



ISEMAR

## Le financement du lancement des lignes de cabotage maritime

---

*Le cabotage maritime est protéiforme : on a parlé tantôt de cabotage, de feeding, de merroutage, de transport ferry, d'autoroutes de la mer et de transport maritime à courte distance. Malgré la diversité des réalités économiques recouvrant l'ensemble de ce marché, le sujet perdure essentiellement, ces dernières années, à travers la thématique des autoroutes de la mer. Si bien que le cabotage maritime nous apparaît comme perpétuellement au cœur de l'actualité européenne. Pourquoi un tel constat ? Très certainement en raison de l'ampleur du concept et de sa complexité. De grands espoirs reposent sur ce mode de transport de marchandises présenté et voulu comme alternatif au mode purement routier. Face à la volonté apparente des autorités, de quelque échelon que ce soit, d'en faire une réalité fonctionnelle et efficace, il est opportun de s'interroger sur les raisons du retard dans sa mise en oeuvre effective. L'obstacle majeur à sa réalisation est la complexité de son financement initial. Mais l'obstacle n'est assurément pas insurmontable.*

---

### Concilier les défis européens : l'alternative maritime

L'Union européenne est un espace favorisé et dynamique où la suppression des frontières a contribué à la réalisation du marché unique. La répercussion sur les échanges de biens et de services était inévitable. Dans le contexte du passage d'une économie de stocks à une économie de flux, qui dit échanges suppose transports. Les transports intracommunautaires de marchandises font alors l'objet d'un développement exponentiel, voué à perdurer.

Pour un fonctionnement optimal du marché unique, les institutions européennes doivent composer avec les défis du développement durable et des territoires : l'environnement fait aujourd'hui partie des politiques dites "intégrées" tandis que la cohésion économique et sociale ou politique régionale dispose de la plus grande fraction du budget communautaire.

De la confrontation entre cet état de fait économique et les défis à relever tente d'émerger une issue qui devra satisfaire tout le monde. Cette conciliation tant recherchée est clairement exprimée dans le Livre blanc de 2001 sur les transports. Le transport routier et ses méfaits, en termes d'environnement et d'aménagement du territoire, y sont nettement pointés du doigt. La recherche d'alternatives devient la priorité : report modal et intermodalité sont perçus comme les voies d'avenir.

Le cabotage maritime s'inscrit parfaitement dans ce schéma : d'abord comme alternative au transport routier, ensuite comme maillon de la chaîne de transport multimodal. Mode de navigation traditionnel, le cabotage se voit doté d'une nouvelle dynamique selon les vœux de UE. En effet, des conditions précises sont désormais posées. Si le cabotage demeure une navigation à courte distance, de nouveaux éléments interviennent et sont pris en compte : rôles respectifs assignés aux secteurs public et privé dans la création puis l'exploitation des lignes, distinction entre le service maritime pur et les infrastructures nécessaires, etc.

La question du financement du lancement d'une ligne focalise aujourd'hui toutes les attentions en raison de l'apport financier initial important à réaliser. Cet apport peut provenir exclusivement du secteur privé. Toutefois, le marché est délicat d'accès, le report modal a du mal à s'imposer : les pertes au démarrage sont inévitables et fort conséquentes en raison du taux aléatoire de remplissage du navire. Ainsi, parmi les opérateurs tentés par l'aventure, tous ne disposent pas de la capacité d'investissement suffisante pour faire face aux premières pertes<sup>1</sup>.

Si le financement privé reste la norme, le point de départ incontournable, les financements publics font davantage débat et conservent leur rôle de soutien quasi indispensable. Des systèmes d'aides et de financements sont prévus par les législations nationales et communautaires. C'est l'articulation entre ces diverses possibilités qui reste complexe.

### Le contrôle communautaire des aides d'Etat

Au plan national, dans le cadre du soutien par les Etats membres de leurs systèmes de production et de services, les gouvernements sont amenés à fournir des aides publiques aux entreprises nationales. Le transport maritime peut, sous couvert du respect de la réglementation communautaire, bénéficier de ces aides d'Etat.

Le Traité CE pose un principe d'interdiction des aides d'Etat. Ce principe atteint une grande ampleur du fait de l'interprétation extensive de la notion d'aide d'Etat qui limite alors le champ d'intervention des Etats. Néanmoins, il admet certaines aides : celles "compatibles avec le marché commun" et celles "pouvant être considérées comme compatibles", comme les aides sectorielles.

---

<sup>1</sup> Les armateurs Grimaldi et LDA ont lancé, seuls, leur ligne Toulon-Civitavecchia dont la situation s'améliore d'année en année mais les armateurs ne résistent que grâce à leur solide surface financière, complétée par des aides publiques limitées (collectivités, ADEME).

Plus précisément, l'UE veille, dans l'application de cette réglementation, à la non affectation des échanges au sein de la Communauté et au respect des conditions d'une concurrence non faussée entre les opérateurs de transport. Ainsi, elle va autoriser une aide d'Etat à condition que celle-ci n'entraîne pas de distorsion de concurrence envers des services préexistants. Pour déterminer si une aide d'Etat risque de causer une distorsion de concurrence, l'UE observe, d'une part, la sélectivité ou non de cet avantage vis-à-vis des autres entreprises et, d'autre part, la similitude des marchés en cause<sup>2</sup>.

Une aide d'Etat est une aide accordée à une entreprise par un Etat ou au moyen de ressources d'Etat. Plus précisément, l'article 87§1 du Traité CE définit les aides d'Etat comme « les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Pour rendre cette définition plus immédiatement utilisable, la jurisprudence communautaire et la doctrine l'ont précisée, aboutissant à une interprétation extensive de la notion. Ainsi, si l'avantage fourni par l'Etat est gratuit, il doit surtout être sélectif, c'est-à-dire favoriser une ou certaines entreprises au détriment d'autres. Cette aide peut prendre différentes formes : soit l'allocation d'un avantage<sup>3</sup>, soit un allègement de charges grevant normalement le budget d'une entreprise. Dans tous les cas, l'Etat n'agit pas aux conditions normales du marché, son comportement est dissemblable de celui qu'aurait eu un investisseur privé lambda en économie de marché.

Parallèlement, le droit communautaire a peu à peu mis en place une réglementation spécifique en faveur du transport maritime. Créées en 1989, ces aides sectorielles ont été amendées pour la dernière fois en 2004<sup>4</sup> et s'analysent comme des dérogations au principe d'interdiction des aides d'Etat. Des avantages, sous des formes très diverses, et ayant trait à différentes facettes du transport maritime sont autorisés ; ce sont par exemple des mesures fiscales et sociales améliorant la compétitivité des navires communautaires, des subventions pour l'amélioration des navires et de leurs équipements en termes de sécurité ou de respect de l'environnement, des aides à la formation des équipages, des aides en cas d'obligations de service public imposées sur certaines lignes, et des aides au lancement de l'exploitation de lignes de transport maritime à courte distance. Dans ce dernier cas, les aides peuvent prendre

<sup>2</sup> Ces services s'étudient au regard du marché sur lequel ils opèrent : soit un marché sur lequel est transporté un type de marchandise d'un point déterminé à un autre point déterminé, quelque soit le mode de transport utilisé, soit un marché de transport maritime à courte distance, les critères de la marchandise et de la géographie devenant moins importants que le type de transport : le cabotage maritime.

<sup>3</sup> Les allocations financières, au premier rang desquelles se trouvent les subventions, sont la forme la plus évidente d'aides d'Etat. Les apports en capitaux aux entreprises en sont une autre expression. La CJCE a jugé que la participation d'une collectivité publique au capital d'une entreprise ne constituait pas une aide s'il agit dans des critères de rentabilité (viabilité économique de la ligne).

<sup>4</sup> Communication C (2004) 43 de la Commission : *Orientations communautaires sur les aides d'Etat au transport maritime*, du 17 janvier 2004.

la forme de subventions, de participation au capital et d'investissements divers. Ces aides sont limitées à 30% du coût de chaque projet.

La majorité des Etats a utilisé et utilise encore les aides. Ainsi, la Grande-Bretagne, territoire fortement dépendant du transport par voie d'eau parce qu'insulaire, a mis en place deux programmes successifs destinés à favoriser le transport de marchandises par voie maritime côtière et de courte distance. Ce sont le Freight Facilities Grant et le Waterborne Freight Grant. Le premier correspond à une aide au capital pouvant s'élever à 50% des frais totaux du projet, le second s'analyse comme une aide aux frais d'exploitation limitée à 30% des coûts totaux conformément aux orientations communautaires en matière d'aides d'Etat au transport maritime.

La France s'est laissée tenter elle aussi, notamment en aidant la société BAI. Les avantages octroyés par le gouvernement français en faveur de Brittany Ferries n'ont pas toujours été qualifiés d'aides d'Etat, et seules certaines de ces aides étaient incompatibles avec le marché commun<sup>5</sup>. Tant la Commission européenne que la Cour de Justice des Communautés européennes ont un rôle de garde fou face aux tentatives nationales répétées.

Un nouveau dispositif d'aide au démarrage est actuellement en cours pour financer partiellement une ou plusieurs lignes d'autoroutes de la mer entre la France et l'Espagne. L'appel public à propositions lancé le 17 avril 2007 s'inscrit, en apparence, en conformité avec les dispositions communautaires relatives au financement des RTE-T. Cependant, nombre de commentateurs s'accordent à souligner l'ambiguïté et la confusion qui peuvent être faites entre ce financement annoncé comme issu des recommandations RTE-T et un financement bilatéral dérivé d'aides d'Etat. Les résultats de la sélection seront connus à l'automne 2007 pour une mise en service en 2008.

Enfin, en se plaçant davantage du point de vue des chargeurs, l'Italie a développé un système d'aide à travers les Ecobonus, une forme d'incitation à l'utilisation du transport maritime, en accord avec la Commission européenne s'adressant aux transporteurs routiers.

### **Sélectionner parmi les autres financements publics : le large panel communautaire**

Pour l'effectivité du marché unique, l'UE a mis en place de multiples politiques communautaires. Nombre d'entre elles sont optimisées par un ou plusieurs financements propres. Le cabotage maritime, et ses opérateurs privés et publics, peuvent s'en voir appliquer certains<sup>6</sup>. En effet, une ligne de transport maritime à courte distance peut répondre à différents besoins ; chacun de ces besoins se

<sup>5</sup> Voir la décision de la Commission C (2001) 1322 du 8 mai 2001 concernant l'aide d'Etat mise à exécution par la France en faveur de la Société BAI.

<sup>6</sup> Outre les financements rattachés à des politiques sectorielles, les opérateurs peuvent faire appel à la BEI et au FEI pour l'obtention de prêts notamment.

rattachant à une politique précise, un financement ad hoc peut lui être attribué.

La politique de cohésion économique et sociale, ou politique régionale, favorise le développement harmonieux, équilibré et durable de l'Union en réduisant les disparités économiques, sociales et territoriales. A cette politique, réformée pour la période 2007/2013<sup>7</sup>, sont notamment associés le FEDER et le Fonds de cohésion. Le FEDER dispose du potentiel nécessaire pour financer des infrastructures utiles pour des services de cabotage en ce qu'il accorde une attention particulière aux spécificités territoriales, et notamment transfrontalières et ultrapériphériques. Le Fonds de cohésion permet de financer des projets en matière de transport et d'environnement, entre autre, touchant aux dix nouveaux Etats membres et à la Grèce, l'Espagne et le Portugal.

Annuellement, la DG Transports publie un appel à propositions en vue d'octroyer des subventions à des projets relatifs aux transports. Le cadre des actions pouvant faire l'objet de subventions est très ouvert, à condition que ces actions répondent aux objectifs définis par le Livre blanc de 2001 sur les transports. Le transport maritime à courte distance pourra facilement trouver sa place sous les lignes budgétaires dédiées à la sécurité des transports (formation du personnel navigant par exemple), à la logistique des transports et à l'optimisation des réseaux de transports (projets permettant l'élimination de goulets d'étranglement au niveau des barrières naturelles).

Le 7<sup>ème</sup> Programme Commun de Recherche et de Développement ou PCRD adopté pour la période de 2007 à 2013 est divisé en quatre programmes dont le programme "Coopération", lui-même subdivisé pour faire apparaître un volet "transports de surface durables". Dans ce domaine, la recherche doit répondre aux challenges suivants : environnement, énergie, élargissement et mondialisation. En cela, le financement proposé par le 7<sup>ème</sup> PCRD pourrait parfaitement rejoindre les caractéristiques d'une ligne de transport maritime à courte distance.

Le programme LIFE+, en cours d'adoption est dédié à la politique environnementale. Des actions visant à réduire les concentrations de gaz à effet de serre, comme les actions de report modal en défaveur de la route, peuvent être financées.

Outre ces programmes sectoriels, deux autres financements sont indéniablement liés au cabotage maritime et notamment aux projets d'autoroutes de la mer. Ils sont classiquement présentés comme étant le pendant l'un de l'autre pour répondre à la dualité du concept d'autoroutes de la mer : le programme Marco Polo pour le service d'une part et le concours financier dans le domaine des réseaux transeuropéens de transports ou RTE-T pour les infrastructures d'autre part.

<sup>7</sup> Règlement 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, portant sur les dispositions générales du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion.

#### Comparaison des grandes lignes des deux programmes

	MARCO POLO	RTE-T
<b>Objectifs du financement</b>	<b>Report modal</b> (de la route vers d'autres modes de transport, <i>connotation environnementale</i> ). Une action vise explicitement les autoroutes de la mer	<b>Réalisation du RTE-T</b> dans son ensemble (tous modes de transport confondus, <i>connotation territoriale</i> ). Un aspect du concept d'autoroutes de la mer est introduit.
<b>Objets du financement</b>	Le <b>service</b> de transport ( <i>et accessoirement les infrastructures auxiliaires</i> )	Les <b>infrastructures</b> lourdes et notamment les travaux portuaires ( <i>et accessoirement une aide au démarrage pour le service</i> )
<b>Candidats au financement</b>	Secteur <b>privé</b> (ou un partenariat public/privé)	Secteur <b>public</b>
<b>Durée du financement</b>	<b>Court</b> terme (2 à 3 ans en moyenne)	<b>Long</b> terme

Source : D'après les services de la DG Transports.

Le programme Marco Polo amendé et renouvelé jusqu'en 2013<sup>8</sup> se divise maintenant en cinq actions qui ont, dans des mesures variables, trait au transport maritime à courte distance et aux autoroutes de la mer. Le lancement des services de transport maritime à courte distance peut être financé au titre des actions de transfert modal lorsque le volume de fret ou la fréquence ne sont pas assez élevés. Ils peuvent dépendre, dans le cas contraire, des actions à effet catalyseur et surtout des actions en faveur des autoroutes de la mer. Les deux actions restantes (actions de mise en commun des connaissances et actions d'évitement de trafic) seront moins directement utiles dans le cadre du lancement d'une ligne de cabotage maritime en ce qu'elles concernent le partage des savoir-faire, des méthodes et des procédures pour les premières et la logistique industrielle pour les secondes.

Le concours financier dans le domaine des RTE-T<sup>9</sup> dépend d'une politique communautaire initiée en 1996<sup>10</sup>. Cette dernière permet le développement d'un système de transport efficace au moyen d'infrastructures appropriées parmi lesquelles comptent les ports maritimes et les autoroutes de la mer, introduites en 2004. Ces dernières regroupent des infrastructures portuaires, les infrastructures d'accès terrestre et maritime et des équipements divers. Bien que disposant d'un budget beaucoup plus important que le programme Marco Polo, le financement par les RTE-T (de même que pour le FEDER) n'est, à notre avis, pas le plus utile pour le lancement d'une ligne autoroutière de la mer. En effet, il

<sup>8</sup> Règlement (CE) n° 1692/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant le deuxième programme Marco Polo II, et abrogeant le règlement (CE) n°1382/2003.

<sup>9</sup> Règlement (CE) n° 807/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil. Et COM (2007) 2158 : Décision de la Commission du 23 mai 2007 établissant un projet de programme de travail pluriannuel en matière de subventions dans le domaine du RTE-T pour la période 2007/2013.

<sup>10</sup> Décision n°884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision n°1692/0996/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

s'agit avant tout de créer un service, souvent peu rentable au début, d'où le recours, presque incontournable, au financement Marco Polo. Ce n'est qu'accessoirement, et selon les lignes, que des infrastructures supplémentaires seront nécessaires : bien souvent, des terminaux déjà existants seront utilisés par la nouvelle ligne et ne demanderont donc aucun ou très peu d'investissements.

### Arbitrer l'offre de financements : la complexité de l'ingénierie financière

Une excellente maîtrise des combinaisons possibles de l'ensemble de ces subventions est le gage d'un soutien maximal du projet maritime dans son volet financier : c'est l'ingénierie financière. Le terrain est autant intéressant que complexe en raison de la grande technicité requise. Les experts doivent appréhender les projets dans leur globalité et être force de propositions argumentées et pertinentes en ce qui concerne les potentielles combinaisons financières. Si les financements les plus utilisés pour le lancement de lignes de transport maritime à courte distance sont incontestablement les plus connus et les plus rentables (aides d'Etat, programme Marco Polo), les autres programmes ne sont pas à négliger. Ils peuvent venir compléter utilement une part du projet non retenue par les deux financements précités. Pour l'ensemble des avantages octroyés, le principe du cofinancement est celui retenu par l'UE.

La segmentation, certes artificielle, des lignes maritimes en leurs différentes composantes n'a d'autre avantage que d'aider à en comprendre le fonctionnement et les possibilités de financement pour les rendre effectives plus rapidement. Une segmentation opportune serait la suivante : la phase d'étude et de montage du dossier, l'aspect service et l'aspect infrastructure.

#### Répartition des aides communautaires disponibles

Segment	Etude	Démarrage du service	Infrastructures
Type de financement possible	- Aides d'Etat - Marco Polo - DG Transports	- Aides d'Etat - Marco Polo - DG Transports - Accessoirement RTE-T	- RTE-T - FEDER - Marco Polo pour les infrastructures auxiliaires
Taux et durée	50% des coûts d'étude	30 à 35% des coûts de lancement sur 3 ans (sauf 2 ans pour les RTE-T)	Variable selon la qualification projet RTE-T prioritaire

L'UE exige des critères précis de sélection des projets. L'accès aux financements apparaît ainsi ardu. Elle impose une méthode stricte de présentation des dossiers de candidature. De plus, selon les demandes de financement, sont étudiées la capacité technique et financière des candidats, la qualité des projets (dimension européenne, potentiel multiplicateur de l'action, caractère novateur). Les effets de la nouvelle

ligne sur la concurrence sont un critère déterminant au même titre que la viabilité du projet à court terme : 2 ou 3 ans après le démarrage. Cette exigence de viabilité, qui cristallise réellement l'attention de la Commission européenne, est extrêmement délicate à atteindre dans des délais aussi brefs en raison, d'une part, de l'importance des investissements initiaux à fournir et, d'autre part, de l'incertitude relative au remplissage du fonds de cale.

Le processus des instances européennes à l'égard du financement des autoroutes de la mer apparaît peu clair et parfois même inconsistant ou inadapté dans certains de ses volets. En effet, le concept "infrastructurel" d'autoroutes de la mer présenté à travers les RTE-T semble d'une (très) faible utilité car, en pratique, ce sont d'abord des services. Tout reposerait alors sur le programme Marco Polo, auquel pourrait s'ajouter, sous conditions, un cofinancement par les aides d'Etat. Cette complexité curieuse de la politique européenne en la matière n'aide pas les opérateurs dans leur prise de décision vis-à-vis du lancement d'une ligne de cabotage. Pourtant, il semble bien que ces derniers seraient grandement et volontairement soutenus dans cette prise de risque par les collectivités publiques de quelque échelon que ce soit. Les projets proposés par les ports de Nantes Saint-Nazaire et Dunkerque, entre autre, en sont des exemples.

Force est donc de constater une certaine contradiction entre la politique et les ambitions européennes officielles (la promotion du transport maritime à courte distance et des autoroutes de la mer) et les moyens mis en place pour y parvenir. Certes, l'offre de financement semble large. Mais elle est dans le même temps restreinte par des conditions d'application strictes : taux et montants des subventions limités de façon trop restrictive au dire des opérateurs, encadrement sévère et limitant le cumul des financements, condition de viabilité exigée à relativement court terme et dès lors très difficile à remplir. Sur ce marché délicat, les instances européennes attendent beaucoup des opérateurs privés mais, dans le même temps, les brident beaucoup. Aux yeux de l'UE, la préservation de la concurrence semble encore majoritairement primer sur les autres défis, pourtant majeurs, à relever.

Il est enfin intéressant de noter l'attitude particulière de l'Europe envers les distorsions de concurrence dans le cadre du programme Marco Polo. En effet, si elle interdit les distorsions par ailleurs, elle les tolère ici mais uniquement envers les services de transport routier. Une ligne de transport maritime pourra faire de la concurrence aux camions mais pas aux corridors ferroviaires.

Anne GALLAIS

Doctorante en droit, Centre de Droit maritime et Océanique, ISEMAR

Septembre 2007 – ISSN : 1282-3910. Dépôt légal : mois en cours

Directeur de la rédaction : Paul TOURET

Institut Supérieur d'Economie Maritime (droits réservés)