

**Chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française**

Papeete, le 30 août 2012

—
Le Président
—

Recommandée avec A.R.

N° 2012-437

Réf : ma lettre n° 2012-0357 du 10 juillet 2012.

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes concernant la gestion la société d'économie mixte du Port de pêche de Papeete (SEM 3P) au cours des exercices 2005 à 2011. Celui-ci a également été communiqué au président du conseil d'administration de cette société, ainsi qu'aux principaux actionnaires publics de la société.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L.272-48 du code des juridictions financières, je vous transmets à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite parvenue à la chambre dans ce délai.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à l'assemblée délibérante.

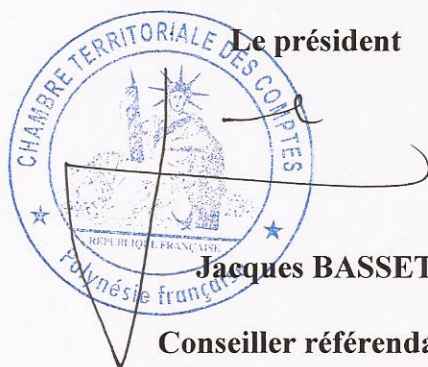
Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.



Ce rapport devenant communicable à toute personne qui en ferait la demande, dès la première réunion de l'assemblée délibérante postérieure à la notification du présent courrier, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

Je vous précise enfin qu'une copie du rapport d'observations est communiquée au haut-commissaire de la République et au directeur local des finances publiques de la Polynésie française, en application de l'article R. 262-78 du code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.


Le président
Jacques BASSET

**Conseiller référendaire
à la Cour des comptes**

**Monsieur Oscar TEMARU
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE**

**CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE LA POLYNESIE FRANÇAISE**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES**

SEML « Société du PORT DE PECHE de Papeete (S3P) »

Exercices 2005 à 2011

RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé, dans le cadre de son programme de travail à l'examen de la gestion de la SEML « Société du Port de Pêche de PAPEETE (S3P) », pour les exercices 2005 à 2011.

Le Président de la Chambre territoriale des comptes a informé le Président du conseil d'administration de la société, ainsi que le Directeur général, de l'ouverture du contrôle par lettres du 21 juin 2011. Il en a été accusé réception le 7 juillet 2011.

Par courrier du 16 décembre 2011 et conformément aux dispositions prévues par l'article L272-46 du code des juridictions financières, une demande d'entretien préalable a été adressée au président du conseil d'administration. Cet entretien préalable facultatif s'est tenu le 17 janvier 2012 avec Monsieur Albert LE CAILL.

Lors de ses séances des 19 janvier et 12 mars 2012, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 18 avril 2012 à M. LE CAILL, président du conseil d'administration de la société et le 4 avril 2012 à M. Oscar Temaru, président de la Polynésie française, autorité déléguée.

Au terme de la période de contradiction, la chambre a examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, et a arrêté, lors de sa séance du 9 juillet 2012, les observations définitives reproduites ci-après.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

1- Créée en 1994, la SEML « Société du Port de Pêche de PAPEETE (S3P) » ne s'est vu confier l'exploitation du marché d'intérêt territorial des produits de la mer et du port de pêche par la Polynésie française qu'à la fin de l'année 2009.

Cette décision faisait suite à une longue période d'exploitation, lourdement déficitaire, assurée par la Chambre de Commerce, d'Industrie, des Services et des métiers (CCISM), de 1995 à 2009.

2- La reprise de ces activités a permis de régler un certain nombre de situations en attente d'arbitrage. Toutefois, la hausse du chiffre d'affaires ne permet pas de couvrir les charges, et la société reste dépendante des décisions prises par la collectivité d'outre-mer.

3- Le contrat d'affermage passé entre la Polynésie française et la S3P a été signé peu avant l'entrée en vigueur de la loi du pays n° 2009-21 du 7 décembre 2009 qui a tracé le cadre réglementaire des délégations de service public. Il n'a par conséquent pas bénéficié des apports du nouveau dispositif.

Le texte de la convention d'affermage gagnerait à ce que soient davantage précisées les obligations des parties, notamment en ce qui concerne l'entretien des installations.

Surtout, les clauses financières de la convention ne permettent pas une exploitation responsable de l'activité aux risques et périls du fermier. Les dispositions retenues ne font en effet pas le choix entre un mode d'exploitation équilibré par le versement de subventions, et un autre, ne faisant appel qu'aux ressources dégagées par l'exploitation du service.

4- La recherche de l'équilibre par l'augmentation généralisée des tarifs connaît des limites, et, en particulier, suppose une plus grande réactivité de la Polynésie française aux propositions de la S3P.

La difficulté à assurer la couverture des charges par les recettes est aggravée par des difficultés de recouvrement anciennes et persistantes.

Ce handicap majeur pour la société chargée de la gestion des activités portuaires va inévitablement engendrer des tensions de trésorerie très importantes, que la S3P ne sera pas en mesure d'assumer.

Compte tenu de ces observations, la chambre a formulé diverses recommandations qui figurent dans la dernière partie du présent rapport.

SOMMAIRE

1. LES CONDITIONS DE LA CREATION DE LA SEML ET SES STATUTS	4
2. L'ACTIVITE REDUITE DE LA S3P JUSQU'EN 2009.....	5
3. DES COMPTES QUI REFLETENT LES CHANGEMENTS INTERVENUS A COMPTER DE 2009.....	7
3.1 La période 2005/2007 a connu une activité des plus réduites	7
3.2 La période récente (2008-2010) témoigne d'un redémarrage des activités.....	8
3.3 Malgré un chiffre d'affaires en hausse, les charges ne sont pas couvertes.....	9
3.4 L'assemblée générale de la S3P a pris diverses initiatives pour assainir la situation de la société.....	9
4. UN CONTRAT D'AFFERMAGE DESEQUILIBRE	10
4.1 Des précisions devraient être apportées aux dispositions conventionnelles	11
4.2 Les dispositions de la convention régissant les aspects financiers sont critiquables	12
5. LE FINANCEMENT DES ACTIVITES DOIT EVOLUER	14
5.1 Les tarifs sont appréhendés de façon rudimentaire	14
5.2 La recherche de l'équilibre financier incite les administrateurs à prôner une majoration généralisée et une extension des tarifs	16
5.3 Les conditions d'atteinte de l'équilibre ne sont pas réunies	19
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	21
ANNEXE : EXTRAIT DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DU 12 MARS 2012 CONCERNANT LA GESTION DU PORT DE PECHE PAR LA CCISM	22

1. Les conditions de la création de la SEML et ses statuts

La SEML « société du Port de pêche de Papeete (S3P) » a été créée en 1994 par délibérations n° 21-94 du 26 septembre 1994 du Conseil d'administration du Port autonome de PAPEETE et n° 26-94 du conseil d'administration de l'établissement pour la valorisation des activités aquacoles et maritimes (EVAAM)¹, approuvées et rendues exécutoires par arrêtés n° 1054 CM du 21 octobre 1994 et n° 1068 CM du 25 octobre 1994. La Polynésie française a été substituée à l'EVAAM par délibération n° 98-133 APF du 20 août 1998.

Le capital de la société associe désormais la collectivité d'outre-mer et divers opérateurs ou acteurs de la vie économique, tels que le Port autonome, la CCISM, la SOCREDO, la SA « entrepôts et magasins généraux de Tahiti » et quelques actionnaires privés.

Le capital de la S3P est de 12 720 000 F CFP, répartis en 1 272 actions comme suit :

	Nombre d'actions	% du capital
La Polynésie française :	300	23,59 %
L'EPIC Port autonome :	300	23,59 %
La CCISM :	296	23,27 %
La banque SOCREDO :	180	14,15 %
M. Enrique BRAUN ORTEGA :	98	7,70 %
La SA EMGT :	48	3,77 %
Autres actionnaires privés	50	3,93 %
Total	1 272	100 %

Le capital social détenu par la Polynésie française et les deux établissements publics (Port Autonome et CCISM²) représente donc près de 70,45 % du total.

Par arrêté n° 641 CM du 13 mai 2011, ont été désignés comme représentants de la Polynésie française pour siéger à la SEML S3P :

- dans les assemblées générales ordinaires et extraordinaires, M. Temauri FOSTER, ministre des ressources marines, en charge de la perliculture, de la pêche et de l'aquaculture et des technologies vertes ;
- au sein du conseil d'administration, M. Temauri FOSTER et M. James SALMON, ministre de l'équipement, des transports terrestres, en charge des ports et des aéroports.

M. Albert LE CAILL est président du conseil d'administration de la S3P durant toute la période sous revue.

¹ Etablissement public à statut spécial.

² Chambre de Commerce, d'Industrie, des Services et des Métiers.

L'objet de la société est énoncé dans l'article 2 de ses statuts :

- « *La propriété, la prise ou la remise en concession, l'administration et l'exploitation par tous moyens de tous immeubles en Polynésie française, et notamment de ceux devant constituer le Port de pêche de Papeete.*
- *L'édification de tous bâtiments à usage commercial, professionnel ou autres.*
- *Toutes opérations ayant pour objet ou pour résultat le financement des équipements et des infrastructures nécessaires au développement du Port de pêche de Papeete.*
- *La mise en valeur, par tous moyens directs ou indirects, des immeubles sociaux.*
- *L'achat, la prise à bail et la location de tous autres immeubles, bâtis ou non bâtis, ainsi que leur administration et exploitation.*
- *D'une manière plus générale, elle pourra accomplir toutes opérations agricoles, industrielles, commerciales, financières, mobilières et immobilières pouvant se rattacher, directement ou indirectement, à l'objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation.*
- *Elle se reconnaît la possibilité de sous-traiter tout ou partie de sa mission qu'elle jugera utile. »*

Cette définition de l'objet social est donc particulièrement large, d'autant que la société sera en droit de prendre des initiatives dans des matières qui ne se rattachent qu'indirectement à cet objet.

Cette grande liberté d'action a très vite été utilisée pour mettre en sommeil la société.

En effet, si la société du Port de pêche de Papeete s'était vu concéder l'exploitation du marché d'intérêt territorial des produits de la mer et du Port de pêche et l'exploitation des outillages publics et superstructures mis à sa disposition, par arrêté du conseil des ministres en date du 28 décembre 1994, comme ses statuts lui en laissaient la possibilité, elle a, dès l'année suivante, toujours en conformité avec ses statuts, sous-traité la quasi-totalité de ses activités à l'un de ses actionnaires, la CCISM, qui les a acceptées en totalité.

A compter du 31 décembre 2004, la collectivité d'outre-mer lui a même retiré la concession, pour contracter directement avec la CCISM. Chargée de l'exploitation, puis de la concession du Port de pêche, la CCISM a supporté, à ce titre, des pertes importantes, découlant des conditions d'exploitation qui lui étaient peu favorables. Au total, la CCISM a supporté des pertes supérieures à 300 millions de F CFP sur la durée de son exploitation, entre 1995 et 2009 (voir annexe : extrait du ROD du 12 mars 2012 adressé à la CCISM).

2. L'activité réduite de la S3P jusqu'en 2009

Pendant toute cette période, il n'est donc plus resté à la S3P, comme activité, que la possibilité de louer à la CCISM les infrastructures dont elle était propriétaire.

La société S3P est par conséquent restée « une coquille vide » jusqu'en novembre 2009, date à laquelle la Polynésie française a décidé de lui déléguer l'exploitation du marché d'intérêt territorial des produits de la mer du port de pêche de Papeete.

La chambre territoriale des comptes, à l'occasion de l'examen de la gestion des programmes de pêche et d'aquaculture de la Polynésie française pour les exercices 1998 à 2006, avait procédé à l'analyse des dispositifs mis en place pour asseoir cette politique dans un secteur socioéconomique de première importance.

Elle avait pu porter un jugement sur les données générales de la pêche, et en particulier sur fait que cette activité était « en nette perte de vitesse », au vu des quantités pêchées.

Elle avait aussi caractérisé comme suit, dans son rapport d'observations définitives du 30 juin 2008, la place et le rôle tenus par la S 3 P :

« (...) Une autre société d'économie mixte, la SEM S3P, aurait mérité un contrôle plus resserré qui aurait permis de réunir plus tôt des éléments objectifs plaidant pour la dissolution de la coquille vide qu'elle est progressivement devenue...

Son activité est purement comptable et financière. Elle se limite à l'encaissement des redevances et loyers conventionnels et au paiement du service de gestion rendu par la CCISM. Aucun salaire, ni jeton de présence n'est versé.

Dans ce contexte particulier, le retard des versements de loyers dus par la CCISM par rapport aux dates de paiement provoque mécaniquement des déficits comptables et des difficultés pour régler les redevances d'occupation à la Polynésie française. Ainsi, alors que le vrai débiteur était la CCISM, 47 MF CFP étaient artificiellement dus à la collectivité d'outre-mer par la société d'économie mixte S3P. Dès la fin 2005, les autorités polynésiennes, devant cette situation inutilement compliquée, avaient décidé de dissoudre la société. En novembre 2006, une assemblée générale devait statuer sur la cessation d'activité de la société d'économie mixte S3P dans le cadre d'une révision complète des modalités de gestion du Port de pêche qui impliquait de nouvelles relations avec la CCISM. Toutefois, les circonstances politiques n'ont pas, jusqu'à présent, permis de passer aux actes. La dissolution de cette société à l'utilité incertaine contribuerait pourtant à rendre plus lisible la gestion des installations portuaires en supprimant un intermédiaire superflu. »

Le présent contrôle intervient donc après une longue période de mise en sommeil de la société. Mais, alors que l'on pouvait s'attendre à une décision de dissolution de la structure, la collectivité d'outre-mer, lui a confié cette fois la pleine responsabilité de la gestion du port de pêche de Papeete, mission pour laquelle elle avait été créée quinze ans plus tôt.

3. Des comptes qui reflètent les changements intervenus à compter de 2009

3.1 La période 2005/2007 a connu une activité des plus réduites

En F CFP

compte S3P	2005	2006	2007
Production vendue de biens			
Production vendue de services	19 434 000	13 950 000	12 000 000
Reprises sur amort. Et prov.			
Autres produits			360
Produits d'exploitation	19 434 000	13 950 000	12 000 360
Autres achats et ch. Externes	10 211 491	2 010 118	1 295 472
Impôts et taxes	865 413	105 480	105 480
Salaires et traitements			
charges sociales			
dotations aux amortis.	8 473 396	8 092 193	7 632 170
dotations aux prov. Sur actif circulant			
dotations aux prov. Pour risques et ch.	3 831 000	4 781 000	
autres charges			1 140 000
Total ch. Exploitation	23 381 300	14 988 791	10 173 122
Résultat d'exploitation	- 3 947 300	- 1 038 791	1 827 238
Charges financières			
Prod. Except. Sur op. de gestion		17 233	
Subvent° équipement virées au résultat	6 968 436	6 805 422	6 468 436
Reprises sur provis°	1 444 560	1 444 560	1 444 560
Total produits exceptionnels	8 412 996	8 267 215	7 912 996
Ch. Except. Sur op. de gestion		206 028	128 960
Ch. Except. Sur op. de capital			
Dotat° except. Aux amortis. Et aux prov.	1 444 560	1 444 560	1 444 560
Total charges exceptionnelles	1 444 560	1 650 588	1 573 520
Résultat exceptionnel	6 968 436	6 616 627	6 339 476
Impôt sur les bénéfices	97 170	1 289 600	2 488 500
Total des produits	27 846 996	22 217 215	19 913 356
Total des charges	24 923 030	17 928 979	14 235 142
Résultat	2 923 966	4 288 236	5 678 214

Durant les années 2005 à 2007, la société s'est bornée à louer à la CCISM des locaux équipés lui appartenant.

Le loyer était fixé à 12 millions de F CFP par an, 2 100 000 F CFP pour la location du bâtiment, et 9 900 000 F CFP au titre de la location des équipements. A ces loyers, s'en sont ajoutés d'autres, en 2005 et 2006, pour la location du Fare Tautai à la CCISM, et d'autres locaux à la société Tahiti Island Fish.

Les résultats sont, sur cette période, positifs, en raison du virement au compte de résultat de subventions d'équipement versées par la Polynésie française.

3.2 La période récente (2008-2010) témoigne d'un redémarrage des activités

Alors que la S3P avait d'emblée choisi de sous traiter la quasi-totalité de sa mission, la collectivité d'outre-mer, après lui avoir retiré la délégation de service public qu'elle détenait depuis 1994, pour l'attribuer en 2005 à la CCISM, a décidé de lui confier à nouveau la gestion du marché d'intérêt territorial et du Port de pêche³.

De façon coordonnée, le Port autonome de Papeete en a fait de même pour ce qui le concerne, au début de l'année 2011, en lui déléguant les activités portuaires, telles que l'amarrage et la vente de certaines prestations aux bateaux, dans le périmètre du port de pêche.

Il s'ensuit un transfert d'activité de la CCISM à la S3P qui modifie bien sûr sensiblement les données financières et comptables enregistrées jusque là par la société.

En F CFP			
Comptes S3P	2008	2009	2010
Production vendue de biens		14 459 086	74 392 928
Production vendue de services	7 000 000	10 972 777	63 615 037
Reprises sur amort. Et prov. autres produits	2 394 560	1 490 880	5 466 911
			2 150 434
Produits d'exploitation	9 394 560	26 922 743	145 625 310
Autres achats et ch. Externes	1 302 569	16 135 842	97 266 566
Impôts et taxes	105 480	2 137 327	1 684 820
Salaires et traitements		9 199 816	56 419 899
charges sociales		2 169 620	13 486 373
dotations aux amortis.	7 007 237	6 803 904	7 539 126
dotations aux prov. Sur actif circulant		996 355	1 113 312
dotations aux prov. Pour risques et ch.	1 573 857	3 808 846	9 727 838
autres charges	950 000		1 087
Total ch. Exploitation	10 939 143	41 251 710	187 239 021
Résultat d'exploitation	- 1 544 583	- 14 328 967	- 41 613 711
Charges financières	130 323	94 138	948 951
Prod. Except. Sur op. de gestion	2 222 389	2 053 726	57 676 670
Subvent° équipement virées au résultat	6 036 404	5 950 000	5 950 000
Reprises sur provis°			
Total produits exceptionnels	8 258 793	8 003 726	63 626 670
Ch. Except. Sur op. de gestion	278 250	564 284	3 059 016
Ch. Except. Sur op. de capital	1 945 393	6 563	
Dotat° except. Aux amortis. Et aux prov.			
Total charges exceptionnelles	2 223 643	570 847	3 059 016
Résultat exceptionnel	6 035 150	7 432 879	60 567 654
Impôt sur les bénéfices	1 384 200	127 159	3 550 800
Total des produits	17 653 353	34 926 469	209 251 980
Total des charges	14 677 309	42 043 854	194 797 788
Résultat	2 976 044	- 7 117 385	14 454 192

³Cette décision est intervenue alors que la chambre territoriale des comptes, dans son rapport de juin 2008, avait souligné l'intérêt du projet de dissolution de la S3P, peu de temps avant que le rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française de septembre 2010 (rapport BOLLINET) ne préconise sa suppression (paragraphe 2.2.2.1 page 13).

3.3 Malgré un chiffre d'affaires en hausse, les charges ne sont pas couvertes

La S3P avait cessé les locations diverses dès le second semestre 2006, seul subsistant le bail consenti au bénéfice de la CCISM.

La résiliation de ce dernier contrat avec effet au 1er août 2006 a provoqué une baisse du chiffre d'affaires, de 12 000 000 F CFP en 2007 à 7 000 000 F CFP en 2008.

En revanche, le démarrage des activités de gestion du Port de pêche a généré en 2009 et surtout 2010 un niveau de recettes de vente de biens et services très supérieur à celui des exercices précédents.

L'exercice 2009, qui n'a connu que deux mois d'activité, enregistre un chiffre d'affaires de 25 431 863 F CFP. En année pleine, l'exercice 2010 totalise un montant du chiffre d'affaires d'un peu plus de 138 millions de F CFP.

Cependant, le niveau des charges d'exploitation a été supérieur à celui des recettes dès le démarrage de l'exploitation : plus de 41 millions de F CFP de charges en 2009 et plus de 187 millions de F CFP en 2010, contre respectivement 27 millions et 145 millions de produits d'exploitation⁴.

Si, malgré cela, le résultat est positif de 14 454 192 F CFP en 2010, cette donnée doit être précisée, en opérant la distinction entre les résultats courants et les résultats exceptionnels.

En effet, le déficit d'exploitation de – 41 613 711 F CFP est plus que compensé par la constatation de produits exceptionnels supérieurs à 63 000 000 F CFP.

Pour l'essentiel, ces produits représentent la remise gracieuse par la Polynésie française de loyers impayés dus par la S3P pour les exercices 1997 à 2005.

3.4 L'assemblée générale de la S3P a pris diverses initiatives pour assainir la situation de la société

Au cours des exercices 2010 et 2011, l'assemblée générale de la S3P a pris plusieurs décisions d'ordre comptable et financier, visant à mettre à jour et à régler certaines situations pendantes.

Toutefois, ces initiatives mettent largement à contribution la collectivité de la Polynésie française dont la S3P ne parvient pas à s'autonomiser.

⁴ Ces données sont comparables en recettes à celles mises en évidence dans les comptes de la CCISM lorsqu'elle gère le port. Elles sont toutefois supérieures pour les charges.

La demande de remise gracieuse des loyers impayés à la collectivité de la Polynésie française, pour la période 1997-2005, remonte à 2008, mais n'a été accordée qu'en 2010, et prise en compte au titre de ce seul exercice.

Parallèlement, la S3P a conclu un accord transactionnel avec la CCISM dans le but de permettre le déblocage d'une situation de refus de règlement des loyers dus par la chambre consulaire.

La CCISM arguait en effet d'une dette ancienne de la S3P, en ce qu'elle avait repris les dettes de l'EVAAM, ces montants correspondant à des loyers non honorés entre janvier 2002 et juin 2003.

Cet accord, qui a arrêté la dette de la CCISM à 84 000 000 F CFP, après compensation, a permis un premier versement de 42 millions de F CFP sur l'exercice 2010.

La décision d'augmentation du capital de la S3P a été prise par l'assemblée générale réunie le 22 octobre 2010.

Elle prévoit l'émission de 1 272 actions nouvelles, afin de doubler le montant du capital, et, par conséquent, de le porter à 25 440 000 F CFP.

Au 31 décembre 2010, cette opération était toujours en cours.

Lors d'un conseil d'administration tenu en juin 2011, il a été reconnu par les administrateurs que les finances de la société ne permettraient vraisemblablement pas le remboursement à l'échéance d'une avance en compte courant de plus de 50 millions de F CFP consentie par la Polynésie française, et remboursable en principe au 15 septembre 2011.

L'une des solutions envisagées consisterait à obtenir la transformation de cette avance en actions, renforçant encore la place de la collectivité d'outre-mer dans la composition du capital (sa part serait alors de 62%).

Dans l'immédiat, la décision prise est une décision d'attente, la S3P demandant à la Polynésie française de maintenir la dette en compte courant, sur une période de 5 à 10 ans, en s'engageant à honorer le versement d'intérêts sur cette durée.

La dépendance de la SEML S3P vis-à-vis de la collectivité d'outre-mer reste donc importante et les solutions envisagées par les administrateurs tendraient encore à la renforcer.

4. Un contrat d'affermage déséquilibré

Le ministère des ressources de la mer a pris l'initiative de rédiger le texte de la convention réglant les rapports entre la Polynésie française et la société S3P.

Le texte définitif a été signé et enregistré en novembre 2009, moins d'un mois avant l'entrée en vigueur de la loi du pays n° 2009-21 du 7 décembre 2009 qui trace désormais le cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française et de ses établissements publics.

En effet, jusqu'à cette date, il n'existait pas de cadre défini, sauf par des délibérations prises ponctuellement dans des domaines spécifiques tels que les transports publics.

La loi du pays enrichit et précise les conditions dans lesquelles les délégations de service public (DSP) peuvent être prises par les personnes publiques.

Comme le rappelait le rapporteur du projet devant l'assemblée, ce texte est venu fort opportunément compléter les dispositions prises lors de la modification de la loi organique en décembre 2007, en vue d'assurer une plus grande transparence des interventions économiques de la Polynésie française.

Sur ce point précis, la loi du pays a retenu les principes de la publicité obligatoire et de la mise en concurrence des DSP, inspirés de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite loi SAPIN.

A un mois près, la prise en considération de la loi du pays aurait eu très vraisemblablement pour effet d'améliorer tant la rédaction de la convention que le contenu des relations entre les parties au contrat.

4.1 Des précisions devraient être apportées aux dispositions conventionnelles

L'objet de la convention est exposé dans son l'article 1^{er}. Il en ressort que la mission de la S3P est d'exploiter des biens immobiliers qui constituent le port de pêche, et de gérer le marché d'intérêt territorial.

Ces dispositions sont reprises dans des termes identiques à l'article 1^{er} du cahier des charges.

Il s'agit là d'une définition minimale de ce qui est attendu du délégataire.

Aucune précision n'est apportée sur les objectifs à atteindre, ni sur le périmètre exact de la mission confiée au délégataire.

En particulier, on peut par exemple s'interroger sur le sens à donner à l'expression générique « gestion du marché » d'intérêt territorial.

En effet, les services habituellement rendus par ce type de structures, sont extrêmement variables, et dépendent des contextes et besoins locaux, les services de gestion collective devant s'adapter aux caractéristiques des produits distribués par le marché. De même, il est couramment admis que ces marchés assument aussi des responsabilités d'amélioration de la qualité environnementale et de sécurité sanitaire.

La rédaction de l'article 1^{er} paraît donc insuffisante, et très en deçà des mentions figurant au rapport de présentation des caractéristiques des prestations tel que la loi du pays les prévoit.

Cette définition sommaire des missions s'accompagne d'une présentation tout aussi succincte des obligations des parties au contrat.

L'article 4 de la convention définit les obligations de l'autorité délégante en termes très généraux (remise des biens affectés à l'exploitation en bon état), et se réfère, pour davantage de précisions, au cahier des charges.

Ce dernier document, s'il s'efforce de détailler les opérations relevant de l'exploitant, ne donne pas de ligne directrice suffisamment claire.

Parallèlement, les obligations du fermier sont sommairement définies comme relevant d'une obligation générale d'entretien des biens affermés, et de suivi des travaux programmés dans l'enceinte du port de pêche.

Si cette dernière formalité semble bien respectée, le manque de précision sur ce qui relève du renouvellement, du renforcement, de l'entretien ou de la réparation peut compromettre la qualité des conditions dans lesquelles le contrat doit s'exécuter.

Une répartition faisant appel par exemple aux critères retenus pour affecter les charges d'entretien entre bailleur et preneur serait vraisemblablement plus opérante.

D'une façon générale, la définition des rapports entre l'autorité délégante et le fermier gagnerait à être précisée dans le cahier des charges.

4.2 Les dispositions de la convention régissant les aspects financiers sont critiquables

Dans le cas précis de cette convention, il apparaît que le mécanisme de fixation des redevances a pour objet principal d'assurer la maîtrise du tarif à l'autorité délégante, au détriment de l'équilibre économique de l'exploitation, et, le cas échéant, en méconnaissance des principes généraux des contrats d'affermage.

Par ailleurs, les principes de tarification retenus dans le cadre de la convention ne paraissent pas pertinents.

L'attribution de la délégation ne s'est pas faite sur des critères économiques.

Le montage retenu par l'autorité délégante n'a pas cherché à déterminer quelles étaient les conditions nécessaires à l'atteinte de la rentabilité des activités.

Le choix du candidat par l'autorité délégante doit se fonder notamment sur l'appréciation de la rentabilité de son offre, la présentation d'un compte d'exploitation prévisionnel constituant la forme habituelle de cette vérification préalable à l'attribution de la délégation.

Dans la mesure où il n'y a pas eu de mise en concurrence, ni de demande de présentation d'une offre, il n'y a pas eu de vérification de la viabilité du projet.

Au contraire, les conditions de financement ont été posées par la Polynésie française, semble-t-il sans aucune discussion de ce point particulier.

Les hypothèses retenues ne recherchent pas l'équilibre des comptes de la délégation.

La question de l'équilibre financier de la convention est abordée dans les articles 6, 7 et 8 du contrat d'affermage du 3 novembre 2009.

L'équilibre est assuré, comme il convient dans le cadre d'un contrat d'affermage, par la perception du prix payé par l'usager, qui doit assurer la couverture de l'ensemble des charges incombant au fermier, y compris sa rémunération.

Dans le cas d'espèce, trois dispositions spécifiques encadrent ce principe général :

- la Polynésie française fixe les tarifs ;
- le fermier est dispensé du versement d'une redevance ;
- si le montant des redevances ne permet pas au fermier une gestion équilibrée, l'autorité délégante devra opérer un versement compensatoire.

Ces dispositions sont critiquables et contreviennent en partie aux principes découlant du régime juridique de l'affermage.

Le mode de fixation des tarifs relève d'un grand dirigisme, et ignore la réalité des prix de revient, comme celle du fonctionnement du marché.

Les tarifs sont arrêtés en conseil des ministres et doivent en principe évoluer chaque année par indexation sur la moyenne arithmétique de trois indices.

Il est cependant remarquable de constater que les bases de départ de cette tarification n'ont donné lieu à aucune évaluation, et, qu'en pratique, elles ne font que prolonger celles retenues les années antérieures, lorsque l'exploitation était confiée à la CCISM, dans un contexte de pertes régulières et importantes d'exploitation.

La formule de révision du tarif, présentée conventionnellement comme étant d'application automatique, n'est guère satisfaisante.

Techniquement, le calcul d'une moyenne arithmétique de pourcentages d'évolution des trois indices retenus n'est pas représentatif de la structure des coûts d'exploitation de la société.

Par ailleurs, le caractère automatique de sa prise en compte annuelle a été d'emblée ignoré par l'autorité délégante, qui, potentiellement par cette abstention, contribue à l'apparition de résultats déficitaires.

La dispense de versement d'une redevance du fermier à l'autorité délégante pose la question de la pérennité du patrimoine.

Si les installations sont apportées gracieusement à l'exploitant par la personne publique, leur entretien et leur amortissement sont néanmoins nécessaires et sont habituellement assurés par le versement d'une redevance appelée la « surtaxe d'affermage », prélevée sur les usagers par le fermier en plus de sa rémunération.

En disposant (article 7 de la convention) que le fermier est dispensé du versement à l'autorité délégante de quelque redevance que ce soit, ladite autorité laisse entière la question du renouvellement des immobilisations, et se crée pour l'avenir une charge importante qu'elle n'a pas même évaluée.

Alors que l'article 5 de la convention d'affermage en fait explicitement état (« *le fermier exploite l'activité qui lui est déléguée à ses risques et périls* »), la collectivité ne devrait pas avoir l'obligation de lui garantir automatiquement ni les recettes, ni l'équilibre de son activité.

Or le dispositif adopté prévoit explicitement que l'autorité délégante devra opérer un versement compensatoire au profit du fermier, dès lors que le montant des redevances ne lui permet pas une gestion équilibrée du service.

Le même article précise en outre, ce qui est conforme au droit, que le déséquilibre de la gestion, lorsqu'il découle du refus de l'autorité délégante d'indexer le montant des redevances, comme la convention le prévoit, donnera lieu à compensation.

Dès l'exercice 2010, ce cas de figure s'est réalisé, et, jusqu'à présent, la collectivité d'outre-mer, n'a pas donné suite à la demande tout à fait fondée en droit de la S3P de bénéficier de la compensation.

La Polynésie française a mis en place des dispositions visant à alléger artificiellement les charges incombant aux usagers.

Elle a choisi d'organiser un dispositif très dirigiste qu'elle contrôle. Ce faisant, par son action, elle déséquilibre la gestion des activités du délégataire et provoque un résultat déficitaire qu'elle doit assumer.

De ce fait, la société gestionnaire du port de pêche est déresponsabilisée et cette situation montre les limites de la construction telle qu'elle résulte des pratiques et arbitrages rendus.

Le choix reste à faire entre une gestion publique, permettant le cas échéant le versement de subventions, et une gestion privée dans laquelle le délégataire exploite à ses risques et périls.

5. Le financement des activités doit évoluer

5.1 Les tarifs sont appréhendés de façon rudimentaire

La question de la tarification est centrale, puisque, d'une part, elle conditionne la rémunération du fermier et l'équilibre de son exploitation, et d'autre part, elle contribue directement à fixer le niveau de charges imputable aux pêcheurs et aux mareyeurs.

Deux grands modèles de tarification peuvent être distingués dans l'organisation du financement des ports de pêche :

- un système de taxation, comportant principalement une taxe d'équipement représentative des fonctions portuaires, et une taxe de criée, destinée à financer les fonctions de mise sur le marché du poisson.

- un système davantage axé sur le paiement du service rendu.

Le système adopté par la convention d'affermage du port de pêche de Papeete passée avec la collectivité d'outre-mer, participe plutôt du second modèle.

Dans le cadre de la convention passée avec la Polynésie française, les sources de revenus du fermier sont limitativement énumérées dans l'arrêté de fixation du tarif.

Si la convention d'affermage prévoit pour lui la possibilité d'offrir des prestations accessoires, sous réserve d'en obtenir l'autorisation au préalable, ces dernières sources de revenus sont considérées comme devant rester marginales.

Ne figurent en annexe au contrat d'affermage (annexe 3) que des rubriques très génériques, et dépourvues de valorisation.

Les sources de revenus pour le fermier, fixées par l'annexe à la convention d'affermage, sont présentées comme étant le « catalogue des services » et sont regroupées sous neuf rubriques :

- Aide au débarquement des bateaux ;
- Gestion de la criée ;
- Traitement des déchets ;
- Location du site ;
- Entretien du site ;
- Sécurité du site ;
- Vente directe ;
- Assistance à la gestion ;
- Distribution de glace.

Cette nomenclature présentant les redevances est succincte, et la formulation de plusieurs d'entre elles a conduit les gestionnaires du port à les ignorer, faute de parvenir à donner un contenu opérationnel à ces rubriques, pourtant représentatives de prestations, et, partant de revenus, destinés à équilibrer la gestion de la structure.

De façon assez surprenante, le conseil d'administration ne semble pas s'être inquiété de ces pertes de recettes, a priori importantes.

Il s'agit des tarifs suivants :

- Location du site ;
- Sécurité du site ;
- Entretien du site ;
- Assistance à la gestion.

La nomenclature des tarifs, peu détaillée, ne permet pas d'opposer de façon certaine une facturation aux usagers du port.

En effet, si l'on ne retient que les tarifs activés par l'exploitant, cinq rubriques sont censées à elles seules recouvrir l'ensemble des services rendus et facturés.

Les services assurés par la S3P sont des prestations apportant peu de valeur ajoutée, et restant à la périphérie de son activité.

S'agissant de la S3P, la tarification recouvre essentiellement des prestations de base peu sophistiquées.

Au terme de l'exercice 2010, la structure des recettes souligne cette caractéristique :

Déchargement des bateaux :	7.61%
Distribution de glace :	55.17%
Traitement des déchets de poissons :	6.63%
Locations de locaux ou équipements :	30.59%

Dans ce système, le lien entre la rémunération de l'exploitant et le niveau d'activité du port reste faible, et surtout rudimentaire.

La rémunération du service rendu est pratiquement indépendante de la valeur des produits de la pêche, la rémunération consistant en effet à facturer au poids les quantités de poissons débarquées.

Le montant appliqué, de 5 francs/kg, ne génère qu'une recette modeste, même si les quantités déclarées augmentent du fait de la mise en place depuis le début de l'année 2011 d'une organisation visant à accroître le contrôle des quantités débarquées.

Ce système de facturation se révèle totalement dépendant des quantités débarquées et déclarées, sans prise en compte de la valeur des pêches.

Une prise en considération de leur valeur aurait pour effet d'intégrer les variations de prix, qui permettrait de compenser les baisses en volume lorsqu'elles interviennent.

5.2 La recherche de l'équilibre financier incite les administrateurs à prôner une majoration généralisée et une extension des tarifs

Le contrat d'affermage conclu avec le Port autonome, à compter du 1^{er} janvier 2011, a étendu le champ des secteurs soumis à une facturation, en valorisant les mises à disposition d'emplacements et les services rendus aux pêcheurs.

Ces services concernent les fournitures d'eau, d'électricité, l'évacuation des déchets, ainsi que les droits d'amarrage.

Le nombre restreint des tarifs réellement appliqués dans le cadre du contrat d'affermage avec la Polynésie française, ainsi que la faible technicité des prestations dont ils sont représentatifs, ont conduit à la proposition par les administrateurs, d'une majoration généralisée des tarifs. Ces propositions résultaient du constat d'un déséquilibre général entre les produits tirés des prestations assurées, et des charges générées par leur mise en œuvre.

C'est lors de sa séance du 9 juin 2011 que le conseil d'administration de la S3P a approuvé, à l'unanimité, les mesures présentées par le directeur général, en vue d'assurer le retour à l'équilibre des comptes de la société.

Le dispositif retenu, est principalement centré, d'une part, sur l'augmentation des tarifs existants, et, d'autre part, sur une valorisation des installations et outillages jusqu'alors demeurés en dehors du champ de la facturation.

En revanche, les catégories de tarifs inutilisés ne sont pas davantage prises en compte.

Ces propositions résultaient d'une approche analytique des activités, faisant ressortir, par section d'analyse, correspondant aux catégories tarifaires, les recettes et les dépenses.

RESULTATS 2010 PAR CENTRE DE PROFITS (hors chambres froides de l'aéroport)							
Rubriques	BML	BME	DEBARQUEMENT	DECHETS	TR GLACE	BLOG	TOTAL
PRODUITS	12 193 816	31 589 465	10 069 762	9 533 523	78 474 123	2 528 216	144 388 905
Vente de glace					52 120 821		52 120 821
Compens. Glace					22 272 107		22 272 107
tunnel Congélation						109 191	109 191
Branchement ligne container						136 364	136 364
Redevances			9 504 417				9 504 417
Prestation				9 042 904			9 042 904
Locations Chambres froides						2 100 000	2 100 000
Location Containers (sec)							-
Loyers	11 539 872	29 945 883					41 485 755
autres	653 944	1 643 582	565 345	490 619	4 081 195	182 661	7 617 346
CHARGES	16 369 036	32 933 086	21 464 655	16 928 048	90 933 843	9 559 305	188 187 973
Etudes et prest. Services			368 490				368 490
Electricité	1 263 581	7 671 452	462 186	-	41 538 695	1 752 253	52 688 167
Eau	693 031	573 684			1 197 061	288 918	2 752 694
Fourn. D'entr. Et petit équip.		886 929	-	1 133 709	684 026		2 704 664
Entretien/maintenance	2 626 228	3 444 238	456 872	-	9 222 431	1 269 670	17 019 439
Evacuation déchets				7 788 997			7 788 997
Primes Assurances						1 364 717	1 364 717
Masse salariale							-
<i>ménage</i>							9 015 955
<i>Agents</i>	9 015 955						33 600 663
<i>Gardiens</i>		12 261 383			21 339 280	1 993 101	1 993 101
<i>Décehts</i>				2 784 426			2 784 426
<i>Débarquement</i>			17 734 599				17 734 599
<i>Administration</i>				2 784 426		1 993 104	4 777 530
Autres charges	1 171 714	3 987 941	994 748	1 180 090	6 501 039	429 772	14 265 304
Dotations amort./prov	1 520 049	3 905 807	1 376 684	1 194 718	9 938 213	444 805	18 380 276
Charges financières	78 478	201 652	71 076	61 682	513 098	22 965	948 951
RESULTAT ANALYTIQUE	- 4 175 220	- 1 343 621	- 11 394 893	- 7 394 525	- 12 459 720	- 7 031 089	- 43 799 068

Toutes les activités ressortent en déficit, et justifient pour l'administration de la société, un relèvement général des bases de tarification.

Même si elle s'en approche, cette décomposition analytique ne recouvre pas exactement les chiffres du compte de résultats. Cette présentation perfectible constitue malgré cela un progrès, et permet à la S3P de se mettre aussi sur ce point, en conformité avec les principes édictés par la convention d'affermage.

Au vu de ces données, le conseil d'administration a approuvé les propositions d'augmentation suivantes :

Tour à glace :

- Augmentation de 2 F CFP/Kg de glace portant le tarif de 10 à 12 F CFP/Kg ;
- Impacts financiers estimés a +15 MF CFP en année pleine.

Débarquement :

- Mise en place du dispositif de vente à la criée ;
- Obligation de débarquer au quai n°02 ;
- Impacts financiers estimés : + 2,5 MF CFP et des volumes multipliés par 2 voir 2,5.

Déchets :

- Dans l'immédiat, baisse du coût d'évacuation de 1,5 F CFP/Kg ;
- Dans un futur, évacuation gratuite, baisse de la redevance ;
- Impacts financiers estimés : économie de 1,5 MF CFP.

Bâtiment mareyage export ou B.M.E.

- Augmentation de 100 F CFP au m² pour les ateliers portant le tarif de 700 à 800 F CFP/m² ;
- Augmentation de 200 F CFP par m² pour les bureaux portant le tarif de 1 500 à 1 700 F CFP/m² ;
- Facturation individuelle de l'eau ;
- Abaissement des charges communales de 17 à 10 % ;
- Impacts financiers estimés : +3,3 MF CFP et une économie d'eau de 1,2 MF CFP en année pleine.

Bâtiment mareyage local ou B.M.L.

- Augmentation de 100 F CFP au m² pour les ateliers portant le tarif de 700 à 800 F CFP/m² ;
- Augmentation de 200 F CFP par m² pour les bureaux portant le tarif de 1 500 à 1 700 F CFP/m² ;
- Facturation individuelle de l'eau ;
- Abaissement des charges communales de 17 à 10 % ;
- Impacts financiers estimés : +0,7 MF CFP et une économie d'eau de 1,0 MF CFP en année pleine.

Bâtiment logistique

- Mise en service des infrastructures après réhabilitation ;
- Impacts financiers estimés : +6 MF CFP en année pleine.

Chambres froides de l'aéroport

- Location mensuelle à 30 000 F CFP ;

Délégation de service public

- Impacts financiers estimés : + 7 MF CFP en année pleine.

La recherche de l'acceptation par les payeurs de ces hausses doit conduire le conseil d'administration à bien apprécier les niveaux de prix pratiqués, toutes choses égales par ailleurs, en essayant de les comparer à ceux appliqués par d'autres prestataires.

Elle dépend aussi de l'acceptation de ces hausses par le conseil des ministres, ce qui n'est pas garanti puisque l'autorité de tarification n'a toujours pas accédé à la demande de la S3P, pas plus qu'elle n'a procédé à l'indexation automatique prévue à l'article 6 de la convention d'affermage.

L'inertie dont fait preuve l'autorité délégante est incompatible avec le pilotage d'une activité traditionnellement déficitaire qui nécessite des prises de décision univoques et rapides sur toutes ces questions que la Polynésie française a explicitement décidé de se réserver.

5.3 Les conditions d'atteinte de l'équilibre ne sont pas réunies

Malgré le peu de recul dont on dispose sur la gestion de la S3P depuis qu'elle est titulaire des deux contrats d'affermage de la Polynésie française et du Port autonome, il est légitime de s'interroger sur la pertinence des options prises par le conseil d'administration et l'assemblée générale de la S3P, en vue de parvenir à l'équilibre.

En effet, les données recueillies sur le compte 2011 indiquent que la société termine l'année avec un résultat négatif de - 12 518 951 F CFP, les recettes totales ayant progressé de 6% par rapport à 2010 et les charges de 20%.

Evolution des produits 2010 - 2011

(En F CFP)

	Au 31/12/2010	Au 31/12/2011
Chiffres d'affaires nets :	138 007 965	185 199 865
Subvention d'exploitation :		20 000 000
Reprise sur amort. et prov.	5 466 911	11 172 028
Autres produits	2 150 434	52
Total produits d'exploitation	145 625 310	216 371 945
Produits exceptionnels	63 626 670	6 072 384
Total des produits	209 251 980	222 444 329

S'agissant des produits, il est à noter la bonne performance du chiffre d'affaires réalisée en 2011 (+ 34% par rapport à 2010). Cette augmentation s'explique par une amélioration des facturations auprès des utilisateurs des services du port de pêche⁵, et par des prestations nouvelles telles que les droits d'amarrage (+ 31,3 MF CFP en 2011) ou les locations de conteurs (+ 4,2 MF CFP en 2011).

Pour sa part, le total des produits de la S3P reste toutefois inférieur à la prévision budgétaire faite pour 2011 (230 687 506 F CFP), la subvention d'exploitation reçue (20 MF CFP) ne couvrant pas la diminution des produits exceptionnels (-60 MF CFP).

⁵ Exemple : redevance de débarquement 7 606 747 F CFP en 2010 et 14 385 616 F CFP en 2011, soit 89 % de plus.

Evolution des charges 2010-2011

(En F CFP)

	Au 31/12/2010	Au 31/12/2011
Autres achats et charges externes	97 266 566	123 564 429
Impôts et taxes	1 684 820	1 272 670
Charges de personnel	69 906 272	70 415 452
Dotations aux amort. Et prov.	18 380 276	26 449 098
Autres charges	1 087	9 952 735
Total charges d'exploitation	187 239 021	231 654 384
Charges financières	948 951	964 237
Charges exceptionnelles	3 059 016	1 881 659
Impôt sur les bénéficiaires	3 550 800	463 000
Total des charges	194 797 788	234 963 280

Les charges d'exploitation ont augmenté de près de 24 % par rapport à 2010. Cette augmentation provient principalement des postes suivants :

- Eau : + 8,8 MF CFP
- Locations immobilières (délégation Port Autonome de Papeete) : + 13,5 MF CFP
- Collecte des déchets : + 3,9 MF CFP
- Dotation aux provisions pour dépréciation des créances : + 10,5 MF CFP
- Pertes sur créances irrécouvrables : + 7,8 MF CFP.

Le compte d'exploitation de 2011 confirme que les recettes arrêtées au niveau actuel sont structurellement insuffisantes pour financer l'ensemble des charges exposées par la structure.

Il s'agirait alors d'un problème d'atteinte de la masse critique, et, vraisemblablement, de niveau d'activité susceptible de justifier les coûts tels qu'ils ressortent de l'exploitation.

De plus, les perspectives de couverture des dépenses par les activités tarifées dépendent aussi en grande partie de la qualité du recouvrement et donc des encaissements effectifs des sommes facturées, les périodes précédentes ayant suffisamment montré la difficulté de parvenir à un taux de recouvrement satisfaisant.

Dans les comptes de 2011, la société, consciente de ce fait, a provisionné pour plus de 11,5 MF CFP et a constaté des pertes sur créances irrécouvrables à hauteur de 7,7 MF CFP. Par ailleurs, à l'actif du bilan 2011, sont inscrits 14,8 MF CFP de créances pour clients douteux ou litigieux.

En outre, la gestion de la CCISM, malgré une politique active de recouvrement, et la mise en œuvre de procédures de recouvrement sur injonction de payer, ou sur saisie bancaire, n'avait pas permis de réduire le stock des impayés qui se situait à un niveau équivalent à la moitié du chiffre d'affaires annuel.

Disposant d'une trésorerie confortable, la CCISM avait provisionné et fait face à ces décalages de trésorerie provoqués par la pratique courante, de la part des occupants, de ne pas payer les loyers.

Ce ne sera pas forcément le cas de la S3P qui ne dispose pas d'autant de liquidités.

6. Conclusions et recommandations

En raison du caractère structurel des déficits induits par la gestion du Port de pêche et du marché d'intérêt territorial, la chambre s'interroge sur l'adéquation du statut de SEML conféré à la S3P, qui ne peut durablement s'accommoder d'une gestion à perte. Si la collectivité d'outre-mer accepte le principe d'une gestion nécessairement déséquilibrée, elle devrait en tirer toutes les conséquences en reprenant en régie les activités exclusivement confiées à la S3P ou en créant un établissement public qui pourrait être subventionné. Si au contraire le principe d'une gestion privée de ces activités est maintenu, dans le cadre de délégations de service public à une SEML, la chambre recommande à la S3P :

- de faire préciser les missions exactes confiées au délégataire dans le cadre de la convention d'affermage ;
- de faire préciser les obligations respectives des parties concernant les réparations et l'entretien des biens affectés ;
- de faire valoir auprès de la Polynésie française, son droit à bénéficier de recettes lui permettant d'assurer l'équilibre de son exploitation ;
- de porter une attention particulière au recouvrement des recettes.

ANNEXE : Extrait du rapport d'observations définitives du 12 mars 2012 concernant la gestion du Port de pêche par la CCISM

« - 1.3.1 - La gestion du Port de pêche

La CCISM a été étroitement liée au développement de la filière Pêche, ainsi que le souligne l'ancien président CHANGUES. Mais cette implication ne la destinait pas nécessairement à assurer la gestion du Port de Pêche de PAPEETE.

- 1.3.1.1 - Chronologie des décisions ayant confié la gestion du Port de pêche à la CCISM

La CCISM n'avait pas particulièrement vocation à assumer la responsabilité de la gestion des activités du Port de pêche de Papeete, de gestion distincte de celle du Port autonome. En effet, une société d'économie mixte avait été créée en 1994 dans ce but.

Par la suite, cette société (la S3P) avait obtenu la concession de l'exploitation du marché d'intérêt territorial des produits de la mer et du Port de pêche par arrêté du conseil des ministres en date du 28 décembre 1994.

Comme l'arrêté du conseil des ministres lui en laissait la possibilité, de même que ses statuts, la S3P a, dès l'année suivante, sous-traité l'ensemble de ses activités à la CCISM qui les a acceptées en totalité.

Dans un second temps, la gestion par affermage du bâtiment de mareyage export et du réseau d'assainissement des eaux usées lui a été confiée, cette fois par la collectivité d'outre-mer, après signature d'un arrêté du 27 décembre 2002.

Au gré des prorogations de l'affermage, et en raison de l'extension des bâtiments ou équipements affectés à l'exploitation du Port de pêche, 15 arrêtés complémentaires sont intervenus, jusqu'au terme de cette délégation le 30 septembre 2009.

La délégation initiale devait courir jusqu'au 29 décembre 2003. La première prorogation, autorisée par l'arrêté n° 1959 CM du 29 décembre 2003 était de trois mois supplémentaires, et ne pouvait être renouvelée qu'une seule fois. D'autres prorogations ont néanmoins été autorisées, pour des durées limitées variables.

C'est ainsi que les prorogations intervenues en décembre 2003 et juillet 2009 l'ont été pour une durée de 3 mois. Celles de juin et décembre 2004, pour une période de 6 mois, et celle accordée en mars 2009 pour une durée de 4 mois.

Toutes ces conventions concernaient l'exploitation du bâtiment de mareyage « export », ainsi que celle du réseau des eaux usées.

Les conventions intéressant les chambres froides et les tours à glace, passées séparément, étaient d'une durée de trois ans ou parfois de quelques mois.

Une réelle incertitude s'est installée, alimentée par les reconductions répétées des conventions confiant la responsabilité du Port de pêche à la CCISM, pour des durées courtes et sans logique apparente.

Cette absence de visibilité témoigne surtout d'une grande indécision quant à la politique à conduire tant en ce qui concerne la durée de la délégation que l'étendue de son champ.

1.3.1.2 - Consistance des activités confiées à la CCISM

Sur ce point aussi, la Polynésie française n'a pas fait preuve d'une grande cohérence dans la sélection des activités rentrant dans le champ de compétence de la CCISM.

Au départ, figuraient dans l'arrêté de base la gestion par affermage du bâtiment de mareyage export et du réseau d'assainissement des eaux usées.

En 2004, a été ajoutée la gestion d'une première tour à glace, puis d'une une seconde en 2005.

Cette année là, la collectivité a rédigé une convention regroupant les activités concernées par l'affermage, tout en omettant d'y faire figurer la gestion du bâtiment de mareyage export, visé par l'arrêté de 2003.

En juillet 2008, un nouvel arrêté a retiré de l'affermage un certain nombre de locaux et les a réaffectés aux services de la Polynésie française.

L'étendue des missions a varié de façon continue et n'a pas permis de définir une stratégie cohérente.

A la lecture de l'arrêté du 29 juillet 2005, il ressort que ces délégations répétées, selon des termes et des modalités imprévisibles, avaient pour objet de confier la gestion des activités de pêche à la CCISM dans l'attente de la création d'un établissement public gestionnaire du Port de pêche. Cet établissement n'a pas été créé, mais ces perspectives particulièrement floues ont justifié le recours à des solutions hasardeuses et pénalisantes pour la CCISM.

Dans la mesure où il n'y a jamais eu de vision globale de ce qui était délégué, les conditions ne permettaient pas la conduite d'une exploitation équilibrée.

1.3.1.3. - Une exploitation constamment déficitaire

L'activité du Port de pêche a dégagé un résultat cumulé sur la période 1995-2009 de – 303 781 077 F CFP. Les charges ont été très supérieures aux produits, sauf en 1999 et 2004.

Résultats Port de pêche 1995 – 2004 :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Produits d'exploitation	34 974 123	34 860 683	61 861 710	59 020 043	76 299 077	88 199 366	95 132 683	102 356 002	112 609 751	137 794 265
Produits exceptionnels		250 000	100 000		2 543	75 207	12 676	1 452 823	2 552 158	17 099 395
Total produits	34 974 123	35 110 683	61 961 710	59 020 043	76 301 620	88 274 573	95 145 359	103 808 825	115 161 909	154 893 660
Charges d'exploitation	41 551 995	62 279 332	99 227 955	73 422 242	74 194 671	97 969 843	112 966 516	114 719 795	132 323 380	139 909 293
Charges financières		5 154		1 300	9 072	2 333	10 012			
Charges exceptionnelles	20 000		20 674	6 173 621		2 409 058	206 962	1 312 028	2 459 163	
Total charges	41 571 995	62 284 486	99 248 629	79 597 163	74 203 743	100 381 234	113 183 490	116 031 823	134 782 543	139 909 293
Résultat	- 6 597 872	-27 173 803	-37 286 919	-20 577 120	2 097 877	- 12 106 661	- 18 038 131	- 12 222 998	- 19 620 634	14 984 367

Résultats Port de pêche 2005 – 2009 :

	2005	2006	2007	2008	2009
Produits d'exploitation	120 606 841	110 931 889	130 398 810	133 901 423	119 449 828
Produits exceptionnels					4 503 496
Total produits	120 606 841	110 931 889	130 398 810	133 901 423	123 953 324
Charges d'exploitation	155 606 824	158 799 373	160 005 864	176 815 339	130 257 700
Charges financières					
Charges exceptionnelles	17 658		474 786	1 672 858	3 381 068
Total charges	155 624 482	158 799 373	160 480 650	178 488 197	133 638 768
Résultat	- 35 017 641	- 47 867 484	- 30 081 840	- 44 586 774	- 9 685 444

Il est à noter que le résultat déficitaire de la gestion de 2009 n'a concerné que neuf mois d'exploitation.

1.3.1.4. - Une délégation déséquilibrée

Les conditions de cet affermage n'ont pas permis de respecter sur la durée de la délégation, l'équilibre nécessaire entre les dépenses mises normalement à la charge du fermier, et une juste appréciation du prix opposable aux usagers.

Un rapport d'experts sur les ports de pêche, rendu au ministre de la pêche français en 2000, fixait à 10 ou 12 ans la durée à recommander pour ce type de délégation.

Dans le cas de la convention passée avec la CCISM, les durées étaient beaucoup plus courtes (1 an) et ont donné lieu à des prorogations prises dans l'urgence, et pour des durées tout aussi courtes.

Il est d'ailleurs étonnant de voir figurer dans le texte de la convention relative à l'exploitation de la tour à glace n° 1 de 2005, qu'il a été « décidé, à titre transitoire, de confier l'exploitation de la tour à glace 1, des deux fabriques de glace du bâtiment de mareyage export et des installations du bâtiment de mareyage local (...) à la CCISM (...) dans l'attente de la création d'un établissement public gestionnaire du Port de pêche de Papeete ».

Cette rédaction, pour le moins surprenante, puisqu'elle introduit un élément de précarité dans la formation des liens juridiques entre la CCISM et la Polynésie française, fait par ailleurs intervenir un nouveau partenaire virtuel (un établissement public) dont on discerne mal la place qui lui reviendrait dans le montage à venir.

La CCISM n'aurait pas dû accepter les conditions qui lui étaient faites. Elle aurait dû intégrer cette caractéristique dans les conditions économiques de l'exécution de ses obligations pour exiger la garantie d'une juste rémunération et d'un droit à l'équilibre du contrat.

Le prix des prestations offertes par la CCISM n'a pas davantage été négocié.

Les montants des redevances à appliquer par le fermier ont en effet été fixés par voie d'arrêté, sans aucune détermination des prix de revient des prestations délivrées. Bien que ces arrêtés aient prévu la possibilité « d'envisager chaque année une augmentation des seuls loyers », aucune évolution des prix n'a été pratiquée.

La rémunération du fermier est donc restée sur des bases inchangées sans prise en considération du fait que la CCISM subissait chaque année de lourdes pertes dans l'exploitation de cette activité.

Cette situation de déséquilibre presque constant de l'exploitation s'est réalisée alors même que le fermier ne réglait aucune charge à la Polynésie française.

Ce faisant, la collectivité d'outre-mer se privait non seulement d'une recette provenant du fermier qu'elle était en droit de faire figurer dans le contrat, mais aussi du reversement d'une surtaxe pouvant être prélevée sur les usagers et destinée dans de tels montages à assurer le renouvellement des immobilisations.

Par ailleurs, les réticences de certains mareyeurs à payer les redevances ont conduit à l'accumulation de dettes clients importantes qui sont susceptibles d'alourdir encore le poids des pertes occasionnées par cette exploitation.

L'actuel président, M. CHIN LOY, indique que ces difficultés de recouvrement s'expliquent en partie par « l'intervention permanente des pouvoirs publics et notamment des ministres qui se sont succédé ».

Mais l'inorganisation des régies de recettes et la faiblesse des procédures de recouvrement ont très certainement aggravé le manque à gagner pour l'exploitant, sans qu'il soit possible de le chiffrer.

Au 31 décembre 2009, année de cessation de l'exploitation par la CCISM, le montant des recettes non recouvrées auprès des clients du Port de pêche était de 115 441 634 F CFP. A la clôture 2010, il était encore de 10 746 557 F CFP. Alors que l'arrêt de l'activité aurait dû conduire à une accélération du règlement des impayés, les sommes concernées restent très importantes.

Dans le même temps, la CCISM a procédé à des décalages de paiement de ce qu'elle devait à la S3P pour un montant de 84 000 000 F CFP. Cette dette, qui a été arrêtée après la conclusion d'une transaction, est en cours de règlement.

Enfin, il est probable que l'absence d'obligation de passage par la criée de tous les poissons débarqués a privé le fermier d'une part non négligeable de son chiffre d'affaires.

A défaut de véritablement gérer ces activités, la CCISM a assuré un fonctionnement à minima des infrastructures, tout en provisionnant de façon importante ses créances douteuses, afin de faire face à l'insolvabilité de plusieurs de ses clients.

La gestion du Port de pêche a engendré des déficits élevés qui ont grevé les finances de la CCISM sans provoquer de sa part de prise de décision adaptée.

Le poids de ces pertes a été supporté par les patentés puisque ce sont les centimes additionnels, assis sur les patentes, qui ont équilibré le budget de la CCISM.

L'ancien président CHANGUES estime que le financement par la CCISM de ce déficit cumulé supérieur à 300 MF CFP constituait la contribution de la chambre consulaire au développement de la filière pêche. »



Le Président

N° **4310** / PR



Papeete, le

17 AOÛT 2012

à

**Monsieur le Président de la Chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française
BP 331 98713 Papeete
TAHITI**

Objet : Contrôle des comptes et examen de la gestion de la société d'économie mixte du port de pêche de Papeete (SEML 3P) pour les exercices 2005 à 2011.

Réf. : Votre courrier n°2012-0357.

P.J. : Courrier de la S3P en date du 3 août 2012.

Monsieur le Président,

Les remarques formulées par la Chambre Territoriale des Comptes dans le cadre du contrôle des comptes et de l'examen de la gestion de la société d'économie mixte du port de pêche de Papeete (SEML 3P) pour les exercices 2005 à 2011 sont tout à fait justifiées mais méritent pour certaines quelques éclaircissements de notre part. Je suis néanmoins tout à fait d'accord sur les principes généraux que soulèvent ces remarques et sur les recommandations proposées en fin de rapport.

Mon gouvernement considère le secteur primaire comme un moteur important du développement économique et social de notre pays. La filière pêche est ainsi considérée comme prioritaire et en particulier sa composante industrielle qui est basée sur le port de pêche de Papeete et qui a vu le jour il y a une quinzaine d'années.

Le port de pêche a été initialement construit pour pouvoir traiter près de 30.000 tonnes de poissons par an, dont 80% pour les marchés à l'export. Malheureusement, le développement de la flottille des thoniers s'est limité, pour diverses raisons, à une soixantaine de navires actifs qui produisent près de 6.000 tonnes de poissons par an, avec près de 80% de ce volume dédié au marché local.

Comme cela sera développé ci-dessous, la politique menée par le ministre des ressources marines vise à redévelopper le secteur et augmenter la production débarquée sur le port de pêche. Cependant, dans l'immédiat les armateurs doivent faire face aux mesures visant à professionnaliser le secteur avec en particulier l'application du statut des pêcheurs (depuis le 1^{er} janvier 2012) qui conduit à une augmentation de leur charge et à une révision de leur mode de fonctionnement. La filière nécessite toujours d'être soutenue directement et indirectement, et notamment au travers des services rendus sur le port de pêche de Papeete. A moyen terme, ces aides diminueront, les services rendus ne seront plus facturés à perte, et la gestion du port de pêche atteindra un équilibre financier.

Pacifique, Centre et Ouest et la Polynésie française, pour ne pas courir le risque de se voir condamnée à rester bloquée à son niveau d'exploitation actuel, se doit de relancer l'activité et la dynamique de ce secteur.

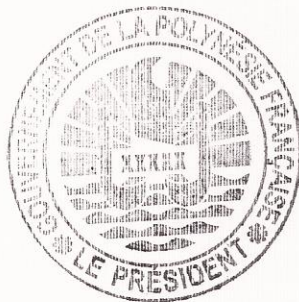
Mon gouvernement travaille à créer des conditions favorables pour que des opérateurs privés s'investissent dans le secteur, dans l'objectif d'augmenter de manière significative notre taux de prélèvement de la ressource. La politique que je mène devra contribuer à intensifier les flux de poissons débarqués sur le port de pêche de Papeete et à générer une plus grande activité. L'essentiel de cette nouvelle production sera écoulé sur les marchés exports.

Voici donc les éléments que je tenais à vous apporter. Ces éléments ne remettent pas en cause les conclusions et recommandations de votre étude mais apportent quelques éclaircissements sur les décisions passées. Je partage tout à fait les principes généraux formulés, et je veillerai à ce qu'à moyen terme, nous atteignons l'équilibre financier de ce port, sans subvention de la part du Pays. La SEML 3P a été réactivée dans l'objectif de devenir une société fonctionnant de manière autonome, néanmoins, j'espère que vous comprendrez l'accompagnement mis en place pour soutenir les professionnels du secteur. Cet accompagnement n'a pas vocation à être durable et je vous précise, pour finir, qu'une évaluation de l'impact de ces aides est programmée dans le courant de l'année 2013. Vous trouverez en pièce jointe à ce courrier, une copie du courrier du directeur de la SEML 3P, en complément des éléments apportés ci dessus.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguées.



Oscar, Manutahi TEMARU



La gestion du port de pêche avant 2009

Il a toujours été convenu avec la CCISM, et ce malgré la succession de petites conventions passées avec le Pays, qu'elle aurait en charge l'ensemble des infrastructures du port dédiées à la pêche thonière. Le suivi de cette gestion a montré depuis longtemps que seule la gestion de l'ensemble des infrastructures du port de pêche peut être financièrement équilibrée, principalement grâce aux tours à glace qui génèrent un chiffre d'affaire largement supérieur aux charges de fonctionnement directes, alors que les locations et autres services rendus sont déficitaires.

La gestion de ces infrastructures par la CCISM et en particulier leur entretien, a été plusieurs fois dénoncée par le service de la Pêche comme étant insuffisante. Certes le pays n'a pas été clair dans l'attribution des fonctions d'entretien de chaque partie, néanmoins, force a été de constater que la CCISM n'a jamais souscrit de contrat d'entretien courant sur quelque infrastructure que ce soit. La responsabilisation du fermier à l'égard des infrastructures qui lui avaient été confiées aurait mérité d'être plus claire dès le départ.

Ce manque d'entretien a engendré trop souvent des pannes qui ont pénalisé les professionnels (pêcheurs et mareyeurs) dans leur travail. Cet état de fait a détérioré les relations entre le gestionnaire et ses clients, ces derniers reprochant au gestionnaire ses services mal accomplis. Aussi, cette mauvaise gestion et la détérioration rapide des outils du port a conduit le pays à envisager la reprise en main de ses infrastructures. Différents projets avaient été étudiés, jusqu'à la création d'un nouvel établissement public qui aurait conduit à la dissolution de la SEML 3P. Néanmoins, le gouvernement en place en 2009, a finalement préféré reconduire la SEML 3P dans les fonctions qui lui avaient été initialement dévolues, avec la reprise de l'ancienne équipe de la CCISM et en mettant à sa tête un nouveau directeur.

Je tiens à rappeler que la CCISM n'a jamais présenté de comptabilité analytique relative à la gestion du port de pêche et que l'évaluation des tarifs et des mesures élaborées au sein de la convention d'affermage n'a jamais été clairement débattue avec le Pays. La comptabilité du port a toujours été confondue à la comptabilité générale de la CCISM et n'a jamais été détaillée poste par poste.

En ce qui concerne le barème des redevances établi à cette période, même si ce dernier est fixé en conseil des ministres, je tiens à préciser que jamais le pays n'a déterminé seul ces montants, et que la CCISM a toujours été consultée, voir poussée à nous proposer des tarifs qui lui permette d'atteindre l'équilibre financier. Si le dernier barème date de 2006, c'est que la CCISM n'a jamais jugé utile la révision de ces tarifs, certainement par manque de visibilité dans le déficit de sa comptabilité et dans la mauvaise coordination des services financiers du port de pêche et de la maison mère.

La gestion reprise en main par la SEML 3P à partir de fin 2009

La convention d'affermage

La convention d'affermage a effectivement été signée avant l'entrée en vigueur de la loi du pays n°2009-21 du 7 décembre 2009 qui a tracé le cadre des délégations de service public. Les obligations des parties telles que rédigées dans cette convention gagneraient en effet à être précisées

en ce qui concerne non seulement l'entretien des installations, mais d'une manière plus générale sur les objectifs à atteindre et sur le périmètre exact de la mission confiée au délégataire.

Etant donné le bilan largement déficitaire de l'ancien gestionnaire, le Pays aurait eu du mal à trouver un gestionnaire purement privé avec l'établissement d'une procédure de mise en concurrence, qui théoriquement apporte plus de lisibilité au projet et implique dès le départ le candidat dans la recherche de solutions menant à l'équilibre de cette gestion.

En ce qui concerne l'entretien, le pays a toujours considéré que les grosses réparations, sans que cela soit plus précis, étaient à sa charge, confiant au délégataire l'entretien courant de toutes les installations. Cette répartition des charges a toujours été sous entendue et comprise des différents directeurs qui se sont succédés mais mérite comme le mentionne votre rapport à être officialisée de manière plus précise. Nous gagnerions en efficacité si les clauses financières de la convention conduisaient à une exploitation responsable.

Le barème des redevances

Comme précisé précédemment, le barème est toujours fixé en concertation avec le fermier. La S3P a repris le barème précédemment élaboré par la CCISM, qui n'a certes pas évolué depuis 2006, sans même prendre en compte l'inflation. Il serait d'autre part judicieux, comme le précise votre rapport, de fixer une partie de ces redevances sur la valeur des produits de la pêche et non sur le poids débarqué comme cela se fait actuellement

La SEML 3P a réussi à préciser, contrairement à l'ancien gestionnaire, le coût de revient de chacun des services proposés sur le port de pêche ainsi qu'une révision de ce barème. De manière très simple, l'équilibre financier pourrait être atteint en augmentant de 2 Fcfp le kg de glace vendu aux pêcheurs et en renégociant les conditions de la convention d'affermage conclue avec le port autonome de Papeete.

Néanmoins, comme expliqué en liminaire, le secteur subit de profond changement dans son organisation avec la mise en application du statut du pêcheur et doit faire face aux augmentations de carburant récurrentes. Je veille ainsi à ne pas trop brutalement alourdir les charges que les professionnels doivent assumer et réserve ces augmentations au moyen terme.

Programmation de nouvelles activités

D'un autre côté, mes services techniques travaillent sur différents projets visant à générer de nouveaux centres de profit pour le gestionnaire, sans augmentation significative de ses charges, et sur la réduction de certaines charges de fonctionnement.

Mise en place d'un troisième système de production de glace

Le pays vient d'investir dans une troisième unité de production de glace pour le port de pêche. Cette unité, qui sera confiée de la même manière que les deux autres à la SEML 3P, permettra d'arrêter momentanément les deux autres systèmes de production afin de les réparer. Ce troisième poste de production de glace permettra de combler le manque récurrent de glace qui oblige les pêcheurs à décaler de quelques jours leurs campagnes de pêche mais également à augmenter les

recettes du gestionnaire sur ce poste, en permettant notamment d'augmenter les ventes au particulier qui génère beaucoup plus de bénéfice.

Aménagement de deux nouveaux ateliers de mareyage et réhabilitation du bâtiment « logistique »

Le secteur privé souhaite développer l'activité de mareyage par la préparation de plats prêts à consommer. Cette activité est aujourd'hui réalisée dans les bâtiments dédiés aux grossistes et à l'export, mais n'est pas compatible avec l'agrément sanitaire européen. Le pays a donc programmé l'aménagement de deux nouveaux ateliers, dans le rez de chaussée d'un bâtiment de 459m² confié à la SEML 3P par le port autonome au travers de la convention d'affermage (n°39/2010 du 22 décembre 2010). En complément, le bâtiment « logistique » appartenant à la SEML 3P a été rénové et devrait être de nouveau loué très prochainement. La mise en service de ces nouveaux ateliers et du bâtiment « logistique » ne devrait pas impacter les charges de fonctionnement actuelles du gestionnaire mais en contrepartie générer une source de profit supplémentaire. Le financement des 2 nouveaux ateliers est en cours d'élaboration et devrait en partie être supporté par l'Etat.

Aménagement photovoltaïque

La première des charges de fonctionnement du gestionnaire concerne le poste « électricité » essentiellement supportée par les 2 structures de production de glace (80% de la consommation électrique globale). Le projet d'installation de panneaux photovoltaïques destinés à alimenter les tours à glace permettrait une économie de plus de 20% des coûts d'électricité supportés par le gestionnaire du port. Le financement de ce projet est également en cours d'élaboration et devrait en partie être supporté par l'Etat français

Valorisation des déchets de poisson

Le port de pêche produit entre 800 et 1000 tonnes de déchets par an. Ces déchets ne sont pas valorisés mais simplement évacués en mer, ce qui coûte au gestionnaire près de 9F/kg. Les services techniques du pays ont étudié la possibilité d'en faire de l'engrais pour les besoins de l'agriculture locale. La SEML 3P a ainsi lancé un appel à candidature pour récupérer quotidiennement les 1,5 à 2 tonnes de déchets produits, mais le candidat retenu s'est désisté il y a quelques semaines. Un nouvel appel à candidature sera prochainement lancé. Cette opération devrait permettre une évacuation proche du coût zéro pour le gestionnaire.

La stratégie de développement engagée pour le secteur

Comme mentionné en introduction, le port de pêche est aujourd'hui surdimensionné par rapport au volume de poisson qu'il traite par an. Le programme initial de développement de cette filière prévoyait une production de 30.000 tonnes de thon par an, alors qu'aujourd'hui seulement à peine 6.000 tonnes sont débarquées par les 60 thoniers actifs du port de pêche.

L'exploitation de nos ressources thonières doit donc entrer dans une seconde étape de son développement. La ressource que notre flottille cible, le thon blanc, est sur le point d'être pleinement exploitée dans le Pacifique Sud. Ce stock que nous nous partageons avec nos voisins insulaires plus à l'Ouest et les grands pays pêcheurs asiatiques est actuellement en train d'être partagé. Des répartitions de quota seront proposées à la prochaine commission thonière du