

Séminaire EMAR
Organisé par l'IFSTTAR et le CEREMA
Avec le soutien de la Fondation Sefacil
dans les locaux de Voies Navigables de France, Paris

***" Les autoroutes de la mer sous l'angle du droit :
Un concept révélateur des enjeux européens et de la
difficulté du choix politique"***

par Anne Gallais Bouchet, Chargée d'études à l'ISEMAR

débat animé par Françoise Odier, Présidente de l'Association française de droit maritime

Résumé court de la présentation

Concept novateur, tiré du Livre blanc sur les transports de 2001, l'autoroute de la mer a été rapidement promue au rang d'outil majeur du report modal, indispensable au regard de l'évolution des échanges et de la répartition modale sur le territoire de l'Union européenne. Pour autant, malgré aides financières et campagnes de promotion, le concept connaît des difficultés lors de son expérimentation et tarde véritablement à séduire, comme le démontre le dernier (et malheureux) exemple franco-espagnol.

De manière récurrente, et à juste titre dans des cas bien précis, la question du financement des autoroutes de la mer apparaît centrale et déterminante. Parce que l'objet est atypique, une approche juridique dérogatoire mérite une attention toute particulière : celle de la qualification de service d'intérêt économique général et du régime des compensations pour obligations de service public. Extrêmement délicat sur les plans juridique et politique, cet angle d'attaque fait polémique au sein de l'ensemble des parties prenantes.

Biographie résumée de la conférencière

Madame Anne Gallais Bouchet est chargée d'études à l'Institut Supérieur d'Economie Maritime (ISEMAR) depuis dix ans. Elle y est en charge des questions de politique européenne et de réglementation internationale portant principalement sur les thématiques portuaires (modes de gestion des ports, organisation de la manutention) et maritimes (aspects concurrentiels et environnementaux, étude des filières).

Outre des activités d'expertise pour les secteurs privé et public, elle participe à des conférences académiques et/ou professionnelles et assure des charges d'enseignement à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, à l'Ecole Nationale Supérieure des Affaires Maritimes et à l'Université de Nantes (Master 2 Finance et Logistique Maritime Internationale).

Docteur en droit depuis 2013, sa thèse a porté sur « Les autoroutes de la mer et le droit de l'Union européenne ». Soutenu devant les Professeurs Chaumette, Delebecque et Grard et Madame de Cet Bertin et Monsieur Person, ce travail sera publié aux Presses Universitaires d'Aix-Marseille en 2015.

Résumé long de la présentation

Apparu en 2001, le terme d'autoroute de la mer fut à l'époque présenté comme un concept novateur et porteur d'espoirs quant au développement du système européen de transport. Pourtant, près de quinze ans plus tard, la réalité tarde toujours à rejoindre le concept. Fin 2014, guère plus d'une dizaine de lignes maritimes strictement estampillées sous cette appellation sont en service et certaines d'entre-elles ont connu, récemment encore, une fin malheureuse. Est-ce à dire que le concept n'a pas séduit ? La réalité est plus complexe.

L'étude des autoroutes de la mer appelle des problématiques européennes (juridiques et économiques) variées et complexes, au cœur des politiques territoriale, environnementale, économique et des transports. Les étapes successives de la construction européenne ont su créer un contexte favorable au développement des échanges déterminant ainsi le secteur des transports vers une activité toujours croissante. Face à la domination de la route, repenser la structuration de cette activité et conditionner un système de transport durable fut une des missions du Livre blanc de 2001. Le report modal est devenu une priorité et les autoroutes de la mer un outil prometteur de cette approche plus rationnelle, répondant au triple défi de la croissance économique, de la préservation de l'environnement et de la mise en œuvre de la cohésion territoriale.

Pourtant paré de vertus, le nouveau concept peine à s'imposer dans le paysage européen des transports, et ce, pour deux raisons : le concept est peu lisible et il rencontre encore des entraves majeures à sa réalisation. L'autoroute de la mer présente des caractéristiques exigeantes : c'est une liaison maritime dédiée principalement au fret roulant, dont le service doit être fréquent et régulier et opérant entre les infrastructures portuaires d'au moins deux Etats membres de l'UE. Au travers d'interrogations sur sa viabilité économique (fonds de cale initial déficitaire, hausse des coûts d'exploitation des navires, forte concurrence de la route), c'est sa fiabilité auprès des chargeurs qui lui fait défaut. Autrement dit, dans un contexte sans cesse réaffirmé de système de transport de fret actuellement non soutenable, le développement des autoroutes de la mer et leur succès pérenne passent par le franchissement de deux obstacles : assurer la viabilité économique des lignes et fiabiliser leur intégration au système de transport multimodal. Ces deux obstacles, le premier économique, et le second technique et règlementaire, peuvent être dépassés par l'apport de réflexions et de solutions juridiques. Les autoroutes de la mer étant un modèle atypique et novateur, elles appellent un soutien juridique adapté, voire alternatif, essentiellement sur le plan de leur financement.

Les autoroutes de la mer relèvent de la ligne régulière et, dans ce cadre, le financement contractuel de philosophie libérale fonctionne parfaitement. Mais lorsque l'offre et la demande sont déséquilibrées, comme lorsque certaines autoroutes de la mer démarrent avec un fonds de cale déficitaire, les mécanismes juridiques deviennent stratégiques afin de compléter le financement contractuel par d'autres sources de financement et ainsi encadrer et viabiliser l'activité qui peine à être rentable.

Un cadre juridique existe pour le cofinancement des autoroutes de la mer. Bien qu'il soit souvent critiqué au motif que les montants du soutien financier ne seraient pas assez importants ni durables (ex-fonds Marco Polo et fonds RTE-T), le recours à ce cofinancement traditionnel est l'option classique qui offre la sécurité juridique attendue d'un tel mécanisme. Toutefois, au regard des enjeux portés par les autoroutes de la mer (lignes maritimes novatrices et vectrices d'un transport durable), un cadre de financement différent peut être envisagé, faisant alors davantage appel aux ressources publiques. Ce cadre dérogatoire, qui s'appuie sur la notion de service d'intérêt économique général (SIEG), est une option ambitieuse qui peut apparaître plus sécuritaire dans la durée, encore faut-il qu'elle soit juridiquement validée.

En effet, le droit européen, bien que contraignant, permet, dans certaines circonstances, d'appréhender la question du financement de manière différente. La qualification de SIEG pour un service de transport maritime de fret doit répondre à des conditions strictes, car dérogatoires au principe. Dans le cas où cette qualification juridique s'avère applicable, elle permet d'interroger un processus lui aussi dérogatoire : le régime de la compensation d'obligations de service public, également soumis à des conditions strictes, et dont l'issue est aujourd'hui encore, incertaine. L'intérêt de la qualification de SIEG puis de l'application du régime des compensations est de contrer les déficits d'exploitation, cet aléa de la rentabilité des autoroutes de la mer étant régulièrement mis en avant comme un frein au développement de cette activité.

Toute aussi déterminante que la question de l'applicabilité du régime, celle de la volonté politique de l'UE est un point central et récurrent de ce sujet. Elle apparaît peu claire, mal déterminée, laissant planer le doute quant à l'acceptation, par les instances européennes, d'un régime dérogatoire pour les compensations d'obligations de service public appliquées aux autoroutes de la mer. Pourtant, pour une partie de la doctrine et des opérateurs, ce régime dérogatoire serait justifié par l'incapacité du marché à répondre pleinement aux objectifs de rééquilibrage modal, de sécurité et de préservation de l'environnement, fondant le retour de politiques publiques fortes. Or, on observe constamment un décalage réel, flagrant, mais largement inavoué, entre le discours politique officiel des institutions européennes et la façon dont ces mêmes instances permettent la mise en œuvre de cette politique de financements.