



Le 26 juillet 2018

Le Premier président

à

Monsieur Nicolas Hulot,
Ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

Madame Elisabeth Borne,
Ministre auprès du ministre d'État,
ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports

Réf. : S2018-2282

Objet : Le terminal multimodal du Havre

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête sur le terminal multimodal du Havre, pour les exercices 2008 à 2017. À l'issue de son enquête, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et les recommandations suivantes.

L'enquête de la Cour a montré que la réalisation du terminal multimodal du Havre a été lancée à la hâte sans analyse préalable et dans des conditions protégeant mal les intérêts publics. Elle a abouti à un bilan financier déséquilibré entre acteurs publics et privés. Si le terminal, après l'échec d'un premier démarrage en juin 2015, fonctionne désormais, il n'a pas encore trouvé son équilibre économique. Dans ce référé, la Cour énonce cinq recommandations destinées à assurer la pérennité du terminal et à tirer les leçons de ce projet pour la gouvernance des grands ports maritimes et la politique portuaire de l'État.

1 L'ORIGINE ET LE DÉROULEMENT DU PROJET

Les terminaux de Port 2000 ne sont pas accessibles directement de la Seine et souffrent d'une desserte insuffisante par les modes ferroviaire et fluvial. Pour y remédier, le port du Havre a décidé en 2008 la création d'un terminal multimodal.

À l'issue d'un appel à projets pour la réalisation et l'exploitation de cet équipement, il a retenu l'unique candidat, un groupement mené par Projénor. Le montage de l'opération prévoyait la création de deux sociétés. La première, Le Havre Terminal Trimodal (LH2T), dont Projénor était actionnaire, assurait le financement et la construction de l'équipement. Elle était liée au Grand Port Maritime du Havre (GPMH) par une convention d'occupation temporaire (COT) du domaine public. Elle a bénéficié des subventions publiques et effectué les emprunts destinés à financer la construction. Elle a conclu un contrat de promotion immobilière avec Projénor pour la réalisation du chantier. Enfin, elle a loué le futur équipement à la seconde société, Le Havre Terminal Exploitation (LHTE), qui s'engageait à l'exploiter en garantissant un volume minimum de trafic. Cette dernière rassemble l'ensemble des opérateurs de transports intéressés, soit, à l'origine, deux filiales de la Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF), deux filiales de Compagnie Maritime d'Affrètement (CMA) - Compagnie Générale Maritime (CGM) et un armateur fluvial, Logiseine.

Le projet arrêté en 2010 prévoyait 139,5 M€ d'investissement pour une capacité de 300 000 EVP¹ : 95,7 M€ à la charge de LH2T ; 1,75 M€ à celle de LHTE pour les autres équipements de manutention ; enfin, 42 M€ de travaux connexes assurés par le GPMH sous sa maîtrise d'ouvrage.

Néanmoins, le modèle économique de la société d'exploitation (LHTE) a été fragilisé par le double effet de la baisse des volumes, imputable à la crise économique, et de la hausse des coûts dus à la main-d'œuvre docker, qui n'avait pas été anticipée. Les futurs associés de LHTE ont alors pris diverses initiatives visant à atténuer leurs engagements, obtenant que les emprunts de LH2T, qui devaient initialement être garantis par LHTE, le soient par le GPMH et que l'achat des portiques, qui relevait initialement de LHTE, soit transféré à LH2T. Ils ont enfin renoncé à assurer la navette entre Port 2000 et le terminal multimodal, conduisant le GPMH à lancer, en décembre 2013, une procédure d'attribution d'une délégation de service public (DSP) pour la fourniture d'un service de navette ferroviaire. Malgré ces diverses concessions, les futurs actionnaires de LHTE ont tardé à préparer l'exploitation du terminal, cherchant plutôt à se libérer de leurs engagements. Ce sont l'intervention de l'État et de nouvelles concessions financières du GPMH, fin 2014 et début 2015, qui ont finalement permis la constitution de LHTE le 30 janvier 2015.

Le démarrage de l'activité du terminal le 22 juin 2015 s'est pourtant soldé par un échec immédiat. Cet échec a plusieurs causes : le manque de coordination entre le gestionnaire du terminal et celui de la navette ; le retard dans la mise en place des systèmes d'information ; enfin, le sous-calibrage des financements de LHTE. Les associés de LHTE ont consacré l'essentiel de leur énergie à renégocier les conditions financières des conventions et beaucoup moins à préparer le démarrage réel de l'activité.

Pour permettre le redémarrage du terminal, le GPMH a consenti un soutien financier à LHTE et LH2T et s'est impliqué dans la recherche d'un modèle économique pour LHTE et Normandie rail service (NRS), le délégataire du service de navette ferroviaire, en fournissant des wagons supplémentaires à ses frais et en prenant en charge le déficit de la DSP les premières années. LH2T ayant dénoncé la COT la liant au port, le GPMH a décidé de se substituer à elle dans ses engagements financiers. En février 2016, il est devenu propriétaire de l'équipement et bailleur de LHTE, à qui il a consenti une remise de créances et une diminution des loyers pour l'avenir ainsi que des exonérations les premières années. L'activité du terminal a redémarré progressivement en décembre 2015. En 2017, il a traité 84 000 boîtes (soit 143 000 EVP), ce qui est insuffisant pour assurer l'équilibre économique de LHTE.

¹ Équivalent vingt pieds : unité de mesure en usage pour les conteneurs.

2 UNE OPÉRATION MAL MONTÉE, UN INTÉRÊT PUBLIC MAL PROTÉGÉ

2.1 Une opération lancée à la hâte, sans analyse préalable

Le port a lancé son appel à projets pour la réalisation du terminal multimodal sans analyse préalable de la meilleure option envisageable pour assurer la desserte de Port 2000 et sans évaluation socio-économique. La réponse des acteurs privés à l'appel à projets semble avoir constitué pour lui une validation suffisante du projet. Celui-ci a été mis en œuvre sans expertise contradictoire portant sur sa pertinence et sa viabilité, alors que son montant important l'aurait justifiée. Le projet n'approfondissait pas non plus la question délicate des transferts entre Port 2000 et la future plateforme multimodale, ni n'élaborait le modèle économique de son exploitation.

En outre, la complexité de l'opération et le fait que l'appel à projets est une procédure qui n'est prévue par aucun texte auraient dû conduire le port du Havre à procéder à des analyses juridiques approfondies et à s'entourer de conseils extérieurs ou à demander l'appui des tutelles, avant de lancer cette procédure. Or, de manière tout à fait surprenante, il n'en a rien été. Aucune analyse juridique n'a été réalisée avant de lancer l'appel à projets de juillet 2008, qui aurait permis de s'assurer qu'il ne convenait pas d'appliquer une procédure relevant de la commande publique.

2.2 Un montage déséquilibré au détriment des intérêts publics

Le port, qui a fait le choix de ne pas assurer la maîtrise d'ouvrage de la construction du terminal, n'a procédé à aucune analyse comparée des différents montages envisageables. Alors que le montage retenu, apporté par le porteur de projet privé, était censé garantir l'engagement des opérateurs de transport combiné et préserver les intérêts financiers des collectivités publiques, il a conduit à un important déséquilibre entre les collectivités publiques (État, port, collectivités territoriales) et les acteurs privés, les collectivités publiques apportant l'essentiel des financements et prenant l'essentiel des risques. En effet, dès l'origine, le niveau des financements publics était très élevé : les subventions publiques à LH2T s'élèvent à 70,4 M€, soit plus de 73 % de ses investissements. En prenant en compte les travaux réalisés par le GPMH, le plan de financement arrêté en 2010 prévoyait ainsi le financement sur fonds publics de plus de 80 % des investissements nécessités par le terminal multimodal. En outre, par le choix du montage, le GPMH s'est privé des moyens de diriger le projet, que personne n'appréhendait dans sa globalité. Un investissement majeur dans la stratégie du port et très majoritairement financé par des fonds publics a été traité comme un projet privé. Aux défauts du montage initial se sont ajoutés ceux découlant de son évolution, qui ont eu pour conséquence de réduire fortement le coût financier d'un échec éventuel du terminal pour les associés de LHTE.

Plus particulièrement, le GPMH a consenti à LH2T la conclusion, le 25 juin 2010, d'une convention d'occupation temporaire du domaine public comportant des dispositions très déséquilibrées au détriment des intérêts du port. Il est surprenant que le GPMH ait consenti à accorder de telles conditions à LH2T, alors même qu'il avait été averti par son avocat de leur caractère préjudiciable à ses intérêts.

2.3 Un bilan financier déséquilibré entre acteurs publics et privés

Au total, le bilan financier de l'opération s'avère fortement déséquilibré entre acteurs publics et privés. Le GPMH a consenti au fil de l'eau 9,3 M€ de dépenses non prévues initialement ; il a accru son endettement de 21,6 M€ ; et il a pris près de 17 M€ d'engagements financiers. Compte tenu de la reprise en 2016 des emprunts de LH2T par le GPMH, le terminal a finalement été entièrement financé par des fonds publics et le coût final de l'équipement (147,8 M€) a crû de 10,9 M€ par rapport aux prévisions de 2012 (136,9 M€). Si l'exploitant du terminal règle le loyer prévu, l'opération sera équilibrée pour les finances du port en 2046 avec un taux de rentabilité interne de 0,9 %.

Les acteurs privés n'ont quant à eux subi que de très légères pertes, liées à la perte du capital social de LH2T à sa liquidation. Les banques (Crédit agricole et Caisse des dépôts et consignations) perçoivent régulièrement les intérêts et commissions liés aux opérations de financement, et Projénor, filiale du Crédit agricole, ainsi que la présidence de LH2T, ont perçu intégralement les rémunérations prévues initialement. C'est le GPMH qui a consenti les abandons de créances les plus importants et qui enregistre la plus grosse perte en capital à la liquidation de LH2T.

3 LES MESURES À PRENDRE POUR ASSURER LA PÉRENNITÉ DU TERMINAL MULTIMODAL

3.1 L'unification de la gestion du terminal multimodal et de la navette

La séparation de la gestion du terminal et de celle de la navette est source d'inefficacité, chacun des deux exploitants cherchant à optimiser son intérêt économique au détriment de l'autre, le terminal souhaitant une augmentation du nombre de navettes alors que l'exploitant de la navette cherche pour sa part à en accroître le taux de remplissage. L'unification de la gestion des deux acteurs permettrait de rechercher un optimum opérationnel susceptible d'augmenter les volumes transportés tout en dégagant des gains de productivité.

Cette unification suppose de mettre fin à la délégation de service public avec Normandie rail service (NRS) ainsi qu'à la convention d'occupation temporaire du domaine public avec LHTE et de procéder à un appel à concurrence en vue de l'attribution d'une concession de services portant sur l'exploitation de l'ensemble constitué par le terminal multimodal et la navette. Il conviendra que les tutelles soient attentives aux modalités juridiques de la mise en œuvre de cette unification.

3.2 La nécessité d'améliorer la desserte ferroviaire du GPMH

Le succès du terminal multimodal est fortement dépendant de la qualité de la desserte ferroviaire du GPMH. La Cour a déjà souligné, dans l'insertion au rapport public annuel 2017² sur « Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante », la nécessité d'améliorer cette desserte par l'achèvement des lignes supplémentaires de fret vers Paris et par l'amélioration de la qualité des sillons entre Le Havre et son « hinterland » (arrière-pays).

4 DES LEÇONS À TIRER POUR LA GOUVERNANCE DES GRANDS PORTS MARITIMES ET LA POLITIQUE PORTUAIRE DE L'ÉTAT

4.1 La nécessité de renforcer les capacités de régulation des terminaux maritimes par les autorités portuaires

Le terminal multimodal a montré la nécessité pour l'autorité portuaire de s'impliquer fortement pour le succès des projets stratégiques pour le port, les acteurs privés étant au demeurant en demande de son intervention pour assurer l'indispensable coordination entre eux. Mais la réforme portuaire a réduit les leviers d'action à disposition de l'autorité portuaire et a donné aux manutentionnaires un rôle important dans la réussite ou l'échec du port dont on mesure ici les limites. Les conventions de terminal entre les grands ports maritimes (GPM) et les manutentionnaires, instituées par la réforme portuaire de 2008, ne donnent à l'autorité portuaire que des moyens limités pour assurer la régulation des terminaux maritimes. Il convient de renforcer les outils juridiques à la disposition des grands ports maritimes pour qu'ils puissent assumer leurs responsabilités.

² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, disponible sur www.comptes.fr

En particulier, la Cour considère que la réflexion engagée par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et les grands ports maritimes à la suite de l'arrêt n° 405157 du Conseil d'État du 14 février 2017 « GPM de Bordeaux »³ devrait être l'occasion de renforcer les capacités de régulation des terminaux maritimes par l'autorité portuaire.

4.2 Des outils de gouvernance créés par la réforme portuaire de 2008 à utiliser davantage

Le comité d'audit constitue une des innovations intéressantes de la réforme portuaire sur le plan de la gouvernance car il apporte une expertise indépendante des questions financières. Or, ce n'est qu'en novembre 2015 que le comité d'audit du GPMH, créé en mars 2009, a été saisi pour la première fois du dossier du terminal multimodal, soit après l'échec de la tentative de démarrage de juin 2015, alors que son expertise aurait été utile dans la phase de montage du dossier. Le conseil de développement a, quant à lui, été saisi du dossier mais ne s'en est pas vraiment emparé. En outre, le conseil de surveillance n'a sans doute pas joué pleinement son rôle dans le dossier.

4.3 La nécessité d'une implication plus forte des tutelles

Si le soutien de l'État au projet a été constant et déterminant, l'action des tutelles n'a pas été facilitée par leur double rôle de représentation d'un État promoteur de politiques publiques, au cas d'espèce le développement des transports modaux dans le cadre du Grenelle de l'environnement, et de contrôle de l'action du directoire du GPMH. Il conviendrait que sur des sujets complexes à fort enjeu financier, les tutelles s'assurent, avant le lancement du projet, que le grand port maritime a procédé aux analyses juridiques, économiques et financières nécessaires et l'assistent, en tant que de besoin, dans ces analyses.

4.4 Un État qui doit affirmer des priorités portuaires et les faire respecter

Le terminal multimodal est emblématique des difficultés de l'État à définir et mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire et une politique intermodale de transports cohérente. Cela tient aussi à la difficulté à définir ses positions lorsqu'il est confronté aux intérêts divergents de deux entreprises publiques, comme c'est le cas pour le GPMH et la SNCF.

Il pose aussi la question de la capacité de l'État à définir une politique globale pour l'ensemble des grands ports maritimes en affirmant des priorités en matière d'investissement. Deux dossiers vont constituer des tests de cette capacité : il s'agit d'abord de celui de la réalisation de l'accès direct fluvial à Port 2000, *via* la « chatière », investissement qui risque de fragiliser dans un premier temps le modèle économique du terminal multimodal ; il s'agit également de celui du projet de terminal à conteneurs qu'envisage le GPM de Dunkerque pour un montant de 600 M€ (projet Cap 2020) qui, s'il était décidé, pourrait capter des parts de marché au port du Havre. Sans se prononcer sur la pertinence de chacun de ces deux projets, qui n'étaient pas l'objet de son enquête, la Cour considère que l'État doit être attentif à la cohérence des projets d'investissement portuaire de ses GPM.

³ Dans cet arrêt, le Conseil d'État a jugé que les conventions de terminal entre les grands ports maritimes et les exploitants des terminaux maritimes relevaient de la catégorie des concessions de service.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : veiller à ce que l'exploitation du terminal multimodal et de la navette ferroviaire soit unifiée dans le cadre d'une concession de services ;

Recommandation n° 2 : poursuivre l'effort en faveur de la desserte ferroviaire du GPMH, notamment la réalisation de Serqueux-Gisors et l'amélioration des sillons entre Le Havre et son hinterland ;

Recommandation n° 3 : renforcer les capacités de régulation des terminaux maritimes par l'autorité portuaire dans le cadre des conventions de terminal ;

Recommandation n° 4 : veiller à ce que, dans les grands ports maritimes, les dossiers à enjeu financier important soient soumis systématiquement au comité d'audit en amont de leur présentation au conseil de surveillance ;

Recommandation n° 5 : assister les grands ports maritimes dans l'analyse juridique et financière des sujets complexes à fort enjeu financier, et ce dès le début des projets, et veiller au renforcement de la fonction juridique en leur sein.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁴.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et sera rendu public. Il sera accompagné de votre réponse, si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

⁴ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffeprésidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).