



Les autoroutes de la mer sous l'angle du droit

UN CONCEPT REVELATEUR DES ENJEUX EUROPEENS
ET DE LA DIFFICULTE DU CHOIX POLITIQUE

Anne GALLAIS BOUCHET
Chargée d'études, ISEMAR

Séminaire EMAR – IFSTTAR
Avec le soutien de la Fondation Sefacil
28 novembre 2014

Présentation


- Délimitation du périmètre de la présentation
- Le cadre traditionnel du financement des autoroutes de la mer
 - Le principe du cofinancement
 - Les limites du cofinancement
- Le cadre d'un financement dérogatoire?
 - La nécessaire qualification préalable de SIEG
 - La question de l'application du régime de la compensation des OSP

Autoroutes de la mer et TMCD : concepts et réalités




Les concepts :

Définition des corridors d'Autoroutes de la mer par le schéma global des RTE-T (Projet Prioritaire n° 21) :

-  Corridor de la mer Baltique
- Corridor de l'Europe de l'Ouest
- Corridor de l'Europe du Sud-Ouest
- Corridor de l'Europe du Sud-Est



Les réalisations :

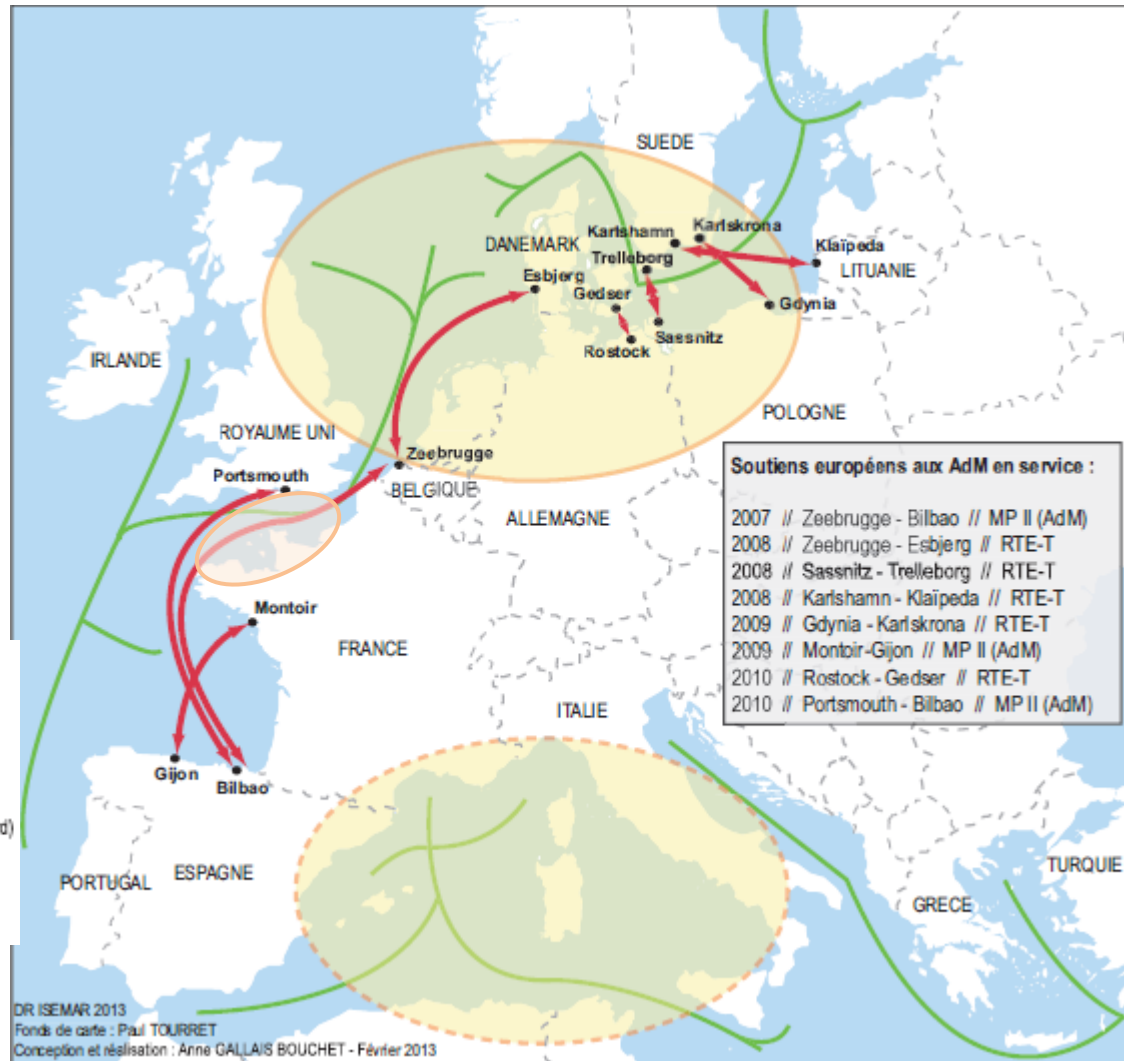
Lignes d'AdM en service et telles que définies et financées par les fonds RTE-T et/ou Marco Polo II.

 au nombre de 8 au début 2013

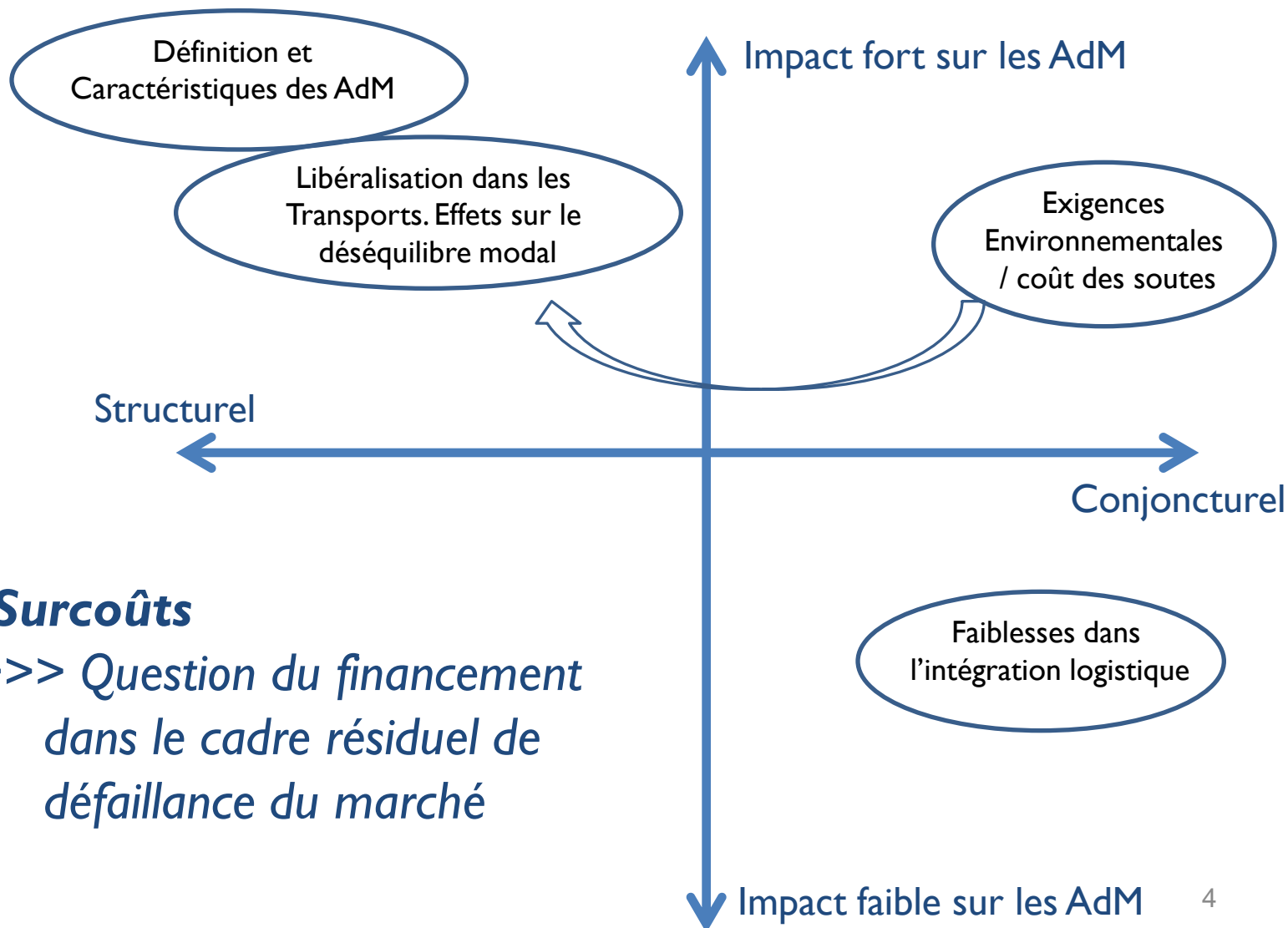
Les approches :

Structuration, par le marché, d'un réseau dense de services de Transport Maritime à Courte Distance (présentant ou non la fréquence et la régularité exigées des Autoroutes de la mer) :

-  Réseau ancien où le marché s'est structuré de lui-même (approche "historique" Europe du Nord)
-  Réseau plus récent où une dynamique de marché est en cours



Des freins au développement des autoroutes de la mer



>>> **Surcoûts**

>>> *Question du financement dans le cadre résiduel de défaillance du marché*

Le financement traditionnel : principe

- Le recours fréquent aux fonds privés et publics en co-financements
 - Les financements européens :
 - Le fonds généraliste, peu utilisé
 - Les fonds dédiés, plus recherchés mais largement critiqués : RTE-T et Marco Polo
 - Dernières actualités concernant les fonds dédiés
- L'encadrement des aides d'Etat
 - Généralités : définition extensive, régime strict
 - La réglementation sectorielle des aides d'Etat au transport maritime

>>> Les aides publiques ne viennent pas supplanter le financement contractuel.

Le financement traditionnel : limites

- Les co-financements, une mise en œuvre compliquée
 - La complexité et l'étendue de l'ingénierie financière
 - Une offre alléchante mais difficilement accessible en apparence
- Des éclairage européens salutaires mais très (trop?) tardifs
 - Vade-mecum de 2005
 - Communication de la Commission de 2008

>>> *Un message galvaudé de la part des instances européennes quant à la volonté de généraliser les AdM.*

>>> *Persistance du problème des délais de rentabilité en cas de défaillance du marché.*

L'option dérogatoire : le recours à la notion et au régime des « services publics »

- La question de la qualification préalable de SIEG
 - SIEG définies comme des « activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait pas les Etats membres à des obligations spécifiques de service public » (Commission européenne, 1996).
 - 3 étapes majeures
 - >> *Validation, ou non, des enjeux européens et attente du choix politique*
- La question, plus délicate, de l'applicabilité du régime des compensations pour OSP
 - L'étendue incertaine des contours de la réglementation Alumina
 - >> *L'attente du choix politique*

La qualification préalable de SIEG

- *Etape 1 : L'identification de l'intérêt général*
>> Détermination des enjeux européens
- Intérêts privés et intérêt général
 - L'approche volontariste de l'IG
 - L'exception traditionnelle de la continuité territoriale
- Intérêt général, transport maritime et droit européen
 - La conception classique de l'IG
 - L'investissement par les pouvoirs publics
 - La spécificité de l'activité
 - La justification par la défaillance du marché
 - La protection de l'environnement et l'aménagement du territoire
 - L'extension à « l'IG communautaire pur »
 - Des besoins collectifs issus de la création du marché unique
 - La place des AdM dans la mise en œuvre du RTE-T

La qualification préalable de SIEG

- *Etape 2 : La soumission d'obligations de service public*
- Le modèle des OSP en transport :
 - L'obligation d'exploiter : continuité, régularité, capacité
 - L'obligation de transporter : prix et qualité de service
 - L'obligation tarifaire (catégories de voyageurs)
 - Un modèle issu du transport aérien appliqué en cabotage maritime insulaire et non sans rappeler les caractéristiques des AdM.
- L'exclusion d'obligations complémentaires
 - Sûreté, sécurité, protection de l'environnement

La qualification préalable de SIEG

- *Etape 3 : Le mandat étatique, ultime levier de la qualification juridique*
- Les doutes
 - Une acception restrictive de la qualification de SIEG par les instances européennes
 - Pas de précédent en TM de fret
 - Exclusion des « services fournis exclusivement aux entreprises »
 - L'UE n'envisage jamais les AdM sous l'angle du SIEG

>> Une décision nationale...

...Soumise à un contrôle européen, in fine

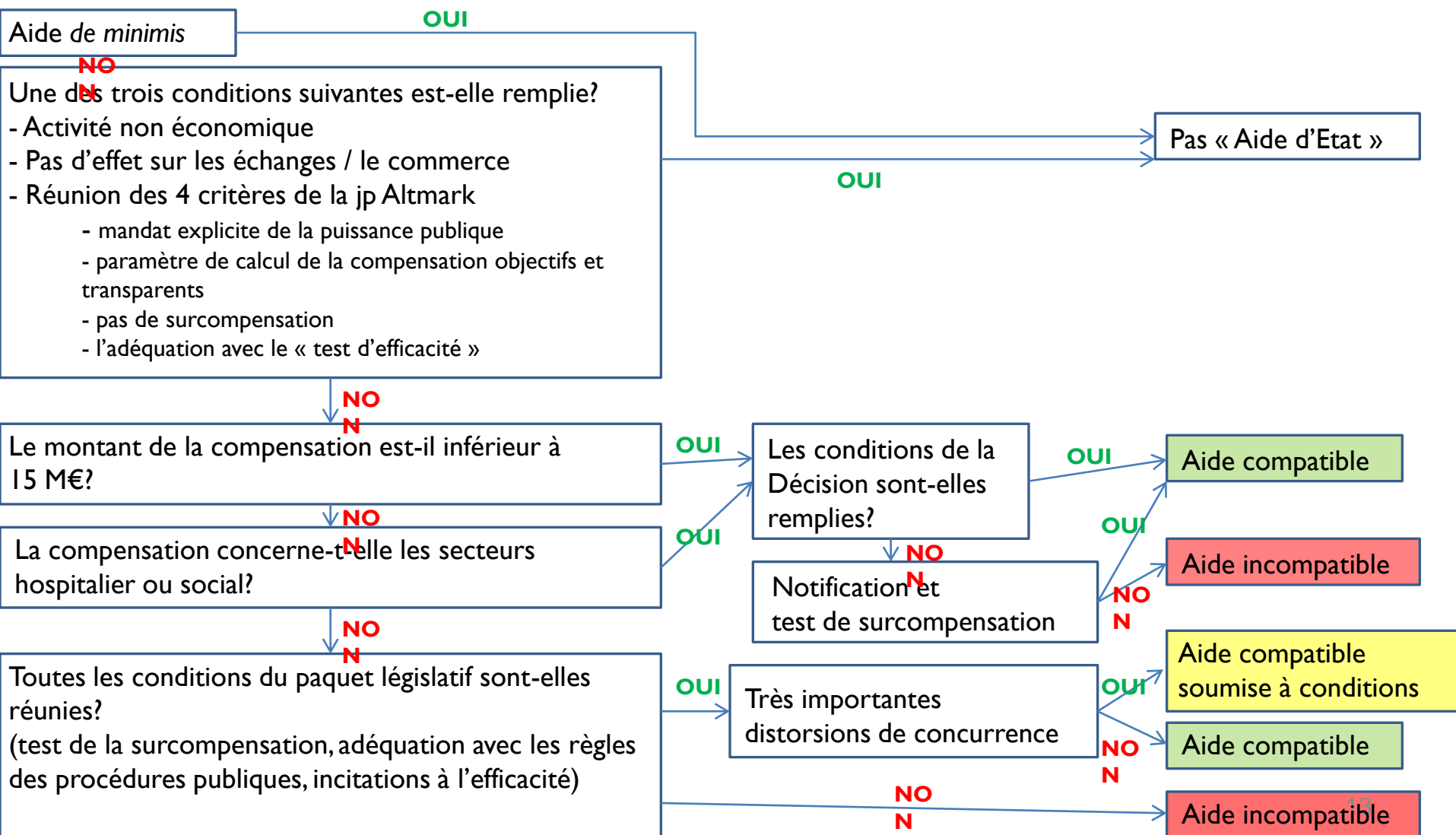
L'évolution du régime de la compensation des OSP

- Articles 106 (§2) et 107 (§3c) TFUE
 - Le service public des transports est un service public en environnement de concurrence
 - >>> *Un régime à maturation lente*
 - Une 1^{ère} appréciation du régime : récente et essentiellement jurisprudentielle
 - L'arrêt Ferring : 1^{ère} inflexion jurisprudentielle
 - L'arrêt Altmark, CJCE 24 juillet 2003 : fondateur
- L'arrêt précise les 4 conditions cumulatives selon lesquelles une compensation pour OSP n'est pas une aide d'Etat
- mandat explicite de la puissance publique
 - paramètre de calcul de la compensation objectifs et transparents
 - pas de surcompensation
 - l'adéquation avec le « test d'efficacité »

L'actuel régime de la compensation des OSP : le paquet Almunia / 2011

- 1^{ère} phase de droit dérivé : le paquet Monti Kroes
 - Inopérant pour les transports....
- Le paquet Almunia : un champ d'application ouvert aux transports
 - L'exposé des motifs : fournir un cadre plus simple, plus clair et plus souple pour une meilleure qualité des SP en Europe
 - L'architecture du paquet Alumina : communication, décision, règlement, encadrement
 - Un cadre juridique général de respect du régime des Aides d'Etat, mais admettant des dérogations

SIEG Analysis tree / Mécanismes de l'application du régime des OSP aux sieg



Les incertitudes quant à l'applicabilité du paquet Alumina

Analyse fondamentale des 4 critères repris de la jurisprudence Altmark et leurs limites

- Une entreprise effectivement chargée de l'exécution d'OSP, avec des SP clairement définies
- Une compensation calculée sur la base de paramètres préalablement établis de façon objective et transparente
- Eviter la surcompensation :
Compensation < coûts – (recettes + bénéfice raisonnable)
- Le test d'efficacité : la référence à une entreprise moyenne, bien gérée

>> *Persistance d'incertitudes juridiques*

Ouverture limitée au transport de passagers?

Le choix politique : ultime facteur de déblocage?

- Une volonté politique équivoque
 - L'ambivalence et la complexité des programmes de financement dédiés
 - Les contraintes et restrictions du régime de la compensation des OSP
- Un positionnement européen clarifié est-il envisageable aujourd'hui?
 - L'urgence du besoin de clarification
 - La persistance du silence de l'UE

>>> Les AdM, un exemple de la cristallisation des enjeux européens et de la difficulté du choix politique.

Conclusions

- Cas résiduel de défaillance du marché.
- Proposition d'un financement très cadré, parce que très dérogatoire.
- Des concepts juridiques connus mais d'application fragile au cas des autoroutes de la mer.
- La question centrale de la décision politique (nationale et UE).
- Les AdM sont le miroir des enjeux européens contemporains.
- Le droit est ici une boîte à outils et non pas un frein.

Les autoroutes de la mer sous l'angle du droit

Merci pour votre attention

 gallais.bouchet@isemar.asso.fr

Soutiens européens aux AdM en service :

- 2007 // Zeebrugge - Bilbao // MP II (AdM)
- 2008 // Zeebrugge - Esbjerg // RTE-T
- 2008 // Sassnitz - Trelleborg // RTE-T
- 2008 // Karlshamn - Klaipeda // RTE-T
- 2009 // Gdynia - Karlskrona // RTE-T
- 2009 // Montoir-Gijon // MP II (AdM)
- 2010 // Rostock - Gedser // RTE-T
- 2010 // Portsmouth - Bilbao // MP II (AdM)