

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

Exposé

Les créations des lignes maritimes à courte distance entre deux états membres de l'UE sont confrontées à des freins de plusieurs types : structurels, comme le besoin d'un fond de cale, les caractéristiques propres aux autoroutes de la mer (transport maritime de fret, selon un service fréquent, régulier, de qualité, entre deux Etats membres), la concurrence du transport routier, les SECA (Sulfur Emission Control Area), etc. et conjoncturels, comme le coût des soutes, la faible intégration avec d'autres modes de transport (les formalités douanières lors du passage portuaire, la complexité juridique liée à la juxtaposition de deux contrats de transport : maritime et routier, qui sont des freins sur lesquels de nombreux groupes de travail et la Commissions réfléchissent pour les améliorer).

L'autoroute de la mer est une modalité du transport maritime à courte distance (TMCD). En 2001, l'Union Européenne a lancé l'idée des autoroutes de la mer, dans son livre blanc. L'autoroute de la mer (ADM) apparaît lorsque le marché de transport maritime ne peut pas répondre tout seul aux besoins des chargeurs. Existente des lignes de transport maritime de courte distance (aussi appelé cabotage) qui ont les caractéristiques similaires à celles d'une ADM, mais qui ne bénéficient pas d'un soutien financier au démarrage. L'une des questions posées par Anne Gallais Bouchet (AGB) dans sa présentation concerne les ressorts du manque de généralisation des ADM dans l'Union européenne. Ce manque est en partie dû à des problèmes de financement mais pas seulement. Lorsque la liaison maritime ne peut pas fonctionner avec un financement traditionnel, dans lequel le prix du transport couvrirait les charges de l'armateur, plusieurs sources de financement public sont possibles. (A) Des financements européens généralistes comme le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), les subventions transport, les fonds R&D sont peu utilisés par les compagnies de transport maritime. Les principales sources mobilisées sont celles dédiées au financement des infrastructures comme le Réseau Transeuropéen de Transport- (RTE-T) ou d'un service maritime comme par exemple dans le cadre du programme européen Marco Polo. Dans ce dernier cas, ce sont les compagnies maritimes qui devaient faire la demande d'aide. Désormais, le programme RTE-T pourra financer non seulement des infrastructures mais aussi des services maritimes. Aujourd'hui le programme Marco Polo a disparu : l'appel d'offres de 2013 était le dernier. Outre les fonds européens, pour les autoroutes de la mer, existent également des aides d'État, octroyées aux exploitants du service maritime, qui pouvaient s'élever initialement à 30% des coûts d'exploitation

pendant trois ans. Il est utile de préciser que ce ne sont pas des aides à l'investissement. D'autres aides d'Etat pouvaient concerner les infrastructures. Ces aides d'Etat au transport (service et infrastructures) strictement sont définies par l'UE (Communication de la Commission européenne de 2004), sachant que la jurisprudence interprète strictement la notion et le régime des aides d'Etat. Les aides accordées par les Etats (service et infrastructures) peuvent s'ajouter aux aides des programmes Marco Polo et RTE-T.

La complexité du dispositif d'aide limite leur optimisation. Deux documents ont permis toutefois d'améliorer la visibilité des dispositifs et leurs possibilité d'articulation entre-eux : le vademecum de 2005, qui clarifie les aides, dispositif par dispositif. Ce document a mis en évidence des contradictions entre certaines aides. A la suite de ce document, la Commission a émis une communication en 2008 qui indique le chemin à suivre pour obtenir les différentes aides financières dans le temps, avec l'ordre des priorités entre les types d'aides (demander les aides « dédiées » type RTE-T ou Marco Polo avant de pouvoir demander les aides d'Etat plus traditionnelles). Cette communication s'est avérée très utile, avec une perspective favorable aux porteurs de projets puisque la durée et le montant des aides autorisées ont été accrus. Cela étant, les opérateurs ont continué à critiquer les lacunes et les limites de ces aides traditionnelles.

Les limites inhérentes aux aides traditionnelles peuvent être surmontées si on qualifie de SIEG le service assuré par une autoroute de la mer. En effet, au delà des dispositifs évoqués ci-dessus, **il existe une option dérogatoire quand le marché s'avère défaillant**. Cette option repose sur **l'identification de service d'intérêt économique général**, sachant que les principes de l'intérêt général et le transport maritime ne sont pas souvent associés, sauf en ce qui concerne certains services de transport de voyageurs. Deux éléments sous-tendent le plus fréquemment un intérêt général : la continuité territoriale et les préoccupations sociétales de type environnement, sécurité routière, aménagement du territoire. On identifie une « obligation de service public » (OSP) lorsque le transporteur organise le service à des conditions différentes que s'il le faisait dans le cadre strict du marché. L'OSP se décline en plusieurs obligations : l'obligation d'exploiter, de transporter, l'obligation tarifaire (par exemple, tarifs sociaux pour certaines catégories de voyageurs), etc. C'est l'État qui détermine, et donc décide in fine, si le service est d'intérêt général ou non, avec un contrôle européen a posteriori. Cependant **il n'existe aucun précédent dans le fret; l'UE n'a jamais envisagé les ADM sous l'angle des services d'intérêt économique général (SIEG)**. Il existait une raison à cela, qui a toutefois fortement évolué avec le temps : les SIEG doivent bénéficier directement aux citoyens (facteur limitatif), mais cette notion de bénéfice direct aux citoyens a été étendue aux entreprises en 2005.

L'un des grands avantages des SIEG (et donc des OSP) est qu'ils permettent de s'affranchir des limitations de financements classiques. D'autre part, les SIEG sont bien soumis aux règles de concurrence, mais qu'ils peuvent, sous conditions strictes, y déroger.

Que nous apprend la jurisprudence en ce domaine ? L'Arrêt Altmark du 24 juillet 2003 précise les quatre conditions cumulatives selon lesquelles une compensation pour OSP n'est pas une aide d'état, et n'est par conséquent pas limitée ni dans son montant (enfin presque) ni dans sa durée. Les conditions posées par l'arrêt Altmark ont été reprise par un texte de droit dérivé (le paquet Monti Kroes en 2005) mais il ne s'appliquait pas au transport ! Le Paquet Almunia de 2011 fournit un cadre plus simple, plus clair et plus souple pour une meilleure qualité de services publics en Europe. Le SIEG analysis Tree (présenté dans le diaporama) précise l'ensemble des conditions alternatives (donc non cumulatives) permettant d'envisager la compatibilité du régime d'OSP appliqué aux ADM en droit

européen. Dans ce cadre, la notion de bénéfice raisonnable, parmi d'autres, pose particulièrement problème car l'aide publique accordée ne doit pas « surcompenser » le coût du service maritime qui en bénéficie (il y aurait alors distorsion de concurrence). En l'absence d'appel d'offre, la Commission Européenne va devoir réaliser un test d'efficacité. Ce dernier consiste à évaluer le service maritime qui bénéficierait d'une subvention, au regard d'un service de référence, afin de déceler les éventuels écarts flagrants impactant la concurrence. Etant donné que la Commission n'a jamais mobilisé la notion de SIEG pour un service maritime de fret, il n'y a aucun retour d'expérience : un service de transport maritime de fret d'intérêt général résisterait-il au test d'efficacité par rapport à un service non aidé ?

Le choix politique est-il en définitive l'ultime facteur de blocage ? Il existe à l'heure actuelle un ensemble de concepts juridiques connus mais d'application fragile au cas des ADM. Les armements hésitent à s'engager dans des procédures de demande de financement innovantes mais incertaines. Or la démarche de la Commission européenne repose en grande partie sur une approche exploratrice : aux entreprises de tester les mécanismes à leur disposition et de faire la preuve de leur intérêt ou non.

Discussion

Le débat, animé par Françoise Odier (FO), s'est structuré autour des possibilités de développement des ADM dans un contexte européen où la stratégie politique n'est pas toujours clairement définie. Sont ici exposés les principaux éléments du débat.

Jean-Marc Moulinier (MEDDE) s'est interrogé sur la possibilité éventuelle des opérateurs maritimes de profiter de ces dispositifs pour échapper à la concurrence, sur le modèle du secteur aérien, dans lequel une filiale d'Air France avait sollicité une subvention d'un montant de zéro euro pour protéger sa ligne aérienne de la concurrence. Dans cette situation les autres opérateurs ne pouvaient pas offrir un service sur la même ligne. Selon AGB, on ne connaît pas d'exemples similaires dans le cas des ADM.

Que faudrait-il pour que la Commission ait une politique plus claire ? C'est la question posée par FO pour relancer le débat. Faut-il afficher clairement une préférence pour le transport maritime face aux autres modes ? D'après Jean-Marie Millour (BP2S) la comparaison entre modes de transport est complexe et n'est pas toujours à l'avantage du transport maritime. Ainsi les avantages du report modal de la route vers la mer ne sont pas systématiques. D'autre part, il est utile de préciser que les ADM n'ont pas été pensées, à l'origine, pour répondre à un problème environnemental, mais pour répondre à un problème économique, à savoir la congestion de certains axes routiers. Les deux sujets se rejoignent maintenant, la congestion générant de la pollution.

La notion de financements alternatifs pour pallier l'absence d'offre maritime (ne faut-il pas se contenter de dire « absence d'offre maritime », car si la demande de service maritimes n'existe pas, même au niveau latent, peut-on dire que le marché maritime est défaillant ?) peut être source de confusion. Une ADM est créée avec une aide publique car la puissance publique pense qu'un service maritime est utile au plus grand nombre (aux entreprises de transport routier mais aussi aux citoyens) quand le marché considère que ce service maritime n'est pas utile (les entreprises de

transport routier n'acceptent pas de financer par « les prix » l'usage du service qui leur serait rendu en échange).

Le contexte financier très tendu ne fait-il pas peser une menace sur les aides publiques au report modal ? C'est en réalité une question de priorité des financements. C'est également une question de temps long / temps court. La réorganisation d'un système de transport à l'échelle de l'Europe ne peut avoir des effets positifs qu'à long terme alors qu'elle nécessite de gros investissements à court terme.

La solution du SIEG pourrait prendre le relais des aides Marco Polo, etc... et assurer la pérennité des services déjà mis en place (AGB)

A-t-on des évaluations de l'efficacité des aides RTE-T et Marco Polo ? Il y a eu environ 10/15 services maritimes lancés, dont la plupart existe toujours. Le bilan n'est donc pas si négatif. Selon JMM, il faut favoriser la demande de transport (le transporteur ou le chargeur) et non plus l'offre de transport (le transporteur, comme à l'heure actuelle) pour éviter au maximum les distorsions de concurrence. Par exemple, un système tel que l'Ecobonus, tel que pratiqué 3 ans en Italie, mais aujourd'hui terminé, pourrait être plus pertinent. Peut-on utiliser davantage les feeders au bénéfice des échanges intra-européens ? On se heurte alors à des problèmes de douanes ; il n'y pas de dédouanement en intra-européen (cas des Autoroutes de la mer), contrairement aux échanges internationaux (cas des conteneurs acheminés par feeders) ; la documentation et les procédures sont différentes et en général on ne mélange pas les deux opérations sur un même navire pour réduire la complexité et faciliter la rapidité des opérations.

Le projet Blue Belt (espace maritime européen sans barrières) pourrait peut-être faire tomber toutes les petites tracasseries administratives et matérielles qui découragent nombre de transporteurs routiers (FO et JMM). Une déclaration récente, qui intègre un volet maritime (déclaration d'Athènes) évoque une meilleure interconnexion des réseaux en Europe ; on y parle de l'Ecobonus, et il semble que, sans y être nommée, la notion de SIEG y fasse son chemin (JMM).

C'est tout l'enjeu de l'espace maritime européen. Si les ADM deviennent un maillon dans une chaîne de transport multimodal, on augmente considérablement leur utilité et leur portage économique et financier tout en réduisant les contraintes administratives et documentaires. La notion de réseau est très probablement la clé d'une rénovation du concept d'ADM. A ce titre, le mécanisme d'interconnexion européen qui remplace le programme d'aide Marco Polo est révélateur du glissement sémantique et conceptuel qui s'opère à l'heure actuelle.

Liste d'inscrits

Nom	Prénom	Entreprise / Organisme d'affiliation
BAILLY-MAITRE	Marie-Laure	MEDDE /Direction des affaires maritimes
BEAUNÉ	Guy	INDECOSA CGT
CASTEX	Bertrand	Ecole Supérieure des Transports
COUTURIER	Ludovic	IDIT _ Institut du Droit International des Transports
DAMIEN	Marie-Madeleine	Université Lille 1
DOUET	Marie	CEREMA
DUJARDIN	Bernard	Century Flyer
GAMBET	Emmanuel	CEREMA
GUERIN	Xavier	Armateurs de France
GUERRERO	David	IFSTTAR
GUGGENHEIM	Abel	
JULIEN	Michel	MEDDE
KAPELLA	Adam	Ministère des Transports
LACOSTE	Romuald	CEREMA
LENDJEL	Emeric	Université Paris I
MARTELL	Hipolito	Université de Technologie de Compiègne
MILLOUR	Jean-Marie	BP2S - Bureau de Promotion du Shortsea Shipping
ODIER	Françoise	Association Française de Droit Maritime
PARLAK	Cem	Université Paris IV
PÉRODOU	Jean-Yves	Manche Atlantique Stratégie
POTIER	Francois	Brittany Ferries
RIFFAUD	Xavier	INGEPAR
WALLE	Laurent	TLA