



ISEMAR

INSTITUT SUPÉRIEUR D'ÉCONOMIE MARITIME
NANTES - SAINT NAZAIRE

Autoroutes de la mer, entre économie, politique et droit

Les autoroutes de la mer sont connues de tous et, dans le même temps, suscitent encore de nombreux questionnements, doutes et critiques. L'hypermédiatisation, couplée à l'absence, aux débuts, "d'explication de texte" en ont fait un objet que chacun s'est approprié à sa manière. Le sujet demeure polémique et intrigant. Souvent appréhendé de manière politique et économique, il se prête particulièrement bien à une approche juridique. Cette Note de Synthèse fait écho à la Thèse de doctorat en Droit : "Les autoroutes de la mer et le droit de l'Union européenne", soutenue par Anne Gallais Bouchet. Cette Thèse a été encadrée par le Pr Patrick Chaumette de l'Université de Nantes (CDMO - Centre de Droit Maritime Océanique) et réalisée avec l'appui scientifique et technique de l'ISEMAR ainsi que le soutien financier de la CCI de Nantes Saint-Nazaire.

Une genèse et une spécificité européennes

Une composante de la politique des transports.

C'est le Livre blanc de 2001¹ qui, le premier, annonce le concept et le place au cœur de la politique européenne des transports maritimes comme un vecteur compétitif de report modal de la route vers la mer. En 2006, la communication de la Commission européenne² préconise de continuer la promotion du transport maritime à courte distance (TMCD) et des autoroutes de la mer, en accordant une importance particulière aux connexions vers l'intérieur du continent. Enfin, le dernier Livre blanc en date de 2011³ fait à nouveau état des autoroutes de la mer, les inscrivant toujours parmi les projets majeurs de la structuration et de la réalisation du système de transport durable en Europe mais semblant privilégier l'approche intégrée entre les modes de transport. Ce court document et ses annexes mettent l'accent davantage sur les points clés du développement du TMCD dans son ensemble que sur ceux en faveur des autoroutes de la mer proprement dites.

Un concept hybride et atypique. Les autoroutes de la mer, souvent rattachées au modèle du cabotage maritime ou TMCD, conservent aujourd'hui des contours mal définis. L'acception européenne de l'idée filtre à travers trois documents fondateurs, plus ou moins repris tels quels par la suite : le Livre blanc sur la politique des transports de 2001, le règlement Marco Polo de 2006 et

l'article 12 bis (devenu article 13) du règlement RTE-T révisé en 2010. De la combinaison de ces textes ressortent des caractéristiques spécifiques aux autoroutes de la mer concourant à une ébauche de définition : un service de transport maritime à courte distance, reliant au moins deux Etats membres de l'Union européenne, faisant appel à des infrastructures et équipements portuaires, avec des exigences en termes de régularité, de fréquence, de qualité de service, pour le fret majoritairement. L'objectif final est primordial dans la vision européenne du concept : réaliser un report modal de la route vers la mer de manière massive et durable, satisfaisant ainsi l'intérêt commun.

Sans définition européenne *stricto sensu*, les autoroutes de la mer sont abordées tantôt sous l'angle du service de transport maritime, tantôt sous l'angle des infrastructures, équipements, procédures et technologies. Le BP2S⁴ qualifie également les autoroutes de la mer de concept hybride mais selon une autre approche tout à fait pertinente : ces lignes maritimes sont à la croisée du cabotage traditionnel et de la ligne régulière. De l'évolution du phénomène et de ses approches se dégage une tendance : les autoroutes de la mer sont un tronçon maritime, avec des points d'ancrage portuaires, s'intégrant de plus en plus aux chaînes logistiques intermodales (ou de porte-à-porte)⁵ et contribuant à un transport moderne, compétitif et respectueux de l'environnement et de la sécurité⁶.

¹ La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix, COM (2001) 370 final.

² Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent. Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001, COM (2006) 314 final.

³ Feuille de route pour un espace européen unique des transports – vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM (2011) 144 final.

⁴ BP2S, Bureau de Promotion du Shortsea Shipping français, www.shortsea.fr.

⁵ Cela ressort explicitement de la définition franco-espagnole (mais pas européenne...) issue de l'accord bilatéral relatif aux autoroutes de la mer transgascognes de juillet 2012.

⁶ Selon le Rapport annuel 2012 du Coordinateur européen (L. V. de Oliveira).

La résolution incomplète des obstacles techniques et réglementaires.

Pour une efficacité optimale, les autoroutes de la mer doivent s'inscrire dans une chaîne logistique de porte-à-porte. Cette totale intégration des modes de transport nécessite une fluidité et une fiabilité sur tous les aspects : passage portuaire, unité de chargement, contrat de transport et chaîne de responsabilité. Le volet du passage portuaire était, il y a encore quelques années, le plus inachevé. Les réformes législatives ont été nombreuses touchant à la fois les aspects documentaires (formulaires FAL/OMI), l'informatique portuaire (échange de données informatisé), la douane (régime du service régulier agréé, Code des douanes modernisé), aboutissant presque, aujourd'hui, aux guichets uniques tant attendus. Le coût du passage portuaire fait encore débat : la modulation des tarifs pour les lignes régulières et l'encadrement des licences de capitaine-pilote.

L'unité de chargement des autoroutes de la mer n'est pas figée : roulier accompagné ou non et/ou lo-lo⁷. Mais sa philosophie première étant le report modal, l'autoroute de la mer s'affiche véritablement en concurrence par rapport à certains tronçons routiers, venant chercher les mêmes clients (les camionneurs), ce qui place la remorque au cœur de la démarche. Le fret doit être majoritaire par rapport aux passagers, l'autoroute de la mer se distingue alors du service ferry, ce dernier s'accommodant plus naturellement d'une clientèle mixte, fret et passagers.

Concernant le contrat de transport, et le régime de responsabilité qui lui est afférent, les points de vue divergent entre ceux qui utilisent depuis longtemps la CMR (convention internationale pour le transport routier dont l'article 2 autorise et encadre le transport multimodal) et qui s'en accommodent très bien et les partisans d'un régime *ad hoc*, multimodal et adapté pour un transport maritime. Si le débat théorique et ses déclinaisons pratiques présentent un intérêt et des avantages évidents, de l'avis d'une majorité de professionnels, l'absence, pour le moment, d'un contrat et d'un régime de responsabilité *ad hoc* ne constituent pas le frein principal aux autoroutes de la mer en Europe. Pourtant, les Règles de Rotterdam⁸ adoptées en 2008 mais pas encore en vigueur trouveraient ici une application tout à fait idoine. Ce texte, moderne, prend en compte les évolutions du commerce international et des transports maritimes, mais suscite encore la méfiance de certains.

⁷ Un nombre grandissant de professionnels pousse pour la généralisation du conteneur 45 pieds *pallet wide* dont les dimensions (notamment sa largeur de 2,4 m) permettent de charger 33 palettes au lieu de 25 dans un conteneur 40 pieds. Le débat à ce sujet n'est pas clos, de même qu'aucune réglementation européenne n'aide au choix.

⁸ *Convention des Nations Unies sur le contrat de transport international de marchandises effectué entièrement ou partiellement par mer*, 11 décembre 2008.

Le Norman Voyageur en escale à Montoir. Photo ISEMAR



La viabilité économique, le nerf de la guerre.

Le financement de l'offre de transport. Tout service maritime se finance d'abord et avant tout par lui-même. Autrement dit, la rémunération tirée du contrat de transport permet à l'armateur-exploitant maritime de rentabiliser son service. La particularité des autoroutes de la mer relève des exigences de fréquence, de régularité, de continuité et de la quantification du report modal qui doit en découler. De fait, certaines liaisons s'assoient sur un marché dense, tandis que d'autres font le pari de s'installer pour ensuite trouver et renforcer le fonds de cale. Ce sont principalement ces derniers cas qui motivent le recours à des cofinancements publics-privés. En nombre de services opérés, ces services à la rentabilité et à la viabilité plus incertaines sont un peu l'arbre qui cache la forêt car le TMCD reste le second mode d'acheminement des marchandises en Europe (plus de 40%). A leur égard, l'Union européenne a mis en place un panel de solutions de cofinancements au premier rang desquels les aides d'Etat et le programme Marco Polo (I et II). L'encadrement juridique des cofinancements est complexe (il a fait l'objet "d'explications de texte" par deux fois par la Commission européenne, en 2005 puis en 2008) mais se justifie par les enjeux portés par les règles issues du droit de la concurrence.

Autoroutes de la mer en service et subventionnées dans le cadre de l'action "ADM" du programme Marco Polo

Ligne	Opérateur	Montant subv.
Zeebrugge - Bilbao	Transfenica	6,8 M ² € (2007)
Montoir - Gijon	GLD Atlantique	4,1 M ² € (2009)
Portsmouth - Bilbao	BAI	5,5 M ² € (2010)

Source : Commission européenne

Le programme de financement Marco Polo s'adresse aux services de transport. Si le premier programme ne faisait pas apparaître les autoroutes de la mer en tant que telles mais les incluait dans son action "Transfert modal", le second programme (2007-2013) a explicitement intégré une action "Autoroutes de la mer". L'action "Transfert modal" perdure et s'adresse potentiellement à des services maritimes mais de moindre envergure que les autoroutes de la mer.

Ce financement est en réalité un cofinancement très encadré *a priori* et *a posteriori*. Il vient combler un déficit

d'exploitation pendant les premières années du service. A ce titre, il est souvent critiqué par les opérateurs.

De manière récurrente, deux objectifs difficilement conciliables sont assignés aux autoroutes de la mer : une vision axée sur le marché, une autre sur l'aménagement du territoire. Cette seconde vision autorise à penser les autoroutes de la mer autrement. Plutôt que de n'y voir qu'un service purement marchand, les autoroutes de la mer sont alors analysées sous l'angle de l'intérêt général auquel elles peuvent répondre. Favorisant un transport durable (réduction de la pollution atmosphérique, des nuisances sonores, des embouteillages, de l'insécurité routière), les services d'autoroutes de la mer interrogent la qualification juridique de service d'intérêt économique général (SIEG). En théorie, cette dernière pourrait être retenue : l'intérêt général européen est satisfait par des services maritimes qui peuvent appeler des obligations de service public suite à un mandat étatique. Une telle qualification n'a à ce jour jamais été formulée, aussi les opérateurs et les Etats restent-ils encore dans l'incertitude juridique quand à une décision de la Commission européenne à ce sujet. Cette approche innovante par la voie du SIEG a pour intérêt d'interpeler un cofinancement plus largement assis sur les fonds publics (compensations pour obligations de service public / OSP) que ce que le cadre juridique traditionnel n'autorise⁹. Là réside la seconde difficulté de l'approche "aménagement du territoire". L'applicabilité aux autoroutes de la mer du récent cadre juridique des compensations pour OSP (paquet Almunia de 2011) demeure très ténue sur le plan théorique, donc encore moins rassurante pour les opérateurs. Pourtant, la fragilité de cette théorie est toute relative et pourrait être balayée par une décision politique européenne forte.

Le financement de l'infrastructure. Les institutions européennes ont appréhendé les autoroutes de la mer tout autant sous l'angle service maritime que sous l'angle infrastructure de transport, venant ainsi parfois brouiller le message. C'est en 2004, lors de la révision du programme de financement des RTE-T, que le vocable "autoroute de la mer" apparaît à l'article 12 bis du règlement communautaire. L'intérêt initial n'est pas négligeable car le budget des RTE-T est colossal : 7,23 Mds d'€ pour la période 2007-2013 pour l'ensemble du réseau. Appliqué à notre sujet, cet intérêt apparaîtra, au fur et à mesure de la pratique, moindre qu'attendu pour plusieurs raisons. D'abord, les autoroutes de la mer sont classées au 21^{ème} rang des Projets Prioritaires. Ensuite,

⁹ Juridiquement, il s'agit du financement des services publics en environnement de concurrence. L'encadrement de ces cofinancements s'appuie largement sur les règles relatives aux aides d'Etat.

bon nombre de ports concernés par ces services maritimes sont déjà équipés en infrastructures *ad hoc*. Le fonds RTE-T est tout de même utilisé, soit pour financer des études, soit pour de plus petits ports, notamment pour des projets en Europe du Nord, projets pour lesquels le fonds de cale pré-existait mais qui bloquaient en raison du coût très important de la réalisation ou de la mise aux normes des infrastructures.

Montant des financements des autoroutes de la mer par le programme RTE-T (travaux d'infrastructures et études)

Année	Travaux financés (nb de projets financés)	Etudes financées (nb d'études financées)
2008	20,748 M € (3 projets)	0
2009	17, 090 M € (1 projet)	0
2010	51,794 M € (3 projets)	33,070 M€ (5 études)
2011	42,524 M€ (4 projets mixtes travaux-études)	5,239 M€ (3 études)
2012	Montant budgété : 80 M€ (initialement 50 M€)	

Source : Commission européenne

Un nouvel usage des fonds RTE-T se fait jour depuis 2011/2012 et dont on peut prédire un avenir intéressant : le développement des études et des projets relatifs au soutage de GNL. En effet, la future entrée en vigueur des amendements à l'annexe VI de la convention Marpol et plus spécialement la mise en place de la zone SECA en Manche, Mer du Nord et Mer Baltique, couplée à la hausse du prix des soutes peuvent faire craindre à un report modal ou du moins à une baisse de compétitivité du mode maritime. Les armateurs s'orientent vers de nouvelles solutions pour réduire leurs émissions atmosphériques et les ports développent en conséquence des études et des projets pour favoriser le changement de carburant. Les problématiques du soutage de GNL et du *cold ironing* s'inscrivent tout à fait dans les possibilités de financement RTE-T : plusieurs projets sont en cours comme le *LNG Baltic Sea Ports* et le projet *On shore power supply, an integrated North Sea network*.

Inciter le choix du chargeur. Inciter le chargeur à choisir entre le mode terrestre, dont il a plus l'habitude, et le mode maritime passe par plusieurs démarches. L'incitation s'appuie d'abord sur la promotion du TMCD à travers le travail des bureaux de promotion du *shortsea shipping* (un bureau par Etat membre), fédérés en réseau européen (*European Shortsea Network*). Leurs actions sont nombreuses et diversifiées, allant du *lobbying*, au soutien technique précis, passant par des conférences, l'installation d'une Ecole du *Shortsea*, le dialogue entre les acteurs du transport, etc.

L'incitation à ce jour la plus poussée et la plus tangible certainement fut l'essai du financement de la demande de transport par le mécanisme de l'écobonus. Deux formules ont été testées en Italie et au Pays Basque,

une généralisation a été proposée par le Bureau de Promotion du Shortsea Shipping français (BP2S, l'Ecomer) mais la généralisation européenne tarde à venir, bien que le mécanisme ait été validé juridiquement par la Commission européenne (conformité aux règles relatives aux aides d'Etat). Le principe de l'écobonus est le suivant : la voie maritime génère moins d'externalités négatives que la route. La différence entre ces externalités négatives fait l'objet, en partie, d'une contribution financière accordée au transporteur routier, c'est-à-dire au client de l'autoroute de la mer. L'UE a validé ce procédé car il ne crée pas de distorsion de concurrence au sein du transport maritime car il est attribué non pas aux armateurs mais à ses clients.

Enfin, le renchérissement du mode routier apparaît aux partisans des autoroutes de la mer comme un bon moyen d'inciter au report modal. La directive "Eurovignette" et ses déclinaisons nationales vont assurément contribuer à renchérir le coût du transport routier en faisant payer l'usage des infrastructures routières aux utilisateurs de véhicules de fret. Son application est aujourd'hui controversée et son impact sur le report modal encore incertain.

Quel avenir pour les autoroutes de la mer ? La focalisation des débats autour de la question des financements vient partiellement galvauder la problématique. En effet, selon une approche libérale, ne conviendrait-il pas de constater, sur certaines lignes, qu'en l'absence de marché suffisant (côté demande de transport), qu'il est vain de s'évertuer à trouver un financement "miraculeux" et qu'il serait préférable de s'en tenir au constat économique simple : faiblesse de la demande de transport, pas de création de ligne. A l'opposé, une approche "transport durable" oblige à essayer de concilier l'inconciliable (ou presque) : tenter un report pour un marché qui n'est pas présent ou pas prêt, au motif de considération d'intérêt général. Il est certain que la volonté européenne mériterait une clarification, pour sécuriser le positionnement commercial des opérateurs maritimes et portuaires.

Au final, services marchands, donc économiques, les autoroutes de la mer sont également un objet appelant encore aujourd'hui des décisions politiques parfois plus claires et tranchées et dont les outils juridiques peuvent venir faciliter la mise en œuvre. Du point de vue du droit, les difficultés ne viennent pas tant des freins juridiques (sauf peut-être l'encadrement par le régime des aides d'Etat, assez strict) que de la question de l'applicabilité (innovante) de certains modèles théoriques aux autoroutes de la mer en raison d'un terrain d'étude relativement vierge, ces services maritimes étant encore un objet jeune.

Éléments discriminants du TMCD et des autoroutes de la mer selon l'acceptation européenne du concept

TMCD	Autoroutes de la mer
✓ Transport maritime	✓ Report modal
✓ Décisions économiques	✓ Décisions politiques
✓ Rencontre de l'offre et de la demande de transport	✓ Aménagement du territoire
✓ Port-à-port	✓ Porte-à-porte

Il n'en demeure pas moins que rien n'est possible sans l'assise d'un vrai marché, comme le démontrent les différentes expériences, qu'elles soient échecs ou réussites. Et encore est-il utile de relativiser cette appréciation. Certaines autoroutes de la mer ont été lancées sous cette appellation et sont une réussite (Montoir-Gijon a su trouver un écho auprès du secteur routier). D'autres autoroutes de la mer, sous ce label, ont été un échec. Il existe enfin des lignes de TMCD, sous forme de services ferry et/ou roro qui ne portent pas l'appellation autoroute de la mer mais qui, par leurs caractéristiques (fréquence, régularité, etc) s'apparentent au modèle. C'est le cas en Mer Baltique où le TMCD est depuis des années très dynamique et où les autoroutes de la mer sont initiées sans problème de marché mais plutôt suite à la réalisation de certaines infrastructures manquantes. En Méditerranée, on observe un essor marqué pour des liaisons Espagne-Italie (Grimaldi, GNV), Grèce-Italie, sans oublier la toute première autoroute de la mer d'UN Roro qui relie depuis plus de vingt ans la Turquie à l'Europe. L'appréciation du succès ou de l'échec des autoroutes de la mer se fait donc souvent par bassin géographique.

Les efforts de promotion en faveur des autoroutes de la mer se répercutent sur l'ensemble du TMCD, comme mode de transport durable et secteur d'activité économique à part entière. A ce propos, les perspectives de révision des RTE-T pour 2014-2020 pourraient être analysées dans ce sens car elles favorisent toutes les actions envers le développement du TMCD sans réellement mettre l'accent sur certaines des caractéristiques des autoroutes de la mer précédemment citées (régularité, fréquence, etc), contrairement aux objectifs énoncés par le programme Marco Polo. La barre a peut être été placée trop haut pour certaines lignes et la Commission propose peut-être en ce moment un assouplissement de ses exigences.

Anne GALLAIS BOUCHET, ISEMAR

Mars 2013 – ISSN : 1282-3910 – dépôt légal : mois en cours
 Directeur de la rédaction : Paul Tourret – ISEMAR (droits réservés)

Complément cartographique sur www.isemar.fr