coût d'acheminement par voie maritime puis routière des marchandises depuis l'un des ports transatlantiques jusqu'à l'un de ces ports de Terre-Neuve auquel s'ajoute ensuite naturellement le transport maritime jusqu'à l'archipel rend le coût du transport non compétitif. Un exemple chiffré en a été donné supra.

Ces ports sont de surcroît de petits ports aux caractéristiques nautiques limitées tant en termes de tirant d'eau ou longueur de quai qui ne leur permettent que d'accueillir des navires de cabotage.

Comme la mission l'a évoqué précédemment ces ports de Terre-Neuve ont toute leur importance dans la réflexion qui serait à mener sur les possibles lignes que ferait un navire dans le cadre de la continuité territoriale et l'inter-îles.

Ainsi une liaison élargissant le spectre d'approvisionnement pourrait être étudiée, sans pour autant que l'intégralité des ports suivants soit obligatoirement desservie à l'occasion d'une même desserte :

- 1) Halifax
- 2) Saint-Pierre
- 3) Miquelon
- 4) Fortune ou Grand Bank, préférés du fait de la proximité
- 5) Saint-Pierre
- 6) Halifax

Les escales 3) et 4) pourraient le cas échéant être inversées.

Il faut avoir en mémoire qu'actuellement, du fait de la loi canadienne sur le cabotage, il est interdit à un navire qui n'est pas sous pavillon canadien de toucher à la suite deux ports canadiens. Aucune dérogation n'a été obtenue en faveur de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le navire aurait une rotation plus soutenue, réduisant ainsi les temps d'escale au port, et augmentant en contre-partie l'approvisionnement de l'archipel ainsi que les recettes potentielles pour l'exploitant. Ces recettes constitueraient par voie de conséquence une source de réduction de l'aide de l'Etat et de la collectivité.

Ces hypothèses de desserte mériteraient d'être expertisées en concertant importateurs, commerçants et chargeurs et principaux acteurs économiques pour définir le meilleur circuit possible pour respecter les dates d'escales hebdomadaires qui satisfont le plus grand nombre.

2.1.3.- Le poids du fret maritime sur la formation des prix dans l'archipel

Les habitants de l'archipel sont très sensibles aux variations des prix des denrées alimentaires, faisant porter le poids des augmentations de leurs prix plus sur le fret maritime que sur les marges des différents intervenants dans un marché de détail peu concurrentiel.

Une étude réalisée par le chef du service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de Saint-Pierre-et-Miquelon en juillet 2010, sur la base d'une liste de produits constituant le chariot de la ménagère de l'archipel, montre, avec la réserve qui s'attache à des conditions générales d'approvisionnement, de vente et de chalandise évidemment différentes, que le différentiel de prix avec la métropole est de près de 32 %⁶⁴.

L'indice des prix hors tabac a, de décembre 2005 (base 100) à décembre 2010, progressé de 12,56 points à Saint-Pierre-et-Miquelon tandis que dans le même temps il évoluait de + 7,76 points en métropole⁶⁵.

64 Étude réalisée en avril 2010 à Saint-Pierre et en juillet 2010 à Pont-de-Beauvoisin (Isère).

65 Chiffres communiqués par la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Plus précisément, le rapport annuel 2009 de l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) met en évidence la part essentielle des produits alimentaires dans l'évolution générale de l'indice des prix à la consommation ; ainsi lorsque de fin 2004 à fin 2009 le taux de croissance annuel moyen de cet indice se monte à 3,2%, le prix des produits alimentaires présente le taux de croissance annuel moyen le plus élevé de tous les postes à 3,6 % en 2009, alors que l'indice général hors tabac s'établit à - 0,8 %, le glissement annuel des alimentaires s'est accru de 2,3 %, dont + 6,9 % pour les fruits et légumes frais.

Il n'est pas inutile de souligner que 87,32 % du volume des importations de légumes et fruits frais proviennent du Canada, contre seulement 12,57 % de France, les autres provenances étant négligeables. Les facteurs déterminants pour la formation des prix de ces produits sont donc directement liés au pays fournisseur, le Canada, et concernent le prix d'achat, le taux de change et in fine le coût du transport.

D'une manière plus générale, le coût du fret et de la manutention amont/aval pour le transport entre Halifax et Saint-Pierre de l'ensemble des produits importés, hors carburants, s'établirait en 2010, avant intervention de l'État, à 9.439,79 K €, soit 16,31 % de la valeur totale de ces produits (54.080 K€). Sur ces 16,31 %, les parts respectives du transport de liaison avec le Canada stricto sensu et des segments amont/aval sont de 12,39 % et de 3,92 %.

La subvention de l'État dans le cadre de la DSP et la prise en charge par la puissance publique de la quasi totalité des frais amont/aval, soit 5.811,69 K€ pour 2010⁶⁶, représentent 10,75 % de la valeur des produits importés et ramène donc le coût du transport entre Halifax et Saint-Pierre pour les importateurs à 6,7 % de cette valeur.

Dans le même temps, les investigations et les analyses effectuées conjointement par le service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et le service des prix de la préfecture ont permis d'établir que la marge brute moyenne prélevée au final par le distributeur, pour les produits de consommation courante, est de l'ordre de 58,5 %, la part totale des frais de transport représentant en moyenne 6,29 % du prix de vente final. Ce dernier pourcentage comprend évidemment l'intégralité des frais de transport depuis le fournisseur jusqu'à la livraison du produit, le segment Halifax/Saint-Pierre inclus.

La mission a pu estimer à 3,17 % en moyenne, pour tous les types de marchandises, la part du fret maritime de liaison avec le continent dans la formation du prix de vente final, y compris l'amont et l'aval, et ce après intervention de l'État.

66 Y compris indexations des taux de soutes et de change.

Tableau 18

Part estimée du coût du fret maritime de desserte internationale dans la formation globale des prix dans l'archipel (K€, valeurs constatées 2010)

(a) Valeur des produits importés y compris transport et assurance ⁶⁷	(b) Coût théorique du transport de continuité territoriale (amont/aval + fret maritime)	(c) Intervention de l'Etat	(d) Coût corrigé du transport de continuité territoriale (amont/aval + fret maritime) (b) - (c)	(e) Taxes douanières ⁶⁸	(f) Valeur totale y compris marge brute (a+d +e) x 33 % ⁶⁹	(g) Part du coût corrigé du transport de continuité territoriale dans le prix final (d)/(f) x 100
54.080	1°) Part DSP : 6.700,050 soit 12,39 % de (a) 2°) Part amont/aval : 2.122,410 soit 3,92 % de (a) 3°) Total 1°)+2°) : 8.822,460 soit 16,31 % de (a)	1°) DSP : 3.809,275 2°) Amont/aval : 2.002,410 3°) Total 1°)+2°) : 5.811,685 soit 10,75 % de (a)	 3.010,775 soit 5,56 % de (a)	 14.212	 94.832,690	 3,17 % de (f)

Ces éléments sont à rapprocher de ceux émis par l'autorité de la concurrence, dans son avis n° 09-A-45 du 8 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer, qui ne traite donc pas de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon ; d'après cet avis, « le poids du fret représenterait, le plus souvent, de 5 à 15 % du prix de vente au consommateur des produits considérés, auxquels s'ajouteraient ensuite les frais divers liés à la manutention ».

S'agissant de l'incidence du fret dans la formation des prix de vente au consommateur, la situation à Saint-Pierre-et-Miquelon paraît donc être à cet égard assez positive, compte tenu bien sûr de l'intervention de l'État, puisque la charge du fret est en-deçà de ce qu'elle est ailleurs outre-mer.

L'étude susvisée des services chargés des prix et de la consommation comporte d'ailleurs une conclusion éloquentes en la matière, considérant « au regard des marges importantes appliquées, [que] la concurrence ne s'exprime pas entre les différents professionnels qui semblent avoir fait le choix définitif de pratiquer des marges hautes sur les produits le plus achetés » et que, si « le coût du fret ne saurait constituer pour l'ensemble des produits importés [...] la principale cause de l'augmentation du coût de la vie pour les consommateurs [...] », une variation à la hausse pourrait être, « au regard des marges dégagées, assez facilement absorbée par la volonté des distributeurs locaux d'accepter une baisse de leurs marges ».

On comprend mieux, dans ces conditions, les interventions et manifestations des professionnels lors de la publication de la grille de la DSP fin août 2009, puisque celle-ci occasionnait une légère augmentation des coûts de transport et mettait à la charge des importateurs le segment amont/aval.

67 Source : Douanes

68 Source Douanes

69 Hypothèse

Il n'en reste pas moins que l'intervention de l'État paraît indispensable pour à la fois assurer la sécurité des approvisionnements par la régularité des touchées, peser sur la formation des prix, en particulier ceux des produits de grande consommation, rassurer à cet égard la population locale, compenser le handicap insulaire et surtout corriger l'absence de régulation possible du marché de transport par la concurrence. Une situation de non intervention aboutirait en effet immanquablement à une situation anarchique, comme l'a montré le rapport de Mme Claret de Fleurieu.

2.1.4.- La nécessité de ménager un environnement favorable pour un hypothétique développement économique de l'archipel

Les sénateurs Cointat et Frimat, dans leur rapport précité, développent une vision selon laquelle l'État devrait choisir de « consacrer des moyens à la préparation d'un avenir de long terme, en accompagnant la collectivité dans des investissements porteurs et dans l'organisation de nouvelles filières économiques ». Si des risques sont identifiés, le succès n'étant jamais garanti, celui-ci le sera d'autant moins que l'État n'accompagnera pas les opérateurs économiques « pour définir une stratégie, identifier les débouchés, organiser le transport des productions locales ».

La mission a montré supra l'extrême déséquilibre entre importations et exportations de l'archipel. Le navire assurant la desserte subventionnée sur le segment Halifax/Saint-Pierre n'a d'utilité aujourd'hui que dans le sens Canada/Saint-Pierre, le trafic en sens inverse étant consacré en quasi totalité aux retours à vide des contenants.

On peut donc estimer qu'il est aujourd'hui pré-positionné « gratuitement » pour absorber une partie d'un trafic à venir des produits de l'activité de l'archipel, le reste passant par Terre-Neuve.

Tout développement d'un trafic de Saint-Pierre à Halifax ne peut qu'être bénéfique non seulement en tant que vecteur de transport des produits de l'économie locale mais aussi en tant que facteur marginal d'accroissement des produits d'exploitation de la desserte.

La desserte en fret maritime constitue une sorte d'épée de Damoclès sur le devenir économique de l'archipel, les investisseurs économiques potentiels externes ayant besoin d'avoir une vision claire à la fois de la stabilité du dispositif de desserte mais aussi de la relative neutralité de ses coûts.

Un environnement favorable a d'ailleurs été ménagé en ce sens par le décret n° 2010-1687 du 29 décembre 2010 relatif à l'aide au fret accordée aux entreprises des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Wallis-et-Futuna. Ce texte permet aux entreprises établies dans ces départements et collectivités, dès lors qu'elles exercent une activité de production, de recevoir une aide au fret plafonnée à 25 % des dépenses de transport engagées, pour ce qui concerne le fret maritime, au départ ou à l'arrivée d'un port situé dans le ressort de l'Union européenne.

Cette aide au fret peut être un réel atout supplémentaire, sous réserve d'encadrer les tarifs pratiqués sur l'axe Saint-Pierre/Halifax avec une grille tarifaire adaptée. Actuellement, l'exportation des produits de la mer bénéficie déjà d'un tarif préférentiel, au titre de la grille tarifaire de la précédente DSP ; ainsi, le transport d'un conteneur réfrigéré de 40', entre Halifax et St-Pierre, chargé de produits frais est facturé à 2.345,94 €, BAF compris, tandis qu'un conteneur réfrigéré de même type à l'export vers Halifax, chargé de produits de la mer, est facturé à 1.437,81 €, soit un différentiel de 908,13 €.

Quels sont les angles de développement économique de l'archipel aujourd'hui, en dehors des activités tertiaires et du tourisme ?

Ce développement repose sur un nombre relativement restreint de secteurs, comme l'indique le dernier rapport annuel de l'IEDOM pour l'année 2009. Un observatoire économique et financier de l'archipel a été mis en place, afin d'élaborer et accompagner les projets potentiels.

Parmi les principales pistes de développement, en dehors du tourisme, semblent devoir être mentionnées la pêche, l'agriculture et l'aquaculture.

L'essor de la pêche suppose un relèvement substantiel des quotas de pêche liés au moratoire canadien. La faiblesse des quotas actuels rend anecdotique l'activité qui en découle, destinée à demeurer une activité marginale. De surcroît il faut noter l'inadaptation de la flottille de pêche aux quotas potentiellement disponibles, trop éloignés de l'archipel pour des navires de 10 à 20 mètres. Apparaît ainsi la nécessité d'affréter des navires étrangers pour pêcher des quotas.

La transformation des produits de la mer est aujourd'hui dans une situation précaire ; elle achoppe sur les aspects industriels. L'usine Seafood, récemment reprise par un groupe canadien, est en faillite, suite à de graves difficultés financières du fait de la faible activité de traitement des produits de la mer et d'un outil industriel peu adapté ; une autre société est en liquidation judiciaire, la société Les Nouvelles Pêcheries.

Néanmoins, la transformation des produits de la mer pourrait reposer sur la valorisation d'espèces telles que le homard, le crabe des neiges, la coquille Saint-Jacques ou le bulot, dont la ressource est bien présente, et leur expédition vers la métropole, le marché européen ainsi que le marché nord-américain, voire le marché asiatique.

La transformation pourrait aussi s'appuyer sur l'apport de produits de la mer par les canadiens, en vue notamment de leur expédition sur le marché européen, ces produits bénéficiant, du fait de leur transit sur l'archipel, d'une entrée privilégiée en Europe. Cette piste a été maintes fois évoquée par les interlocuteurs de la mission, y compris pour d'autres activités industrielles plus éloignées du savoir-faire traditionnel des saint-pierrais et miquelonnais. Il convient toutefois de noter qu'à terme, selon le rapport des sénateurs Cointat et Frimat, cet avantage pourrait disparaître, dans le cadre d'un accord économique global en cours de négociation entre Canada et Union Européenne.

En matière d'agriculture, il faudrait imaginer le développement de productions sous serre pour les légumes frais, très prisés de la population, mais absents sur l'archipel, en raison d'un climat extrêmement froid. Cela permettrait d'approvisionner l'archipel en substitution des importations nombreuses et coûteuses (salades notamment pour ne prendre que cet exemple). Des productions telles que le foie gras produit à Miquelon pourraient trouver aussi des débouchés au Canada, dans le cadre du développement des entreprises existantes et de partenariats noués avec les provinces canadiennes.

L'aquaculture est plus balbutiante encore ; des essais sont actuellement menés sur des espèces telles que la morue et la coquille Saint-Jacques mais connaissent des difficultés de mise au point des protocoles de production.

Il ne faut pas ignorer non plus, concernant les exportations de produits vivants, voire transformés, les contraintes sanitaires émanant tant du continent nord-américain que du marché européen et qui constituent autant d'obstacles supplémentaires à la mise en place de certaines activités.

Au total, les espérances à court terme restent limitées, mais ces axes ne doivent pas pour autant être négligés.

2.2.- Les pistes possibles pour une desserte pérenne et maîtrisée au plan économique

L'historique de la desserte maritime internationale et l'analyse de la situation actuelle font apparaître l'absolue nécessité de mettre en place un dispositif dont la stabilité soit mieux assurée que celle des systèmes précédents ; tous en effet ont, à un moment ou à un autre, mis en péril l'approvisionnement de l'île, du fait d'une concurrence dévastatrice, d'une exploitation déséquilibrée ou de pratiques hégémoniques négligeant l'intérêt général de l'archipel et de son développement, le tout dans un mépris croissant des deniers publics.

Quelle que soit la nature de l'habillage juridique à retenir pour l'avenir, la mission est d'avis de revenir à une appréhension globale de la desserte de fret maritime internationale et d'y intégrer la problématique inter-îles.

Quant aux modalités d'intervention de l'État, des voies alternatives, voire successives, peuvent être proposées, où serait revue l'organisation des différents acteurs publics ou privés.

Enfin, la mission propose des éléments de calendrier de remise en ordre.

2.2.1.- Les lignes directrices de l'intervention de l'État, quel que soit leur support

Le système actuel est le contre-exemple de ce qui pourrait ou devrait être mis en place. La démonstration est faite de son coût excessif et non maîtrisé, qui provient en partie d'un double émiettement :

- segmentation artificielle de la prestation de transport entre la partie portuaire et la partie maritime, sur la base du dogme de l'existence d'une régulation possible par le marché des opérations de manutention, du fait d'une concurrence existante, à Halifax comme à Saint-Pierre ;
- dissociation de la desserte maritime internationale proprement dite et de la desserte inter-îles, qui ne règle pas convenablement l'acheminement vers Miquelon des marchandises provenant d'Europe ou du Canada et engendre des surcoûts.

Ces fractionnements, assortis de chevauchements parfois ardu à démêler, ont en outre abouti à confier les différentes prestations à trois sociétés distinctes, mais appartenant à un même groupe qui, de ce fait, tient entre ses mains la totalité de la ligne.

Les instruments conventionnels fondant les interventions respectives de l'État et de la collectivité territoriale pour soutenir le service public de transport de marchandises et la continuité territoriale en la matière ne sont pas non plus satisfaisants : contrat de délégation de service public mal construit et dont l'application est non seulement difficile mais aussi mal contrôlable, flanqué d'un marché amont/aval peu cohérent avec le segment maritime stricto sensu, convention pour la desserte inter-îles à la fois fragile et trop peu cadrée...

2.2.1.1.- Une prestation de transport unifiée

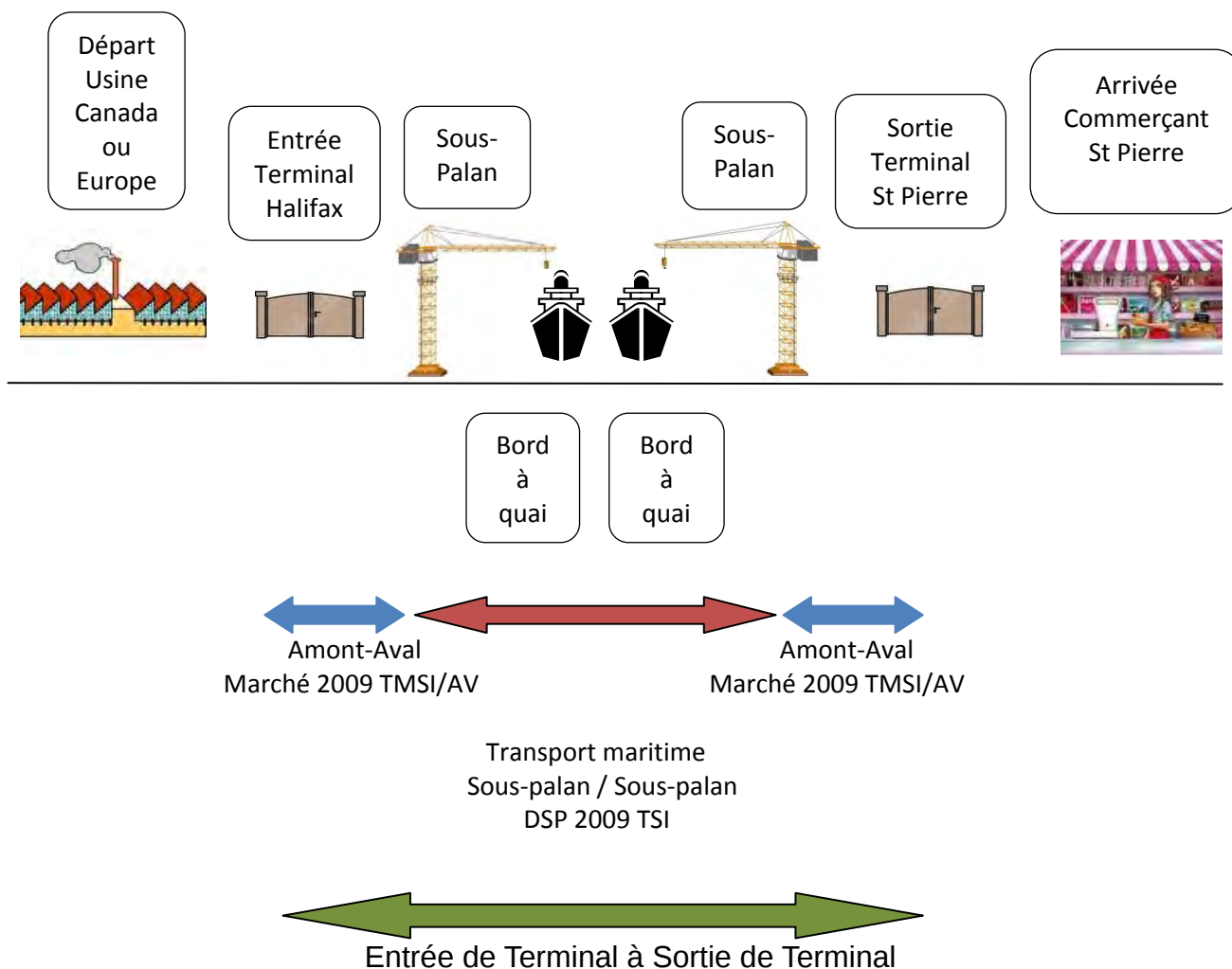
Le premier axe d'une desserte internationale aidée par l'État consisterait donc à revenir à une formule consistant à adopter un périmètre couvrant la totalité de la prestation de transport, en précisant bien les limites externes, la question des limites internes et des liners terms étant du fait même résolue.

La mission est d'avis de mettre en place une prestation de l'entrée du terminal à Halifax à la sortie du terminal à Saint-Pierre ou à quai à Miquelon pour les marchandises destinées à la grande île.

L'ajustement avec les conditions de la convention collective d'Halifax, qui prévoit une facturation non détaillée de la prestation entrée du terminal/bord s'effectuerait donc automatiquement.

Les opérations d'emportage/dépotage devraient être exclues ; elles interviennent en amont et en aval de la prestation transport, et sont effectuées de façon totalement distincte, comme c'est le cas au Havre, pour ne prendre que cet exemple, avec la société « Alliance Europe », visitée par la mission et qui empote les marchandises dans ses propres hangars (voir photos jointes en annexe 15) et les achemine ensuite, une fois l'opération réalisée au quai ou terminal de départ pour les mettre à disposition du transporteur. Cette exclusion est fondée sur des raisons logistiques et sur le caractère discriminant de l'actuelle prise en charge pour les marchandises provenant d'Europe, tandis que l'enjeu financier est modeste.

Analyse de la desserte en fret maritime international de Saint-Pierre-et-Miquelon



De la même manière, la prestation serait facturée selon une grille tarifaire d'ensemble, la question de la charge du facteur d'ajustement BAF devant être réglée simultanément. Un partage serait à retenir entre le BAF associé au faux fret et le BAF à facturer aux importateurs sur la base de la valeur des marchandises transportées.

2.2.1.1.- Une desserte de continuité de bout en bout, d'Halifax à Miquelon

Le second axe concerne le périmètre de la desserte de continuité territoriale pour le fret et, partant, l'outil de desserte.

Régler la question de la double insularité

La desserte est aujourd'hui segmentée en deux parties : Halifax/Saint-Pierre et Saint-Pierre/Miquelon, le premier tronçon relevant de l'État et le second de la collectivité. Cette dichotomie est en fait bien artificielle, puisque Miquelon est en réalité l'aboutissement de marchandises qui pour la plupart ne sont pas originaires de Saint-Pierre, mais de l'extérieur de l'archipel et qui de surcroît, sauf ravitaillement annexe ou supplétif via Terre-Neuve, passent par Halifax ; c'est le cas de la majorité des marchandises importée du Canada, c'est le cas de la totalité de celles provenant d'Europe, pour les raisons logistiques exposées précédemment.

Dans ces conditions, le système actuel ne tient pas compte du caractère archipélagique de la desserte et donc de l'effet de double insularité qui en découle pour Miquelon.

En toute logique, il faut tirer toutes les conséquences pratiques et juridiques de la continuité des flux externes jusqu'à Miquelon et, tout en respectant les compétences propres de l'État et de la collectivité, concevoir un dispositif unique de desserte.

A cette occasion, la mission a recherché les fondements juridiques de la compétence de la collectivité territoriale pour la prise en charge du transport maritime de fret inter-îles.

La lecture croisée du code général des collectivités territoriales et du code des transports laisse en effet, à l'examen, planer un doute sérieux sur la réelle compétence de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon pour la prise en charge du transport maritime de fret inter-îles.

Au sommet de l'édifice juridique, les articles 72 à 74 de la constitution de 1958 insérés dans le titre XII relatif aux collectivités territoriales, dont l'article 72 qui indique que « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

La collectivité exerçant, en application de l'article LO6414-1 du code général des collectivités publiques les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux départements et aux régions, ainsi que celles dévolues aux régions d'outre-mer, il était intéressant de se référer en premier lieu à la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 qui répartit la compétence transport entre les différents échelons de collectivités, appelées autorités organisatrices de transports (AOT) :

- les régions sont en charge des transports ferroviaires régionaux et des transports de substitution par car ;
- les villes/agglomérations sont AOT sur leur périmètre de transports urbains (PTU) ;
- les départements sont AOT pour les transports interurbains départementaux.

Mais il ne s'agit là d'une part que de transport de voyageurs et d'autre part de transport terrestre. Le transport de marchandises et sa spécificité maritime ne sont pas pris en compte par la LOTI.

Le site Internet du conseil général de la Martinique souligne d'ailleurs à sa rubrique « Transports », en ce qui concerne « le mode maritime », « (le) flou juridique qui plane jusqu'à aujourd'hui quant à l'identification d'une Autorité Organisatrice responsable de son organisation et de sa gestion ».

Encore ne doit-il s'agir ici que du transport de passagers.

Les attributions des conseils régionaux d'outre-mer relatives aux transports sont explicitées aux articles L 4433-20 et suivants du CGCT. La lecture de ces articles donne alors à penser que la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon a effectivement compétence pour la desserte inter-îles.

Par ailleurs, l'article L 1801-1 du code des transports pose le principe de l'application des dispositions de celui-ci dans différentes collectivités, dont Saint-Pierre-et-Miquelon. Dans ce cadre, l'article L 5431-1 précise que « Les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles sont organisés par le département et, dans les cas où l'île desservie fait partie du territoire d'une commune continentale, par cette dernière. Ils sont assurés par la collectivité organisatrice ou des entreprises publiques ou privées. »

Les articles suivants détaillent les modalités d'organisation de ces dessertes, y compris pour les marchandises.

Sachant que la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon exerce les attributions dévolues aux départements et aux régions, ainsi que celles des régions d'outre-mer, on pourrait en déduire que la desserte maritime de fret relèverait bien de sa compétence. Mais cela est toutefois sans compter sur l'article L 5754-1 qui précise explicitement que « Les dispositions du chapitre Ier du titre III du livre IV ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon. »

Or les articles L 5431-1 et suivants précédemment cités font précisément partie du chapitre Ier du titre III du livre IV...

La délégation générale à l'outre-mer, interrogée sur ce point, indique quant à elle que le rattachement de la desserte inter-îles à la collectivité territoriale se fait en rapport aux pouvoirs d'intervention du conseil régional dans le développement économique, pouvoirs reconnus à la collectivité territoriale de St-Pierre-et-Miquelon (article LO 6414-1 du CGCT). Cette affirmation semble toutefois de conception « très extensive », dans la mesure où le code des transports, comme on l'a vu, exclut expressément ce champ « transports » de la compétence de Saint-Pierre-et-Miquelon.

On se trouve donc en présence d'un conflit entre deux dispositions de nature législative contenues dans deux codes différents et dont l'une, au sein du code des transports, exclut une compétence de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon par ailleurs reconnue dans le cadre de la définition par le CGCT des compétences statutaires de l'archipel.

A l'examen de ces textes, la mission considère donc que la compétence de la collectivité territoriale dans le domaine de la desserte maritime inter-îles ne semble pas établie de façon incontestable et mérite d'être clarifiée par le législateur.

Il convient de rappeler, en outre, que l'État avait participé financièrement par voie de subvention forfaitaire annuelle, à la desserte inter-îles de 2002 à 2007.

Nonobstant ces difficultés juridiques qu'il ne lui appartient pas de régler, la mission estime que dans ce cadre juridique imparfait il peut y avoir concours conjoint, l'intervention de la collectivité pouvant être fondée sur sa compétence générale en matière de développement économique. Elle propose donc un dispositif reposant sur une prestation de bout en bout confiée à un même opérateur, l'assise juridique de cette prestation financée en partie par la puissance publique étant doublée d'une convention passée entre l'État et la collectivité territoriale pour bien marquer les responsabilités et charges respectives.

Cette unicité de desserte permettrait aux pouvoirs publics un contrôle accru et optimisé sur une desserte confiée aujourd'hui à deux opérateurs optiquement indépendants, la réalisation d'économies d'échelle non négligeables, en particulier sur le vecteur naval ; elle offrirait aussi aux clients une véritable transparence sur les opérations de transport, inexistante aujourd'hui.

Avec un seul outil de desserte

En matière d'outil de desserte, la mission estime que techniquement un seul navire suffit, à condition qu'il soit adapté pour accoster à Miquelon.

Il en résulterait des économies non négligeables en ce qui concerne d'une part l'affrètement, d'autre part les coûts d'exploitation.

S'agissant de l'affrètement, la desserte de Miquelon n'alourdit pas les conditions d'exploitation de manière telle que le prix de location journalier du navire affecté à la ligne soit différent de ce qu'il serait sur le seul tronçon Halifax/Saint-Pierre.

Sur les coûts d'exploitation, une économie nette est réalisée sur l'ensemble des postes relatifs à l'équipage, aux assurances, à l'entretien, au suivi technique par une société de classification etc. L'unicité de navire ne conduit, pour la desserte de Miquelon, qu'à conserver le seul coût des soutes, soit 45.000 €, à comparer au coût actuel qui s'élève à 698.620 €, soit une réduction de plus de 93 %.

Au total, et à supposer que les coûts d'équipage soient fondés sur ceux actuels du Fusion (équipage ukrainien), sans reprise des marins de l'Aldona, le différentiel s'établit à plus de 2,44 M€ par an.

Tableau 19

Comparaison du coût du matériel naval : situation actuelle et approche à 1 seul navire avec des coûts révisés (base coûts 2010 en K€)

	Desserte internationale	Desserte inter-îles	Total
Situation actuelle	3.970.640 ⁷⁰	698.620 ⁷¹	4.669.260
Situation à un navire	2.180.640 ⁷²	45.000 ⁷³	2.225.640
Différence	1.790.000	653.620	2.443.620

Par ailleurs, mais de manière un peu plus marginale, des économies pourraient être réalisées sur les postes manutention et dockers à Saint-Pierre, dans la mesure où certaines marchandises ne subiraient plus de rupture de charge dans ce port et où la prestation dockers/manutention ne serait plus séquencée en fonction de deux donneurs d'ordre, quels que soient les artifices actuels. Compte tenu de l'absence d'informations fiables sur ce point, la mission ne s'est pas hasardée à émettre d'estimation, même grossière.

La réalisation de cette préconisation est suspendue à l'existence, sur le marché de l'affrètement, du navire qui pourrait convenir. Celle-ci n'est en effet pas certaine. C'est d'ailleurs pourquoi la mission est amenée à émettre l'idée d'un outil de desserte dédié (point 2.2.3.2. infra).

Mais l'unicité du navire de desserte pose la question du pavillon qu'il sera autorisé à battre, et limite d'ailleurs très fortement le champ du possible.

70 Coût du Fusion avec soutes actualisées au 31 décembre 2010, soit 3.745.300 € + 225.640 €.

71 Coût de l'Aldona sur la base des données fournies par l'expert-comptable de TMS (navire+location).

72 Coût estimé par la mission (tableau 4, page 33) avec soutes actualisées au 31 décembre 2010, soit 1.955.000 € + 225.640€.

73 Coût annuel estimé des soutes pour 52 rotations.

La liaison commerciale entre les ports de Saint-Pierre et de Miquelon relève du cabotage national. Or le code des douanes réserve (article 258, 1°) aux navires exploités par des armateurs ressortissants d'un État membre de l'Union européenne et battant pavillon de cet État les transports entre les ports d'un même département d'outre-mer français, entre les ports des départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ; il ouvre la possibilité de réserver à ces navires, dans des conditions fixées par décret, le transport de certaines marchandises effectué entre les ports des départements français d'outre-mer et ceux de la France métropolitaine, entre les ports de la Réunion et des autres départements français d'outre-mer. Il n'est de dérogation à cette règle que pour un transport déterminé, sur autorisation des services des affaires maritimes locaux, ou en cas d'événements exceptionnels ayant pour effet d'interrompre temporairement les relations maritimes ainsi réservées (article 259 du code) ; un décret délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État peut alors suspendre la réservation de pavillon.

Mais ces dispositions ne mentionnent expressément que les départements d'outre-mer, à l'exclusion des territoires ou collectivités d'outre-mer. N'ayant pas été intégrées dans le droit interne de Saint-Pierre-et-Miquelon, elles s'y trouvent juridiquement inopérantes.

En revanche, l'article 412 du code des douanes, dont le titre XII duquel il est issu a été rendu applicable à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon par l'article 52, I.- de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, dispose que « sont passibles de la confiscation des marchandises litigieuses et d'une amende de 150 euros à 1500 euros [...] 7° le transport de marchandises par navires étrangers d'un port français à un autre port français, hors les cas prévus à l'article 259 ci-dessus ».

Il en résulte pour le transport de marchandises interne à l'archipel un monopole de pavillon au profit des seuls navires français, à l'exclusion des navires communautaires.

La faisabilité de la continuité de bout en bout et de l'unicité de l'outil de desserte est donc suspendue d'une part à la viabilité économique du pavillon français, premier registre ou RIF, d'autre part à un choix politique qui va au-delà des seules considérations économiques.

Il faut prendre en considération que les coûts d'équipage peuvent aller presque du simple au double selon que l'équipage est composé de marins extra-communautaires⁷⁴ ou en totalité de français (environ 1 M€ par an pour un équipage de 12), avec une variante intermédiaire sous RIF. Le surcoût maximal peut être évalué à 0,5 M€, mais l'enjeu social est important, si l'archipel peut encore fournir tout ou partie d'un équipage ; sous RIF, pour 4 postes de travail qui devraient être occupés par des marins communautaires (i.e. français), 8 emplois seraient engendrés compte tenu du taux de relève.

On peut aussi estimer que l'État et d'une manière générale les collectivités concernées étant très impliqués dans la desserte, y compris financièrement, un retour en termes d'image et d'emploi doit nécessairement en résulter, et que le pavillon est en quelque sorte à la fois la conséquence et le corollaire de cette implication.

En réservant l'option, hors délégation de service public, d'une desserte de Fortune ou d'un autre port de Terre-neuve

La revue des ports canadiens pouvant servir de base à la desserte, si elle a montré le rôle pivot de Halifax, confirme aussi l'utilité des ports proches de l'archipel, comme Fortune ou Grand-Bank.

⁷⁴ En 2008, le coût de l'équipage du Fort-Ross, soit 11 hommes (10 russo-ukrainiens et 1 bosco français) était de 1.500 \$ par jour, soit un peu plus de 0,4 M€ par an.

Ces ports devraient pouvoir être intégrés dans les rotations en fonction de leur apport au bon approvisionnement de la collectivité, mais hors délégation de service public, puisque la continuité territoriale ne peut être aidée par l'État que sur un segment.

Une vigilance particulière devrait alors être exercée pour veiller au bon équilibre de la desserte globale, de manière à pouvoir adapter à bon escient les interventions financières publiques. Dès lors -hypothèse aujourd'hui improbable au demeurant- que le segment vers Terre-Neuve l'emporterait au détriment de la liaison Halifax-Pierre, il y aurait lieu de revoir le dispositif ; les dispositions correspondantes devraient être prévues dans le contrat de DSP.

2.2.2.- L'hypothèse d'une DSP rénovée

Une nouvelle délégation de service public pourrait être proposée, bâtie de manière à mettre fin aux dérives actuelles et à la complexité du contrôle par l'autorité délégante, et en prenant en compte les axes décrits ci-dessus -appréhension globale d'une prestation de transport allant du terminal entrant à Halifax au terminal sortant à Saint-Pierre, intégration de la desserte internationale et de la desserte de Miquelon-.

Sur le principe, ces axes ne devraient pas remettre en cause la capacité même de l'autorité délégante à passer par une DSP plutôt que par un marché, la rémunération du délégataire étant toujours amenée à reposer substantiellement sur les résultats de l'exploitation, au sens des dispositions de l'article L 1411-1 du code général des collectivités territoriales et de la jurisprudence du Conseil d'État.

En effet, en première approche, les recettes d'exploitation représenteraient encore près de 50 % du total des coûts d'exploitation d'une desserte intégrée, sur la base d'une part des charges et recettes prévisionnelles pour 2010 du contrat de DSP, corrigées du coût du navire et actualisées en fonction des taux de soutes au 31 décembre 2010, d'autre part des dépenses inter-îles liées aux soutes et à la manutention, enfin des frais amont/aval. Il a paru plus réaliste de s'en tenir, pour le segment international, au prévisionnel de la DSP plutôt qu'à la réalisation 2010, qui est le reflet d'une « bonne » année en matière de trafic et qui aurait donc certainement conduit à une surévaluation certaine.

Tableau 20

*Charges et recettes d'exploitation d'une desserte intégrée
(base 2010 compte de résultat prévisionnel révisé, en €)*

Postes	Charges	Recettes
Desserte internationale	3,922	2,738
Desserte inter-îles	0,225 ⁷⁵	0,042
Amont-aval	1,534 ⁷⁶	-
Total	5,681	2,780

Le contrat de délégation ne devra pas retomber dans les travers de celui en vigueur aujourd'hui, fruit d'une gestation trop longue et dont les incohérences ont suivi les errements, y compris au moment de la négociation, sans que la rédaction ait été vérifiée à chaque étape.

75 Soutes, manutention, dockers, pilotage.

76 Offre TMSI/AV de mai 2011 diminuée de l'effet « différentiel ».

Dans le même sens, les exigences de l'autorité délégante quant au service et à l'exploitation devront être clairement et précisément exprimées, les charges des collectivités publiques bien déterminées et l'encadrement du délégataire organisé de manière à pouvoir être réellement mis en œuvre en pratique ensuite.

Par ailleurs, le profil de l'opérateur recherché devra être bien ciblé.

Certaines recommandations de la mission à cet égard peuvent paraître surabondantes par rapport aux dispositions générales en matière de délégation de service public, mais cette insistance est loin d'être inutile compte tenu du contexte.

2.2.2.1.- Les éléments clefs en matière de service, de charges de l'autorité délégante et d'encadrement du délégataire

2.2.2.1.1.- Les exigences quant au service

Les exigences quant au service concernent son périmètre, dont la définition ne doit pas prêter le flanc à interprétation ; cette question est traitée supra au point 2.2.1.1..

Elles concernent aussi l'outil naval à mettre en ligne et la grille tarifaire.

L'outil naval à mettre en ligne

Les caractéristiques techniques et d'exploitation du navire doivent être définies par l'autorité délégante et non pas laissées à la discrétion du délégataire au travers de dispositions irréalistes.

Le choix du pavillon résultera de l'option prise en ce qui concerne l'unicité de desserte.

Si cette option était négative et donc les possibilités de pavillon plus ouvertes, il conviendrait d'imposer dans la DSP préférentiellement un pavillon français ; communautaire, voire canadien, à défaut desquels un pavillon tiers pourrait être accepté sous réserve de classement sur la liste blanche du Mémorandum de Paris.

La possibilité d'armer le navire sous pavillon canadien doit être clairement envisagée, afin de permettre de toucher successivement un port ou plusieurs ports canadiens en dehors d'Halifax. Le Canada interdit en effet aujourd'hui un tel trafic commercial de cabotage à tout navire armé sous un autre pavillon que le sien.

Quel que soit le pavillon retenu, la question de l'emploi de marins français issus de l'archipel se posera. En effet tout document sur la desserte se doit, sauf à être remis en cause localement, d'afficher un objectif d'emploi de tels marins. C'est le cas du contrat en cours, comme lors du précédent. La réalité a été tout autre dans le cadre de l'actuelle DSP, le délégataire s'estimant déchargé de cette obligation par l'emploi de marins de l'archipel sur la ligne de desserte inter-îles (cf. supra point 1.1.1.1.2.). La situation a été un peu meilleure auparavant, avec la reprise à bord du Fort-Ross de deux marins français de l'armement Paturel-Dagort précédemment en ligne, alternant sur un poste de bosco compte tenu de la réglementation française au sein d'un équipage russo-ukrainien.

En dehors de l'aspect « pavillon », des normes relatives à la qualité du navire devraient être également imposées, qui pourraient utilement s'inspirer de celles exigées des navires attributaires d'une autorisation de transport déterminée (ATD)⁷⁷. Ne peuvent bénéficier d'une ATD les navires qui répondent aux critères cumulatifs suivants :

- plus de vingt ans d'âge ;

⁷⁷ Arrêté du 30 octobre 2009 portant application du décret n° 2009-702 du 16 juin 2009 pris pour l'application de l'article 157 du code des douanes.

- avoir subi, lors des contrôles par l'État du port au titre du Mémoire de Paris, une détention dans l'année précédant la demande ;
- avoir cumulé, lors de ces contrôles, plus de trente déficiences dans les trois années précédentes ;
- n'être pas inscrit à une société de classification membre de l'association internationale des sociétés de classification (IACS).

S'agissant du type de navire, il devra s'agir d'un ConRo, c'est-à-dire combinant d'une part la technique du Ro-Ro ou Roll-on, Roll-off et comportant une rampe mobile permettant le roulage, d'autre part le Lo-Lo (Lift on/Lift off) qui recourt au chargement vertical grâce aux grues et mâts de charge du bord.

Le navire sera inévitablement en surcapacité compte tenu de la taille minimale qui doit permettre de répondre aux conditions de mer et à l'impératif « tous temps ». Il faudra tenir compte également de la taille maximale autorisant les manœuvres à Miquelon (70 mètres hors tout).

Une vigilance s'imposera sur le type de charte-partie à passer par le délégataire si, n'étant pas lui-même propriétaire du navire affecté à la ligne, il doit en affréter un. Il devra s'agir d'une véritable charte-partie à temps, reflétant réellement la durée de l'affrètement, en étant au niveau ou proche du niveau des prix d'affrètement du marché, et stipulée en euros ; cela n'est pas impossible comme l'a montré Alliance SA en affrétant ainsi le « Fort-Ross », futur « Fusion » affecté aujourd'hui à la ligne. Ainsi, sur ce dernier point, seraient évités les désagréments financiers résultant des variations des taux de change.

Il conviendrait enfin d'exiger l'intervention d'un courtier maritime français appartenant à la chambre syndicale des courtiers d'affrètement maritime et de vente de navires en France, l'État se garantissant ainsi au mieux contre toute opacité d'affrètement ou sous-affrètement éventuel renforçant encore cette opacité.

La mission n'avait pas qualité pour vérifier la disponibilité d'un outil de ce type sur le marché de l'affrètement.

L'application d'une grille tarifaire complète et équilibrée

La DSP doit prévoir un grille tenant compte de tous les types de denrées et marchandises importées, de tous les contenants, du trafic aller et retour, et réglant, avec la clef adéquate, la répartition des frais de transport dans le cas des LCL.

Cette grille devra bien entendu intégrer le segment Saint-Pierre/Miquelon, dans des conditions de réalisme suffisantes pour ne pas pénaliser les entreprises et consommateurs miquelonnais.

2.2.2.1.2.- Une subvention forfaitaire d'équilibre établie sur des bases claires

Les charges de l'autorité délégante sont constituées pour l'essentiel par la subvention forfaitaire d'équilibre du service, à définir après négociation. Elle comprend deux parts :

- l'une découlant des frais de dockers et de manutention, a priori pris en charge en totalité par l'autorité délégante et nécessairement bien circonscrits sur la base de l'expérience acquise et des propositions tarifaires des prestataires canadiens ;
- l'autre relative au segment maritime proprement dit, résultant de son compte d'exploitation, qui prend en compte des recettes d'exploitation importantes pour le segment international fondées sur la grille tarifaire évoquée supra.

Cette subvention sera donc déterminée intrinsèquement sur la durée du contrat en tenant compte :

- de l'évolution du coût des prestations dockers/manutention telle que retenue dans les contrats type du port d'Halifax et de Saint-Pierre ;
- des clauses de prix de la charte-partie ;
- de l'évolution du trafic et du chiffre d'affaires, a priori stables, mais dont l'expérience passée a montré les difficultés d'anticipation. Sur ce point, il est bien sûr nécessaire de prévoir un intéressement du délégataire à l'évolution positive du chiffre d'affaires, tout en maintenant une clause de retour impactant favorablement la subvention de l'État ; il est aussi d'avoir une prévision réaliste des frais de dockers/manutention induits par la progression de l'activité, à déduire du report positif sur l'État.

Des paramètres exogènes sont également susceptibles d'influer fortement sur l'équilibre de l'exploitation et doivent faire l'objet d'une indexation prévue dans la DSP, comme c'est le cas aujourd'hui. Sont concernés :

- le facteur coût de carburant, qui doit être fondé sur une base initiale réaliste, à la fois en termes de consommation du navire et de référentiel de prix de soutage ; de surcroît une formule à déterminer doit permettre d'imputer sans ambiguïté possible l'évolution des prix des soutes et de la répartir, de façon claire et justifiée, entre le délégant et les importateurs pour mettre fin aux anomalies et dérives actuelles ;
- la variation des taux de change, qui touche d'une part les prestations fournies au port de Halifax et facturées en dollars canadiens, d'autre part les soutes du navire, à l'exclusion de la location du navire si la charte-partie est libellée en euros ; la formule de calcul devrait en être fournie dans le texte du contrat plus clairement qu'actuellement.

En tout état de cause, toute démarche nouvelle devra nécessairement faire l'objet d'un « re-basage » des différents paramètres au plus près possible des dernières données.

2.2.2.1.3.- Un encadrement réaliste du délégataire

L'encadrement du délégataire répond à la fois au souci de maîtriser et de contrôler les coûts à la charge de l'État et à celui de vérifier la qualité du service.

La production documentaire due par le délégataire doit être rigoureusement exigée et ne doit pas être considérée par l'exploitant comme une clause de style ni être de sa part l'objet d'obstruction pour des raisons de secret commercial ou d'autres arguties relevant du juridisme et n'ayant pour autre but que de soustraire à l'autorité délégante toutes les bases de son légitime contrôle. Les documents dont le contrat prévoit la communication sont bel et bien à fournir par le délégataire, à défaut de quoi des pénalités significatives doivent lui être appliquées.

Parmi ces documents figurent les contrats de sous-traitance, de prestations de service externes, d'éventuels mandats donnés en matière de facturation, la charte-partie du navire en cas d'affrètement, sur lesquels il convient d'insister compte tenu des difficultés rencontrées dans le cadre de l'actuelle DSP.

De la même manière, un soin particulier, et pas seulement formel pour répondre aux dispositions du code général des collectivités publiques, doit être apporté au volet rapport annuel « comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service⁷⁸ ». Ce point est d'autant plus important

78 Article L1411-3 du CGCT.

qu'aujourd'hui ce rapport n'a pas été fourni pour 2009, pas encore pour 2010 en ce qui concerne la DSP elle-même, et que la dichotomie entre DSP et marché de prestations amont/aval ne facilite pas la bonne appréhension globale du service pour l'autorité délégante.

Enfin, et nonobstant le caractère forfaitaire de la subvention, le contrat devra prévoir explicitement les justificatifs (factures etc.) que peut demander le délégant sans se voir opposer une fin de non-recevoir.

2.2.2.2.- Le profil de l'opérateur à rechercher

Dans l'absolu, l'opérateur idéal pour se voir confier la desserte doit cumuler deux qualités, l'une tenant à son professionnalisme en tant qu'opérateur maritime, l'autre aux garanties de neutralité qu'il peut offrir.

Il ne semble pas à la mission que puisse être considéré comme un opérateur au professionnalisme affirmé une société se contentant de faire appel à la sous-traitance et à la prestation de service externe pour l'ensemble des opérations ou dont le métier d'armateur se limite à l'affrètement d'un navire sans prendre de précautions élémentaires.

Parallèlement, il faut éviter les conflits d'intérêts que pourrait avoir l'opérateur retenu, lorsqu'il exerce directement ou indirectement, par le biais d'autres sociétés, d'autres activités économiques locales par nature dépendantes du transport maritime ou étroitement liées à celui-ci.

Tout en étant consciente qu'il ne faut pas faire preuve d'angélisme, la mission considère que l'appel à un opérateur maritime, français ou communautaire, externe à l'archipel serait salubre, ne serait-ce que pour éradiquer le climat de suspicion ambiant. L'acceptabilité difficile de cette préconisation, puisqu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, et de longue date, tout ce qui vient de l'extérieur et de métropole – le fameux rejet du « maillou », c'est-à-dire du métropolitain - est suspect, pourrait être tempérée par une clause d'établissement local, avec du personnel issu de l'archipel.

Cela étant, la plupart des acteurs économiques locaux et les élus appellent de leurs vœux un opérateur détaché du champ immédiat de la concurrence locale dans leurs secteurs respectifs. L'expérience vécue actuellement est certainement, tout en faisant la part des choses, pour beaucoup dans l'évolution des mentalités des importateurs, des commerçants et des responsables politiques.

2.2.3.- Un changement plus radical de portage : une desserte maîtrisée de manière collective et durable

Un premier pas étant franchi par le biais de l'unicité géographique de la desserte de l'archipel, la question de la fragilité du système de DSP face à la nécessaire pérennité de la desserte n'est pas pour autant résolue.

Deux obstacles majeurs demeurent en effet : le premier, permanent, est celui de la balkanisation des acteurs et intervenants économiques qui légitimement se mettent en position de défendre leurs intérêts immédiats et tentent de ménager un rapport de force favorable ; le second tient, ponctuellement, à la disponibilité aléatoire, sur le marché de l'affrètement, de l'outil naval et de l'aberration économique et financière qui consiste à louer un navire, quand bien même ce serait au prix du marché, pour assurer une desserte à caractère permanent.

Il conviendrait donc, avec un objectif de durabilité, de viser à l'association des parties prenantes économiques de l'archipel et des collectivités publiques au sein d'une dynamique collective enfin positive et constructive et de donner à l'archipel, à travers cet ensemble, la maîtrise technique et économique d'un outil adapté de desserte.

La mission est amenée dans cette perspective à faire une proposition qui tend à rassembler toutes les parties intéressées au sein d'une société d'économie mixte qui serait investisseur et propriétaire d'un navire neuf, confié en exploitation à un opérateur, cette exploitation faisant l'objet, pour le segment de continuité territoriale, d'une aide publique.

2.2.3.1.- Une société d'économie mixte (SEM) propriétaire du navire de desserte

L'idée d'une société d'économie mixte émise par certains responsables politiques de l'archipel, à commencer par Mme Annick Girardin, députée, paraît être une base d'autant plus valable que le dispositif est déjà pratiqué avec succès, et de longue date, par un armateur français majeur, le compagnie Brittany Ferries, avec différentes collectivités publiques départementales et régionales de Bretagne et de Basse-Normandie.

Bien que le contexte soit différent, encore qu'il s'agisse dans les deux cas de désenclavement, l'objectif est bien le même : rassembler des partenaires publics et privés en vue du développement économique d'une collectivité ou d'un ensemble de collectivités, au travers de la propriété d'un outil de transport maritime.

2.2.3.1.1.- Une SEM seulement propriétaire d'un navire loué à un opérateur

La SEM a donc pour rôle, et c'est le seul, à l'exclusion de toute responsabilité commerciale, de définir et de faire construire le navire de desserte, d'assurer l'investissement correspondant, d'en porter la propriété et d'en être le bailleur à un exploitant.

Dans ces conditions, la SEM, et donc ses partenaires, n'encourent aucun risque de nature commerciale ; les seuls risques potentiels sont :

- la défaillance de l'opérateur locataire du matériel naval, en cas de non-paiement de tout ou partie du loyer ;
- celui qui est lié à la qualité de propriétaire de navire de mer, eu égard aux conséquences d'une éventuelle fortune de mer.

Ces deux risques peuvent cependant être limités par les indemnisations prévues par les polices d'assurances maritimes.

Compte tenu de la durée de vie d'un navire, on peut estimer, sauf changement radical de contexte technique, économique ou politique, y compris en ce qui concerne les relations avec le Canada, que cet investissement vaut pour 20 ans, par parallélisme avec les conditions concernant l'âge du matériel naval posées ci-dessus en cas de DSP, ou au maximum pour 25 ans (c'est le cas des investissements des SEM de Brittany Ferries).

Dans ce schéma, le navire est loué coque nue à un opérateur moyennant un loyer équivalant aux charges de la SEM, c'est-à-dire à l'amortissement du navire et aux frais financiers. On peut estimer que le navire étant amorti en 10, voire 15 ans, la période suivante, entre 15 et 25 ans, permet de reconstituer un autofinancement. In fine, le capital est donc reconstitué et une plus-value de sortie du navire revient à la SEM.

2.2.3.1.2.- Une SEM regroupant toutes les parties publiques et privées concernées par la desserte

S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'exhaustivité des partenaires publics et privés paraît recommandée, de manière à organiser d'une part une association complète d'acteurs jouant aujourd'hui d'une posture de cloisonnement, d'autre part la neutralisation croisée des entrepreneurs et à ne pas leur laisser de champ pour des opérations, toujours possibles, de concurrence externe.

Ces partenaires sont les suivants :

- partenaires publics : l'État, au titre de sa responsabilité dans la continuité territoriale « externe », la collectivité territoriale, au titre de ses pouvoirs en matière de développement économique, les deux communes de Saint-Pierre-et-de Miquelon, à raison de leur capacité d'intervenir pour favoriser le développement économique, la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA)⁷⁹ ;
- partenaires privés : les personnes morales principaux importateurs et entrepreneurs de l'archipel, à commencer par les groupes qui sont ou ont été titulaires de la DSP, soit Girardin, Dagort, Landry, Hardy, et éventuellement la Banque de Saint-Pierre-et-Miquelon.

A l'évidence, ce tour de table demandera à la fois pédagogie et persuasion, et encore plus pour le second groupe ; la démonstration doit notamment être faite que le temps où toutes les pratiques, en matière de desserte maritime, étaient tolérées au détriment des deniers publics et de l'intérêt collectif, est désormais révolu et qu'il convient de passer à un nouveau mode de gouvernance pour la desserte.

La mission ne peut évidemment faire de proposition très fine de répartition du capital de la SEM, d'autant que se pose la question préalable de la présence ou non de l'opérateur de la desserte en son sein.

Cette présence, il faut le noter, est établie dans les différentes SEM concernant Brittany Ferries ; s'expliquant par des raisons historiques, elle présente aussi l'intérêt de bien insérer l'armateur dans le cercle de portage et de responsabilité, permettant de l'associer en amont au choix de l'outil naval, c'est-à-dire de disposer d'un professionnel dès ce stade.

Cela étant, dans le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon, cela supposerait une certaine complexité, la SEM devant pré-exister au lancement de l'appel d'offres de recrutement de l'opérateur.

On peut cependant estimer que le capital de la SEM pourrait être composé de trois blocs répartis, de manière équilibrée, à raison de 33,33 % pour l'État, 33,33 % pour les collectivités et la CACIMA, 33,33 % pour les personnes morales de droit privé, y compris l'opérateur.

2.2.3.2.- Un navire de desserte construit de manière dédiée et financé en utilisant la procédure d'aide fiscale à l'investissement outre-mer

2.2.3.2.1.- Un navire dédié

Le navire de desserte devrait répondre aux caractéristiques générales énoncées supra : navire « à tout faire », adapté à la desserte de Miquelon et pouvant l'être à celle de ports canadiens à Terre-Neuve ou en Nouvelle-Écosse autres que Sydney.

Trois éléments sont à prendre en compte en matière de capacité, en ce qui concerne :

- les conteneurs, avec une nécessité d'emport guère supérieure à 50 EVP ;
- les véhicules, un pont couvert pouvant en accueillir une vingtaine, ce qui éviterait le transport en pontée comme aujourd'hui ainsi que de la manutention ; ce pont pourrait aussi accueillir des remorques de fret ;

⁷⁹ Cet établissement public est déjà actionnaire de plusieurs des SEM de l'archipel dont la SODEPAR et la SEM pêche. Son président a déclaré à la mission que la CACIMA serait au tour de table si elle y était invitée.

- les passagers, la possibilité d'embarquer quelques passagers (moins de 12 compte tenu de la réglementation sur les navires à passagers) devrait être prise en compte, notamment en accompagnement de véhicules.

La motorisation du navire doit l'amener à la fois à être plus sûr et manœuvrant, et à assurer une vitesse permettant une rotation complète par semaine d'Halifax à Fortune en passant par Saint-Pierre et le port de Miquelon, soit une quinzaine de nœuds⁸⁰.

Ces points rassemblent des avis convergents de la plupart des interlocuteurs de la mission et ont fait notamment l'objet d'un échange intéressant avec M. Max Girardin qui a lui-même un projet d'investissement de ce type.

A côté des aspects purement techniques, à côté de la performance économique (adaptation aux trafics actuels et futurs dans les meilleures conditions financières) et de la performance sociale (satisfaction des utilisateurs mais aussi emploi de marins archipélagiens), le navire doit comporter une performance environnementale exemplaire ; celle-ci doit viser à l'efficacité énergétique et engendrer des économies durables de carburant, mais aussi intégrer la maîtrise des effluents sans aucun rejet en mer. Ainsi serait développée une image de marque nouvelle pour la collectivité et la France dans les eaux nord-américaines.

On peut estimer le coût de ce navire de 12 à 15 M€ en fonction des options techniques retenues, du chantier de construction et des taux de change.

La mission ne peut que recommander l'assistance d'un courtier, branche « constructions neuves », seul à même d'apporter l'expertise technique, commerciale et juridique pour le montage d'une opération d'investissement de ce type.

2.2.3.2.2.- Financé en partie par le biais de la défiscalisation

Le financement par le biais de la procédure d'aide fiscale en faveur des investissements productifs outre-mer, fondée sur les dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003 et par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (articles 199 undecies B et 217 undecies du code général des impôts), permettrait une réduction de 48 % du montant de l'investissement productif considéré et en ramènerait le coût à près de 8 M€, finançable en tout partie par emprunt, aux côtés des participations éventuelles, en subvention, de l'État et de la collectivité et de celles des investisseurs privés appartenant au tour de table de la SEM.

Il n'y a pas de doutes sur l'éligibilité à ce dispositif de l'acquisition d'un navire de transport, eu égard au secteur d'activité (le transport maritime ne figure pas dans les secteurs exclus, puisque la définition se fait a contrario), au périmètre géographique (Saint-Pierre-et-Miquelon est inclus dans celui-ci), aux caractéristiques du bien (neuf, et notamment amortissable).

La seule inconnue qui demeure est celle de l'éligibilité d'une SEM en tant que société porteuse. Si le mécanisme n'était pas accessible directement à la SEM, cela exigerait une société de portage intermédiaire, du type de celle qui a été montée pour le financement, en 2009, d'un ATR 42-500 destiné à être exploité à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le schéma retenu pour cet investissement de l'ordre de 13 M€ a été de monter une société d'économie mixte, la société anonyme d'économie mixte aéronautique des îles (SAEMAI) puis une société par actions simplifiée (SAS) finançant l'acquisition par des apports en fonds propres de ses actionnaires et par des crédits-vendeur consentis par la SAEMAI à hauteur de plus de 58 % de l'opération.

Si une réelle impossibilité de bénéficier du mécanisme de défiscalisation était avérée, l'État devrait injecter plus directement, en subvention, l'équivalent de l'effet de la défiscalisation.

80 Unité de vitesse correspondant à un mille marin à l'heure, soit 1,852 km/h.

2.2.3.3.- Le besoin d'aide publique à l'exploitation de la desserte

L'opérateur locataire du navire devrait, dans ce schéma intégré, être délégataire du service public de desserte, et percevoir une subvention d'équilibre du service.

Celle-ci peut être évaluée en première approche à environ 3,5 M€ avec un équipage de type RIF et aux cours moyens des soutes pour 2010.

Ce chiffre résulte du tableau 20, § 2.2.2., « *Charges et recettes d'exploitation d'une desserte intégrée* », qui fait apparaître d'une part un total de charges de 5,681 M€, à compléter de 0,5 à 0,6 M€ correspondant au surcoût des marins français, d'autre part un total de recettes de 2,780 M€.

Il est à comparer avec les financements théorique des trois dispositifs actuels (DSP, marché amont/aval, desserte inter-îles), qui (cf. tableau 13, § 1.3.3.) s'élèvent à 5,071 M€.

2.3.- Les éléments d'un calendrier de remise en ordre

En dehors des recommandations de court terme de la mission préconisées à la fin de la première partie de ce rapport, il faudrait, pour tracer des pistes à moyen terme, prendre en compte les inconnues qui pourraient résulter d'investigations complémentaires sur les pratiques actuelles.

Ne maîtrisant pas, à ce stade, les difficultés qui pourraient en résulter, la mission ne peut que se livrer à une évaluation chronologique assez théorique, reposant :

- d'une part sur le terme qui doit être mis au système actuel,
- d'autre part sur l'instauration d'une DSP rénovée, qui peut être ou non de transition,
- et enfin sur la création éventuelle d'une SEM acquérant un nouveau navire.

2.3.1. La fin du système actuel

Le marché amont/aval doit être renouvelé au 1er juin 2011 pour une durée d'un an.

Sauf éléments pouvant conduire à prononcer la déchéance du délégataire, l'idéal serait de mettre un terme à l'actuelle DSP à l'échéance de ce marché, de manière à pouvoir effectuer l'intégration de la prestation de transport, et si possible la desserte de bout en bout avec un seul navire.

Le contrat de délégation de service public, peut connaître une fin anticipée, dans les mêmes conditions que les contrats administratifs, pour trois raisons principales :

- le motif d'intérêt général ;
- la faute ;
- le cas de force majeure.

Le cas de résiliation à envisager serait ici celui de l'intérêt général, compte tenu de la nécessaire contraction des dépenses à réaliser notamment en matière d'affrètement.

En effet, le cas de force majeure n'a pas de motif à s'appliquer ici, et la faute resterait à démontrer. Cette démonstration serait difficile, dans la mesure où la desserte est assurée normalement quant à sa régularité et sauf à considérer comme faute le non respect de certaines clauses de la DSP (non communication de documents ou d'états dans les délais, non communication de contrats de sous-traitance, double facturation, etc.). Ce terrain semblerait toutefois risqué et peu adapté, puisque qu'il supposerait une voie contentieuse sans maîtrise des délais, et que le juge administratif pourrait juger disproportionnée la sanction par rapport à la « faute ».

Les ouvrages et articles consultés⁸¹ évoquent de très rares cas de remises en cause anticipées de contrat de délégation de service public. Ces cas supposent l'invocation d'un motif légitime de remise en cause, sur lequel le juge administratif est en effet amené à exercer son contrôle.

Le délégant dispose donc certes d'un pouvoir unilatéral de résiliation de la délégation, mais ce pouvoir considéré comme exorbitant et représentatif de l'inégalité des contractants n'est pas inconditionné, comme l'a établi la jurisprudence.

L'irrégularité de la remise en cause a pour conséquence d'ouvrir droit à indemnisation du cocontractant mais à l'opposé la régularité de la remise en cause initiée par le délégant ne fait pas obstacle au droit à indemnisation du délégataire.

En cas de résiliation, dans tous les cas de figure, le cocontractant a droit à indemnisation. Il conviendrait donc que soit expertisé au vu du contrat de DSP le montant pouvant être réclamé par le délégataire.

L'article V.5.- du contrat de DSP traite de cette possibilité, ouverte à « tout moment » moyennant un préavis d'au moins 6 mois, et la prise d'effet de la résiliation pouvant « être reportée à la date d'entrée en vigueur du nouveau contrat ou du nouveau mode d'exploitation du service ».

Le délégataire aura cependant droit à l'indemnisation intégrale du préjudice subi, calculée sur la base d'un certain nombre d'éléments, les uns prévus par le contrat et les autres dégagés par la jurisprudence :

- « les frais de rupture raisonnables et dûment justifiés des contrats conclus pour la bonne exécution [de la DSP], sauf substitution du délégant ou d'un nouvel exploitant » ;
- « les frais directement engagés par le délégataire pour la bonne exécution du contrat » ;
- une « indemnité pour manque à gagner » prenant en compte « la moyenne des résultats annuels nets avant impôts constatée des trois derniers exercices écoulés, multipliée par le nombre d'années restant à courir, dans la limite maximale de trois années d'indemnisation, augmentée d'un pourcentage d'indexation égal à la moyenne de ceux relevés localement au cours des trois dernières années » ;
- une indemnité « à hauteur de la valeur non amortie des investissements qu'il a financés et qui ont été remis au concédant » ;
- les dommages causés par le délégataire ;
- le maintien des contrats de travail qui liaient le délégataire à ses personnels.

L'expertise de ces éléments relève de services juridiques. Cependant, la mission note que :

- pour le premier, le seul contrat connu concerne l'affrètement du navire : il s'agit de la charte-partie du « Fusion ». On ne peut considérer comme « contrat » le partenariat exclusif de TSI avec Century, puisqu'il n'a pas fait l'objet d'un acte écrit entre ces sociétés. La charte-partie ne prévoit pas elle-même de clause de résiliation, et on peut estimer que l'évènement externe constitué par la résiliation du contrat de DSP s'impose au fréteur, sans indemnité, tout comme en parallèle s'impose à l'affréteur la résiliation de la charte en cas de vente du navire ;

81 Editions du Jurisclasseur. Claudie BOITEAU. Professeur à l'université de Poitiers. Institut de Droit Public-EA 2623 ; AJDA 2003 p. 872 « La remise en cause anticipée des délégations de service public » - Stéphane DUROY, Maître de conférences à la faculté de droit d'Orléans.

- les frais directement engagés par le délégataire pour la bonne exécution du contrat paraissent limités. Il s'agit essentiellement des frais d'établissement de TSI, société créée pour la circonstance, et de l'engagement de trois collaborateurs ; le personnel est donc peu nombreux ;
- pour autant que les résultats annuels avant impôts à prendre en compte soient les résultats de la société TSI et non ceux de la desserte stricto sensu, ces résultats sont en réalité assez limités : le résultat courant a en effet été de 205.484 € en 2009, et de 637.945 € en 2010 .
- en ce qui concerne les investissements, TSI n'en a pas réalisé pour la construction ou l'achat d'un navire, et il semble qu'il en soit de même au plan immobilier.

Le risque financier à prendre en compte ne peut donc être très élevé, eu égard à la marge d'économies potentielles sur les coûts d'exploitation de la desserte.

Tout cela pourrait conduire à une notification de résiliation fin novembre 2011.

2.3.2.- La mise place de la DSP

Parallèlement, la mise au point du cahier des charges de la future DSP devrait être effectuée, et ce sans attendre cette date de notification.

Cette mise au point doit tenir compte des perspectives ultérieures, à savoir poursuite d'une DSP seule ou DSP avec une variante, à terme, d'attribution dans le cadre d'une propriété de navire portée par une SEM. La durée de la DSP sera nécessairement adaptée en fonction de la voie choisie.

L'appel d'offres devrait pouvoir être lancé début 2012, pour une entrée en vigueur au 1er juin suivant.

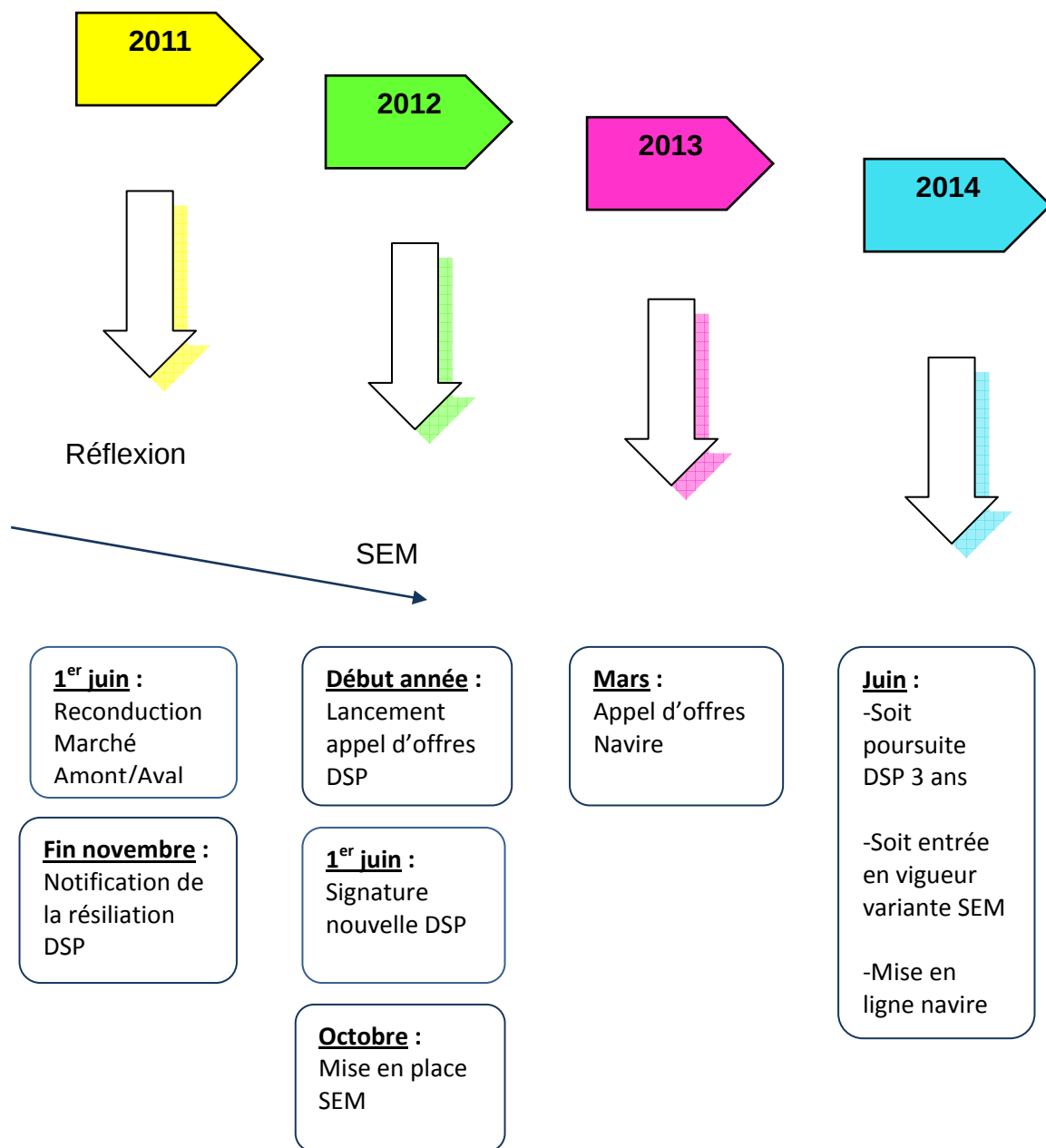
2.3.3.- La création d'une SEM

Sans tarder, un consensus, qui existe aujourd'hui en apparence chez tous les partenaires locaux sauf peut-être de la part de l'actuel délégataire, doit être recherché et formalisé, avec la nécessaire expertise juridique et financière des services de l'État pour poser les prémisses de la création de la SEM et de l'investissement.

Dans l'ensemble, on peut estimer qu'un délai de 24 à 36 mois est nécessaire pour constituer la SEM, définir le navire, lancer l'appel d'offres relatif à sa construction, réunir son financement et le faire construire.

La cible d'une mise en service opérationnelle au 1er juin 2014 est plausible, sous condition de la prise des orientations et décisions correspondantes avant la fin de l'année 2011.

Programmation envisageable DSP et SEM :



Conclusion

La mission s'est employée à comprendre et tenter d'apporter des voies d'amélioration aux cadres juridiques sur lesquels reposent la délégation de service public, le marché amont-aval ainsi que la desserte inter-îles dans un contexte économique de desserte de l'archipel très particulier. Les nombreux entretiens tant sur place qu'en métropole ont été particulièrement éclairants et enrichissants.

La problématique de la desserte maritime de fret de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est délicate à traiter, car elle ne repose pas à proprement parler sur un « marché ».

Il s'agit en effet d'assurer l'approvisionnement d'une part d'une population dont l'effectif est en stagnation, voire en régression, d'autre part d'activités économiques limitées pour l'essentiel au bâtiment et aux travaux publics, alors que le territoire est étroitement circonscrit et demeure en attente d'un développement dont les bases mêmes ne sont pas posées.

La ligne maritime vecteur de la desserte doit, par commodité logistique et nécessité économique, se situer dans le prolongement des liaisons transatlantiques ; compte tenu du contexte économique de l'archipel, elle n'est donc pas à même de laisser espérer à un quelconque opérateur un essor, à court et moyen terme, lié aux activités locales et aux échanges commerciaux, ni une croissance du chiffre d'affaires ou de la rentabilité du transport. La limitation naturelle des volumes et la quasi impossibilité de les grouper selon une autre rationalité que celle du « ravitaillement », le fait que le coût des opérations liées au transport entre le Canada et l'archipel doit éviter de peser sur les prix de vente au consommateur final ne laissent entrevoir aucun levier de croissance à l'entrepreneur chargé de la desserte. De surcroît, les recherches d'optimisation sur la côte est du continent nord-américain, en dehors de la desserte elle-même, sont bridées par la concurrence existant déjà et par les réglementations nationales des États riverains et de la France sur le cabotage. Le champ des possibles est donc extrêmement restreint.

L'opérateur de la ligne ne peut donc trouver d'intérêt à prendre en charge le service que dans la rémunération raisonnable des prestations rendues, qui ont la nature d'un véritable service public.

Dans ces conditions, l'intervention de la puissance publique reste indispensable pour organiser, soutenir financièrement, et encadrer la desserte, à défaut de la prendre en charge directement.

Les tentatives qui ont eu lieu jusqu'ici dans ce sens, depuis la disparition de la flotte administrative, ont toujours échoué sur une organisation imparfaite malgré les efforts fournis tant par l'État que par des entrepreneurs locaux qui ont eu des moments de réussite. Elles ont parfois tourné court aussi du fait de l'inconstance de l'État, qui n'a pas toujours pris l'exacte mesure d'un besoin de financement pérenne et a pu lésiner sur les moyens attribués pour ensuite les accorder plus largement, sans pour autant mettre en place un contrôle cohérent de l'action de l'opérateur et de l'emploi des deniers publics.

Dans le cadre d'une remise en ordre destinée à éviter une spirale ascensionnelle des coûts et à assurer une desserte régulière dans sa périodicité, sa sécurité comme dans sa conformité aux normes, encore faut-il que les acteurs publics et privés prennent en compte la nécessité de se projeter collectivement dans l'avenir, sans mener de projets divergents.

Comme l'a bien montré Mme Claret de Fleurieu⁸², il ne peut y avoir, en matière de desserte maritime de l'archipel, de concurrence qui ne conduise à l'impasse. L'entente collective, véritable pacte local pour une desserte pérenne, doit donc exclure tout projet, y compris de la part des partenaires publics, qui viendrait en organisant un trafic sélectionné sur une autre liaison, déstabiliser la desserte de fret recevant un financement public.

Durant les quatre mois qui ont suivi son déplacement sur l'archipel, fin janvier 2011, la mission, à la demande des autorités de l'État sur place et parallèlement à l'établissement du présent rapport, a suivi les travaux de renouvellement du marché amont/aval et les a appuyés autant qu'elle a pu ; elle a aussi apporté, en regard de ses propres réflexions et dans un souci constructif, son conseil au suivi de la DSP.


Il apparaît, à l'examen, que l'État et la collectivité ont été placés dans des positions défavorables, chacun face à leur cocontractant pour de multiples raisons explicitées dans le rapport.

Cette terre française en Amérique du Nord est à la fois la plus proche de métropole de l'ensemble des collectivités d'outre-mer, mais aussi une des plus lointaines par l'absence de liaison directe, les temps de transit de point à point et les délais d'approvisionnement.

Dans ce contexte, un élément est à prendre en compte, car il apparaît avec une acuité telle qu'on ne peut le sous-estimer, il s'agit de l'extrême sensibilité des habitants à la desserte de leur territoire, seul lien avec l'extérieur, dont découle, en cas de risque d'interruption, d'irrégularités, ou d'augmentation des coûts de celle-ci, l'impérieuse nécessité de préserver l'ordre public. C'est d'ailleurs, à l'examen du passé proche, cet impératif qui a conduit l'État à prendre en charge des coûts qu'il avait lui-même exclus.

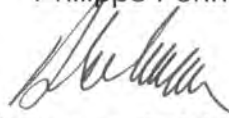
Il reste que l'essentiel demeure à faire, à la fois techniquement et politiquement.

Jean-François Jouffray



Inspecteur général de l'Administration
du Développement durable

Philippe Forin



Administrateur en chef de 1^{ère} classe
des Affaires maritimes

82 Rapport cité.

Rapport de mission

« Étude sur le transport maritime de fret vers Saint-Pierre-et-Miquelon »

Addendum

Après l'établissement final du présent rapport, les rapporteurs ont reçu communication, de la part de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon, du compte rendu technique et financier, pour l'exercice 2010, de la délégation de service public relative à la desserte maritime ainsi que du programme annuel d'actions pour 2011, documents transmis le 1er juin 2011 à l'autorité délégante par l'entreprise délégataire.

Ces documents ne retirent rien de ce qui est décrit dans le rapport, qu'il n'y a donc pas lieu de modifier ou de compléter en conséquence.

Au contraire, ils ne font que renforcer les constats énoncés, notamment quant à la relative opacité ou au caractère lacunaire des informations et quant aux relations des sociétés concernées entre elles.

Sur ce dernier thème, le rapport annuel confirme le fait que la société de transport n'a qu'un seul client, la société de prestations amont et aval, et qu'il en découle une relation clientèle inexistante, du moins avec les « vrais » clients. Ceux-ci signalent en vain des pratiques commerciales anormales, tout comme encore récemment, le 17 juin, l'utilisation par le titulaire du marché de prestations, à son profit, de conteneurs vides appartenant à des tiers.

Tous ces éléments ont donné lieu à un échange détaillé avec les services de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon, auxquels la mission a, à leur demande, apporté son conseil pour demander au délégataire de nécessaires éclaircissements ou des informations manquantes.

Annexes

Paris, le 18 OCT. 2010

Le directeur du cabinet du ministre d'État

à

Monsieur le Vice-président du Conseil Général
de l'Environnement et du Développement
Durable

Monsieur l'Inspecteur général des affaires
maritimes

Référence : D 10018904

Objet : étude sur le transport maritime de fret vers Saint-Pierre-et-
Miquelon

Ins. Miquelon

Le conseil interministériel de l'Outre-mer (CIOM) qui s'est tenu le 6 novembre 2009 a retenu parmi les mesures destinées à favoriser le développement de Saint-Pierre-et-Miquelon, la réalisation d'une étude en vue d'optimiser et de clarifier sur le long terme les conditions de la desserte en fret maritime, internationale et locale de l'archipel.

La ministre chargée de l'Outre-mer m'a demandé de bien vouloir confier cette étude au conseil général de l'environnement et du développement durable.

La desserte maritime internationale de l'archipel est assurée, pour le transport maritime palan sous palan entre Saint-Pierre et Halifax, à travers une délégation de service public (DSP) d'une durée de sept ans.

Cette DSP a été complétée par un marché de service public portant sur les opérations de manutention, de conditionnement et de déplacement des marchandises sur les quais des ports d'Halifax et de Saint-Pierre. La durée de ce marché a été volontairement limitée à une année, dans le but de permettre la réalisation d'une étude approfondie sur ce thème.

En lien avec les orientations du CIOM, et compte tenu du souhait de la collectivité territoriale d'optimiser la desserte maritime, tout en maîtrisant son poids financier, je vous remercie de mettre en place une mission d'expertise qui apportera des éclaircissements sur les points suivants :

- l'économie globale des dessertes fret internationales et inter-îles de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- l'économie du segment amont-aval de la principale desserte internationale (Halifax/Saint-Pierre) ;

**Présent
pour
l'avenir**

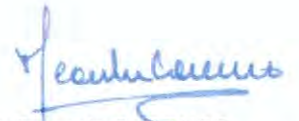
- le besoin de financement public pour le segment amont-aval, à la lumière des études faites par la direction de la consommation, ainsi que l'impact respectif du transport maritime et des opérations portuaires dans la formation des prix à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- l'organisation des acteurs publics (État et Collectivité) et privés (transporteurs, importateurs, CACIMA) concernés par la desserte maritime de l'archipel.

Cette mission veillera à prendre en compte les enseignements apportés par les études déjà réalisées au sujet de la desserte maritime de l'archipel dans les années récentes.

Les services de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, et plus particulièrement la direction des affaires maritimes (mission flotte de commerce) et la direction des services de transport, ainsi que les services compétents du ministère en charge de l'Outre-mer, se tiennent à votre disposition pour coopérer à la réalisation de cette mission.

Compte tenu de l'arrivée à échéance début 2011 de contrats relatifs à la desserte, cette mission revêt un caractère urgent afin que ses résultats puissent éclairer les décisions que l'État devra prendre localement.

Je souhaite, en conséquence, que les conclusions de cette étude puissent m'être remises avant la fin de l'année 2010.



Jean-François CARENCO

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

Le Vice-Président

La Défense, le 10 NOV. 2010

Note

à l'attention de

Monsieur Jean-François JOUFFRAY, 19.10
Inspecteur général de l'administration
du développement durable

Référence CGEDD n° 007501-01

Par note du 18 octobre 2010, le Directeur du cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des affaires maritimes de diligenter une **mission d'étude sur le transport maritime de fret vers Saint-Pierre-et-Miquelon**.

Je vous confie cette mission enregistrée sous le n° 007501-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD. Sa supervision sera assurée par le président de la 2ème section.

J'attire votre attention sur le souhait du Ministre de disposer des conclusions de cette étude avant la fin de l'année 2010.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission au Directeur du cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et à la Secrétaire d'Etat chargée de l'écologie.



Christian LEYRIT

Copies : M. le Président et Mme la Secrétaire de la 2ème section
M. l'Inspecteur général des affaires maritimes (IGAM)

**Présent
pour
l'avenir**

Inspection générale
des Affaires maritimes

N° 155

La Défense, le 03 DEC. 2010

L'Administrateur général de 1^{ère} classe
Bruno BARADUC
Inspecteur général des Affaires maritimes

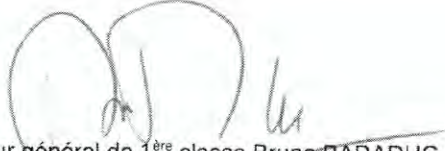
à

Madame le Ministre de l'Ecologie, du
Développement durable, des Transports et du
Logement
à l'attention de
Madame le Directeur de Cabinet

Objet : Mission d'étude sur le transport maritime de fret vers Saint-Pierre et Miquelon

Par lettre en date du 18 octobre 2010, vous avez demandé à l'inspection générale des affaires maritimes, conjointement avec le conseil général de l'environnement et du développement durable, de diligenter une mission d'étude sur le transport maritime de fret vers Saint-Pierre et Miquelon.

Pour effectuer cette mission, je porte à votre connaissance que j'ai désigné l'administrateur en chef de 1^{ère} classe des affaires maritimes Philippe FORIN.



L'Administrateur général de 1^{ère} classe Bruno BARADUC
Inspecteur général des Affaires maritimes

Copie à : Monsieur le Vice-président du CGEDD
Monsieur JF Jouffray IGADD

Liste des personnes rencontrées

Prénom Nom	Qualité	Lieu	Date
ARTANO Stéphane	Président du conseil territorial de SPM	Paris	01.02.2011 14.04.2011
AVE Anne-Sophie	Déléguée générale « Armateurs de France »	Paris	18.01.2011
BEAUPERTUIS Alain	Commerçant /Importateur. Membre de l'observatoire du fret maritime international de SPM	SPM	25.01.2011
BORIUS Jean-Régis	Préfet de St-Pierre-et-Miquelon.	SPM et Paris	24.01.2011 19.05.2011
BOWRING Stéphanie	Assistante parlementaire du sénateur Denis DETCHEVERRY	Paris	
BOWRING Xavier	Président de chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat (CACIMA)	SPM	25.01.2011
CHEMLA Valérie	Directrice générale Société Alliance-Europe S.A.	SPM	27.01.2011
CLAIREAUX Karine	Maire de St-Pierre	SPM	25.01.2011
COSTE Stéphane	Maire de Miquelon-Langlade (par visioconférence)	SPM	28.01.2011
COUDRY Guillaume	« Barry Rogliano Salles ». Partner	Neuilly	01.03.2011
DEL GRANDE Marc	Chef du service des politiques publiques. DGOM	Paris	06.01.2011 18.03.2011
DELDICQUE Dominique	Directeur du service des Douanes	SPM	26.01.2011
DETCHEVERRY Denis	Sénateur de SPM. Adjoint au maire de Miquelon-Langlade	Paris	31.01.2011
GIRARDIN Annick	Députée de St-Pierre-et-Miquelon.	SPM	24.01.2011
GIRARDIN Max	Dirigeant de la holding du groupe Girardin	SPM	27.01.2011
GOUMENT Yves	Chargé de mission Economie de transport. DGOM	Paris	29.03.2011
GRIGNON Gérard	Membre du conseil économique, social et environnemental	Paris	01.02.2011
HELENE Roger	Gérant de la société Hélène et fils SARL. Président de la fédération du bâtiment	SPM	28.01.2011
JOURDREN Martine	Présidente du Directoire de Brittany Ferries	Paris	05.04.2011
LANDRY Charles	Ancien responsable Société Alliance S.A., actuel directeur général SPM Télécom	SPM	27.01.2011

LEBON Jean-Christophe	Directeur de lycée. Représentant un groupe d'utilisateurs de la liaison maritime vers Terre-Neuve	SPM	26.01.2011
LUCBEREILH Jacques	Délégué-adjoint à la délégation générale de l'outre-mer. DGOM	Paris	06.01.2011 18.03.2011
MAHE	Représentant des dockers de SPM	SPM	27.01.2011
MARQUAND Fabrice	Secrétaire général par intérim préfecture SPM	SPM	24.01.2011
MASCRES Gérard	Conseiller du ministre de l'Intérieur et de l'outre-mer. Ancien secrétaire général de la préfecture de SPM	Paris	18.02.2011
MUSEUX Philippe	Chef du service des affaires maritimes de SPM	SPM	26.01.2011
NICOL Jean-François	Trésorier-Payeur-Général de St-Pierre-et-Miquelon.	SPM	26.01.2011 22.03.2011
NILAM Jean-Baptiste	Chef du département de la vie économique, de l'emploi et de la formation. DGOM	Paris	06.01.2011 18.03.2011 29.03.2011
PEREZ Enrique	Commandant du port de St-Pierre	SPM	
ROGOWSKI Jean-Michel	Directeur des territoires de l'alimentation et de la mer	SPM	26.01.2011
SPENS Mariannick	Directrice de l'agence Alliance-Europe, Le Havre	Sandouville	15.03.2011
TARANTOLA-SCHMITT Sylviane	Chef de la section économique et financière, adjointe au chef du département de la vie économique, de l'emploi et de la formation. DGOM	Paris	29.03.2011
VARENNE Serge	Chef du Pôle concurrence, consommation et sécurité des populations	SPM	25.01.2011
WALSH Monique	Présidente de la caisse des dockers de SPM	SPM	27.01.2011

Liste des abréviations

AOT	Autorité organisatrice de transport
ATD	Autorisation de transport déterminé
BAF	Bunker adjustment factor
CACIMA	Chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et d'agriculture
CESC	Conseil économique, social et culturel
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CONRO	Navire combinant les caractéristiques Roll on Roll off et Lift on Lift off
DSP	Délégation de service public
EVP / TEU	Equivalent vingt pieds / Twenty Equivalent Unit (container standart)
FCL	Full container load
HRS	High Risk Ship
IACS	International association of classification societies
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
IFO	Intermediate fuel oil
IGAM	Inspection générale des affaires maritimes
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LCL	Less than container load
LO-LO	Low on – Low off
LOTI	Loi d'orientation sur les transports intérieurs
LRS	Load Risk Ship
MGO	Marine Gas-Oil
MOU	Memorandum of Understanding
PTU	Périmètre de transport urbain
RIF	Registre international français
RO-RO	Roll on Roll off
SAEMAI	Société anonyme d'économie mixte aéronautique des îles
SEM	Société d'économie mixte
SRS	Standart Riks Ship
TAC	Total autorisé de captures
TC	Transport container
THC	Terminal Handling Charges
TMS	Transport maritime service Sarl
TMSI / AV	Transport maritime service international/amont-aval Sarl
TSI	Transport service international
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
GMT	Greenwich Mean Time

