U.F.R INSTITUT DU DROIT DE LA PAIX ET DU DEVELOPPEMENT

Ecole doctorale D.E.S.P.E. G

Groupement d'Etudes et de Recherches sur les Evolutions du Droit International et Comparé – G.E.R.E.D.I.C (E.A. N°3180)

Centre d'Etudes et Recherches sur le Droit des Activités Maritimes et de l'Environnement

C.E.R.D.A.M.E.

LES AUTOROUTES DE LA MER EN MEDITERRANÉE : UNE STRATÉGIE JURIDIQUE POUR UN TRANSPORT DURABLE ET UNE RÉGULATION COMPÉTITIVE DU TRANSPORT MARITIME

Thèse pour le doctorat en droit
présentée et soutenue le 07 décembre 2015
par **Estelle LOYER**

Directeur de recherches : **Alain PIQUEMAL**
Professeur Emérite agrégé de droit public
Ancien Doyen de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement

Rapporteurs : **Symeon KARAGIANNIS**
Professeur à l'Université de Strasbourg III Robert Schuman
Catherine ROCHE
Professeur à l'Université du Littoral Côte d'Opale

Suffragants : **Magali LEHARDY**
Maître de Conférences HDR à l'Université Nice Sophia Antipolis

Christian TAFANI
Conseiller technique au Cabinet du Président du Conseil Départemental des Alpes Maritimes

Céline ORENGO, Avocat au barreau de Nice, Docteur en droit

L’Université de Nice Sophia-Antipolis n’entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

À mon directeur de thèse, Alain PIQUEMAL, dont les conseils avisés m'ont été d'une aide précieuse. Merci pour votre disponibilité et votre soutien.

À l'IDPD qui a accueilli mon envie de recherche et qui m'a donné toutes les possibilités de réussir grâce à ses colloques et ses rencontres et aussi à l'ensemble de ses professeurs et de ses étudiants.

À mes parents qui m'ont soutenu pendant ce long parcours.

À mon fiancé.

À mon fils.

Sommaire

Remerciements *3*

Sommaire *4*

Liste des acronymes et abréviations *6*

Introduction *10*

Partie I Le principe d'intégration du transport durable au sein de la politique générale des transports en Méditerranée *65*

Titre 1) La politique du transport maritime en Méditerranée, une approche associant droit du transport et droit de l'environnement **67**

Chapitre 1) La suprématie du transport maritime au sein de la politique générale des transports 69

Chapitre 2) La participation des autoroutes de la mer au développement économique et territorial des États méditerranéens 126

Titre 2) Les autoroutes de la mer, un concept associant droit du transport et droit de l'environnement **184**

Chapitre 1) La réalisation des objectifs environnementaux par les autoroutes de la mer 185

Chapitre 2) Le coût d'un modèle de transport durable en Méditerranée 243

Partie II - Les instruments d'intégration des autoroutes de la mer au sein de la chaîne de transport multimodal compétitive en Méditerranée *297*

Titre 1) L'intégration compétitive des autoroutes de la mer au sein de la chaine des transports **298**

Chapitre 1) L'élaboration d'un cadre juridique favorable au transport maritime au sein de la chaine de transport multimodal euro-méditerranéenne 300

Chapitre 2) La facilitation des flux de marchandises transportées par mer 344

Titre 2) Les mécanismes de soutien financier aux autoroutes de la mer **390**

Chapitre 1) Les mécanismes financiers favorisant le développement des autoroutes de la mer 391

Chapitre 2) L'adaptation du droit portuaire à un mode de gestion compétitif 450

Conclusion *490*

Bibliographie sélective *493*

Glossaire *547*
Annexes *550*
Index *561*
Table des matières *564*

Liste des acronymes et abréviations

AdM	Autoroute de la mer (MoS, *Motorway of the sea*)
ADMO	Annuaire de droit maritime et océanique
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maitrise d'Energie
AESA	Agence Européenne de la Sécurité Aérienne
AESM	Agence Européenne de Sécurité Maritime
AFS	Convention sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les bateaux
AIS	Automatic identification System (*Système d'identification automatique*)
BEI	Banque Européenne d'Investissement
Bull. Civ.	Bulletin des arrêts de la Cour de Cassation, chambres civiles
CA	Cour d'Appel
Cass.	Cour de cassation
BP2S	Bureau de promotion du Short sea Shipping
CCAF	Comité Central des Armateurs de France
CDMT	Centre de Droit maritime et des transports
CE	Commission Européenne
CEMT	Conférence Européenne des Ministres du Transport
CETMO	Centre d'Études des Transports pour la Méditerranée Occidentale
CFI	Coopération Financière Internationale
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
CMR	Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CRPM	Conférence des régions périphériques
DMF	Annuaire de droit maritime français
EACEM	Espace Aérien Commun Euro-Méditerranéen
EDI	Echange de Données Informatisées
ESCWA	Commission Economique et Sociale des Nations Unies pour l'Asie Occidentale

ETM	Entreprise de transport multimodal
FEMIP	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
FIV	Facilité d'Investissement en faveur de la politique européenne de Voisinage
FEAMP	Fonds européen des Affaires Maritimes et de la Pêche
FEDER	Fonds européen de développement Régional
FSE	Fonds social européens
GPM	Grands port maritime
GHN	Groupe de Haut Niveau
GNL	Gaz naturel liquéfié
GNSS	Système Global de Navigation par Satellite
GTMO	Groupe des ministres des transports de la Méditerranée occidentale
IEVP	Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat
IATA	*International Air Transport Association*
Ibid	*Ibidem*
IMDG	Code Maritime International des Marchandises Dangereux
IMTM	Institut Méditerranéen des Transport Maritimes
code ISM	International Safety Management
ISEMAR	Institut supérieur d'economie maritime Nantes Saint-Nazaire
ISPS	Code International pour la sûreté des navires et des installations portuaires
JOCE	Journal officiel des communautés européennes
JORF	Journal officiel de la République française
LDL	Louis Dreyfus Line
Loc. Cit.	*Loco citato*
*L*GDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LRIT	*Long Range Identification and tracking*
MARPOL	Convention Internationale pour la prévention de la pollution par les navires
MoU	*Memorandum of Understanding*
OIT	Organisation Internationale du Travail
OCDE	Organisation de coopération et de développement européen
OMC	Organisation mondial du commerce

OMI	Organisation Maritime Internationale
OMI-FAL	Convention sur la Facilitation du Trafic Maritime International
ONU	Organisation des Nations Unies
Op. cit.	*Opere citato*(ouvrage cité)
p.	Page(s)
PACT	Programmes d'action en faveur du transport combiné (*Pilot Actions for Combinated Transport*)
PART	Plan d'Action Régional de Transport
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PMI	Politique Maritime Intégrée
PNUE	Programmes des Nations Unies pour l'environnement
PPP	Partenariat Public-Privé
PUF	Presse universitaire de France
Ro-Ro	*Roll-on – Roll off*
RTM-T	Réseau Trans-Méditerranéen pour le Transport
RTE-T	Réseau Trans-Européen de Transport
SIEG	Service d'intérêt général
SOLAS	convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer
SO2	Dioxyde de soufre
SSS	*Short Sea Shipping*
TIR	Convention internationale régissant le transport par route
TINA	Evaluation des besoins en infrastructures de transport
TIRS	Etude régionale des infrastructures de transport dans les Balkans
TMCD	Transport maritime a courte distance
TPL	Port en lourd
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union Européenne
UMA	Union du Maghreb arabe
ZCES	zones de contrôle des émissions de soufre
ZEE	Zone économique exclusive

ZEL	Zone Euro-Méditerranéenne de libre échange

Introduction

L'expression « autoroute de la mer » associe deux éléments qui apparaissent, à première vue, antinomiques : l'autoroute et la mer. En réalité, nous envisageons ici le navire[1] comme étant un pont[2] reliant deux espaces terrestres sur lequel transitent des véhicules. « Voie maritime rapide », « route maritime régulière » et tant d'autres appellations auraient pu se substituer à cette terminologie. Les options ne manquaient pas lorsqu'en 2001 le terme est apparu pour la première fois[3]. Le choix n'est pas hasardeux. Le terme d' « autoroute » renvoie à l'idée de rapidité et d'efficacité des dessertes terrestres. Les statistiques sont significatives : en 2012, le transport terrestre distribuait 14 milliards de tonnes de marchandises[4] contre seulement 3 milliards de tonnes pour le transport maritime[5] en Europe. Le choix de ce terme est pertinent. Il s'inspire du vocabulaire propre au réseau terrestre en lui empruntant ses principaux attributs : compétitivité et rapidité. Il conduit à affecter au transport maritime les performances du transport terrestre en les égalant alors que, pour l'heure, ces deux modes de transports sont concurrents et inégaux. L'objectif étant de les rendre complémentaires en privilégiant le transport maritime plus respectueux de l'environnement.

L'origine du concept est éminemment politique. Henri de Richemont, dans son rapport au Sénat, rappelait « *qu'il n'est pas possible de créer une autoroute de la mer crédible, viable et pérenne s'il n'y a pas une volonté politique de l'Etat d'inciter chargeurs et transporteurs*

[1] Le navire utilisé pour le service des AdM est un navire roulier que l'on appelle également RORO (acronyme de l'expression anglaise Roll-on/ Roll-off qui signifie monter/descendre). Il se caractérise par la présence, dans la coque du navire, de rampes d'accès aux ponts garages pour les véhicules sur roues ou les remorques chargées. L'un des avantages de ce type de manutention est sa rapidité. On parle également de manutention horizontale à opposer à la manutention verticale (appelée également LOLO acronyme de l'expression anglaise Load in - Load off qui signifie charger/décharger) faisant référence aux transports maritime de conteneurs.

[2] Le roulier joue le rôle d'un bac ou d'un pont à péage en permetant d'assurer la continuité du parcours terrestre. Les incidences du développement des navires rouliers sur l'organisation des transports de marchandises, Centre d'Études et de Recherches de Logistique Industrielle et Commerciale, septembre 1979.

[3] Livre blanc de la Commission des communautés européennes : « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », du 12 septembre 2001, COM (2001) 370 final.

[4] Ces statistiques sont relatives aux transports de marchandises par route effectuées à l'aide de véhicules routiers automobiles pour le transport de marchandises et immatriculés dans les pays fournissant des données. La collecte des données est basée sur le règlement (CE) n° 1172/98 du conseil du 25 mai 1998. Chaque pays peut exclure des ces statistiques, les véhicules routiers automobiles pour le transport de marchandises dont la charge utile est inférieure à 3,5 t ou le poids maximal autorisé en charge est inférieur à 6 tonnes. Eurostat, 2012.

[5] Ces statistiques sont relatives au poids brut des marchandises traitées dans les ports (marchandises déchargées des navires plus marchandises chargées sur les navires). Les données sont collectées dans le cadre de la Directive 2009/42/CE du 6.5.2009. Eurostat, 2012.

routiers à utiliser la voie maritime »[6]. Le concept intervient simultanément à la ratification du protocole de Kyoto[7] et à l'adoption de la stratégie de Lisbonne[8].

Le concept d'autoroutes de la mer constitue un choix politique environnemental défensif adopté dans l'intérêt général dont l'objet n'est pas, initialement, de créer une activité économique mais de lutter contre la congestion terrestre dans le cadre d'un rééquilibrage modal. Le concept émerge afin d'éliminer les nœuds d'étranglement des voies terrestres[9], notamment, en Europe, des routes alpines et pyrénéennes.

La démarche politique que poursuit le concept d'autoroutes de la mer est volontariste. Il s'agit d'impulser un marché qui n'est pas naturel et qui requiert le soutien des Etats et des opérateurs maritimes. Rendre économiquement viable des routes maritimes qui ne sont pas initialement pratiquées par les chargeurs constitue l'un des défis que relève le concept des autoroutes de la mer. Alors que le transport maritime à courte distance satisfait à une logique économique où l'offre et la demande de transport sont équilibrées, le concept des autoroutes de la mer répond, quant à lui, à une décision politique où l'offre et la demande de transport sont déséquilibrées.

A l'origine, en 2001, lors de la parution du Livre blanc relatif à la politique européenne des transports[10], le concept aux contours mal définis a entrainé des interrogations et des débats quant à sa véritable innovation. Simple déclinaison du cabotage ou du transport maritime à

[6] Rapport DE RICHEMONT H. : « Autoroutes de la mer, états des lieux et propositions concrètes », 07.07.2009.
[7] Le protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 mai 2005 après sa ratification par 141 pays (les émissions de l'Australie et des Etats Unis représentent un tiers des émissions mondiales. Ces Etats n'ont pas encore ratifié ce dernier). Les pays industrialisés devront réduire de 5,2 % en moyenne par rapport à 1990 leurs émissions de CO2 et de cinq autres gaz réchauffant l'atmosphère. Les 107 pays en développement qui ont ratifié le protocole auront de simples obligations d'inventaire d'émissions polluantes.
[8] La stratégie de Lisbonne fut adoptée en mars 2000 par le Conseil de l'Union européenne afin de faire de l'Europe à l'horizon 2010 « l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde ».
[9] Ces critères se retrouvent dans l'article 12 bis de la décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (J.O L 167, 30.4.2004, p. 1-38) ainsi que dans le règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n ° 661/2010/UE (J.O L 348, 20.12.2013, p. 1-128).
[10] Livre blanc de la Commission des communautés européennes : « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », du 12 septembre 2001, *ibidem*.

courte distance[11], effet placebo[12] et tant d'autres vocables sont les qualificatifs qui lui ont été parfois attribué, à tort.

La nouvelle définition adoptée par les règlements du 11 décembre 2013 relatifs aux orientations de l'Union pour le développement du RTE-T[13] et au mécanisme pour l'interconnexion en Europe[14] propose une nouvelle approche du concept. Le contexte a évolué et aujourd'hui les autoroutes de la mer sont au cœur d'une planification stratégique en réseau de tous les modes de transport. L'autoroute de la mer est définie comme la « composante maritime » du réseau de transport européen. Sa définition s'élargit au fur et à mesure des programmations.

Est-ce à considérer que la réglementation relative aux autoroutes de la mer intègre dans sa nouvelle définition toutes les formes de navigation du transport maritime à courte distance ? Qu'il faut en déduire que la délimitation du concept, initialement posée en 2001, est abandonnée car les difficultés de leur mise en œuvre ont vaincu les espérances de voir un jour ce concept innovant devenir un reflexe pour les chargeurs[15] ? Certainement pas. L'extension du champ d'application du concept d'autoroute de la mer à l'ensemble des activités maritimes à courte distance du réseau européen de transport démontre que le concept se meut dans un contexte de planification du territoire de dimension toujours plus importante. En réalité, le concept d'autoroute de la mer, « composante maritime » du réseau de transport européen, s'est affirmé et a pris de l'ampleur[16]. Il ne s'agit plus d'un concept aux contours mal définis qui laisse de nombreuses interrogations en suspens et qui renvoie à une notion abstraite mais d'un véritable domaine[17] d'activités spécifiques associant droit de l'environnement et droit du transport.

---

[11] GALLAIS-BOUCHET A., *Les autoroutes de la mer et le droit de l'Union européenne*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 2013 p.1.

[12] GOUIN A.P, Transport maritime à courte distance et droit communautaire, Thèse de doctorat, Université de Nice 2007, p.450.

[13] Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n ° 661/2010/UE (J.O L 348, 20.12.2013, p. 1-128.

[14] Règlement (UE) no 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE)n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/207 et (CE) n° 67/2010.

[15] Cf. glossaire.

[16] La Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM) se félicite « *de voir le statut des AdM renforcé au terme des négociations interinstitutionnelles sur le RTE-T/MIE* ». Note Technique du Secrétariat Général de la CRPM – RTE-T et transports maritimes : actualité et perspectives, CRPMNTP130027 A3 – Septembre 2013 – p. 4.

[17] Nous considérons que la notion de « concept » d'autoroute de la mer n'est pas adaptée en raison de son renvoi à une idée abstraite et qu'il est plus adapté aujourd'hui de considérer cette dernière comme un domaine d'activité

Il est vrai que la mer Méditerranée a toujours connu un destin différent des autres océans certainement en raison de la place géopolitique qu'elle occupe au confluent de trois continents (Europe, Afrique du Nord et Asie). Sa singularité se retrouve au sein de la problématique des autoroutes de la mer. Celle-ci s'envisage en fonction de leur localisation géographique. Dans le Nord de l'Europe, les autoroutes de la mer ont trouvé un certain équilibre économique que l'ensemble des pays riverains de la Méditerranée n'ont pas su encore atteindre. Concernant la région du Nord de la Méditerranée, la problématique du développement des autoroutes de la mer est d'ordre culturel[18], juridique et financier. Il s'agit de reporter les flux de marchandises terrestres sur les voies maritimes en influençant le choix du chargeur à travers un cadre juridique approprié et une offre de transport compétitive. Concernant la région du sud de la Méditerranée, la problématique du développement des autoroutes de la mer est tout autre. Elle est davantage d'ordre structurel[19] et *a fortiori* financier. Les ports méditerranéens de la rive Sud ne rencontrent pas la saturation des ports du Nord entrainés par les goulets d'étranglement terrestres à l'entrée et à la sortie des zones portuaires. Il n'y a donc pas la nécessité d'un report modal de la terre vers la mer comme c'est le cas pour la rive Nord. En définitive, le défi est de rééquilibrer les zones de dessertes maritimes du Nord vers le Sud de la Méditerranée et de rendre la rive sud attractive à travers un réseau de transport multimodal relié au réseau transeuropéen des transports. Le déplacement du trafic, initialement destiné à l'Europe du nord, vers la rive sud de la Méditerranée permettra de redistribuer les flux de marchandises vers la rive Nord de la Méditerranée et allègera ainsi le fret accueilli actuellement par les ports de la rive Nord.

A l'écart de la navigation hauturière, la Méditerranée, provenant du latin *mare medi terra*[20], a enfanté des modèles aujourd'hui indispensables à notre économie. Cabotage, transport maritime à courte distance prennent naissance dans cet espace maritime confiné d'entre les terres dès le XVIIème siècle[21]. L'espace méditerranéen se prête aux courts échanges, seulement 700 kilomètres séparent Marseille d'Alger. Dans les esprits, la Méditerranée représente le

---

en raison de l'idée générale (les activités maritimes) qu'elle renvoie à travers sa nouvelle définition. Néanmoins, dans un souci de compréhension nous utiliserons le terme « concept » au long de notre étude.

[18] Comment changer les automatismes des chargeurs liés à l'idée de rapidité et d'efficacité des voies terrestres ?

[19] Les infrastructures portuaires d'accueil des services d'AdM sont particulières. Des terminaux rouliers, des rampes d'accès, des navires adaptés sont nécessaires afin de pouvoir accueillir une AdM. Or, les pays du sud de la Méditerranée ne sont pas équipés.

[20] Mer entre les terres.

[21] En 1787 on constate que 30% déjà des entrées au port de Marseille proviennent de maîtres caboteurs des principaux ports voisins. *Cabotage et caboteurs de la France méditerranéenne* (XVIIe-XVIIIe siècles), Rives nord-méditerranéennes, 13 - 2003, 75-92.

bastion de la navigation à courte distance. Elle représente le laboratoire des expériences maritimes et, l'autoroute de la mer ne fait pas exception.

Forte de son pragmatisme, la mer Méditerranée renferme en elle la réussite du transport maritime à courte distance et bientôt des autoroutes de la mer. Mais, la Méditerranée est aussi sensible et ne peut supporter tous les caprices de la civilisation moderne. Le réchauffement climatique de notre planète sonne le glas d'une compétition sans précaution de l'industrie de masse. Les institutions internationales, européennes et nationales ont entrepris d'encadrer l'utilisation de nos ressources. Aujourd'hui, même les activités du transport maritime, dont les avantages environnementaux ne sont plus à démontrer, sont visées. Les armateurs devront s'adapter aux exigences réglementaires en matière d'émissions de soufre[22]. De nombreuses voix se sont élevées contre cette réglementation environnementale et les intéressés y ont vu une entrave au développement du transport maritime et, même, parfois, l'impossible réussite des autoroutes de la mer en raison d'une transposition trop coûteuse. Mais, ces réactions omettaient le système de taxation fiscale également imposé aux transporteurs terrestres de marchandises à travers l'écotaxe. Le seuil de tolérance se réduit à l'égard de tous les modes de transport et le transport maritime ne constitue pas une exception.

L'élaboration d'un tel concept est donc un exercice sibyllin car il entreprend de conjuguer les exigences du développement durable et de croissance économique dont les objectifs sont trop souvent exclusifs l'un de l'autre. Le défi est loin d'être gagné mais le moyen d'assurer le développement efficace des autoroutes de la mer est certainement de lui conférer un cadre juridique adapté afin que les chargeurs bénéficient d'un environnement légal sûr.

L'hétérogénéité des régimes juridiques qui régissent le transport combiné et l'application des plafonds d'indemnisation des dommages relatif à une traversée maritime plus désavantageux que lors d'une traversée terrestre ne sont pas favorables au développement du transport maritime et *in fine* des autoroutes de la mer. Rappelons le contexte juridique incertain dans lequel se retrouve le propriétaire des marchandises, c'est à dire le chargeur. L'article 2 de la

[22] La directive 2012/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins prise en application de l'annexe VI de la convention internationale MARPOL vise à réduire la teneur en soufre de carburant de 4,5% à 35% au 1er janvier 2015 pour les navires traversant la Méditerranée.

Convention internationale de Marchandise par Route (CMR)[23] régit le transport routier international sans rupture de charge effectué partiellement par un autre mode (fluvial, ferroviaire, maritime). Lorsque l'avarie résulte précisément d'un événement de mer, le régime de responsabilité relève des règles de la Haye-Visby[24] relatives aux transports maritimes. Ainsi, avant l'expédition de la marchandise, ni les transporteurs, ni les commissionnaires de transport ni les clients des services de transport combiné (les chargeurs de transport) n'ont la possibilité de déterminer quelle sera le régime juridique applicable. Il faudra attendre la survenance du dommage pour connaître quelles sont les lois applicables et donc les plafonds d'indemnisation. Il entrera alors en concours l'application des conventions internationales régissant principalement (l'accessoire étant les phases de pré et post acheminement des marchandises) soit le transport terrestre soit le transport maritime, fluvial ou aérien. Ici est le nœud du problème car si le dommage survient lors du transport terrestre c'est le plafond d'indemnisationrégit principalement par la CMR, plus avantageux que lorsquele dommage survient lors du transport maritime, qui s'applique. Cette situation dessert donc au développement du transport maritime et *in fine* aux AdM puisque l'indemnisation lors du parcours terrestre est plus avantageux que lors du parcours maritime. Ce contexte juridique incertain affaiblit le concept tant il est délicat pour l'entreprise de transport multimodal (ETM)[25] d'opter pour un transport maritime dont le régime de responsabilité est imprévisible.

Outre des considérations d'ordre juridique qui entravent le choix d'une traversée maritime par le chargeur, le financement temporaire des autoroutes de la mer par l'Union constitue également une difficulté majeure à laquelle les opérateurs maritimes sont confrontés. L'exemple de l'autoroute de la mer Montoir-Gijón assuré par LOUIS DREYFUS LINES (LDL) est significatif. Les subventions publiques se sont achevées en septembre 2014[26] et ce malgré un taux de remplissage de 70%. La compagnie reconnaît d'ailleurs que le marché n'est pas viable. La solution de la compagnie maritime est d'étendre ses traversées à l'Irlande et à la Grande

[23] La CMR fut signée le 19 mai 1956 à Genève.
[24] Convention de Bruxelles du 25 août 1924 Pour l'unification de certaines règles en matière de connaissement, modifiée par les Protocoles du 23 février 1968 et du 21 décembre 1979.
[25] Cf. glossaire.
[26] Le cofinancement communautaire, qu'il s'agisse du programme Marco Polo ou du programme du RTE-T, ne peut excéder une durée maximale de trois ans. Règlement (CE) n° 1382/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2003 concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (programme Marco Polo).
JO L 196, 02.08.2003, p. 1–6 et le Règlement (UE) n°1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/207 et (CE) n° 67/2010 (RTE-T).

Bretagne (Santander - Poole, Poole - Gijón, Rosslare - Montoir – Gijón. Ne faut-il pas comprendre ici que cette situation éloigne les professionnels de l'objectif de report modal auquel fut affecté le concept initial ? Non. Le concept évolue. La refonte de la programmation européenne pour la période 2014-2020 atteste de la mouvance de ce concept. Les compagnies maritimes s'adaptent au contexte économique et suivent le marché de l'offre et la demande.

Le concept d'autoroutes de la mer fut initialement guidé par une volonté politique de régulation ainsi qu'une démarche environnementale (§1). D'une simple stratégie maritime, le concept d'autoroutes de la mer s'est meut dans un contexte de planification des transports pour devenir la composante maritime du réseau transeuropéen de transport que l'Union souhaite connectéaux pays tiers méditerranéens (§2).

§1) L'émergence du concept d'autoroute de la mer

Le concept d'AdM est initialement guidée par une politique volontaire de régulation des transports (A) ainsi que par une démarche environnementale (B).

A. une démarche politique de régulation des transports

Les compétences que la Communauté a attribué aux instances européennes permettent de réguler[27] certaines activités (1) qui ne connaissent pas le jeu d'un marché équilibré entre l'offre et la demande de fret comme c'était le cas, à l'origine, pour la technique de navigation au cabotage qui répondait à un marché naturel (2). En effet, les autoroutes de la mer connaissent un déséquilibre économique *ab initio* (3).

1. L'objectif de régulation de l'Union en matière de réseau transeuropéen des transports

[27] En Europe, la régulation n'est pas la réglementation mais un processus par lequel on régularise un système à l'aide d'une réglementation. Cf. infra p. 18 relatif à la notion de régulation appliquée au concept d'autoroutes de la mer.

Afin de réaliser le marché intérieur de l'Union européenne qui repose sur des libertés fondamentales - liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes – la Communauté avait pour instrument initial l'Union douanière. Cette structure s'est rapidement révélée insuffisante et il convenait de répondre à la réalisation de l'objectif de marché unique à travers l'adoption de diverses politiques d'encadrement sectorielles : politique fiscale, environnementale, des transports, de la concurrence, alimentaire, commerciale, énergétique, sociale etc. L'Union s'empare ainsi de nombreux secteurs d'activité des Etats membres afin de rendre son économie plus compétitive. L'Union européenne doit donc légiférer en la matière dans le respect des compétences étatiques. Dans le domaine des transports c'est le traité de Maastricht qui permit à la Communauté de traiter des questions relatives à la politique du réseau transeuropéen des transports[28]. L'Union s'est ainsi approprié des compétences en matière d'aménagement territorial des transports dans lesquelles nous retrouvons le concept d'autoroutes de la mer. L'application du Traité au transport maritime ne faisant plus débat, suite, notamment à l'affaire des marins français[29], l'Union dispose d'une compétence partagée en matière d'aménagement du réseau transeuropéen des transports (art. 4 TFUE). Il s'en suit alors une série d'adoptions de règles concentrées sur l'élaboration d'une stratégie maritime communautaire dont, notamment, le concept des autoroutes de la mer. De telles stratégies impliquent d'ailleurs la définition de « *politiques cohérentes pour les diverses utilisations de la mer, non seulement compatibles entre elles mais en synergie mutuelle »*[30].

Le concept d'autoroutes de la mer est né de la volonté commune de redynamiser le secteur maritime à travers une politique incitative du transport maritime. L'équilibre décisionnel entre les Etats membres et le pouvoir communautaire est donc sans cesse recherché à travers la mise en œuvre de partenariats. La planification territoriale des transports, d'où est issu le concept d'autoroutes de la mer, constitue d'ailleurs un exemple d'équilibre décisionnel où les Etats membres et la communauté exercent leurs pouvoirs ensemble. A travers les programmes européens aux retombées territoriales, l'Union européenne est devenue un véritable « aménagiste » en conceptualisant des stratégies permettant de redynamiser l'économie des transports. Les autoroutes de la mer s'intègrent donc à cette logique. Rappelons

[28] Article 170 à 172 du TFUE.
[29] CJCE, 4 avril 1974, Commission c. République française, aff. 167/73, Rec. P. 359.
[30] DAILLER P., L'Union européenne peut-elle avoir une stratégie maritime ?, La mer et son droit, Mélanges offerts à L. LUCCHINI et J.-P.

qu'elles constituent la composante maritime du réseau transeuropéen des transports. L'Union se place donc en régulateur de la compétitivité des secteurs en déclin.L'élaboration de la planification territoriale rappelle l'idée d'appropriation, voire, de quelque chose de familier. Ce sentiment d'appropriation se construit notamment par l'appropriation de normes et de valeurs[31].

Ledit concept est ainsi né d'une démarche politique guidée par la nécessité des institutions de réguler le secteur maritime afin qu'il devienne compétitif et applique les exigences environnementales de notre époque. En effet, ce n'est pas naturellement que les acteurs du secteur des transports maritimes prennent en considération les impératifs de développement durable, car, ils sont, le plus souvent, coûteux. Ce n'est pas évident, non plus, pour ce secteur, crucial dans l'accroissement des échanges commerciaux, de lutter contre une concurrence toujours plus accrue. L'intervention des institutions à travers une politique de régulation se révélait donc être indispensable.

D'origine anglo-saxon, le terme de *regulation* a fait l'objet de contresens entre le vocabulaire américain et le vocabulaire français. Aux Etats Unis d'Amérique le terme de régulation se traduit par « réglementation ». Or, en Europe, la régulation n'est pas la réglementation mais un processus par lequel on régularise un système à l'aide d'une réglementation.

Considérées comme un mécanisme de gouvernance depuis longtemps, les politiques de régulation ont sauvé les crises économiques d'Europe et des Etats unis d'Amérique : le *New deal*, en 1929, s'appuya sur une Commission de régulation indépendante afin de mener des politiques de lutte contre la crise, la France et l'Europe depuis les années 80 adoptent une politique de régulation, notamment, dans le secteur des télécommunications, de l'énergie et des transports. En effet, la perte de compétitivité de certains secteurs a incité les institutions à reconsidérer des domaines entièrement libéralisés comme le transport maritime, suggérant ainsi une évolution des politiques libérales vers une régulation internationale du secteur à travers les aides financières des Etats.

[31] KAUFMANN, V., « La mobilité au quotidien: nécessite, proposition et test d'une nouvelle approche », in L. Vodoz, B. Pfister-Giauque et C. Jemelin, Les territoires de la Mobilité. L'aire du temps, PPUR, Lausanne, p. 57-70.

Selon Madame FRISON-ROCHE[32], « le droit de la régulation constitue une branche du droit regroupant l'ensemble des règles affectées à la régulation de secteurs qui ne peuvent engendrer leurs équilibres par eux-mêmes.C'est alors le droit qui prend en charge la construction, la surveillance et le maintien de force de ces grands équilibres ». En l'espèce, le secteur des transports et plus précisément les autoroutes de la mer ne peuvent actuellement se baser sur un marché équilibré pour être économiquement viable. Intervient alors une réglementation favorisant l'émergence de ce concept afin qu'elle maintienne un équilibre économique. Selon elle, lorsqu'un secteur est laissé au principe de la libre concurrence, c'est le dynamisme de la compétition économique qui construit le marché. A l'inverse, lorsque le secteur ne peut plus être dirigé par le simple jeu de la concurrence, le droit de régulation intervient. La démarche politique à laquelle fait appel l'Union correspond ainsi à ce schéma d'intervention dans la mesure où les autoroutes de la mer ne peuvent répondre à un équilibre économique basé sur le jeu de l'offre et la demande. Il ne s'agit pas d'affecter la liberté de circulation des marchandises mais de réorienter la demande d'un mode de transport à l'autre. Ainsi la politique de régulation des transports tente de réorienter la demande pour en limiter les conséquences néfastes sur l'environnement.

La régulation renvoie à plusieurs idées : En premier lieu, elle rappelle l'idée d'intervention du secteur public dans les activités d'intérêt général et pallie à la déficience du marché. L'Etat intervient lorsque les mécanismes du marché ne suffisent pas à produire un fonctionnement jugé satisfaisant. Dans son acception première, la notion de régulation renvoie à la notion de service public. Or, les transports maritimes ne sont pas un service public et sont ouverts à la concurrence. Néanmoins, et comme beaucoup s'accordent à dire, le concept d'autoroutes de mer revêt un caractère d'intérêt général[33] en ce qu'il lutte contre le changement climatique et accomplit les objectifs de cohésion économique et territoriale de l'Union. Outre les exigences de continuité insulaire[34] auxquelles satisfont parfois les autoroutes de la mer au profit des régions ultrapériphériques, le concept reçu, par certains auteurs, la qualité de Service d'Intérêt Général en raison des financements dont peut bénéficier ce dernier. Ici, la notion de régulation du secteur maritime à travers la politique de l'Union européenne affecte un secteur libéralisé

[32]Frison-Roche M.-A., «Le droit de la régulation », Dalloz 2001, chron. 7, pp. 610-616.

[33] DE RICHEMONT H., Rapport autoroutes de la mer : Etat des lieux et propositions concrètes, 07.07.2009 ; GALLAIS-BOUCHET A., Thèse de Doctorat en droit : les autoroutes de la mer et le droit de l'Union européenne.

[34] Les contraintes d'éloignement des régions insulaires peuvent justifier la conclusion de contrat de service public.

afin qui lui soit trouvé des solutions de relance économique. Démarche initialement employée afin de libéraliser les activités de service public, la notion de régulation recouvre en réalité tous les mécanismes par lesquels les institutions rééquilibrent un marché économique décroissant comme par exemple en matière de transport maritime à courte distance. En second lieu, la notion de régulation peut aussi recouvrir une réalité plus large et notamment de nouvelles formes de gouvernance associant pouvoirs publics et pouvoirs privés. L'intrusion de la sphère privée au sein de la gestion publique est une solution de relance économique à laquelle a fait également appel la politique maritime de l'Union ainsi que des pays tiers méditerranéens[35]. La relance de l'investissement dans le secteur portuaire à travers une politique de régulation profite ainsi à l'essor du concept d'autoroutes de la mer. La régulation de la compétitivité des transports maritimes par l'Union et les Etats tiers méditerranéens constitue donc un excellent outil de relance du secteur afin de développer notamment des concepts innovants comme les autoroutes de la mer.

La compétence de l'Union, en matière de planification des transports, est donc essentielle s'il on veut envisager une approche commune favorable à l'interconnexion des modes de transports entre les Etats membres et leurs voisins. L'appropriation du domaine de planification des autoroutes de la mer par l'Union constitue donc une étape indispensable à la cohérence et à l'interconnexion des réseaux intra-européens. La planification des transports a ainsi abouti à l'élaboration d'un réseau central interconnectant tous les Etats membres sur lequel des axes prioritaires ont été déterminés, dont les autoroutes de la mer. Le réseau global que l'on qualifierait de secondaire permet alors d'alimenter l'accès des voies du réseau central.

Force est de constater que nous sommes loin de la programmation européenne initiale sans véritable schéma directeur et où le réseau transeuropéen des transports relevait de simples définitions réglementaires. La programmation actuelle du RTE-T relève désormais de l'ingénierie et les cartes d'aménagement du territoire illustrent clairement les axes prioritaires de la nouvelle programmation[36]. Le réseau actuel conçoit le transport comme un moyen d'aménagement du territoire[37] dans lequel s'inscrit le concept d'autoroute de la mer. A l'origine

[35] Les pays tiers méditerranéens ont engagés des réformes portuaires de décentralisation incitant les investissements privés.
[36] Cf. Annexe 2 : carte du RTE-T.
[37] DUPUY G. (1991), L'urbanisme des réseaux, Armand Colin, Paris, 198 p.

de ce concept se trouve la technique de navigation au cabotage qui était celle qui assurait une liaison entre les ports d'une même région.

2. Le cabotage, technique de navigation originelle des autoroutes de la mer

La navigation à courte distance a longtemps répondu à une démarche naturelle qui garantissait un marché équilibré entre l'offre et la demande de fret. Déjà au XVIème siècle, le blé breton partait de Lorient à Bilbao, le bois entre la Basse Loire et la Bretagne, l'huile ou les fruits de la Ligurie à Marseille, le vin du Languedoc en direction de Gènes. Lorient accueillait un trafic d'épices et de soies d'Inde et le redistribuait à travers la technique du cabotage vers les ports de l'Atlantique ouest. Ces échanges réguliers opéraient au gré des saisons assurant ainsi la distribution des marchandises entre le lieu de production et le lieu de consommation.

Au XVIIème et XVIIIème siècle nous assistons à un ballet incessant de navires entre mêmes ports. En 1787, 7% des 794 patrons et maîtres caboteurs provençaux, qui sont entrés dans le port de Marseille, ont réalisé plus de 28% des entrées en provenance des quatorze principaux ports voisins[38]. Il s'agit là de véritables lignes maritimes régulières soutenant une offre et une demande de fret réelles. Nous sommes en réalité à l'aube du concept d'autoroute de la mer.

A cette période, ces échanges participent à l'activité portuaire et compensent, dans une certaine mesure, les difficultés enregistrées par le long cours. L'ordonnance de 1740, précisée par les textes de l'an XI et de 1815 régissent le cabotage à cette période.

Au moyen-âge, pour les besoins militaires (période des croisades), les techniques de navigation s'améliorent passant alors d'un petit cabotage à une navigation au long cours.

Au XIXème siècle, les modifications de l'ordre économique et politique ainsi que la diffusion de nouvelles techniques de navigation (navigation à vapeur et chemin de fer) modifient les traversées. La transition industrielle rend l'activité maritime intense et le cabotage partage ses activités avec la navigation hauturière. Jusque là le cabotage couplé au transport fluvial par barge était la norme. Mais, le transport ferroviaire va constituer le principal concurrent du

[38]Cabotage et caboteurs de la France méditerranéenne (XVIIe-XVIIIe siècle), Rives nord méditerranéennes, Rives Méditerranées, Marseille, 2003, p. 75-92.

cabotage et rendre l'activité maritime plus fragile. A titre d'illustration, le transport français interne a évolué de la manière suivante : « *vers 1840, 2/3 par route, 1/3 par voie d'eau ; vers 1870, 1/4 par route, 1/5 par voie d'eau et le reste par fer ; enfin en 1900, 1/10 par route, 1/5 par voie d'eau et le reste par fer* »[39].

Au XXème siècle les voies terrestres, pour les avantages qu'elles procurent, font l'adhésion de tous les acteurs de l'ère industrielle. Les nouvelles exigences de rapidité et de flexibilité élève donc le transport terrestre au rang des moyens de distribution les plus compétitifs affaiblissant davantage le transport maritime. On parle déjà à cette époque de « dépendance automobile»[40]. L'inversement de l'utilisation des modes de transport au profit des voies terrestres constitue, aujourd'hui, la problématique environnementale de la politique des transports.

Parallèlement au déclin de l'activité maritime en raison de la concurrence toujours plus intense à laquelle elle est confrontée, le cabotage est devenu une activité essentielle. La technique au cabotage est au cœur des préoccupations stratégiques portuaires dont le but est d'améliorer le passage portuaire et la compétitivité du secteur[41]. Cette technique est indispensable et renferme de nombreuses niches économiques encore partiellement exploitées que les dirigeants portuaires et les Etats essaient de redynamiser afin de résister à la domination du transport terrestre.

Le cabotage provient de l'origine étymologique *cabo* signifiant le cap et faisant référence à une courte navigation de cap en cap le long des côtes. Aujourd'hui, en droit communautaire le cabotage se définit comme l'ensemble de la navigation maritime intracommunautaire. Le cabotage maritime désigne la navigation marchande à distance limitée des côtes, dans les limites fixées par les règlements nationaux[42].En France, la navigation au cabotage était celle « qui ne dépasse pas au sud le 30ème degré de latitude nord, au nord le 72ème degré de latitude nord, à l'ouest le 15ème degré de longitude ouest du méridien de Paris, à l'est le 44ème degré de longitude est du méridien de Paris. Le navire armé au cabotage, s'il jauge 5000 tonneaux ou

[39] BEURIER J.-P., Droits maritimes, éd. Dalloz, Paris, 2006/2007 p.53.
[40] DUPUY, G. ; « From the « Magic Circle » to Automobile Dependence, the Positive Effects of the Automobile System: Measurements and Political Implications », Transport Policy, 1999, n°6, pp. 1-17.
[41] Bulletin des Transports et de la Logistique 2000, nº2843 du 17.04.2000.
[42] DAMIEN, M.M., Dictionnaire du transport, p 73, L'usine nouvelle, série documentation Pierre Bauchet, « Les transports de l'Europe, la trop lente intégration », p213, Economica, 1996.

plus, est commandé par un capitaine au long cours, et au dessous de 5000 tonneaux par un capitaine de la marine marchande »[43].

Donc, s'il on en suit ces définitions, les autoroutes de la mer qui assurent un service maritime de cap en cap afin de reporter les flux terrestres vers la mer ne sont, en réalité, qu'une forme de navigation au cabotage. C'est donc oublier qu'un service maritime estampillé « autoroute de la mer » est un service de liaison maritime régulier mais également des infrastructures maritimes et terrestres ainsi que des technologies d'information et de communication[44]. L'article 20 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport rappelle d'ailleurs que les AdM sont des infrastructures de transport[45]. Les AdM englobent donc la technique de navigation au cabotage mais vont au delà de celle-ci[46].

La démarche naturelle à laquelle répondait la navigation à cabotage est aujourd'hui désuète, la perte d'activité à laquelle les armateurs sont confrontés amène à une refonte de la planification du transport maritime à courte distance. Aujourd'hui, les autoroutes de la mer connaissent un déséquilibre économique dès leur lancement. Conception innovante intégrée au sein d'une planification stratégique du territoire, l'autoroute de la mer est résolument moderne. Considérée comme l'héritage de la navigation au cabotage elle s'en distingue de par la démarche politique poursuivie par les instances européennes.

[43] En France, le cabotage est une navigation qui se pratique en mer en deçà des limites géographiques définies par un arrêt ministériel du 24 avril 1942.
[44] Les Adm ne sont pas qu'une simple forme de navigation au cabotage, les AdM peuvent être « les équipements portuaires, les terminaux de marchandises, les plateformes logistiques et les chantiers terminaux situés en dehors de la zone portuaire mais liés aux opérations portuaires, les technologies d'information et de communication (TIC) telles que les systèmes électroniques de gestion logistique, les procédures de sécurité et de sûreté et les procédures administratives et douanières ».
[45] Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n ° 661/2010/UE (J.O L 348, 20.12.2013, p. 1-128.
[46] Cf. Annexe 1 – La définition des AdM-.

3. Le déséquilibre économique des autoroutes de la mer ab initio

Dans certains cas, la démarche politique de régulation du secteur maritime est issue du constat que certaines activités maritimes ne peuvent être économiquement viables sans le soutien financier des institutions comme c'est le cas pour le service des autoroutes de la mer.

En principe, la politique commerciale des transports est dominée par une logique économique visant l'adéquation de l'offre et de la demande de même que par la recherche de bénéfices d'exploitation dont la tarification joue un rôle prépondérant. Le concept d'autoroute de la mer ne répond pas à cette logique car le lancement d'une ligne maritime régulière ne suppose pas, en l'espèce, une offre et une demande de fret réelles mais satisfait à la nécessité de rééquilibrer les différents modes de transport en vue de réduire nos dépenses énergétiques. Rappelons que l'élaboration du concept d'autoroute de la mer est avant tout une démarche politique qui répond à des exigences environnementales et non une démarche économique reposant sur un marché effectif.

La demande globale de transport va sans cesse augmenter et il devient capital de gérer la demande de transport notamment en raison de ses effets collatéraux sur l'environnement[47] et du coût des externalités[48] que cela engendre. Sa gestion permettra, entre autres, d'améliorer les infrastructures, de décongestionner les routes ainsi que de préserver nos ressources. La problématique qui se pose à travers les différentes stratégies adoptées par la politique des transports est d'établir quels sont les déterminants qui agissent sur la demande de transport [49]. La question de la gestion de la demande de transport est indispensable pour accroître l'efficacité de l'économie et réduire les atteintes à l'environnement. De nombreuses méthodes de planification ont fait leurs preuves : tarification, financement et recherche de leviers économiques. La programmation 2014-2020 du RTE-T conjugué à un mécanisme financier approprié illustre les moyens cohérents de planification employés par l'Union aujourd'hui afin de relancer la demande de transport maritime. Cette situation ne fut pas toujours de mise, rappelons qu'en 2005, un vade-mecum fut réclamé par les opérateurs maritimes en raison des

[47] Les émissions de CO2 des transports sont responsables de près de 30% de la production de l'Union européenne. Livre blanc de la Commission des communautés européennes : « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », *op. cit*.
[48] Cf. glossaire.
[49] Gérer les déterminants de la demande de transport, CEMT, publication OCDE, Paris, 2003.

multiples cofinancements proposés tant il était parfois impossible de comprendre leur articulation. Certains apparentent même la matière à de l'ingénierie financière[50].

Le service des autoroutes de la mer est une activité maritime qui n'est pas économiquement viable *ab initio* car l'offre et la demande ne sont pas encore équilibrées. Il joue d'ailleurs un rôle de cohésion car il permet de réduire les écarts de richesse en améliorant les dessertes de marchandises d'une plus grande zone géographique même celle qui ne connaît pas un marché de l'offre et de la demande de fret initialement équilibré. L'adhésion de pays dont le niveau de richesse était inférieur à la moyenne européenne a incité l'Union à renforcer sa politique de solidarité à travers l'adoption du principe de cohésion territoriale, économique et sociale. Les politiques d'aménagement du territoire se conjuguent aujourd'hui avec le principe de cohésion territoriale et la planification des transports qui a donné naissance, entre autres, aux autoroutes de la mer s'inscrit dans cette logique de réduction des inégalités. Un réseau de transport européen interconnecté, où tous les hinterlands et leurs alentours sont bien desservis, permet de réduire les inégalités de richesses et assure ainsi une distribution des marchandises harmonisée sur l'ensemble du territoire. Les autoroutes de la mer, à leur échelle et en tant que composante maritime du réseau transeuropéen des transports, participent à une meilleure interconnexion des différents modes de transport et garantissent ainsi une meilleure distribution des marchandises et donc *a fortiori* des richesses.

[50] Les difficultés de compréhension de l'articulation des financements accordés aux projets d'autoroutes de la mer furent partiellement levées avec le vade-mecum de 2005 (« Autoroutes de la mer, Article 12 bis des orientations RTE-T », vade-mecum publié avec l'appel à propositions RTE-T 2005) ainsi que par le règlement relatif au mécanisme pour l'interconnexion en Europe, *op. cit.*

B) Une démarche environnementale

L'objectif des politiques de régulation dans le secteur du transport est d'inverser la tendance actuelle à l'augmentation du fret terrestre et ainsi de reporter ce dernier sur la voie maritime. Le concept d'autoroutes de la mer répond donc à cette stratégie (1). Néanmoins, les règlementations environnementales contraignantes applicables au transport maritime peuvent risquer d'inverser les objectifs de report escomptés et de ne pas offrir aux autoroutes de la mer un cadre juridique favorable a leur essor (2).

1. L'objectif de report modal de la terre vers la mer

La politique des transports de l'Union vise un transfert de la route vers le rail ou le transport maritime. Cette démarche permet de réduire les diverses pollutions atmosphériques, les accidents terrestres et la congestion des zones urbaines. Le concept d'autoroute de la mer s'efforce ainsi d'inverser la tendance actuelle à l'augmentation du fret terrestre. Néanmoins, l'objectif de report modal est difficile à atteindre car l'élément qui détermine le choix du transport par le chargeur est avant tout le rapport qualité-prix. Pour l'heure, le transport terrestre reste le plus compétitif en terme de coût. Les différents modes de transport n'ont pas su améliorer leurs performances et ne sont pas parvenus à suivre l'évolution à la baisse des prix du fret routier. De plus, le coût du transbordement des marchandises ne diminue pas au même rythme que celui du transport et, de ce fait, il est plus difficile pour le transport maritime de rivaliser le fret routier.

En élaborant des concepts tels que les autoroutes de la mer, la stratégie de l'Union européenne relève un défi environnemental. La congestion des voies terrestres combinée à l'augmentation de la demande de transport entraine des pollutions auxquelles doivent faire face les Etats membres du Nord de la Méditerranée. Rappelons qu'il s'agit d'une toute autre problématique pour les Etats riverains du Sud de la Méditerranée pour qui la problématique est d'ordre structurel. Néanmoins, si la région sud de la Méditerranée accueillaient des services d'autoroutes de la mer, celles-ci pourraient permettre la décongestion des goulets

d'étranglements des voies terrestres du nord de l'Europe et ainsi redistribuer la marchandise vers la rive nord de la Méditerranée.

A l'occasion du rapport européen VAN MIERT établi par la Commission chargée des Transports et de l'Energie du 27 juin 2003, le groupe à haut niveau a identifié quels étaient les goulets d'étranglement responsablesprincipalement de la pollution atmosphérique. Ces derniers sont des chaînes montagneuses ou des routes étroites contribuant à la saturation des voies terrestres. Nous pouvons citer, par exemple, la saturation de la Vallée du Rhône et de l'arc languedocien qui ralentit le développement économique de la région Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Languedoc-Roussillon, Catalogne. Il en résulte une congestion autoroutière issue de l'interférence entre les circulations urbaines locales et le nombre croissant de camions sur les routes.Les encombrements routiers entraînent des conséquences écologiques graves en raisonde la consommation supplémentaire en carburant nécessaire lorsqu'un véhicule terrestre est allumé et immobilisé. Aux Etats-Unis 8,7 milliards de litres de carburant, soit 20 millions de tonnes de gaz carbonique (ce qui correspond au tiers des émissions annuelles des voitures particulières en France) sont rejetés par les automobilistes américains dans les embouteillages.

Malgré son incontestable efficacité et rapidité, le transport terrestre est aujourd'hui le plus polluant et dégage des externalités négatives importantes que l'exploitation du transport maritime pourrait absorber. Il devient donc impératif de rééquilibrer les modes de transport en privilégiant ceux à moindre coûts externes négatifs. Le livre blanc de 2011 « Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources »[51] donne pour objectif aux Etats membres de réduire de 60% les gaz à effet de serre (GES) en 2050 par rapport à 1990. La part totale des émissions de GES dans le secteur des transports représente aujourd'hui 26% et un renversement de la tendance exponentielle de cette pollution est cruciale pour le devenir de notre planète.

Le report modal vers des transports durables est une solution qu'il convient d'exploiter, notamment, en raison du coût de la congestion des voies terrestres qui représente aujourd'hui 1% du PIB à l'Union. Le transport ferroviaire, s'il est intéressant pour ses capacités de fret et

[51] Le livre blanc « Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources » du 28.3.2011 COM(2011) 144 final.

ses faibles externalités négatives, ne l'est pas pour l'investissement important qu'il engendre. Le transport fluvial est une solution intéressante en raison du moindre coût d'investissement mais reste inexploité malgré une configuration géographique favorable dans la région nord de la Méditerranée avec le Pô qui prend sa source dans le Piémont et où des services de navigation commerciale sont actifs de Crémone à la mer adriatique parcourant ainsi 292 km. Le transport maritime, quant à lui, présente des avantages environnementaux incontestables et n'engendre que très peu d'externalités négatives par rapport aux autres modes de transport. C'est donc la raison pour laquelle la politique des transports donne la priorité aux projets d'infrastructures portuaires[52] et au report modal de la terre vers la mer. En comparaison avec les autres modes de transport, le transport maritime ne représente que 4,2% des émissions totales d'hydrocarbures et 3,9% des émissions totales d'oxyde d'azote. Une étude de l'ADEME fournit les données suivantes : un avion cargo émet 570 grammes de CO2 par tonne transportée sur un kilomètre tandis qu'un poids lourd émet 105 grammes et que les navires émettent seulement 18 grammes. C'est pour ces raisons que l'Union entend ainsi promouvoir le transport maritime à courte distance et les autoroutes de la mer comme un mode de transport respectueux de l'environnement[53] .

2. Les réglementations environnementales applicables au transport maritime en Méditerranée

Le transport maritime pollue également et fait, aujourd'hui, l'objet d'une réglementation contraignante au même titre que les transports terrestres. Les pollutions atmosphériques (a) et maritimes (b) des navires font donc l'objet d'un encadrement juridique entraînant des contraintes supplémentaires pour les armateurs qui doivent se doter d'un arsenal de nouvelles technologies dont le coût se répercutera sur le prix du transport maritime final. Cette réglementation contraignantes risque d'entraîner l'effet inverse escompté et privilégier, en définitive, le transport terrestre (c).

[52] La programmation 2014-2020 a établit la liste des corridors dans lequel on retrouve comme projet prioritairele développement des infrastructures et terminaux rouliers du port de Marseille-Fos. Règlement UE 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n°661/2010/UE.
[53] Livre blanc : La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix.

a) La difficile transposition de la directive soufre[54]

Le principal instrument juridique international visant à lutter contre le changement climatique en matière de lutte contre la pollution atmosphérique est le protocole de Kyoto[55]. Dans le cadre de ce protocole, la Communauté européenne s'est engagée à réduire de 8% ses émissions de gaz à effets de serre. Les transports maritimes et aériens sont exclus du protocole de Kyoto. Néanmoins, les parties inclues dans l'annexe 1, c'est à dire les pays développés, sont incitées à poursuivre leurs efforts de réduction d'émissions de gaz a effet de serre[56].

Même si le transport maritime présente des avantages environnementaux incontestables, il était insuffisant de ne pas faire entrer les combustibles marins dans l'ordre réglementaire environnemental. Actuellement, les navires constituent la source principale d'émissions de dioxyde de soufre (SO2) dans l'Union. Des recherches ont démontré qu'en 2010, les émissions des navires pourraient être équivalentes à plus de 75 % de l'ensemble des émissions d'origine terrestre. C'est pourquoi, en juillet 2011, le Comité pour la protection de l'environnement marin de l'OMI a adopté une résolution relative aux émissions de combustibles marins au sein de l'annexe VI de la Convention MARPOL. Cette réglementation rend obligatoire, à partir de janvier 2013, l'application d'un index d'efficacité énergétique pour les nouveaux navires ainsi que d'un plan de gestion d'efficacité énergétique pour tous les bateaux en activité.

Le texte européen de référence en la matière est la directive du Parlement européen et du Conseil du21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins[57]. Les prescriptions de cette dernière exigent que la teneur maximale en soufre des combustibles marins, qui sont utilisés dans les zones dénommées « zones de contrôle des émissions de SO2 » (ZCES) sera fixée à 1% jusqu'au 31 décembre 2014 et à 0,10% à partir du 1er janvier 2015, conformément à l'annexe VI de la convention Marpol. La teneur maximale en soufre en dehors des ZCES, dont la région méditerranéenne, est fixée

[54] Directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins du 27.11.2012, J.0 L 327/1.
[55] Signé le 11 décembre 1997 lors de la 3e Conférence des Parties à la Convention (COP 3) à Kyoto, il est entré e n vigueur le 16 février 2005.
[56] Précisément l'article 2.2 du Protocole de Kyoto mentionne que les Parties de l'annexe I doivent chercher à limi ter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre non réglementées par le Protocole de Montréal provenant des c ombustibles de soute utilisés dans les transports maritimes, en passant par l'intermédiaire de l'OMI.
[57] Directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins du 27.11.2012, J0 L 327/1.

à 0,50%. Elle deviendra contraignante dans les eaux de l'Union à compter de 2020, en application de la norme OMI. L'Union, consciente du coût supplémentaire qu'induit cette directive, a parallèlement à ces exigences intégrer, au sein des activités d'intérêt commun pour les autoroutes de la mer du réseau européen des transports, « des activités offrant des avantages plus larges et qui ne sont pas liées à des ports particuliers, telles que les services et les actions visant l'amélioration des performances environnementales »[58].

b) Les pollutions maritimes induites par l'augmentation des traversées

En réalité, le concept d'autoroutes de la mer, même s'il incite le report modal vers un mode de transport durable, constitue une source de pollution dans la mesure où il accentue les traversées maritimes et donc les pollutions marines. Celles-ci sont définies par l'Organisation Maritime Internationale (OMI) comme « *l'introduction dans l'environnement marin par l'homme, directement ou non, de substance ou d'énergie générant des effets néfastes sur l'environnement ou susceptibles d'affecter la santé humaine, les activités halieutiques, les sites, les aménagements et l'utilisation de l'eau de mer »*[59]. Nous pouvons, ainsi, distinguer deux types de pollutions maritimes : atmosphériques et marines. Nous avons vu que les pollutions atmosphériques des navires (NOx et SOx) étaient désormais réglementées. Les pollutions marines, quant à elles, sont également encadrées. Le texte de référence en la matière est la directive cadre « stratégie pour le milieu marin »[60]qui impose aux Etats membres de réduire les impacts des activités maritimes afin de réaliser ou de maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020.

Le trafic maritime entraine de nombreux dommages à l'environnement et sa préservation est indispensable. Ainsi, l'augmentation du trafic maritime voulue par les diverses stratégies politiques de l'Union s'est immédiatement conjuguée avec une abondante législation. On compte six sources principales d'effets nocifs dues à la traversée maritime d'un navire :

[58] Article 21 du règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n ° 661/2010/UE (J.O L 348, 20.12.2013, p. 1-128).
[59] Informations recueillies sur www.imo.org
[60] Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 « stratégie pour le milieu marin », transposée en droit français dans le code de l'environnement aux articles L 219-9 à L 219-18 et R 219-2 à R 219-1 et s'applique aux zones sous souveraineté ou juridiction française, divisées en 4 sous-régions marines : la Manc he-mer du Nord, les mers celtiques, le golfe de Gascogne, la Méditerranée occidentale.

l'évacuation ordinaire par les navires de l'eau de lest et de fond de cale contenant des hydrocarbures, la décharge de résidus solides non biodégradables dans l'océan, les rejets accidentels d'hydrocarbures, de substances toxiques ou d'autres cargaisons ou carburants dans les ports ou en cours de chargement, ainsi que les effets nocifs écologiques imputables à l'introduction d'espèces exogènes transportées par les navires. Deux types de normes s'appliquent en fonction de l'origine du dommage. Il peut s'agir de normes préventives qui s'appliquent aux pollutions opérationnelles et des normes répressives qui concernent la pollution accidentelle. La pollution opérationnelle est celle qui entraine une pollution régulière même si le navire prend toutes les précautions nécessaires afin de satisfaire au mieux les exigences environnementales. C'est ce type de pollution qui a des conséquences financières majeures pour les armateurs ainsi que pour les autorités portuaires et qui constitue une fois de plus une charge supplémentaire venant augmenter le coût du transport maritime à courte distance et donc *a fortiori* des autoroutes de la mer[61].

Plus précisément, ce sont la gestion des déchets d'exploitation des navires qui entraînent un coût du transport supplémentaire. Selon la convention MARPOL 73/78 qui réglemente la pollution des navires, les navires ont l'obligation de décharger leurs déchets dans des installations de réceptions portuaires[62]. Dès leur arrivée[63], le capitaine du navire traite avec une société agréé qui fixe la procédure de collecte et les conditions financières. L'article 2 de la directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 définit précisément ce qu'on l'entend par déchets d'exploitation des navires : ce sont « *tous les déchets y compris les eaux résiduaires, et résidus autres que les résidus de cargaison ainsi que les déchets de cargaison »*[64].

La directive précédemment citée laisse les Etats membres libres de déterminer les systèmes de recouvrement de ce type d'installation. Il s'agit d'une redevance incitative sur la base du principe pollueur-payeur. Une partie de la taxe est fixe quelque soit la quantité et le type de déchet et une partie variable en fonction de la quantité et des types de déchets effectivement déposés. Il est regrettable que les coûts de collecte parmi les Etats membres ne soient pas

[61] En moyenne, le coût de la redevance s'élève à 200 euros par mètre cube.
[62] Toute installation fixe, flottante ou mobile, pouvant servir à la collecte des déchets d'exploitation des navires o u des résidus de cargaison
[63] Cf. annexe fiche de renseignements que le capitaine doit remplir.
[64]Directive n° 2000/59/CE du 27/11/00 sur les installations de réception portuaires pour es déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, JOUE n° L 332 du 28 décembre 2000 modifiée par le règlement (CE) n° 1137/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008, JOUE n° L 311 du 21 novembre 2008.

homogènes. Même si cette situation n'induit pas véritablement le choix du port par les compagnies maritimes, il est possible qu'une différence de coût entre deux ports d'une capacité similaire dans une même zone géographique puisse influencer sa décision. Néanmoins, la directive prévoit dans son article 9 une dérogation fondée sur le principe de confiance qui permettrait aux utilisateurs des AdM d'alléger ce coût. Ainsi, les navires de lignes maritimes régulières, faisant des escales fréquentes dans les ports communautaires et qui ne produisent pas de déchets importants, peuvent bénéficier d'un régime allégée. Force est de constater que même si la réglementation environnementale est contraignante pour les acteurs du secteur maritime, de nombreuses exceptions sont accordées afin d'encourager la mise en œuvre de nouvelles stratégies maritimes dans lesquelles s'inscrivent les autoroutes de la mer.

La pollution par les peintures *antifouling* ou antisalissures est un autre type de pollution qui fut visée par les conventions internationales. Elle constitue un coût supplémentaire pour les armateurs devant s'adapter aux nouvelles exigences environnementales. La convention cadre *Antifouling System*dite convention AFSfut signée le 05 octobre 2001 sur l'initiative de l'OMI. Elle vise à interdire l'utilisation des organo-étains (TBT) nocifs contenus dans les peintures antisalissures utilisées pour les coques des navires. L'utilisation de ce type de produit chimique entraîne de graves conséquences sur la biodiversité marine. Ces peintures se dissolvent dans l'eau et nuisent à l'écosystème marin. Il a été constaté qu'elles causaient de graves perturbations aux cultures ostréicoles et changeaient le sexe des mollusques induit par un dérèglement hormonal dû aux substances chimiques. Au niveau européen, c'est le règlement du Parlement et du Conseil du 14 avril 2003 d'application immédiate qui interdit les composés organostanniques sur les navires[65]. Cette réglementation interdit aux navires transitant dans un port des Etats membres l'application et la ré-application de composés organostanniques biocides.

La sécurité du transport maritime constitue également une source de préoccupation réglementaire importante. En effet, augmenter le trafic maritime revient à accentuer le risque en mer. Même si le transport maritime est plus sûr que le transport terrestre il entraîna des conséquences irréversibles sur la biodiversité marine. Rappelons nous des naufrages du Torrey

[65] Règlement du Parlement et du Conseil européen du 14 avril 2003 n^{o} 782/2003 interdisant les composés organostanniques sur les navires, JO L.115/1 du 09.05.2003 p.1-11.

Canyon en 1967, de l'Amoco Cadiz en 1978[66] de l'Erika en 1999 où enfin le système de pavillon de complaisance fut dénoncé[67]. S'emparant de la nécessité de réglementer la gestion et l'exploitation des navires ainsi que de leurs éventuelles pollutions, l'OMI a produit un code international de gestion de la sécurité des navires et la prévention de la pollution (code ISM: *International Safety Management*) dans lequel est introduit, au sein du chapitre IX, la convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS)rendu obligatoire pour tous les États membres par le règlement du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2006[68].

Le démantèlement et le recyclage des navires en fin de vie constitue également un coût venant encore alourdir le coût de gestion de la flotte des armateurs. Le démantèlement des navires doit se faire dans des conditions écologiquement sûres. Le texte de référence en la matière est le règlement du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires[69] et dont les dispositions ne s'appliqueront pas avant le 31 décembre 2015 mais deviendront obligatoires au 31 décembre 2018[70]. Les armateurs devront disposer de certificats couvrant l'ensemble du cycle du vie de la construction au recyclage des navires. Cette réglementation se fonde sur la législation plus ancienne des transferts de déchets qui interdisait, en vertu de la Convention de Bâle du 22 mars 1989, l'exportation de déchets dangereux vers les pays non membres de l'OCDE. Néanmoins, l'insuffisance des sites de recyclage dans les pays membres de l'OCDE et la difficile évaluation de la phase où le navire devient un déchet rendait son application délicate. La nouvelle réglementation impose une nouvelle fois un coût

[66] Le super pétrolier (330 mètres de long) l'Amoco Cadiz sous pavillon libérien coule le 16 mars 1978 transportant 220 000 tonnes de pétrole brut, 10 000 oiseaux meurent, la faune et la flore sous-marines sont dévastées, la catastrophe est aussi bien écologique qu'économique pour le Finistère Nord.

[67] Le pétrolier l'Erika battait pavillon maltais, il est détenu par une société libérienne, dont les actions étaient nanties en Ecosse. La gestion du navire était gérée par une société italienne, mais se retrouvait affrétée par une société des Bahamas, puis enfin, par l'intermédiaire d'une société britannique, affrétée par une filiale de Total de droit panaméen. Ces montages permettent de rendre la mise en jeu des responsabilités très complexes. Même si la convention du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures est un excellent instrument juridique il ne peut être invoqué que pour les navires bâtant pavillon des Etats qui en sont partie.

[68] Le règlement (CE) n° 336/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2006, relatif à l'application du code international de gestion de la sécurité dans la Communauté et abrogeant le règlement (CE) n° 3051/95 du Conseil s'applique aux navires de charge battant pavillon d'un État membre, aux navires à passagers battant pavillon d'un État membre, effectuant des voyages nationaux ou internationaux, aux navires de charge effectuant des voyages domestiques, quel que soit leur pavillon, aux unités mobiles de forage opérant sous l'autorité d'un État membre, J.O L 64 du 04.3.2006.

[69] Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1257/2013 du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement CE n° 1013/2006 et la directive CE n° 2009/16, J.O n° L 330, 10 déc. 2013, p. 1.

[70] Le dispositif anticipe l'application de la convention internationale de Hong Kong relative au recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, du 15 mai 2009, qui n'entrera en vigueur qu'en 2020 en raison de la longueur du processus de ratification.

supplémentaire aux armateurs rendant le secteur maritime d'autant plus fragile. Les armateurs devront avoir recours à des entreprises certifiées. Celles-ci devront répondre à des normes spécifiques et accepter des contrôles inopinés.

Les stratégies maritimes actuelles associent le principe de développement durable à l'objectif de croissance bleue. Développer le transport maritime, parallèlement à la multiplication de la réglementation environnementale, est un exercice sibyllin auquel se prête les autoroutes de la mer. Les stratégies de relance économique du secteur des transports maritimes se développent simultanément à une réglementation des plus contraignantes au monde. C'est dans ce contexte que les autoroutes de la mer s'inscrivent et qu'il convient de les appréhender.

c) Le risque de report modal inversé

Les objectifs poursuivis par les réglementations internationales et communautaires relatives aux pollutions atmosphériques et maritimes ne peuvent se conjuguer sans un soutien financier aux armateurs et à tous les intervenants du secteur portuaire.

La situation inquiète le secteur et le Ministre du transport français, à travers son discours lors de l'ouverture des Assises de la mer à Dunkerque en novembre 2011 a parfaitement exprimé les incertitudes que soulèvent la réglementation en matière d'émissions de combustibles marins: « Que penser d'une réglementation qui renchérit de 40% à 70% les coûts d'exploitation d'un navire et qui risque de remettre sur les routes les poids lourds que nous avons fait embarquer à bord des autoroutes de la mer ? Que penser d'une réglementation qui impose, d'ici trois ans, de faire naviguer les navires avec un carburant ou des équipements qui n'existent pas encore ? Les armements rouliers et passagers ne sont-ils pas suffisamment éprouvés ? ».

Les délais d'adaptation sont très courts par rapport aux contraintes financières qu'engendrent la directive soufre et malgré une « boite à outil » qui fut proposée par la Commission aux Etats membres et qui se focalise davantage sur des solutions financières relatives aux aides d'Etat, les armateurs s'inquiètent des coûts supplémentaires que cette directive induit. Les conséquences de cette réglementation, en raison des coûts supplémentaires qu'elle engendre, risque de provoquer un report modal inversé et donc un retour des camions vers la route

viendrait compromettre les objectifs du réseau de transport européen et alors contrarier les objectifs de la politique européenne des transports réaffirmé par le Livre blanc de 2011 « Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources »[71].

La transposition de la réglementation soufre entraîne des investissements importants pour les armateurs. Les navires qui utilisent encore du fuel lourd doivent s'équiper d'épurateurs de fumée (scrubbers). Les autres navires doivent s'adapter à l'utilisation de gaz naturel liquéfié (GNL) alors qu'il n'existe que très peu de station fournissant celui-ci. La flotte doit être renouvelée beaucoup plus rapidement que ce qui est prévu en terme d'amortissement. En général, un navire marchand a une durée de vie de 35 ans en moyenne, or avec la nouvelle réglementation, les navires les plus anciens seront promis à une durée de vie plus courte réduisant de ce fait l'amortissement.

Les difficultés ne s'arrêtent pas ici, seuls 5% des ports européens sont dotés d'infrastructures d'approvisionnement en GNL. Des stations dans tous les ports devront être implantées et les camions et navires devront s'adapter au transport du GNL. Même si certaines actions peuvent être cofinancées par les aides communautaires et les aides d'Etat, il est indispensable que des actions en faveur de la recherche et l'innovation en matière d'industrie maritime soit également financée. En ce sens, la stratégie « Leadership 2020 » a pour objectif de relancer l'industrie maritime dans la construction de navire sûrs et verts. Une question se pose tout de même quant à l'affectation des fonds communautaires au titre du RTE-T pour les projets dont l'objet est le ravitaillement des navires en GNL. Comme nous l'avons évoqué précédemment, le réseau central des transports européens est prioritaire. Quid du financement des stations de GNL du réseau global et des ports ne faisant pas partie du RTE-T en Europe ? ainsi que du financement des stations GNL des pays tiers méditerranéens qui ont pour l'heure de notables difficultés à financer leurs infrastructures portuaires d'accueil ? Il convient de noter que l'investissement d'une station d'approvisionnement n'est pas léger et s'élève à 15 millions d'euros et qu'il est indispensable que les pouvoirs publics et les instances internationales soutiennent l'industrie maritime.

[71] Livre blanc de 2011 « Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources COM(2011) 144 final.

Redynamiser le secteur en lui imposant dans le même temps une réglementation coûteuse n'est-ce pas paradoxal ? Non, les objectifs de notre époque dans le secteur des transports sont illustrés par la stratégie « croissance bleue ». Elle vise à considérer le secteur comme un moteur de l'économie dont l'évolution doit se conjuguer avec le principe du développement durable. Le concept d'AdM constitue d'ailleurs l'expression de ce juste équilibre entre développement économique et protection de l'environnement.

§2) La définition du concept d'autoroute de la mer

Le concept d'autoroutes de la mer est un concept *sui generis* (B) répondant à une stratégie maritime idoine aux exigences environnementales (A).

A) Une stratégie maritime idoine aux exigences environnementales

La politique des transports a répondu aux impératifs de protection de l'environnement en finançant des lignes maritimes régulières estampillées « autoroutes de la mer » (1). Ces dernières répondant à une notion *sui generis* (2).

1. Les lignes maritimes existantes estampillées « autoroutes de la mer

En méditerranée, le transport maritime de marchandises mobilise les porte-conteneurs et les navires rouliers. En 2006, les navires RoRo utilisés pour les services d'autoroutes de la mer généraient une capacité de 430 millions de *deadweight tons,* mesure communément appelé DWT (port en lourd TPL)[72] pour un nombre de 75 000 accostages dans les ports européens. Le transport roulier connait une croissance annuelle d'environ 5 % sur ces 10 dernières années en

[72] Le port en lourd est le chargement maximum que peut transporter un navire, incluant les marchandises transportées, les consommables et le personnel.

raison d'une augmentation de la fréquence des traversées de 33 % et d'une augmentation de la taille moyenne des navires de 31 %.

Actuellement, de nombreuses lignes régulières assurées par des navires rouliers sous l'appellation d'autoroutes de la mer sont en service :

Portsmouth - Bilbao sous l'appellation « MOS Gulfstream » deux fois par semaine par Brittany Ferries.

Portsmouth - Santander d'une rotation d'une fois par semaine assurée par Brittany Ferries.

Montoir - Vigo assurée par Suardiaz.

Nantes Saint Nazaire- Gijón avec trois rotations par semaine assurées par la compagnie Louis Dreyfus armateur. L'autoroute de la mer transgascogne, exploitée depuis quatre ans par LDLines s'est arrêtée le 17 septembre 2014 en raison de l'arrêt des subventions européennes.

Barcelone- Citavecchia assurée par Grimaldi Lines.

Barcelone - Gênes, départ journalier assuré par Grimaldi Lines.

Tarragone - Livourne assurée par Grimaldi Lines.

Valence - Livourne - Citavecchia - Salerne - Palermeassurée par Grimaldi Lines.

Gênes - Valence assurée par Grimaldi Lines.

Zeebruge-Bilbao départ journalier assuré par Transfennica.

Zeebruge- Esbjerg assurée par Cobelfret.

Klaipeda - Karlshman assurée par DFDS Seaways.

Trellborg- Sassnitz assurée par Scanlines.

Gdnyia- Karlskrona assurée par Stenaline.

Rostock- Gedse assurée par Scandlines.

L'appellation d'autoroute de la mer attribuée aux lignes maritimes régulières est-elle conditionnée par l'octroi d'un financement européen ou englobe-t-elle une technique de navigation à l'image du cabotage ? Sa démarche étant différente des autres méthodes de distribution des marchandises et garantie par un système de financement incomparable à tous points de vue, nous considérerons qu'il s'agit d'un concept *sui generis* dont l'appellation ne pourrait être seulement cantonnée à des conditions d'octroi de financements. D'ailleurs, les

nouvelles orientations qui régissent le développement du réseau transeuropéen des transports du 11 décembre 2003[73] distingue clairement dans un des titres d'une section le « *transport maritime et (les) autoroutes de la mer* ». Néanmoins, dans un souci de compréhension et conformément à la législation communautaire, nous utiliserons le terme d'autoroutes de la mer aux seules lignes maritimes financées en tant que telles.

2. Les autoroutes de la mer, un concept sui generis

Lorsqu'un concept émerge, il est tentant de vouloir l'intégrer à une catégorie déjà existante. Néanmoins, les autoroutes de la mer se distinguent des modèles économiques de transport maritime à courte distance et appréhender ce concept nécessite au préalable de l'ordonner.

L'autoroute de la mer doit se distinguer *du cabotage*. Le cabotage est un transport maritime de proximité faisant des escales lors de sa traversée, il n'est pas nécessairement régulier et s'adapte au gré des passations de contrats de chargement. Il est définit par l'Union comme « *un transport de marchandises sur courte distance*»[74]. Il répond également à des définitions juridiques internes intégrant une dimension spatiale et se différencie du concept d'autoroutes de la mer en ce qu'il désigne une offre de transport port à port. Les autoroutes de la mer quant à elles répondent à une offre de transport porte à porte.

Le cabotage recouvre plusieurs types de navigation qui se différencient eux-mêmes du concept d'autoroutes de la mer.

La *navigation commerciale usuelle* des mers bordières dont le régime est celui des lignes régulières d'armement et du *tramping*[75]se distingue des autoroutes de la mer car ce type de navigation répond à un marché équilibré de l'offre et de la demande de transport et qui s'achève

[73] Règlement n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *op. cit.*

[74] Communication de la Commission relative à l'interprétation du règlement (CE) n° 3577/92 du Conseil concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) JOCE, Vol. L 364, p. 7.

[75] Transport maritime à la demande par navire marchand non affecté à une ligne régulière.

une fois l'offre éteinte. Il s'agit davantage de vraquiers et de cargos polyvalents qui sont utilisés pour le *tramping*.

Le *feedering*[76], même s'il est une méthode secondaire de navigation à courte distance dépendante de l'armement long-courrier, l'objet de ce mode de transport se distingue du concept d'autoroute de la mer car il consiste à la collecte et la distribution des conteneurs dans les ports secondaires des *hubs*[77]. Les autoroutes de la mer s'en différencie en raison de l'unité qu'on lui a affectée : le camion et non le conteneur. La manutention verticale nécessaire au chargement et déchargement des conteneurs est différente de la manutention horizontale nécessaire au transport roulier, lequel nécessite un terminal roulier.

Le transport par *ferry* destiné à relier deux territoires séparés par un obstacle maritime inévitable (le détroit de Gibraltar par exemple) et qui constitue pour le transporteur routier une simple formalité de passage. Le navire ferry n'est pas conçu pour accueillir des véhicules routiers gros porteurs à la différence des navires rouliers nécessaires aux services des autoroutes de la mer.

Le *merroutage* pourrait s'apparenter à la technique utilisée des autoroutes de la mer. Il s'agit de transporter des camions sur des navires rouliers. Cette technique se positionne comme une alternative intermodale au transport terrestre. Le terme de merroutage est souvent employé indifféremment avec le terme d'autoroutes de la mer. Néanmoins, il semble que le concept d'autoroutes de la mer s'emploierait davantage lorsqu'il s'agit de fréquences importantes soutenues prouvant un réel transfert modal. La Commission européenne s'était prononcée en ces termes pour la ligne Toulon-Citavecchia : « la rotation de trois départs par semaine qui s'apparent à du merroutage est insuffisante et, si sa fréquence augmentait, cela permettrait la mise en place d'une véritable autoroute de la mer ».

La notion de transport maritime à courte distance englobe t-elle le concept d'autoroutes de la mer ?

Selon la Commission européenne, le transport maritime à courte distance recouvre « *les transports maritimes effectués le long des côtes de l'Union européenne ainsi que les transports*

[76] Qui signifie littéralement redistribution et qui s'utilise aussi dans le transport aérien. Cf. glossaire.

[77] Un *hub* est une plateforme d'interconnexion privilégiée de par sa position spatiale et ses infrastructures portuaires. Cf. glossaire.

avec les pays de la Baltique, de la Méditerranée, la Norvège et l'Islande : en d'autres termes, il s'agit du transport maritime qui s'effectue sans traversée océanique, mais qui englobe les transports fluvio-maritimes effectués par des navires côtiers à destination et en provenance de ports situés à l'intérieur des terres »[78]. Selon la conception européenne du transport maritime a courte distance (TMCD), celui-ci peut ainsi recouvrir à la fois les activités de transport maritime nationales, communautaires et internationales à condition qu'il n'y ait pas de traversées par delà les océans. Le terme *Short Sea Shipping* est d'ailleurs usité régulièrement lorsqu'il recouvre un volet international intracommunautaire (entre au moins deux Etats membres) et international. Au niveau international, le transport maritime à courte distance ou plus usuellement le *Short Sea Shipping* (SSS) se résume aux activités maritimes à courte distance situées « *dans les ports de l'Europe géographique ainsi que dans les ports situés sur une mer limitrophe de l'Europe* »[79]. C'est dans cette hypothèse qu'il est possible de parler de transport maritime à courte distance situé en dehors des pays membres de l'Union. Selon l'acception communautaire et l'application du principe de libre prestation des services aux transports maritimes[80], le TMCD peut ainsi recouvrir les échanges européens et méditerranéens.

Malgré l'irréfutable volonté des législations successives à l'essai d'une définition circonscrite, le terme de TMCD est parfois employé indifféremment. Par exemple, le Livre blanc de 2001 relatif à la politique européenne des transports parle alternativement de TMCD, de cabotage maritime et de transport maritime intra-communautaire[81]. Le rapport Narelli parle également indifféremment de cabotage maritime et de TMCD[82]. Nonobstant ces confusions de langage qui rendent la matière plus confuse et mis à part le fait qu'il est certain que la notion de TMCD est un concept recouvrant différents types de navigation dans des zones géographiques limitrophes, il convient de déterminer si le concept d'autoroute de la mer s'intègre à la notion de TMCD ?

---

[78] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le transport maritime à courte distance COM(2004) 453 final du 02.07.2004.
[79] Règlement n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) JO L 364 du 12.12.1992.
[80] Règlement (CEE) n° 4055/86 du Conseil du 22 décembre 1986 portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers, JO L 378 du 31.12.1986, p. 1–3.
[81] COM (2001) 370, *op. cit.* p. 1.
[82] NARELLI (C.), « *Cabotage maritime, procédures et fonctionnements portuaires* », Rapport pour le Conseil Supérieur de la Marine Marchande, 2001.

Le rapport Van MIERT[83] considère que le concept d'autoroutes de la mer a pour objectif précis le report modal du trafic terrestre sur la mer des marchandises et des personnes et de ce fait diverge du TMCD : « *Le concept sous-tendant les autoroutes maritimes diffère donc du concept plus large de transport maritime à courte distance, lequel comprend également les liaisons côtières nationales et les liaisons entre continent et régions insulaires* ». Il est vrai que les autoroutes de la mer existantes ne comprennent pas de liaisons nationales et qu'en cela le TMCD englobe des modèles de distribution différents. Néanmoins, la promotion du TMCD par l'Union a également pour objectif le report modal de la terre vers la mer au même titre que les autoroutes de la mer[84].

Selon le point de vue de l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire reprise par le sénateur Henri de Richemont dans son rapport commandé par le Ministre des Transports en 2009 « *transférer une partie du fret routier vers la mer suppose proposer au transporteur un service complémentaire de la route et performant. Les autoroutes de la mer doivent être perçues non pas comme un choix modal entre la route et la mer mais comme la route par d'autres moyens* ». Nous ne rejoignons pas ce point de vue car il exclut la vocation éminemment maritime des autoroutes de la « mer » et, par conséquent, l'application d'un régime juridique approprié à celui-ci en favorisant l'application du régime de responsabilité terrestre à des transports effectués partiellement par mer.

En définitive, le concept d'autoroutes de la mer est une notion *sui generis* en raison notamment de la démarche politique et environnementale qu'il poursuit mais également de par sa logistique porte à porte. Les autoroutes de la mer peuvent prendre la forme de services maritimes mais également d'infrastructures et même de technologies d'information et de communication. Selon l'article 21 du règlement relatif au développement du réseau transeuropéen des transports les autoroutes de la mer peuvent comprendre[85] :

- « Les liaisons maritimes entre les ports maritimes du réseau global ou entre un port du réseau global et un port d'un pays tiers, si de telles liaisons revêtent une importance stratégique pour l'Union;

[83] Rapport du Groupe à Haut Niveau sur le Réseau Transeuropéen des Transports du 27 juin 2003.
[84] Communication de la Commission : Programme pour la promotion du transport maritime à courte distance COM(2003) 155 final -Non publié au Journal officiel.
[85] Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *op. cit.*

- Les équipements portuaires, les terminaux de marchandises, les plateformes logistiques et les chantiers terminaux situés en dehors de la zone portuaire mais liés aux opérations portuaires, les technologies d'information et de communication (TIC) telles que les systèmes électroniques de gestion logistique, les procédures de sécurité et de sûreté et les procédures administratives et douanières dans au moins un État membre;
- Les infrastructures d'accès terrestre et maritime direct ».

Force est de constater que c'est le concept d'AdM qui englobe le TMCD et non l'inverse, le cabotage maritime nationale, communautaire et internationale, les interconnexions portuaires, les terminaux portuaires, les systèmes électroniques et même les infrastructures terrestres. La notion d'autoroutes de la mer intègre toutes les activités permettant d'accomplir les objectifs qu'elle poursuit mais se distingue des liaisons maritimes classiques par la recherche de la performance d'un bout à l'autre de la chaîne de transport. **Il s'agit de proposer, entre deux ports, un service fréquent, régulier et cadencé (horaires fixes), à la fois rapide et fiable pour un prix attractif par rapport à son équivalent sur route. Ce service de transport est principalement dédié au transport international de fret au sein de l'Union Européenne et des pays voisins et a pour objectif le report modal des flux terrestres sur les voies maritimes.**

B) L'évolution du concept d'autoroutes de la mer

En 2001 est apparu le concept d'autoroutes de la mer. Il avait pour unique objectif de redynamiser le secteur maritime à travers l'objectif de report modal que poursuivait déjà les actions en faveur du transport maritime à courte distance (1). Aujourd'hui le concept s'est mu dans un contexte de planification territoriale où il est considéré comme la partie maritime du réseau transeuropéen de transport (2).

1. L'autoroute de la mer, une simple stratégie maritime

Le concept d'autoroute de la mer est apparu pour la première fois en 2001 avec le Livre Blanc de la Commission européenne sur la politique des transports à l'horizon 2010[86]. Pour l'heure, il ne s'agissait encore que d'une orientation politique que devait suivre une stratégie économique et environnementale afin de redynamiser le secteur maritime et décongestionner les routes, notamment, les goulets d'étranglements terrestres des Pyrénées et des Alpes. Avant 2001, les objectifs du transport maritime à courte distance promurent le transfert modal du trafic terrestre vers la voie maritime. Nous retrouvons d'ailleurs cet objectif dans de nombreuses communications de la Commission européenne[87] à travers la promotion du transport intermodal ou du transport combiné. L'objectif de report modal est loin d'être innovant et de nombreux projets de service de transport maritime intermodal avec des liaisons fréquentes avaient déjà vu le jour dès 1997[88]. Des projets de transport combiné dont l'objectif fut le report modal avaient également été retenus au titre du financement d'actions pilotes pour le transport combiné (PACT)[89] dès 1998[90].

En 2001, il s'agit d'une véritable prise de conscience internationale qui incite la communauté à prendre des décisions en adoptant une stratégie déterminante en matière de transport. Le rapport

[86] COM (2001) 370, *op. cit*. p. 1.

[87] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et Social européen, au Comité des régions Le développement du transport maritime à courte distance en Europe:
une alternative dynamique dans une chaîne de transport durable Deuxième rapport d'avancement bisannuel, COM(1999) 317 final.

[88] - En 1997 fut mis en place un service de transport maritime intermodal entre les Pays-Bas et la Russie à l'initiative de Czar Peter Lines. Le projet porta sur le lancement et l'exploitation d'un service de transport par transbordeurs rouliers entre Moerdijk et St. Petersbourg avec deux départs par semaine. L'objectif du projet était d'offrir une autre forme de service intermodal porte-à-porte.

- Un service de transport maritime intermodal entre La Rochelle, Le Havre et Rotterdam a été lancé en octobre 1997 par European Feeder Lines.
- Un service de transport intermodal entre l'Irlande et la France avec une liaison ferroviaire vers l'Italie fut lancé en 1997. Il portait sur le transport de conteneurs, de caisses mobiles et de semi-remorques entre l'Irlande et l'Italie.

[89] Règlement (CE) n° 2196/98 du Conseil, du 1er octobre 1998, relatif à l'octroi de soutiens financiers communautaires à des actions à caractère innovateur en faveur du transport combiné, JO L 277 du 14.10.1998.

[90] Au titre du programme PACT de financement furent notamment retenus un service intermodal de transport maritime à courte distance reliant l'Italie, la France, l'Irlande et le Danemark assuré par des navires rouliers rapides, un service de transport fluvio-maritime de conteneurs par caboteurs à faible tirant d'air de Zeebrugge à Duisburg et un service de liaisons fer/mer du centre de l'Espagne à l'Allemagne via le port de Bilbao.

du Groupe d'Expert Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat en 1990 avait déjà alerté la communauté internationale sur les risques de réchauffement climatique en raison des émissions de gaz à effet de serre provenant du secteur des transports. C'est le protocole de Kyoto, lors de la troisième conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, le 11 décembre 1997,qui afficha l'intention commune de préserver notre environnement. Le Livre Blanc de 2001 confirme, alors, la volonté de l'Union de se rallier à la communauté internationale en élaborant une véritable stratégie des transports en réseau dans laquelle s'inscrit le concept d'autoroute de la mer.

L'accident du tunnel du Mont Blanc en 1999 a certainement permis d'accélérer le processus de planification du réseau des transports européens. Rappelons simplement les faits. L'origine du dommage fut provoquée par un camion de marchandises. L'incendie a duré 53 heures et a provoqué notamment la destruction de 24 poids lourds. L'ampleur du désastre est due, outre les nombreux défauts de sécurité du tunnel, au goulet d'étranglement causé par les poids lourds lors de leur traversée du massif alpin.

Alors que le concept d'autoroutes de la mer n'était pas encore véritablement défini par un règlement, la Commission avait déjà mis en place un mécanisme de financement du concept dans le cadre du programme Marco Polo I en 2003[91], lequel finançait notamment « *les actions de transfert modal, visant essentiellement à transférer du transport routier vers le transport maritime à courte distance* ». Dès l'origine, les orientations du réseau de transport européen du 23 juillet 1996[92]établissant les paramètres généraux du réseau transeuropéen de transport avait érigé des projets de transport respectueux de l'environnement en intérêt commun[93]. Avec cette décision, le réseau transeuropéen des transports couvre désormais l'ensemble du territoire de l'Union et s'étend également aux pays méditerranéens. En 2001, les orientations du réseau

[91] Règlement CE n° 1382/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2003 concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (« programme Marco Polo »).
[92] Décision 1692/96 du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T).
[93] Initialement, la décision n°1692/96 du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport reprenait les quatorze projets d'intérêt commun adoptés par le Conseil d'Essen en 1994.

transeuropéen modifiées par la décision du 22 mai 2001 établissent un plan de développement sans néanmoins définir le concept d'autoroutes de la mer[94].

Il faut attendre la décision du 29 avril 2004 pour obtenir une définition des termes d'autoroutes de la mer en tant que telles[95]. Les orientations comprennent une liste de 30 projets prioritaires devant être mis en œuvre au plus tard en 2020 dans lesquels figurent les autoroutes de la mer au numéro 21. Ces projets sont privilégiés pour l'attribution d'aides financières des fonds structurels communautaires et constituent, alors, pour les autoroutes de la mer un levier de démarrage indispensable à leur viabilité économique. Quatre régions sont élues prioritaires au titre du développement des autoroutes de la mer :

- L'autoroute de la mer Baltique (reliant les États membres de la Baltique aux États membres d'Europe centrale et occidentale, y compris la route via le canal mer du Nord/mer Baltique).

- L'autoroute de la mer d'Europe occidentale (reliant le Portugal et l'Espagne via l'Arc atlantique à la mer du Nord et à la mer d'Irlande).

- L'autoroute de la mer de l'Europe du sud-est (reliant la mer Adriatique à la mer Ionienne et à la Méditerranée orientale, y compris Chypre).

- L'autoroute de la mer de l'Europe du sud-ouest (en Méditerranée occidentale, reliant l'Espagne, la France, l'Italie et Malte, et reliée à l'autoroute de la mer de l'Europe du sud-est, avec des liaisons avec la mer Noire).

Nous devons conserver à l'esprit que l'enjeu des autoroutes de la mer varie en fonction de la zone géographique dans laquelle elles sont implantées. Celles-ci répondent à une logique par bassin. Les autoroutes de la mer de la rive nord ouest de la Méditerranée répondent à une problématique de congestion des voies terrestres afin de disperser les goulets d'étranglement

[94] Décision 1346/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 modifiant la décision n° 1692/96/CE en ce qui concerne les ports maritimes, les ports de navigation intérieure et les terminaux intermodaux ainsi que le projet n° 8 à l'annexe III, JO n° L 185 du 06.07.2001 p. 1 - 36.

[95] Décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision n°1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport JO L 167 du 30.04.2004, p. 1–38.

dans les régions Alpine et Pyrénéenne alors que celles du nord est de la Méditerranée répondent à une problématique de développement structurel afin de redynamiser le secteur maritime. La problématique des Etats tiers riverains de la Méditerranée, quant à elle, répond à une dynamique de modernisation des infrastructures portuaires et d'harmonisation législative de leurs règles de transit et de sécurité.

La décision du Parlement et du Conseil du 12 avril 2004[96] définit pour la première fois les autoroutes de la mer et autorise l'octroi d'aides communautaires à leur profit afin de soutenir, entre autres, les investissements dans les infrastructures (rappelons que le programme RTE-T est un programme d'infrastructures de transport) et les services portuaires ainsi que les systèmes de gestion portuaire. L'objectif de cette programmation est de développer les interconnexions nécessaires à l'élimination des goulets d'étranglement, notamment, au niveau des tronçons transfrontaliers et d'améliorer l'interopérabilité des différents modes de transport. La révision des orientations en 2004 réaménage le réseau de transport européen. La décision du 12 avril 2004 intègre désormais les réseaux de transport des Etats candidats à l'adhésion.

C'est précisément l'article 12 bis de la décision du 12 avril 2004 qui définit le concept d'autoroutes de la mer[97] :

« 1. Le réseau transeuropéen des autoroutes de la mer vise à concentrer les flux de fret sur des itinéraires maritimes à vocation logistique, de manière à améliorer les **liaisons maritimes existantes** qui sont viables, **régulières et fréquentes** pour le transport de marchandises **entre États membres** ou à en établir de **nouvelles**, afin de réduire la **congestion** routière et/ou d'améliorer la **desserte** des États et des régions périphériques et insulaires. Les autoroutes de la mer ne devraient pas exclure le transport combiné de **personnes** et de **marchandises**, à condition que le fret soit prédominant. (…)

3. Le réseau transeuropéen des autoroutes de la mer se compose des équipements et des **infrastructures** concernant **au moins deux ports** situés dans **deux États membres différents**. Ces équipements et infrastructures comprennent des éléments, au moins dans un État membre, tels que les **équipements portuaires**, des systèmes électroniques de gestion **logistique**, des **procédures de sécurité et de sûreté** et des **procédures administratives et douanières**, ainsi

[96] Décision n° 884/2004/CE, *ibidem.*
[97] Décision n° 884/2004/CE, *ibidem.*

que des **infrastructures d'accès terrestre** et maritime direct, y compris les moyens d'assurer la navigation tout au long de l'année, notamment en mettant à disposition des équipements de dragage et en rendant possible l'accès hivernal, grâce à des brise-glace.

4. Les projets d'intérêt commun du réseau transeuropéen des autoroutes de la mer sont proposés par **au moins deux États membres** et répondent à des **besoins réels**. Ces projets proposés associent d'une manière générale le **secteur public et le secteur privé**.

5. Les projets d'intérêt commun du réseau transeuropéen des autoroutes de la mer portent sur des **équipements et des infrastructures** qui composent le réseau des autoroutes de la mer, peuvent inclure, **sans préjudice des articles 87 et 88** du traité (relatifs aux aides d'Etat horizontales), des **aides au démarrage** (…). Les aides au démarrage **sont limitées à deux ans** et sont octroyées uniquement pour aider à couvrir des **frais d'investissement dûment justifiés**. Elles ne peuvent pas dépasser le montant minimal estimé nécessaire pour le démarrage des liaisons concernés ».

A la lecture de cet article nous pourrions considérer que le concept d'autoroutes de la mer constitue une notion « fourre tout » et qu'il ne s'agit en rien d'une innovation en matière d'aménagement des réseaux de transport. Néanmoins, le concept se veut innovant car il opère en élaborant des stratégies de transport porte à porte et ne se réduit pas à l'amélioration d'un seul maillon de la chaîne de transport mais de tout son ensemble. Même si le terme d'autoroutes de la « mer » est trompeur et qu'il peut induire dans les esprits qu'il s'agit d'une simple modernisation des activités maritimes à courte distance, il en va différemment. Le concept, nous le voyons, n'est pas une simple technique de navigation rappelant le cabotage maritime ou le *feedering* et d'autres techniques qu'englobent le transport maritime à courte distance, mais une stratégie maritime spécifique recouvrant toutes les étapes de la chaîne des transport de la production à la distribution des marchandises au consommateur[98].

La consécration du concept d'autoroute de la mer est résolument le programme de financement Marco Polo II du 24 avril 2006[99] qui fut dédié à l'essor des autoroutes de la mer. Le programme

[98] Grâce à l'initiative de certains groupes de distribution alimentaire, un mode de livraison innovant a vu le jour en 2012. La livraison par voie fluviale en denrées alimentaires de magasins en plein cœur de Paris constitue une démarche pionnière en matière logistique. Ce type d'initiative pourrait faire l'objet de financement au titre des projets d'autoroutes de la mer.

[99] Règlement (CE) n° 1692/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2006, établissant le deuxième programme Marco Polo pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances

constitue un instrument financier pour le développement de l'intermodalité en général et, doit contribuer « *en particulier à la mise en place des autoroutes de la mer* ». C'est à son tour que le programme définit le concept d'autoroutes de la mer en faisant désormais référence à la nécessité, pour les porteurs de projet, de quantifier le report modal[100].

Le programme Marco Polo II du 24 avril 2006 définit les autoroutes de la mer comme suit :

«toute action novatrice visant à **transférer de manière directe du fret de la route vers le transport maritime à courte distance** ou vers une **combinaison du transport maritime à courte distanceavec d'autres modes de transport où les parcours routiers sont aussi courts que possible**; les actions de ce type peuvent inclure la **modification ou la création des infrastructures auxiliaires** nécessaires à la mise en œuvre d'un service de transport maritime **intermodal** de très grands volumes et à haute **fréquence**, comprenant, **de préférence**, l'utilisation des modes de transport **les plus écologiques**, tels que la navigation intérieure et le transport ferroviaire, pour le transport de marchandises dans l'hinterland et les **services porte à porte intégrés**. Si possible, les ressources des régions ultrapériphériques devraient également être intégrées ».

A travers l'initiative Marco Polo, nous constatons que les législateurs européens, conscients que le concept ne peut être économiquement viable au lancement des lignes maritimes d'autoroutes de la mer sur la base du simple jeu de l'équilibre entre l'offre et la demande, incitent les Etats membres à financer une stratégie maritime durable. Le point de vue de la Commission est d'ailleurs clair : « *Ces lignes ne se développeront pas spontanément. Il faudra, sur la base des propositions des États membres, les « labelliser », notamment à travers l'octroi de fonds européens (Marco Polo, Fonds structurels) afin d'encourager leur décollage et leur assurer une dimension commerciale attractive* »[101].

environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II), et abrogeant le règlement (CE) n° 1382/2003.

[100] L'annexe 1 du Règlement (CE) n° 1692/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2006 établissant le programme Marco Polo précise que les effets attendus des actions en faveur des AdM est d'aboutir à un transfert modal réel, quantifiable et durable supérieur à la croissance prévue du transport routier de marchandises, de la route vers le transport maritime à courte distance, la navigation intérieure ou le transport ferroviaire. Le report modal s'effectue sur la base du nombre de tonnes-kilomètres transférées de la route vers le transport maritime à courte distance.

[101] Livre Blanc du 12 septembre 2001, COM (2001) 370 final, *op. cit.*

Les objectifs de croissance bleue et du développement durable constituent le terreau qui a enfanté les autoroutes de la mer. Il était donc indispensable de les soutenir financièrement car, si elles présentent une valeur ajoutée européenne à long terme, il s'agit, *ab initio,* d'un marché économique qui n'est pas naturel[102]. Le cofinancement communautaire des autoroutes de la mer implique également que les Etats membres adoptent une stratégie maritime nationale pertinente et cohérente. En effet, la détermination des projets portuaires prioritaires doit constituer un juste choix car il est essentiel que les financements accordés soient efficients et permettent d'intégrer véritablement les autoroutes de la mer au sein d'une chaine logistique performante. Le GHN sur le réseau transeuropéen des transports rappelle d'ailleurs, à juste titre, que « *l'étape la plus délicate pour les États membres est de sélectionner les ports pouvant faire partie d'une autoroute maritime*»[103].

La désignation par les Etats membres de projets prioritaires pertinents qui permettront de développer les autoroutes de la mer est capitale car, rappelons que les aides au démarrage octroyées au titre des orientations du réseau transeuropéen des transports ne durent seulement que deux ans[104] et 62 mois au titre du programme Marco Polo II[105]. La viabilité économique des autoroutes de la mer se base ainsi sur le pari qu'à termes le marché puisse se développer sans subvention au même titre que n'importe quel projet qui répond à un équilibre économique. La durée limitée des subventions au profit des projets d'autoroutes de la mer constitue un véritable défi pour les armateurs. Rappelons nous de deux autoroutes de la mer qui, en raison de l'arrêt des subventions, se sont éteintes.

- L'autoroute de la mer Toulon – Citavecchia avec trois rotations par semaine exploitée par GLD Lines (consortium d'armateurs réunissant les groupes Louis Dreyfus et Grimaldi) qui a démarré en avril 2005 n'a pas réussi à trouver un équilibre économique durant les trois premières années de lancement. Ce sont deux navires ROPAX qui ont coûté 65 millions d'euros respectivement. Les économies réalisées par les chargeurs s'élevaient à 400 euros par remorque par rapport au transport routier (850 euros) pour la traversée. Pendant que le chauffeur était en pause le camion avançait durant le trajet maritime. Malgré d'incontestables avantages en terme de compétitivité par rapport au transport terrestre, les armateurs n'ont pas su influencer le choix

[102] La notion de marché naturel est celui répondant à un jeu économique équilibré entre l'offre et la demande.
[103] Rapport du GHN sur le réseau transeuropéen des transports, 27 juin 2003.
[104] Décision n° 884/2004/CE, *op. cit*.
[105] Règlement (CE) n° 1692/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2006, *op. cit.*

des chargeurs. Le manque de flexibilité des horaires et le nombre peu fréquent de rotations (trois par semaine) n'ont pas convaincu les clients potentiels de l'autoroute de la mer Toulon - Citavecchia. De plus, le parcours maritime de cette ligne est également largement fidélisé par d'autres armateurs concurrents. La hausse du carburant a également une part de responsabilité dans cet échec. Au total, en trois ans les armateurs ont perdu 7 millions d'euros. L'aide d'Etat français s'élevait à 1 millions d'euros et 2,2 millions d'euros au titre du programme Marco polo II. La conjugaison de plusieurs facteurs n'aide pas. La désignation du port de Toulon et du port de Citavecchia n'était pas pertinente car il se situe en dehors du poumon économique de ces régions. Le choix de ports d'accueil plus importants n'aurait-il pas été plus intéressant ? Le report modal de la terre vers la mer sur ce parcours est, certes, pertinent car il constitue un goulet d'étranglement important. Néanmoins, le lancement d'une autoroute de la mer à titre expérimental aurait dû savoir attirer sa clientèle sur un trajet maritime déjà existant et régulier que les chargeurs ont l'habitude d'employer en multipliant les fréquences afin de leurs démontrer les véritables avantages du concept d'autoroutes de la mer.

- L'autoroute de la mer Montoir – Gijón, exploitée par LD Lines, s'est éteinte le 17 septembre 2014. Au total ce sont 34 millions d'euros de subventions communautaires (4 millions d'euros) et nationales (15 millions d'euros d'aide d'Etat français et 15 millions d'euros d'aide d'Etat espagnol) qui ont été affecté au projet. L'autoroute de la mer rencontrait un véritable succès notamment en raison du fret de véhicule Renault entre l'usine espagnole et la France (route maritime industrielle). Le taux de remplissage s'élevait à 100% au départ de Gijón contre 50% de Montoir. Il manquait 6 millions d'euros pour que la ligne maritime trouve un équilibre économique rendant viable cette autoroute. L'arrêt des subventions accordées au titre du programme Marco Polo en août 2014 mettent les armateurs dans l'impossibilité d'assurer le service de cette ligne. Les politiciens se sont emparés du dossier et, de concert, ont écrit au Premier Ministre actuel[106] ainsi qu'au Ministre de l'écologie du développement durable et de l'énergie, afin qu'ils reconsidèrent ce dossier comme d'intérêt général et qu'ils permettent le déblocage de fonds supplémentaires. L'affaire est donc à suivre.

La stratégie maritime que l'Union a adopté pour la période de programmation 2007-2013 comporte des faiblesses de taille : le délai imparti par l'Union aux Etats membres afin qu'ils

[106] Lettre de Marie Odile BOUILLE, députée, pour l'autoroute de la mer disponible sur http://www.saintnazaire-infos.fr/marie-odile-bouille-interpelle-manuel-valls-pour-l-autouroute-de-la-mer-25-52-2874.html.

rendent le projet économiquement viable est difficile à suivre, le choix des projets prioritaires par les Etats membres sans qu'on leurs ait communiqué une véritable stratégie en réseau, comme cela fut le cas pour le réseau ferroviaire avec une cartographie précise, ainsi que la désignation de ports prioritaires selon un tracé clair furent les raisons pour lesquelles il était devenu indispensable de revoir en profondeur les orientations du réseau transeuropéen des transports.

2. L'autoroute de la mer, partie maritime de l'ensemble du réseau transeuropéen de transport

La stratégie en corridor permet d'aménager les axes de communication selon un schéma directeur planifié au sein duquel l'on retrouve les autoroutes de la mer (a) considérées comme l'ensemble des liaisons maritimes entre les ports maritimes du réseau global(b) que l'Union souhaite connecté aux pays tiers méditerranéens (c).

a) La stratégie en corridor de la politique des transports

Les orientations du réseau transeuropéen des transports ont fait l'objet de profondes modifications par la programmation 2014-2020. Il manquait une réelle stratégie d'aménagement du territoire en réseau afin que les stratégies en matière de politique régionale des transports soient unifiées. L'établissement de deux strates d'axe de communication (réseau global, réseau central) se superposant l'un sur l'autre ainsi que la désignation de 10 corridors prioritaires s'avéraient être indispensable à l'amélioration du réseau de transport européen et à un de ses composants, les autoroutes de la mer. La concentration des volumes de marchandises sur les routes maritimes, densifiées par des services réguliers que souhaitent développer les stratégies maritimes européennes, imposait de *facto* une stratégie en corridor. Cette initiative s'inscrit selon un *schéma planificateur multi scalaire*[107]. Les corridors du réseau central sont définis comme un mécanisme de coordination permettant « *de créer un transport multimodal efficace en termes de ressources et de contribuer ainsi à la cohésion par une amélioration de*

[107] ALIX Y. *Les corridors de transport*, éd. EMS, Management et société, 2012, p.12.

la coopération »[108].Chaque corridor doit comprendre trois modes de transport, trois États membres et deux tronçons transfrontaliers. Des plateformes de corridors permettent de réunir les États membres afin qu'elles constituent une structure de gouvernance chargée d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de développement de corridors.

La stratégie en corridors adoptée par l'Union consiste à concentrer les flux de personnes et de marchandises sur des échelles locales, régionales et globales. La désignation de corridors permet ainsi de générer des bénéfices sur les territoires aménagés à cet effet. Le réseau central comporte 9 corridors dont le corridor méditerranéen et le corridor scandinavo - méditerranéen. Ces axes de communication englobent tous les modes de transport (ferroviaire, fluvial, maritime et aérien) ainsi que leurs interconnexions (ports maritimes, aéroports, terminaux rail-route). Ce sont trois corridors qui intéressent les Etats de la rive nord de la Méditerranée et qui permettent aux autoroutes de la mer dans cette région de désengorger les goulets d'étranglement alpins et Pyrénéens. Le corridor méditerranéen,long de 3000 kilomètres, relie la péninsule ibérienne à la frontière hongro - ukrainienne[109], le corridor scandinavo - méditerranéen qui passe par l'Italie du nord et s'étend jusqu'en Italie du sud et le corridor baltico - adriatique qui représente l'axe le plus important du réseau reliant la mer Baltique à la mer adriatique en passant par la région des Alpes orientales et l'Italie du nord.

La nouvelle programmation place les territoires dans une nouvelle forme de compétition. Ainsi, les corridors apparaissent comme des couloirs de trafics dans lesquels les autoroutes de la mer s'inscrivent. Même si la programmation a le mérite d'envisager le territoire sous un angle harmonisé ne pose-t-il pas la délicate question des modalités de gouvernance et donc de délimitation spatiale et juridique d'un corridor? De plus, la légitimité des organes de gestion des corridors est-elle soulevée ? La localisation et les priorités accordées au réseau central ne doivent-elles pas faire l'objet d'un consensus entre tous les Etats membres ? Quid de l'opinion des citoyens sur le territoire duquel traversent ces corridors ?

Cette nouvelle programmation constitue un choix géostratégique de l'Union que les d'Etats vont devoir adopter en raison du besoin toujours plus important de transport. Il était devenu

[108] Art. 42 du règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *op. cit. p*.1.
[109] Ce corridor suit les littoraux méditerranéens de l'Espagne et de la France, croise les Alpes vers l'est par l'Italie du nord. En dehors du fleuve Pô et quelques autres canaux en Italie du Nord, il est principalement constitué de route et de rail.

indispensable de répondre à une logique d'espace dans laquelle se conjugue logiques circulatoires régionales et mondiales, stratégie économique et stratégie logistique. La stratégie par corridor est selon Monsieur ALIX[110]« *un pré-requis indispensable dans le but de consolider des solutions de transport sur des canaux privilégiés de circulation*». Pour lui, « *la réactivité et la flexibilité des services sur les corridors sont au cœur des solutions de demain*».

Désormais, la mosaïque des routes, chemins de fer, aéroports et canaux européens est modifié en un réseau unifié. C'est le règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport qui consacre une profonde refonte du réseau transeuropéen des transports[111] en instaurant, pour la première fois, un réseau de transport central qui se base sur neuf corridors principaux[112]. Celui-ci a pour objectif d'améliorer les interconnexions et l'interopérabilité des différents modes de transport (transformer les connexions est-ouest, supprimer les goulets d'étranglement, créer les liaisons manquantes, moderniser les infrastructures et rationaliser les opérations transfrontalières de transport) et de réaliser les objectifs de lutte contre le changement climatique avant 2030 (promotion des transports durables et réduction de 60% des émissions de CO2 dans le secteur des transports par rapport à 1990). Le réseau global alimentera le réseau central au niveau national et régional en garantissant l'accessibilité des régions. Il permettra ainsi d'assurer l'accomplissement des principes de cohésion économique, sociale et territoriale poursuivis, notamment, à travers la politique maritime intégrée.

La sélection des projets prioritaires par les nouvelles orientations relatives au développement du réseau transeuropéen de transport tend à devenir plus rigoureuse. Les projets doivent, désormais, démontrer leur valeur ajoutée européenne. Cette notion n'est pas nouvelle au sein des politiques stratégiques européennes[113] et exige que les projets démontrent qu'ils contribuent au principe de cohésion et de développement durable, à la croissance économique ainsi qu'à

[110] Monsieur Y. ALIX a collaboré avec la cellule de coopération internationale du Port autonome du Havre sur plus de 40 projets de formation et d'ingénierie dans les secteurs portuaires et logistique en Afrique de l'Ouest et du Centre *in Les corridors de transport,* 2012*,* p. 13*, op. cit.*
[111] Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *op. cit*.
[112] Deux couloirs nord-sud, trois couloirs est-ouest et quatre couloirs diagonaux.
[113] V p. 397 sur la notion de valeur ajoutée.

l'augmentation des avantages pour les usagers des réseaux de transports[114]. Les projets d'intérêt commun, qu'ils réalisent ou rénovent une infrastructure, doivent se situer sur la carte du réseau global, servir les objectifs du règlement, mais aussi présenter « *une valeur ajoutée claire pour l'Europe* »[115].

Parallèlement à la refonte des orientations du réseau de transport européen, la Commission a également modernisé le mécanisme financier permettant de réaliser ce dernier. Le règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE)[116] consacre trois fois plus de fonds au profit du développement des infrastructures de transport. L'enveloppe financière s'élève à 26,3 milliards d'euros[117] pour la période 2014-2020 dont 80% des ressources sont dédiées à la suppression des goulets d'étranglements, au renforcement de l'interopérabilité ferroviaire, à l'établissement des liaisons manquantes et, en particulier, à l'amélioration de tronçons transfrontaliers[118]. Une priorité de financement sera accordée aux projets du réseau central dans lequel se retrouvent, d'ailleurs, les autoroutes de la mer. La stratégie par corridor permet ainsi de concentrer les axes de communication et, donc, *a fortiori* de concentrer les moyens financier sur ces axes. La stratégie par corridor constitue une *« approche coordonnée et synchronisée en ce qui concerne les investissements en infrastructures, de manière à gérer les capacités le plus efficacement possible* »[119].

[114] L'article 7 du Règlement n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport relatif aux projets d'intérêt commun précise qu'ils doivent contribuer à atteindre au moins deux objectifs des quatre suscités.
[115] Règlement n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport*, op. cit.*
[116] Règlement (UE) no 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, *op. cit.* p.1.
[117] Dont 11,305 milliards d'EUR sont réservés aux États membres susceptibles de bénéficier du Fonds de cohésion.
[118] Communication de la Commission « Construire le réseau central dans le domaine des transports: corridors de réseau central et mécanisme pour l'interconnexion en Europe » du 07.01.2014, COM(2013) 940 final.
[119] Règlement (UE) no 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, *op. cit.* p.1.

b) Les autoroutes de la mer, la dimension maritime du réseau transeuropéen des transports

C'est l'article 21 des nouvelles orientations relatives au développement du réseau transeuropéen de transport qui régit désormais le concept d'autoroutes de la mer[120]. Les autoroutes de la mer sont intégrées au réseau global, ce dernier *« présentant la plus haute importance stratégique pour atteindre les objectifs de développement du réseau transeuropéen de transport et reflète l'évolution de la demande en matière de trafic et les besoins en termes de transport multimodal »*[121]. Les autoroutes de la mer constituent la dimension maritime des corridors et plus largement du réseau européen des transports. Ainsi, il est énoncé immédiatement à l'article 21 du règlement précité qu'elles « *représentent la dimension maritime du réseau transeuropéen de transport* ». Le concept n'a pas été profondément modifié mais il a pris de l'ampleur et englobe tous les axes de communication maritimes des corridors du réseau central et global.

L'article 21 du règlement précité intègre au sein des composantes des autoroutes de la mer toutes « *les liaisons maritimes entre les ports maritimes du réseau global ou entre un port du réseau global et un port d'un pays tiers, si de telles liaisons revêtent une importance stratégique pour l'Union* »[122]. La Commission souhaite simplement préciser qu'outre les équipements et infrastructures portuaires du réseau, tous les services maritimes reliant des ports déterminés par la Commission comme hautement stratégique, eu égard à la hiérarchie qu'elle leurs a attribué en fonction de leur appartenance au réseau global (les ports du réseau global sont considérés comme prioritaires), sont une composante des autoroutes de la mer. La Commission ajoute que ces liaisons maritimes peuvent également relier un port du réseau global, donc de haute importance stratégique, à des ports de pays tiers. Désormais, et conformément à la volonté de l'Union d'élargir son réseau de transport aux Etats voisins, peuvent être considérées comme des autoroutes de la mer des services reliant un port maritime de haute importance stratégique à des ports de pays tiers. Quid des services de lignes maritimes qui ne relient pas des ports du réseau global mais des ports maritimes de plus petites importances ? Sont-ils excluent de l'appellation « autoroutes de la mer » et donc du financement prioritaire dont il pourrait bénéficier? Il reste néanmoins la possibilité à ces services maritimes de seconde importance de

[120] Règlement (UE) no 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, *op. cit.* p.1.
[121] Art 38 du Règlement (UE) no 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, *op. cit.* p.1.
[122] Article 21 1. a) du règlement (UE) no 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, *op. cit.*

démontrer qu'ils contribuent au développement du réseau transeuropéen de transport en général conformément à l'article 7 du règlement précité relatif au projet d'intérêt commun du réseau.

Dans le cadre de cette nouvelle programmation, selon l'article 21 du règlement précité, les projets d'intérêt commun des autoroutes de la mer doivent comprendre :

« un lien maritime et ses connexions avec l'arrière-pays au sein du réseau central entre deux ports, ou plus, du réseau central; ou un lien maritime et ses connexions avec l'arrière-pays entre un port du réseau central et des ports du réseau global, en mettant l'accent sur les connexions des ports du réseau global et central avec l'arrière-pays ».

Désormais, les projets d'intérêt commun des autoroutes de la mer devront démontrer qu'ils intègrent une dimension multimodale et qu'ils relient les ports maritimes avec leurs hinterlands. Cette disposition est certes plus contraignante par rapport aux exigences réglementaires précédentes mais réaffirme que les projets d'autoroutes de la mer ne sont pas simplement le pendant maritime du réseau transeuropéen des transports mais un ensemble d'infrastructures et de services assurant une offre de transport porte à porte.

La Commission a encore élargit les activités, qui dans le cadre des projets d'autoroutes de la mer, pourraient être considérées d'intérêt commun.

Ainsi, nous pouvons lire que les projets d'intérêt commun peuvent comprendre « *des activités offrant des avantages plus larges et qui ne sont pas liées à des ports particuliers* ». Cette disposition permet de financer des activités qui ne se rattachent pas nécessairement à des ports du réseau global ni même du réseau central et dissipe ainsi les doutes que pouvaient laisser apparaître les dispositions relatives aux liaisons maritimes entre les seuls ports du réseau global (cf. supra).

Peuvent également être considérées d'intérêt commun les activités qui visent « *l'amélioration des performances environnementales telles (...) que des postes d'alimentation en carburants alternatifs* ». Il n'avait jamais été fait état du principe de développement durable dans les dispositions précédentes. Cette disposition illustre parfaitement les objectifs de la politique maritime intégrée et fait clairement référence, dans son exemple, à la mise en place des postes

de ravitaillement en GNL afin de pouvoir assurer la transposition de l'annexe VI de la convention MARPOL relative à la réduction des pollutions atmosphériques des navires en matière de soufre[123].

Les difficultés de mise en œuvre du réseau transeuropéen de transport ont incité à mettre en place des coordonnateurs de projets afin que les actions entreprises par l'Union soient cohérentes. Les coordonnateurs de projets furent créés en 2005. Ils disposent d'un rôle de médiateur afin de coordonner les pouvoirs décisionnels des Etats membres. Un coordonnateur dédié aux autoroutes de la mer est également désigné par la Commission. Les orientations de 2013 ont reconduit l'expérience des coordonnateurs des autoroutes de la mer pour 2014-2020 en leurs attribuant de véritables pouvoirs de gestion des projets au sujet desquels les Etats membres doivent collaborer.

c) Le réseau transméditerranéen de transport connecté au réseau transeuropéen de transport

Alors que le concept a surgi au sein des institutions européennes et que nous aurions pu nous permettre de penser qu'il s'agissait d'un concept purement européen, la volonté affichée de l'Union d'étendre le réseau transeuropéen de transport aux pays tiers voisins nous impose de réfléchir aux modalités d'extension du concept d'autoroutes de la mer, dans un contexte divergent, au pays tiers de la région méditerranéenne.

L'enjeu est de taille :le financement communautaire des liaisons maritimes reliant le réseau central et les réseaux de transports des pays tiers à la condition que cette extension présente une valeur ajoutée européenne mais également renforce la croissance économique de ces pays. Rappelons que les nouvelles orientations du réseau transeuropéen de transport du 11 décembre 2013[124] soutiennent « *y compris financièrement, des projets d'intérêt commun afin de relier le réseau transeuropéen de transport aux réseaux d'infrastructure des pays voisins, dans la mesure où ces projets favorisent le transport maritime et les autoroutes de la mer, sans soutien financier aux ports des pays tiers; (...)ou assurent la liaison entre le réseau central et les*

[123] Annexe VI de la convention internationale MARPOL 73/78 pour la prévention contre la pollution marine par les navires, entrée en vigueur le 19 mai 2005.

[124] Article 8 du règlement (UE) n°1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, *op. cit.* p.1.

réseaux de transport des pays tiers, en vue de favoriser le renforcement de la croissance économique et de la compétitivité ». La collaboration de l'Union avec la Méditerranée, dans le cadre d'une extension du réseau transeuropéen des transports aux pays méditerranéens, s'inscrit dans la logique de la Déclaration de Paris du 13 juillet 2008 instituant l'Union pour la Méditerranée (UPM). Cette organisation internationale a notamment pour vocation le « *développement des autoroutes de la mer, y compris la connexion des ports, dans tout le bassin méditerranéen, afin d'accroître le flux et la liberté de circulation des personnes et des marchandises* »[125]. Au niveau européen, c'est le Plan d'action Régional de Transport pour la Région Méditerranéenne (PART) qui poursuit les objectifs de l'UPM. Il définit les orientations prioritaires en ce domaine pour chaque programmation et compte parmi ces objectifs la création d'un réseau transméditerranéen de transport (RTM-T) connecté au réseau transeuropéen.

Sans cesse la volonté de rallier le réseau de transport européen aux pays tiers est réaffirmée par l'Union et ses pays voisins. Les conclusions de la conférence ministérielle de Naples en 2009 encouragent la connexion du RTE-T au RTM-T et incitent à *« promouvoir les autoroutes de la mer sans obstacles, un transport maritime sûr et efficace, reliant les continents voisins, incluant la mer, les ports et les voies navigables dans des chaînes logistiques intégrées et contribuant à la décarbonisation du transport* »[126]. La Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 24 juin 2009 relative au partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique[127] rappelle l'importance économique que revêt la connexion du réseau de transport européen à celui des pays africains. La Conférence Ministérielle sur le transport de l'UPM du 14 novembre 2013 approuve les orientations du PART 2014-2020 relatives au développement des autoroutes de la mer et du RTM-T.

L'enjeu défini, il convient de déterminer la problématique qui se pose. En l'espèce, rappelons-nous qu'il n'y a pas de report modal entre les échanges nord – sud de la Méditerranée. Seuls les échanges sud-sud pourraient soulever la question du report modal de la terre vers la mer.

[125] Annexe du Sommet de l'Union pour la Méditerranée, Déclaration commune du 13 juillet 2008, Paris.
[126] Conclusions de la conférence ministérielle de Naples « L'avenir des réseaux transeuropéens de transport: Rapprocher l'Europe de ses voisins », 2009.
[127] Communications de la de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 24 juin 2009 «Partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique – Connecter l'Afrique et l'Europe: vers un renforcement de la coopération en matière de transport», COM(2009) 301 final, non publié au JO.

La problématique du concept des autoroutes de la mer en Méditerranée occidentale ne peut se transposer aux Etats de la rive sud de la Méditerranée dans la mesure où le transport maritime à courte distance ne peut être une alternative au transport terrestre car les échanges commerciaux entre ces pays sont actuellement négligeables et limités par des obstacles politiques et commerciaux[128]. Lorsque les frontières seront ouvertes et que le libre-échange deviendra une réalité nous pourrons évoquer le concept d'autoroutes de la mer comme une solution alternative au transport terrestre. En conséquence, la problématique des autoroutes de la mer dans cette région se situe davantage par rapport aux échanges entre l'Union et les Etats de la rive sud de la Méditerranée. Ces échanges sont essentiellement réalisés par mer et le développement des autoroutes de la mer implique alors de renforcer l'efficacité portuaire et la compétitivité du secteur maritime dans cette région.

En définitive, la problématique des autoroutes de la mer dans la région sud de la Méditerranée répond à deux difficultés :

- Le désengorgement des zones portuaires des Etats d'Europe du Nord[129] en transférant les flux de marchandises des ports d'Europe du nord (Amsterdam, Rotterdam, Zeebrugge, le Havre) vers les Etats de la rive sud de la Méditerranée afin que ces flux soient ensuite redistribués vers les ports de la rive nord de la Méditerranée.

- Le retard économique du secteur portuaire de la région du sud de la Méditerranée. La modernisation des infrastructures portuaires et l'adaptation du secteur portuaire aux pratiques juridiques, commerciales et environnementales de l'Union.

Dans les pays de la rive sud de la Méditerranée, le secteur portuaire est en pleine mutation, notamment, en raison de l'adaptation des pratiques administratives et douanières à celles de l'Union. Les pays de la rive sud de la Méditerranée sont déterminés à davantage impliquer le secteur privé dans l'investissement portuaire. Nous assistons d'ailleurs à une refonte de la gouvernance du secteur portuaire à travers les réformes de décentralisation et l'introduction d'investisseurs privés. Ces régions doivent offrir un service portuaire attractif, or, aujourd'hui,

[128] Les échanges commerciaux sont très fragiles en raison des tensions politiques qui existent entres certains Etats de la rive sud de la Méditerranée comme par exemple entre l'Algérie et le Maroc ou avec Israël.
[129] De graves problèmes de circulation terrestre aux alentours des ports de commerce sont dus à une saturation du réseau routier en raison du nombre croissant de camions. Le transfert des flux de marchandises des ports d'Europe du nord vers des Etats du sud de la Méditerranée serait une solution pour les marchandises dont la destination finale est le sud de l'Europe.

les coûts du transport maritime dans cette région sont trop élevés. Le risque qu'engendre cette situation économique restreint la possibilité d'étendre le réseau transeuropéen de transport à la région. L'importance des coûts portuaires s'explique, notamment, par l'absence d'équipement adéquat de manutention (quais d'accueil des navires rouliers) et de stockage ainsi que par le monopole des opérateurs publics. Malgré une prédisposition naturelle des ports du sud de la région méditerranéenne à recevoir d'importants flux de marchandises, l'attractivité de ces ports est entravée par le manque de financement et de modernisation des infrastructures portuaires. De plus, l'interopérabilité des transports fait largement défaut en raison des problèmes de connexions. Parfois, aucune liaison n'est assurée entre les différents modes de transport.

La question de la compétitivité du secteur maritime au sein de cette région soulève irrémédiablement la question de la sécurité et de la sûreté maritime en Méditerranée. Même si tous les pays méditerranéens sont membres de l'OMI, ses actions, rappelons-le, sont limitées par l'absence de moyens de contrôle adéquats sur la manière dont ses règles sont appliquées à travers le monde. En conséquence, les règles de l'OMI ne sont pas appliquées partout avec la même rigueur et de nombreux navires sont jugés déficients et/ou sont retenus dans les ports de l'Union.

Les questions transfrontalières posent également d'importants problèmes au passage des frontières entravant le développement des échanges commerciaux et du transport multimodal. Des difficultés techniques peuvent être résolues à travers l'adaptation de ces pays à la réglementation douanière européenne. En revanche, la région rencontre des problèmes d'origine politique[130] qu'il est indispensable de résoudre avant d'entreprendre une refonte de la réglementation douanière. Concernant les problèmes techniques transfrontaliers, c'est à dire les problèmes liés aux formalités douanières, des simplifications s'imposent. Tous les pays méditerranéens sont membres de l'Organisation Mondiale des Douanes et de la CNUCED, néanmoins, la mise en œuvre des procédures simplifiées douanières n'est pas systématique dans le région. En effet, la standardisation des documents douaniers et l'utilisation d'un document unique ne sont pas aussi répandues qu'elles le devraient, ralentissant *de facto* le passage des frontières et le dédouanement.

[130] Par exemple la fermeture des frontières entre le Liban et la Syrie d'une part et avec Israël d'autre part, la fermeture des frontières entre le Maroc et l'Algérie, l'embargo imposé par la Turquie aux navires ayant une relation avec le pavillon chypriote ou Chypre et même à ceux qui font escale dans les ports chypriotes avant de faire escale en Turquie.

La question du financement du RTM-T est tout aussi délicate et la solution consistera peut-être à jeter une passerelle règlementaire entre l'un des fonds européens dédiés au financement de projets de transport et l'un des fonds dédiés au voisinage. La combinaison associerait ainsi le programme RTE-T ou le programme Marco Polo d'un côté, au fonds FEMIP(Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat)[131]ou au fonds FIV (Facilité d'Investissement pour le Voisinage)[132]d'un autre côté.

Des solutions financières doivent être trouvées afin de moderniser les infrastructures portuaires dans cette région d'autant que les échanges avec l'Union vont doubler d'ici 2025[133]. De nombreux instruments de soutien communautaire ont été initié par l'Union afin d'aider les pays tiers méditerranéens à procéder à des réformes de leurs structures économiques, notamment, dans le secteur du transport avec la réalisation d'une zone de libre échange de la zone euro-méditerranéenne. Le programme de référence en la matière est régi par le règlement du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen[134]. Ce programme soutient ainsi la transition économique des pays tiers méditerranéens en appuyant les réformes qui incitent l'investissement du secteur privé dans le domaine du transport. Le programme MEDA précéda l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) institué par le règlement du 24 octobre 2006[135]. Cet instrument soutient les pays tiers dans le rapprochement des textes législatifs et règlementaires afin que les pays concernés atteignent un niveau de normes plus élevés. Il favorise également les investissements privés ainsi que la coopération en matière de transport « *notamment les interconnexions, les réseaux et leur exploitation, le renforcement de la sécurité et de la sûreté*».

[131] La FEMIP a été créée en 2002 et a permis d' intensifier un partenariat financier entre la région et la BEI. Depuis 2002,14,8 milliards d'EUR ont été investis par l'intermédiaire de la FEMIP.
[132] La Facilité d'Investissement pour le Voisinage (FIV) a été mise en place dans le cadre des nouvelles possibilités de financement offertes par le Règlement de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JO L310/1 du 9.11.2006.
[133] Livre bleu : Vers un système intégré de transport euro-méditerranéen, Politiques et priorités communes des partenaires MEDA en matière de transport, Communication du Forum euro-méditerranéen des Transports à la Première Conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Transports, Marrakech, 15 décembre 2005.
[134] Règlement (CE) n°1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, JO L 189, 30.07.1996, p. 1–9.
[135] Règlement (CE) n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales, instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JO L310/1 du 9.11.2006.

Plus précisément, c'est le programme de coopération MEDAMOS (*Motorway Of the Sea)* qui promeut l'intégration du concept d'autoroutes de la mer au sein des pays tiers de la Méditerranée. L'enjeu de ce programme est de pouvoir définir des standards de référence aux services intermodaux maritimes en Méditerranée et d'étendre le réseau transeuropéen de transport aux réseaux voisins. Les projets sélectionnés ont du démontrer leurs capacités à étendre leurs services maritimes à une offre porte à porte. Ce programme lancé en 2006 vise à financer des projets de coopération entre des entreprises européennes et des entreprises de pays tiers de la Méditerranée afin d'étendre le concept d'autoroutes de la mer à cette région. Les priorités ont été accordées à l'amélioration du transport multimodal ainsi qu'aux programmes incitant l'utilisation du transport maritime. Les axes de soutien financier du programme ont favorisé l'interopérabilité entre les zones portuaires et l'arrière pays et renforcé l'efficacité des plateformes logistiques[136], des ports et des connexions maritimes.

Les autoroutes de la mer apparaissent comme concept souple tant il recouvre de nombreuses possibilités. Dès lors, se pose la question de l'intérêt d'une définition stricte et précise du concept. La stricte définition d'un concept n'a d'intérêt que lorsqu'il faut délimiter son champ d'action à des méthodes ou moyens spécifiques. Or, en autoroutes de la mer le champ des possibles reste ouvert tant le concept est novateur et les mécanismes pour y parvenir sont multiples. De plus, le concept s'adapte et évolue en fonction des régions dans lesquelles il s'implante. Transporter le concept d'un Etat à un autre soulève à chaque fois des problématiques divergentes. D'une problématique de report modal dans laquelle est intégrée la question d'un service porte à porte compétitif et durable nous passons à une problématique de croissance économique du secteur portuaire dans les pays tiers méditerranéens dans laquelle les autoroutes de la mer constituent un facteur d'intégration de la région.

En établissant les règles juridiques applicables au concept, il en ressort un découpage systématique considérant l'ordre européen en premier lieu et l'ordre méditerranéen en second lieu. La volonté de l'Union d'intensifier le trafic maritime et le transport intermodal au sein du bassin méditerranéen dans le but de viabiliser un mode de transport compétitif et économe en

[136] Le second volet du projet du programme MEDA MOS a notamment eu pour objet de réaliser des audits, notamment du port de Haïfa en Israël et instaurer des échanges d'information entre le système AP + européen et le système partenaire israélien Mainsys.

ressources nous impose de réfléchir aux mécanismes appropriés d'intégration du droit de l'environnement au sein du droit des transports (Partie I) et aux instruments économiques et juridiques dont disposent les institutions et les porteurs de projets afin de rendre ce concept attractif et économiquement viable (Partie II).

Partie I

Le principe d'intégration du transport durable au sein de la politique générale des transports en Méditerranée

Partie II

Les instruments d'intégration des autoroutes de la mer au sein de la chaîne compétitive des transports en Méditerrannée

Partie I Le principe d'intégration du transport durable au sein de la politique générale des transports en Méditerranée

Les méthodes de programmation de l'Union européenne en matière de transport maritime associent droit de l'environnement et droit des transports à travers, notamment, le principe d'intégration du développement durable ainsi que l'objectif de cohésion. La prise de conscience internationale de la nécessité d'intégrer la protection de l'environnement dans tous les domaines a donc abouti à une volonté commune des Etats de privilégier le transport maritime par rapport aux autres modes de transport et ainsi de développer des concepts qui favorisent l'intermodalité du transport comme c'est le cas pour les services d'AdM. L'objectif de cohésion incite également les Etats membres à promouvoir le transport maritime à courte distance afin de réduire les émissions de CO^2 dans les transports. La politique de cohésion est ainsi associée aux objectifs environnementaux des transports de l'Union. D'ailleurs, la nouvelle programmation 2014-2020 relative à la politique de cohésion impose aux régions et aux États membres de cibler les investissements européens dans les secteurs économiques à faibles émissions de CO2 et notamment dans les transports. Les AdM participent à la convergence des économies des pays de l'Union et de ses voisins car elles contribuent au développement des infrastructures de transport et à l'amélioration du réseau transeuropéen de transport. C'est d'ailleurs ce que rappelle l'article 12 bis § 4 des orientations du RTE-T [137] en exigeant de projets tels que les AdM qu'ils contribuent au transfert modal ou à la cohésion pour être soutenus financièrement (Titre 1).

Une des priorités retenues par la politique régionale des transports est en effet de trouver une solution à la congestion du réseau terrestre. Le service des autoroutes de la mer offre des performances environnementales tout à fait satisfaisantes en ce domaine, et il est par conséquent essentiel d'encourager son développement, notamment, par la création d'un label écologique

[137] Autoroutes de la mer Article 12 bis des orientations RTE-T ; Vade-mecum publié avec l'appel à propositions RTE-T 2005, Direction générale Energie et transports, Commission européenne, 28 février 2005.

qui lui serait dédié. Une synthèse du Parlement européen relative aux autoroutes de la mer de décembre 2014 relevait d'ailleurs qu'il était regrettable que le concept ne soit pas suffisamment connu[138]. Néanmoins, même si le concept d'AdM présente des avantages environnementaux, une multiplication des traversées maritimes a pour conséquence une augmentation des risques en mer et plus particulièrement dans la région méditerranéenne[139] car celle-ci est singulière tant au niveau de l'importance du trafic maritime que génère le transport de marchandises qu'en raison de sa biodiversité particulière. L'activité de transport maritime, règlementée à l'instar de toute autre activité économique fait, dès lors, l'objet d'encadrements normatifs environnementaux. Une réglementation environnementale imposante de l'OMI, de l'Union et des Etats riverains de la Méditerranée ont alors des conséquences financières sur le développement des AdM (Titre 2).

[138] Synthèse du Parlement européen « Améliorer le concept des autoroutes de la mer » Direction générales des politiques internes, Département thématique B : Politiques structurelles et cohésion, décembre 2014.

[139] La Méditerranée est un axe prioritaire du RTE-T. L'extension du RTE-T aux pays tiers méditerranéens augmentera le trafic maritime dans ce corridor.

Titre 1) La politique du transport maritime en Méditerranée, une approche associant droit du transport et droit de l'environnement

La politique régionale des transports de l'Union promeut un transport maritime compétitif et durable.

Tout d'abord compétitif parce que depuis 2008 le secteur du transport maritime de marchandises dans l'Union européenne a baissé de 12,8 %[140] et qu'il devient une priorité de le rendre plus attractif. Mais, également, parce que depuis ces dix dernières années, les Etats membres ont connu des évolutions économiques divergentes[141] qui ont creusé un peu plus l'écart de compétitivité au sein des pays membres de l'Union. La stratégie de Lisbonne souhaite que l'Union devienne l'économie la plus compétitive d'Europe. Le développement économique du commerce de l'Union Européenne est intimement lié à l'essor de services de transports compétitifs.

Ensuite durable car les activités de transport représentent plus de la moitié de la pollution atmosphérique locale et régionale et parce que l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre est la cause principale du réchauffement climatique[142]. Pour ce faire, l'Union a introduit, peu à peu, des exigences environnementales au sein de la politique des transports. Le Livre blanc de 2001 relatif à la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix[143] et l'établissement d'un programme de réseau transeuropéen de transport[144] au sein desquels la priorité est accordée au transport maritime sonne le glas d'une compétition sans précaution. L'adoption de la stratégie de Göteborg[145] atteste de la volonté des Etats d'étendre

[140] Données statistiques de septembre 2014, www.eurostat.ec.europa.eu/statistics.

[141] D'autant plus que les premiers mois de 2012 ont vu l'entrée en récession de plusieurs pays en Europe et une c roissance atone s'installer dans la plupart des économies.

[142] Le secteur des transports est la première source d'émissions de gaz à effet de serre en France. Sa part dépasse 26 % des émissions nationales en 2009. Les émissions dues aux transports ont globalement augmenté de 12,4 % d epuis 1990. Elles ont surtout augmenté entre 1990 et 2001 (environ + 20 %), se sont stabilisées, puis ont baissé à partir de 2007. Le transport routier est à l'origine de 91 % des rejets du secteur. Les émissions de gaz à effet de s erre générées par les transports sont composées essentiellement de dioxyde de carbone (96 %). http://www.statist iques.developpement-durable.gouv.fr.

[143] Livre blanc, présenté par la Commission le 12 septembre 2001: « La politique européenne des transports à l'ho rizon 2010: l'heure des choix », COM (2001° 370 final.

[144] Traité de Maastricht du 7 février 1992, Titre XVII, art. 129b.

[145] La stratégie de Göteborg a été définie par le Conseil européen les 15 et 16 juin 2001, complémentaire à la stratégie de Lisbonne, elle fixe un cadre politique au niveau de l'Union européenne pour permettre le

leurs objectifs économiques au développement durable. Ce n'est véritablement qu'à partir du Livre vert : « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers »[146] de 2006 que l'Union Européenne opte pour la suprématie du transport maritime par rapport aux autres modes de transport comme solution aux problèmes environnementaux que cause le transport de fret par voie terrestre.

Le transport maritime présente d'incontestables avantages environnementaux[147] que l'Union encourage à développer à travers les objectifs qu'elle se fixe en matière de report modal de la terre vers la mer[148]. Les autoroutes de la mer s'inscrivent ainsi parfaitement dans le cadre de cette logique environnementale. Néanmoins, consciente que la dominance maritime ne doit pas reporter les conséquences environnementales nuisibles de la croissance des flux terrestres sur le secteur maritime, l'Union adopte une politique maritime qui intègre le principe du développement durable dans sa gestion des activités de transport maritime (Politique Maritime Intégrée – PMI). La volonté politique de l'Union d'adopter une approche intégrée de la politique maritime constitue le pendant du choix d'une politique du transport maritime prioritaire. C'est de ce contexte qu'est apparu le concept d'AdM (Chapitre 1).

Le principe de cohésion poursuivi par l'Union contribue également au développement du transport maritime. Il a pour objectif d'atténuer les disparités économiques et reconsidérer l'aménagement territorial de l'Union à travers, notamment, le programme du réseau transeuropéen de transport mais également de lutter contre l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Une meilleure distribution des richesses conjuguée à une restructuration des réseaux de transport européen dans la région méditerranéenne permet de relancer le secteur maritime et rééquilibrer les divergences économiques dans l'ensemble de la région. Pour ce faire, la Communauté a mis à disposition des Etats membres et des ses voisins des instruments

développement durable.

[146] Livre vert de la Commission : « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers », COM (2006) 275 final.

[147] Bien que le secteur maritime soit comparativement assez efficace en termes d'émissions de CO2, il constitue u ne source majeure et en constante augmentation de pollution atmosphérique en Europe. L'OMI estime que les ém issions du transport maritime international ont atteint 1120 milliard de kilos de CO2 en 2007 soit 4% des émissio ns totales de CO2 contre 23% pour le trafic routier. Disponible sur http://www.planetoscope.com/co2/680-emissi ons-de-co2-par-le-trafic-maritime-mondial.html.

[148] Livre vert de la Commission : « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers », COM (2006) 275 final.

juridiques et financiers indispensables au rééquilibre des disparités économiques et territorial afin qu'ils améliorent leurs réseaux de transports, lesquels, rappelons-le, sont un vecteur de croissance économique et un moyen d'aménagement du territoire. Le principe de cohésion contribue ainsi à l'essor du transport maritime et, *in fine* au principe d'intégration du développement durable au sein de la politique des transports (Chapitre 2).

Chapitre 1) La suprématie du transport maritime au sein de la politique générale des transports

Les goulets d'étranglement des voies terrestres bordant la Méditerranée contribuent à l'augmentation de la pollution atmosphérique et incitent à l'élaboration de programmes européens de promotion du transport multimodal tels que les services d'AdM[149] afin de contribuer à l'économie de nos ressources énergétiques. Le transport maritime constitue, à cet égard, une réponse à l'impératif du développement durable. Cette situation a ainsi conduit l'Union à davantage développer les activités de transport maritime par rapport aux autres modes de transport (section 1).

Parallèlement, l'usage de plus en plus intensif des mers et océans par les navires a accru la pression exercée sur le milieu marin. Les océans et les mers à l'échelle mondiale sont reliés entre eux, de sorte qu'une action menée dans un secteur d'activité lié à la mer peut avoir des répercussions positives ou négatives, volontaires ou involontaires, sur d'autres secteurs d'activité. En raison des ces interactions indissociables, la meilleure manière de gérer les activités maritimes consiste à adopter une approche globale et intégrée. La volonté de faire prédominer le transport maritime par rapport à d'autres modes de transport moins économes en ressources s'est logiquement accompagnée d'une gestion durable des activités maritimes afin

[149] Les trois programmes incitatifs sont : 1 /RTE-T : Traité de Maastricht 7 février 1992, Titre XVII, art. 129b ; 2 / Programme Marco Polo I, Règlement (CE) n° 1382/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 20 03 concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnemen tales du système de transport de marchandises; 3/ Programme Marco Polo II, Règlement (CE) n° 1692/2006 du P arlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2006, établissant le deuxième programme Marco Polo pour l'octr oi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II), et abrogeant le règlement (CE) n° 1382/2003.

de ne pas reporter les conséquences environnementales nuisibles de la croissance des flux terrestres sur le secteur maritime. Le but étant de parvenir à une gestion coordonnée des différents secteurs tout en garantissant la croissance des activités maritimes dans le respect du développement durable. Pour ce faire, la Communauté adopte des méthodes de programmation qui intègrent divers domaines auxquels il n'était pas coutume de s'intéresser et principalement le développement durable. En cela, la politique maritime intégrée constitue le pendant de la politique prioritaire du transport maritime (section 2).

Section 1) La prédominance du transport maritime au sein de la politique générale des transports

L'attribution de compétences en matière de transport maritime et de protection de l'environnement à la Communauté a abouti à l'élaboration d'un ensemble de règles venant réguler les flux terrestres de marchandises excessivement polluants. Pour ce faire, la politique commune des transports de l'Union a identifié quels étaient les projets prioritaires afin de parvenir à une mobilité durable. La décongestion des voies terrestres ainsi que la promotion du transport intermodal a dominante maritime constituent les principales lignes directrices de la politique des transports actuelle (§1). En raison de ces incontestables avantages environnementaux le transport maritime à courte distance et notamment le concept d'AdM constituent une réponse satisfaisante à l'impératif du développement durable. La création d'un réseau transeuropéen de transport favorise ainsi l'émergence de concepts tels que les AdM et illustre parfaitement la volonté de la Communauté d'adopter une politique des transports durables (§2).

§1) Les mécanismes d'intervention communautaire en faveur du transport maritime

L'intervention de l'Union dans le domaine du transport à travers, notamment, les compétences que la Communauté lui a attribué en matière de planification des transports et l'élaboration de processus de coopération au sein de la région méditerranéenne est indispensable si l'on veut réguler les flux terrestres au profit de la voie maritime (A). L'identification de projets prioritaires au sein du réseau transeuropéen de transport par l'Union au sein desquels nous retrouvons les autoroutes de la mer constitue toutefois le mécanisme le plus efficace s'il on veut privilégier un mode de transport (B).

A) Les moyens d'action communautaire en matière de transport maritime en Méditerranée

Plusieurs éléments permettent une intervention efficace de l'Union afin de lutter contre l'accroissement des flux terrestres et le réchauffement climatique dans la région méditerranéenne. Tout d'abord l'attribution de compétences en matière de planification du réseau de transport européen à l'Union a permis de doter la communauté de moyens d'intervention règlementaire afin de privilégier le transport maritime (1). Ensuite, les accords de partenariat euro-méditerranéen en matière de transport maritime permettent également d'élaborer des mécanismes favorables à la promotion d'un transport maritime durable et efficace (2).

1. Les fondements juridiques de l'action communautaire en matière de transport maritime

Le transport est l'une des premières politiques communes de l'Union européenne. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Rome en 1958, cette politique s'est concentrée sur l'élimination des obstacles aux frontières entre les États membres et a ainsi contribué à la libre circulation des personnes et des biens. Ses grands axes visent à achever la réalisation du marché intérieur, assurer le principe développement durable, déployer les grands réseaux en Europe, maîtriser l'espace, renforcer la sécurité et développer la coopération internationale. Le marché unique a marqué un véritable tournant dans la politique commune des transports. Néanmoins, son applicabilité au secteur maritime a soulevé un débat juridique intense. Les fondements de l'action communautaire en matière de transportsdoivent être recherchés dans les traités originaires. Le Traité CE confie à la Communauté compétence en matière de politique commune des transports. Néanmoins, à l'exception de la reconnaissance du caractère spécifique du transport maritime, il ne semblait guère s'intéresser au secteur maritime en tant que tel[150]. L'article 3-1 du TCE attribuant compétence à la Communauté en matière de transport a fait débat[151]. Pour les uns, cet article consacre l'inapplicabilité des règles générales du Traité aux

[150] L'article 80 du TFUE prend cependant soin de distinguer les transports terrestres des transports maritimes et aériens.

[151] L'article 3-1 TCE prévoit qu' : « *Aux fins énoncées à l'article 2, l'action de la Communauté comporte, dans le*

transports maritimes et aériens[152] alors que pour d'autres, notamment pour la Commission européenne, le Traité couvre la totalité des activités économiques y compris le secteur maritime. Ce n'est qu'avec l'affaire de la Cour de justice des Communautés européennes dite des « marins français »[153] du 4 avril 1974 que cette polémique a été tranché en faveur de l'application des règles générales du TCE au secteur du transport maritime. La Cour décide alors que les règles fondamentales du Traité doivent être appliquées dans la mesure où elles conduisent à la réalisation des objectifs du Traité. Pour le juge communautaire, le marché commun vise la totalité des activités économiques et, afin que ces règles soient écartées une disposition expresse doit être prévue.

Parallèlement à l'applicabilité du marché commun au secteur maritime et aux conséquences de l'accroissement du trafic maritime qu'il allait engendrer, la Communauté a peu à peu introduit dans sa réglementation le principe du développement durable. En effet, les mers et les océans jouent un rôle déterminant dans l'évolution des climats et, la préservation de l'environnement est devenu peu à peu un impératif incontournable de la politique maritime. Néanmoins, sa protection ne constitue pas, à l'origine, l'une des préoccupations de la Communauté. Il faudra attendre 1971 pour que la Commission adopte une première communication sur la protection de l'environnement en ce domaine. Puis, en l'absence de fondement juridique spécifique, le Conseil base ses premières actions en matière de protection de l'environnement marin sur les articles 100 et 308[154] du traité permettant de développer des compétences dites subsidiaires. Ce sera d'ailleurs le cas de la directive 76/464 du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses dans le milieu aquatique de la Communauté[155].

l'Union ont ainsi incité la Communauté à organiser durablement les flux de transport de marchandises en rééquilibrant les différents modes de transport. En effet, l'augmentation des

---

s conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité (...) une politique commune dans le domaine des tra nsports ». Cet article est corroboré par l'article 70 qui énonce que les objectifs du traité sont poursuivis par les Et ats membres, en ce qui concerne la matière régie par le présent titre, dans le cadre d'une politique commune des t ransports ».

[152] RODIERE R., *Le Droit des Communautés européennes*, Les Nouvelles, LARCIER éditeurs, Bruxelles, 1969, p. 779.

[153] CJCE, 4 avril 1974, *Commission c/ République française*, aff. 167/73, Rec. p. 359.

[154] Article 308 CE : « *si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun l'un des objets de la communauté, sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil…prend les dispositions appropriées* ».

[155] Directive 76/464 du Conseil du 4 mai 1976, JOCE n°L 129 du 18 mai 1976, p. 23.

flux terrestres par rapport aux autres modes de transport est une des conséquences de la pollution atmosphérique. Il devenait donc urgent de promouvoir le transport maritime. Pour la première fois, l'Union intervient en matière de rééquilibrage des flux de transport dans le cadre du Livre blanc de 2001 intitulé « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix »[156]. Ce dernier incite le report modal des flux de marchandises de la terre vers la mer par la promotion du transport intermodal à dominante maritime. La Commission propose près de soixante mesures afin de mettre en œuvre un système de transport capable de réorganiser les flux de marchandises vers des transports durables, de revitaliser le rail, de promouvoir le transport maritime et fluvial et de maîtriser la croissance du transport aérien. C'est la première fois que concept d'AdM est évoqué.

L'Union dispose d'une multitude de moyens afin de mettre en œuvre les objectifs dumarché commun et de mobilité durable issue de la stratégie de Göteborg de 2001[157]. Néanmoins, l'outil stratégique le plus efficace de la Communauté, en matière de rééquilibrage modal, est son pouvoir de planification des transports à travers les programmes d'orientation du réseau transeuropéen de transport[158] dans le cadre de la politique commune des transports. C'est le traité de Maastricht, signé en 1992, qui dote l'Union européenne d'une véritable politique commune des transports. Son titre XII (devenu le titre XV depuis le traité d'Amsterdam) intitulé « Réseaux transeuropéens », en crée les instruments programmatiques et financiers. L'article 154, qui dépasse le seul domaine des transports, dispose qu'« *en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés aux articles 14* (marché intérieur) *et 158* (cohésion économique et sociale) *et de permettre aux citoyens de l'Union européenne, aux opérateurs économiques, ainsi qu'aux collectivités régionales et locales, de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures, la Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie ».* Le réseau transeuropéen de transport vise notamment à concentrer les flux de fret terrestre sur des itinéraires maritimes

[156] COM (2001) 370 final, *ibidem*.
[157] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 22 juin 2006, sur l'examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001 « Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent. Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne », COM(2006) 314 final.
[158] A ce jour le programme des orientations du RTE-T a été révisé trois fois. Il a émergé en 1996 et a été révisé en 2001, en 2004 et en 2013.

afin de réduire la congestion routière et améliorer la desserte des régions et des États périphériques et insulaires. Le réseau se compose, notamment, d'équipements et d'infrastructures portuaires concernant au moins deux ports situés dans deux États membres différents ainsi que des services maritimes tels que les AdM.

Dans le cadre des orientations du RTE-T, le secteur du transport maritime fait l'objet d'un programme de relance économique hissant les autoroutes de la mer au rang des projets prioritaires[159].Le transport maritime et le transport par voie navigable sont ainsi présentés par la politique commune des transports comme de véritables alternatives compétitives aux transports terrestres. En effet, il s'agit de transports fiables, économiques, peu polluants et peu bruyants. Cependant, leurs capacitéssont largement sous exploitées. De ce contexte est donc né le concept d'autoroutes de la mer.

2. La coopération euro-méditerranéenne en matière de transport maritime

Les mécanismes de coopération sont également d'excellents outils d'intervention politique permettant de promouvoir le transport maritime en Méditerranée. La région méditerranéenne est un espace traditionnel d'échanges entre l'Union et ses voisins mais également de transit avec le reste du monde. L'accomplissement du marché intérieur ainsi que le phénomène de consommation de masse ont intensifié les flux de marchandises terrestres et maritimes. Cette évolution n'est pas sans risque pour l'environnement. La prise de conscience des Etats riverains de la Méditerranée du danger de l'accroissement du fret terrestre les a conduit à adopter des stratégies de coopération en matière de transport afin de rééquilibrer les modes de transport et ainsi préserver nos ressources énergétiques. La nécessité d'un partenariat en matière de transport entre les Etats bordant la Méditerranée était indispensable à la croissance et à l'intégration économique de la région méditerranéenne ainsi qu'à l'interconnexion et au rééquilibrage des modes de transport. En effet, la coopération euro-méditerranéenne constitue la clef de voute d'un système de transport durable et compétitif. Outre le rôle primordial de l'OMI qui a pour but de faire coopérer les Etats signataires (notamment méditerranéens) dans

[159] Article 12 bis des orientations RTE-T de la décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 , JO L 167 du 30.04.2004, p. 1–38.

le domaine de la réglementation et des usages gouvernementaux relatifs aux questions techniques de toutes sortes et notamment la prévention de la pollution des mers par les navires et la lutte contre cette pollution, l'adoption d'accords de partenariat régional en ce domaine est apparue indispensable.

Le partenariat Euromed, dit également Processus de Barcelone, institué en 1995 à Barcelone, à l'initiative de l'Union et de dix autres États riverains de la mer Méditerranée[160]rassemble les 27 Etats membres de l'Union et douze États du sud de la Méditerranée. Celui-ci a donné naissance à une alliance reposant sur les principes de l'appropriation commune, du dialogue et de la coopération et à de nombreuses actions en faveur d'un transport maritime efficace et durable. Le secteur des transports maritimes a ainsi été identifié comme l'une des priorités du partenariat. D'ailleurs, le concept d'AdM a initialement émergé dans le cadre de discussions issues du partenariat. Il est ainsi conçu « comme une combinaison de services intégrés de transport de marchandises sur des grands axes de transport comprenant un parcours maritime, et vise à assurer une plus grande fluidité du commerce transméditerranéen»[161]. La politique européenne de voisinage (PEV) instaurée en 2004 afin de renforcer les acquis communautaires de l'Union, et bien que constituant un instrument général de coopération avec les pays tiers dans de nombreux domaines (démocratique, économique, énergétique et migratoire), est venu renforcer le processus de Barcelone au moyen de plans d'actions bilatéraux convenus avec tous les pays partenaires en matière de transport et d'environnement. L'intégration des réseaux de transport et l'amélioration des interconnexions des infrastructures de transport constituent, d'ailleurs, l'une des orientations des plans d'action de la PEV[162]. La création d'une zone Euro-Méditerranéenne de libre échange (ZEL)[163], également issue du processus de Barcelone, illustre les moyens d'action mis en œuvre par la Communauté en faveur de la libre circulation des marchandises dans le secteur maritime entre tous les pays méditerranéens. L'ambition de la ZEL est ainsi de consolider et d'accélérer la croissance économique de la région et d'intégrer

[160] Algérie, Autorité palestinienne, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie. L'Albanie et la Mauritanie sont membres de l'Euromed depuis 2007

[161] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 20 mai 2008, « Le processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée », COM(2008) 319/4.

[162] Communication de la Commission, du 12 mai 2004, intitulée « Politique européenne de voisinage - Document d'orientation », COM(2004) 373 final.

[163] La coopération repose effectivement sur un réseau d'accords "bilatéraux", entre l'UE et chacun des pays du Su d et de l'Est de la Méditerranée (PSEM), entre des États membres de l'UE riverains et chacun des PSEM, entre c eux-ci, soit bilatéralement ou dans des projets d'intégration sous-régionale, maghrébine par exemple.

l'ensemble des pays riverains au sein du marché unique européen. L'objectif visé est, ici, de mettre en libre circulation tout produit provenant d'un pays méditerranéen sans restriction ni entrave douanière.La coordination des réformes européennes avec celles de ses voisins en matière douanière est impérative à la facilitation des flux de marchandises et de personnes.Dans le domaine du transport maritime l'achèvement de la ZEL aura ainsi pour conséquences l'accroissement des échanges maritimes euro-méditerranéens et donc, *in fine,* d'augmenter la demande de fret assurée par des lignes maritimes régulières et de pérenniser la viabilité économique des services d'AdM dans cette région.

La première Conférence Ministérielle Euro-Méditerranéenne sur le transport en 2005 est également une étape importante du développement de la coopération dans la région dans le domaine du transport maritime. Dans le cadre dela conférence, les ministres du transport des pays de l'Union et de la Méditerranée ont appelé à l'intensification de la coopération dans la région méditerranéenne. Afin de réaliser ses objectifs, la Conférence a mandaté le Forum euro-méditerranéen des transports[164] en vue d'élaborerune stratégie régionale en matière de transport (PART) couvrant la période 2007 à 2013.Parmi les actions du PART qui visent principalement la redynamisation du secteur maritime, nous pouvons citer le rapprochement des législations en matière de gouvernance maritime ainsi que la planification et la mise en œuvre du réseau d'infrastructures. Le service des AdM figure d'ailleurs comme une de ses priorités. Le plan d'action régional de transport pour la région méditerranéenne 2014-2020 reprend les priorités du PART 2007-2013 en y introduisant la promotion de l'échange de données informatisées en matière de transport maritime.

D'autres mesures de coopération ont également des conséquences indirectes sur la promotion du transport maritime dans la région. Le règlement MEDA[165] constitue le principal instrument de coopération économique et financière du partenariat euro-méditerranéen. Il vise à inciter les Etats tiers méditerranéens à procéder à des réformes économiques et sociales et à atténuer les

[164] Le Forum Euro-Méditerranéen des transports comprend des fonctionnaires de l'administration publique des P ays Méditerranéens, des représentants de la Commission européenne ainsi que des représentants d'autres organis ations et institutions internationales.

[165]Règlement CE n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. JO L 189, 30.07.1996, p. 1–9.

effets du développement économique sur le plan social et environnemental. Le programme MEDA infrastructure a également élaboré une méthodologie d'évaluation des projets de transport des Etats tiers riverains à l'aide d'une base de données et de scénarii du trafic de marchandises en Méditerranée. Les pays partenaires peuvent ainsi s'appuyer sur ces évaluations pour d'une part, diriger leurs projets d'infrastructures de transport et, d'autre part, établir des mécanismes de coopération transfrontaliers et de réformes sectorielles dans le domaine du transport.

L'Union pour la Méditerranée(UPM) constitue le dernier accord de partenariat entre les pays tiers riverains de la Méditerranée et l'Union. Elle regroupe 44 membres dont les 27 membres de l'Union Européenne et vise à privilégier le transport maritime dans la région dans un souci environnemental. Néanmoins, avec les conflits actuels au Moyen Orient, l'organisation est mise à mal et l'Union Européenne tend à se rétracter vers une politique de coopération bilatérale.

B) L'identification de programmes prioritaires en matière de transport maritime

L'identification de projets prioritaires est également un moyen d'intervention de l'Union afin de privilégier le transport maritime. Les compétences de l'Union en matière de transport maritime ont permis à la Communauté de considérer le secteur maritime comme une solution de rechange au transport terrestre, notamment grâce au potentiel considérable qu'il représente pour les courtes distances comme l'illustre le concept des « autoroutes de la mer ». La logique de l'Union en matière de transport durable est la suivante :dans le cadre d'un transport multimodal, le parcours terrestre doit, quand il est possible, être remplacé par un parcours maritime. Les programmes prioritaires en faveur du transport multimodalavec tronçon maritime dans lesquels on retrouve les autoroutes de la mer(2) répondentainsi aux problèmes de congestion des voies terrestres (1).

1) La décongestion des voies terrestres

La saturation des voies terrestres en raison du nombre croissant de poids lourds sur les routes est une des causes les plus importantes de pollution atmosphérique. Selon l'index de congestion européen publié en 2012[166] qui enregistre chaque trimestre le niveau d'encombrements de la circulation des grandes métropoles européennes, Varsovie et Marseille sont les deux villes les plus embouteillées d'Europe. Selon cet index, le temps de trajet des autoroutes de Marseille est de 23% et de 52% plus long pour les routes par rapport à un trafic fluide. Ces statistiques sont sans compter l'évolution des prochaines années qui prédit une saturation à 100% des voies routières. C'est pourquoi, la politique des transports de l'Union a choisi de développer des solutions multimodales susceptibles de désengorger le réseau routier. De plus, cette situation entraîne également des coûts externes négatifs pour l'Union. Le Livre vert de 1995 intitulé « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports »[167]rappelait d'ailleurs à juste titre que « les encombrements coûtent à l'Union européenne environ 2% du PIB, les accidents 1,5% et la pollution de l'air et le bruit au moins 0,6%. Cela représente au total environ 250 milliards d'euros par an pour l'Union européenne, 90% de ces coûts étant imputables aux transports routiers ».

La congestion des voies terrestres est principalement due à des goulets d'étranglement dans des zones de trafics importants. En matière de transport, un goulet d'étranglement est une portion de route plus étroite, une section d'autoroute avec moins de chaussées ou de voies ferrées, avec un nombre plus réduit de voies par rapport au reste du parcours. Selon la définition communautaire, un goulet d'étranglement est « *un obstacle physique, technique ou fonctionnel entraînant une défaillance du système qui affecte la continuité des flux longue distance ou transfrontaliers et qui peut être surmonté par la construction de nouvelles infrastructures ou*

[166] Selon le logiciel « TomTom Congestion», pour l'ensemble des villes analysées en Europe, le niveau de conge stion global est de 24 %, c'est-à-dire que les temps de trajet sont 24 % plus longs que lorsque le trafic est fluide.
[167] Livre vert de 1995 « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports, options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne ».

une modernisation substantielle des infrastructures existantes »[168]. Cette situation est souvent créée par un pont ou un tunnel, une section en tranchée ou bien une section en travaux.

Les Alpes rendent les échanges Ouest/ Est plus difficiles et même les échanges de proximité toujours compliqués. L'accessibilité de la région alpine a toujours constitué un défi important. Plus précisément sur les autoroutes de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur, le taux de croissance du trafic sur les autoroutes A7 et A9 est nettement supérieur à la moyenne nationale, avec une très importante progression du trafic entre la France et l'Espagne et entre l'Espagne et l'Italie. Les goulets d'étranglement se retrouvent dans la vallée du Rhône, malgré trois lignes[169] disponibles laissant des capacités pour le fret. Mais, le passage à une ligne à partir de Nîmes vers l'Espagne provoque une congestion systématique du réseau et des nœuds d'engorgement importants sur l'arc languedocien où les différents trafics se cumulent sur un nombre limité de voies disponibles. L'engouement du transport terrestre par les chargeurs (95% du transport de marchandises se fait actuellement par la route) s'explique par le fait que ce mode de transport répond actuellement au mieux à la satisfaction des exigences exprimées par les consommateurs. Des solutions à la congestion terrestre sont d'autant plus attendues car les voies de communication du bassin méditerranéen présentent des caractéristiques communes les rendant fortement dépendantes entre elles.

La politique des transports identifie donc les projets prioritaires que les Etats membres doivent entreprendre dans le cadre du programme RTE-T tels que les tronçons transfrontaliers et les goulets d'étranglement[170], lesquels sont d'ailleurs considérés de la plus haute importance stratégique européenne[171]. Le réseau transeuropéen de transport a ainsi pour objectif principal de transformer les réseaux nationaux existants en un seul réseau unique de dimension européenne en éliminant les goulets d'étranglement et en y rajoutant les maillons manquants.

[168] Selon la définition énoncée par le règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *op. cit*.
[169] Une ligne est une voie de communication d'un point A à un point B soit par la voie aérienne, soit terrestre, soi t maritime ou ferroviaire.
[170] Initialement les 30 projets prioritaires étaient définis à l'annexe III de la décision n°1692/96/CE du parlement européen et du conseil du 23 juillet 1996, remplacée en 2010 par la décision n°661/2010/UE.
[171] Les projets d'élimination des goulets d'étranglement sont considérés à forte valeur ajoutée européenne selon le règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *op. cit*.

Les AdM constituent à cet effet un excellent outil de décongestion des voies terrestres et c'est d'ailleurs, à juste titre, que l'article 12 bis de la décision du 29 avril 2004[172]rappelle qu'elles visent «*à améliorer les liaisons maritimes existantes afin de réduire la congestion routière* »[173].Par exemple, les AdM entre la France et l'Espagne ont été créées afin d'éviter le goulet d'étranglement routier pyrénéen. En 2007, la Commission a adopté un document intitulé « *Lignes directrices concernant les transports en Europe et dans les pays voisins* »[174] dans lequel elle a approuvé les recommandations du Groupe de Haut Niveau (GHN) se rapportant aux principaux axes de transport transnationaux. Dans ce document, la Commission promeut une série de mesures visant à la suppression des goulets d'étranglement en identifiant les cinq axes de transport les plus stratégiques dont notamment les AdM[175]. Elle propose également de réduire la durée des déplacements sur ces axes grâce à l'amélioration des infrastructures, la simplification des procédures douanières et la réduction des entraves administratives entre l'Union et la région méditerranéenne.

La promotion du transport maritime à courte distance par l'Union constitue donc une excellente réponse au phénomène des goulets d'étranglement mais également aux risques accidentels terrestres. En 2000, les accidents de la route ont provoqué la mort de plus de 40 000 personnes. Une personne sur trois sera blessée au cours de sa vie dans un accident. Le coût total des accidents représente environ 2% du PNB français. L'insécurité routière est la première préoccupation des usagers du transport. En effet, les moyens financiers ne répondent pas à la gravité de la situation. L'idéal serait que le coût d'utilisation des infrastructures soit le résultat de la somme des coûts d'entretien et d'exploitation et des coûts externes tels que les accidents, la pollution, le bruit et la congestion. Ces éléments incitent d'autant plus l'Union à élaborer une politique de développement du transport intermodal en faveur du transport maritime.

---

[172] Décision 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 204 modifiant la décision sur les orie ntations communautaires pour le développement du RTE-T.

[173] Avis du Comité économique et social européen sur les autoroutes de la mer dans la chaine logistique, J.O du 17.6.2008, p. 20-24.

[174] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Extension des grands axes transeuro péens de transport aux pays voisins - Lignes directrices concernant les transports en Europe et dans les pays voisi ns, COM (2007) 32 final (31.01.2007).

[175] Les autoroutes de la mer, qui relient la mer Baltique, la mer de Barents, l'océan Atlantique (y compris les régi ons les plus extérieures des îles Canaries, des Açores et de Madeire), la mer Méditerranée, la mer Noire et la mer Caspienne, ainsi que les pays littoraux situés dans les zones maritimes et avec une extension à travers le canal de Suez vers la mer Rouge est un des cinq axes identifiés.

2. La promotion du transport intermodal durable

De nombreux programmes prioritaires communautaires et euro-méditerranéens oeuvrent à la promotion du transport intermodal à dominante maritime (2.2) dans l'objectif d'utiliser durablement les capacités existantes de transport (2.1) à l'aide de la technique du roulage utilisée par les autoroutes de la mer (2.3).

2.1. L'utilisation durable des capacités de transport

L'intermodalité garantit l'intégration des différents modes de transport afin d'offrir un service porte à porte. Elle permet ainsi une utilisation efficace et durable du réseau de transport tout en relançant la concurrence. L'intermodalité constitue la caractéristique d'un système de transport en vertu de laquelle au moins deux modes de transport différents sont utilisés de manière intégrée pour compléter une chaîne de transport porte à porte. Pour la Commission, la définition de l'intermodalité intègre une dimension environnementale. Elle se définit comme le recours efficace à différents modes de transport isolément ou en combinaison débouchant sur une utilisation optimale et durable des ressources[176]. La définition proposée par la Conférence européenne des ministres des transports[177], quant à elle, restreint le transport intermodal au transport par charges unitaires, alors que selon nous, l' « unitarisation »[178] n'est qu'un des moyens possibles, quoique important, pour faciliter le transfert modal des marchandises. En principe, l'intermodalité n'implique aucun choix modal. Néanmoins, puisque la Commission intègre la notion d'économie de ressources, le transport maritime doit être privilégié[179]. Selon la définition communautaire de l'intermodalité, les AdM constituerait donc l'illustration d'une

[176] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Pour une Europe en mouvement - M obilité durable pour notre continent - Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports » publié en 2001 par la Commission européenne COM/2006/0314 final.
[177] Communication de la Commission, du 29 mai 1997, relative à l'intermodalité et au transport intermodal de ma rchandises dans l'Union européenne: une logique de systèmes pour le transport de marchandises; stratégies et acti ons visant à promouvoir l'efficacité, les services et le développement durable COM (97) 243 final -Non publié au JO.
[178] Le conteneur et la caisse mobile sont des unités de transport intermodal.
[179] Avis du Comité économique et social européen sur les autoroutes de la mer dans la chaine logistique, J.O du 1 7.6.2008, p. 20-24.

combinaison de modes de transport débouchant sur une utilisation durable des ressources[180].La directive relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres du 7 décembre 1992[181] donne également une définition plus restreinte de l'intermodalité en désavantageant nettement le parcours terrestre. La directive promeut ainsi des modes de transport alternatifs au tout routier en ces termes :« *les problèmes croissants afférents à l'encombrement des routes, à l'environnement et à la sécurité routière exigent, dans l'intérêt public, un développement plus poussé des transports combinés comme alternative au transport routier* ». La politique des transports européens intègre donc le principe du développement durable au sein de systèmes logistiques qui, jusqu'alors, ne comportaient pas de dimension environnementale. Le droit de l'environnement gagne ainsi peu à peu toutes les branches du droit. Toutefois, l'examen a mi-parcours du Livre blanc du 12 septembre 2001[182]en 2006[183] promeut la « co-modalite », autrement dit, le recours efficace à différents modes de transport isolément ou en combinaison, s'éloignant ainsi de la stigmatisation du mode routier et du report systématique sur des modes de transport plus durable. Avec la co-modalité, chaque mode de transport doit être optimisé, y compris le mode terrestre.

2.2 Les programmes incitatifs du transport intermodal durable[184]

Afin d'assurer la promotion du transport intermodal dont la combinaison des différents modes de transports déboucherait sur une utilisation durable des ressources, la Commission s'emploie a élaborer des programmes d'actions incitatifs. Le programme du réseau transeuropéen de transport est le plus significatif d'entre eux.Le PNUE incite « *les Etats à promouvoir des réseaux de transports plus intégrés afin d'assurer une meilleure complémentarité du routier, du ferroviaire et du maritime, et un transfert significatif du routier vers le maritime et le*

[180] Nous retiendrons donc cette définition tout au long de notre étude sous le terme « transport intermodal durable » en référence à l'intégration du développement durable au sein d'un système logistique de combinaison des transports.
[181] Directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour cer tains transports combinés de marchandises entre États membres.
[182] Livre blanc du 12 septembre 2001: « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix » *ibidem*.
[183] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 22 juin 2006, sur l'examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 « Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent », COM(2006) 314 final - Non publié au JO.
[184] Cf. supra et sa note de bas de page numéro 179 s'y afférente.

ferroviaire»[185]. Le règlement du 11 décembre 2013 relatif aux nouvelles orientations du réseau transeuropéen de transport[186] érige donc le transport intermodal en projet d'intérêt commun (projet prioritaire) pourvu, notamment, que les modes de transport soient raccordés à au moins l'un des composants suivants :terminaux de fret, gares de voyageurs, ports intérieurs, aéroports et ports maritimes.

L'établissement d'un réseau central par le RTE-T constitue l'illustration d'un système intégré de transports entre les Etats membres[187]. Les axes de communication principaux (corridors) du réseau central doivent obligatoirement couvrir trois modes de transport, trois États membres et deux tronçons transfrontaliers. A cela s'ajoutera un réseau global qui aura vocation à améliorer la desserte des régions et devra être achevé en 2050. Ces nouvelles orientations participent à une meilleur interconnexion des différents modes de transport et *in fine*, à la promotion de l'intermodalité tout en assurant une desserte plus efficace de toutes les régions. Le règlement précité élève également au rang des projets prioritaires le concept d'AdM dont l'objectif, rappelons le, est d'assurer un service porte à porte combinant un parcours maritime autant que possible et les autres modes de transport. Le concept d'autoroutes de la mer a ainsi pour vocation de promouvoir le transport intermodal en absorbant les flux de marchandises terrestres afin de les reporter sur la voie maritime.

Deux autres programmes européens incitent également les Etats membres au développement du transport intermodal et plus spécialement à la promotion du service des AdM : le projet *Pilot Actions for Combinated Transport (PACT)* et le programme Marco Polo.

L'adoption des programmes *Pilot Actions for Combined Transpor* [188] en 1997 et le programme Marco Polo en 2003 ont pour objectif de renforcer la position du transport combiné face à la

[185] Plan d'action pour la Méditerrannée : « Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable », PNUE, 2002.
[186] Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *ibidem*.
[187] Il est à noté que le port de Marseille ainsi que les aéroports de Nice et Marseille seront intégrés au réseau cent ral.
[188] Règlement (CE) n° 2196/98 du Conseil, du 1er octobre 1998, relatif à l'octroi de soutiens financiers communa utaires à des actions à caractère innovateur en faveur du transport combiné. Le programme PACT a donné lieu à 167 projets concrets entre 1992 et 2000. J.O L 277 du 14.10.1998.

route. Même s'ils ne constituent pas des projets prioritaires au sens du règlement du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport[189]ces programmes constituent une priorité d'action pour l'Union en raison de l'urgence environnementale qu'il y a de réguler les flux terrestres au profit du transport maritime. Le programme PACT, relayé par le programme Marco Polo II (2007-2013), vise à soutenir financièrement les projets de transport intermodal dont l'objectif est le report modal durable c'est à dire le report des flux terrestres vers des modes plus compatibles avec l'environnement[190]. Le concept d'autoroutes de la mer fait d'ailleurs partie des actions éligibles à ces financements.

Faisant suite au programme Marco Polo I, le programme Marco Polo II, d'une dimension géographique moins restrictive que son prédécesseur, s'applique aux actions qui concernent le territoire d'au moins deux pays de l'Union ou le territoire d'au moins un pays de l'Union et celui d'un pays proche extérieur à la Communauté. Parmi les actions éligibles, on retrouve les projets d'AdM qui visent à transférer, de manière directe, une partie du fret de la route vers le transport maritime à courte distance ou vers une combinaison de transport maritime à courte distance avec d'autres modes de transport où les parcours routiers sont aussi courts que possible.

Au niveau euro-méditerranéen, de nombreux programmes satisfont les objectifs de la PEV en matière de transport, notamment avec les pays tiers méditerranéens, afin de favoriser l'intermodalité durable. Il était donc devenu indispensable que ces pays engagent des réformes afin qu'ils améliorent leurs plateformes multimodales de transport. Rappelons nous que le concept communautaire des AdM (dans sa vocation de report modal) ne peut être transposé aux pays tiers méditerranéens sans une amélioration de leurs interconnexions. Leurs infrastructures portuaires sont obsolètes et parfois les pays tiers méditerranéens ne sont pas interconnectés entre eux. Les infrastructures portuaires ne sont pas adaptées aux pratiques européennes. En réalité, seule l'unité de chargement et de palettisation normalisée ISO est utilisée actuellement

[189] Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *ibidem*.
[190] 100 millions d'euros pour la période de 2003 à 2006 afin d'augmenter la compétitivité, introduire la technolog ie et améliorer les possibilités d'offres de service intermodal. Puis 400 millions d'euros pour la période de 2007 à 2013.

dans la région, contrairement à l'Union où d'autres types y sont largement répandus (semi-remorques à carrosseries mobiles et bras de préhension). Les liaisons ferroviaires entre certains pays ne sont pas interopérables en raison des différences d'écartement. Les lignes ferroviaires dans les ports, lorsqu'elles existent, courent habituellement le long des quais, gênant, de fait, la manutention des conteneurs. Les terminaux réservés au rail pour le transfert de conteneurs sur les camions ou les multi remorques manquent dans plusieurs ports. Les systèmes d'information et de télécommunication utilisés dans le transport aérien varient considérablement d'un pays à l'autre et le service maritime régulier se fait rare entre ces pays. Les connexions routières et ferroviaires aux ports sont souvent inadéquates.

Le manque d'un réseau autoroutier reliant les pays du sud de la Méditerranée entre eux constitue également un frein au développement du transport intermodal. En effet, même si les infrastructures d'accueil portuaires sont modernisées, les voies terrestres, quant à elles, ne peuvent actuellement assurer une desserte rapide des régions périphériques des ports. L'autoroute du Maghreb arabe figure donc au titre des projets prioritaires de l'UPM afin de relancer le chantier visant à relier les capitales Nouakchott à Tripoli. Ce projet n'est pas nouveau et il est déjà largement pris en charge par les pays concernés. Et cela, en dépit des différends politiques entre Etats membres de l'Union du Maghreb arabe (UMA) et de leurs capacités financières variables. A cela s'ajoute également le problème de la fermeture de la frontière algero-marocaine.

2.3 Le navire roulier, support durable du transport intermodal

L'augmentation de l'utilisation des navires rouliers est une conséquence directe des politiques européennes incitatives du transport intermodal durable, notamment, en raison de l'efficacité de la technique du roulage par rapport aux autres types de manutention. En principe, le transport intermodal désigne implicitement le conteneur. Selon qu'il s'agisse du roulier ou de la conteneurisation, les obstacles sont différents : le roulier suppose assez peu d'interventions, les transports routiers disposent de navires rouliers tout fret (*Ro-Ro*) ou fret et passagers (*Ro-pax* et car-ferries) qui assurent les traversées maritimes pour relier les réseaux terrestres, tandis que le conteneur implique le recours à plus d'acteurs, pour finalement le rendre moins compétitif qu'il n'y souhaiterait. Le transport par porte-conteneur utilise une gamme de navires bien plus

imposante que celle des rouliers. Ainsi l'offre générée en 2006 par les porte-conteneurs représentait 960 millions de DWT[191] pour 35000 accostages alors que les navires RoRo généraient une capacité plus faible de 430 millions de DWT pour 75 000 accostages. Le navire roulier présente donc des avantages en terme d'espace, de poids et de rapidité mais ne permet pas un fret de masse aussi important que le porte conteneur.

La technique du roulage est celle utilisée par les services des autoroutes de la mer. Il permet le chargement à bord du navire de camions complets ou de leurs remorques afin d'effectuer un trajet que les transporteurs routiers faisaient auparavant par la voie terrestre. Ces navires offrent une grande liberté pour le chargement et le déchargement et permettent ainsi d'embarquer des mètres linéaires de camions, ou simplement leurs remorques. Certains peuvent aussi embarquer des passagers s'ils sont munis d'installations adéquates.

Cette technique de navigation (dite également roulage au cabotage), dominante dans la desserte des îles et sur les courtes traversées, existe depuis longtemps dans l'ensemble régional méditerranéen avec des liaisons de référence entre la Turquie et le corridor adriatique d'une part, et entre la Tunisie et l'Italie et le Sud de la France, d'autre part. Celle-ci se développe depuis plusieurs années entre les péninsules italienne et ibérique sous l'impulsion d'opérateurs italiens qui sont parvenus à attirer des poids lourds et à réduire la pression routière sur les voies cotières du littoral du Nord-Ouest de la Méditerranée. Ces liaisons sont d'ailleurs inscrites au titre des projets d'AdM dans le cadre du programme RTE-T. L'utilisation de navires rouliers facilite ainsi le transport intermodal et permet d'absorber les camions dont le parcours terrestre était encombré.

Le transport intermodal combinant un parcours maritime et un parcours terrestre suppose une manutention lors du chargement et du déchargement de la marchandise. Le concept d'AdMpermet donc d'abréger la manutention verticale par conteneur en proposant un système rapide, efficace et ne nécessitant pas de main d'œuvre supplémentaire.

[191] DWT (poids en lourd) qui correspond au produit du nombre de navires (accostant ou en transit) par la capacit é moyenne des navires.

S'agissant des deux unités de chargement que sont le conteneur et la caisse mobile du véhicule terrestre, on envisage différemment leur utilisation :

Concernant la manutention verticale par conteneur : le conteneur est un outil qui, utilisé dans le transport classique, présente des avantages logistiques et économiques en raison du nombre important de conteneurs qui peuvent être transportés lors de la traversée maritime. Le passage portuaire dans un port équipé permet un facile chargement et déchargement de la marchandise, et minimise les risques de dommage. L'empotage une fois effectué, dure jusqu'au dépotage et offre une tranquillité de bout en bout, au chargeur et au transporteur. Néanmoins, tous les ports méditerranéens ne disposent pas d'infrastructures adaptées. Il existe, dans la grande pratique du transbordement[192], des navires dits *feeders* qui réacheminent une partie de la marchandise des gros portes conteneurs des grands hubs[193] jusqu'aux ports secondaires qui ne jouissent pas d'infrastructures suffisantes.

Concernant la manutention horizontale par caisse mobile : C'est ce type de manutention qui est utilisé parles AdM. Cette manutention ne nécessite que peu d'interventions puisqu'il n'y a pas d'étape de chargement et de déchargement à proprement parler mais seulement un temps de montée et de descente du camion. Ce type de transport constitue, à bien des égards, des avantages puisqu'il peut desservir des ports secondaires en un temps record par rapport au transbordement effectués par les navires *feeders*. Mais, le point essentiel qui retient notre attention lors du temps de transport est la situation juridique et le coût salarial du transporteur routier lors de sa traversée maritime. Le schéma ci-après nous démontre quelles sont les différentes situations que rencontrent les entreprises de transport intermodal au regard du coût salarial du transporteur routier et du temps de trajet maritime.

[192] Cf. glossaire.
[193] Cf. glossaire.

Schéma : Scenarii des coûts salariaux du transporteur routier *sur un temps de trajet maritime d'un point X à un point Y.*

- Scénario 1 : Sur un long trajet maritime

  TEMPS DE REPOS

X<---------->Y

Le temps de repos du chauffeur routier est bien inférieur au temps de traversée.

= Perte brute de l'entreprise de transport intermodal.

Scénario 2 :

- Scénario 2 : Sur un court trajet maritime

  TEMPS DE REPOS

X<---------->Y

Le temps de repos du chauffeur routier est égal ou supérieur au temps de traversée.

= Pas de perte pour l'entreprise de transport intermodal.

Force est de constater que le transport intermodal avec un parcours maritime à courte distance par un navire roulier utilisé par le service des AdM présente d'incontestables avantages en termes techniques et financiers. Il convient également de souligner que la pratique des transporteurs routiers turcs présente également un avantage salarial intéressant. Le transporteur routier achemine son camion sur le navire roulier et se rend à destination où arrive la marchandise par voie aérienne, ceci lui permettant de récupérer son temps de repos ou d'être considéré comme du temps non travaillé.

§2) Le transport maritime, une réponse aux exigences du développement durable

Afin de remplir les objectifs de la stratégie de Lisbonne et de rendre ainsi l'économie européenne compétitive et durable, notamment dans le secteur des transports, la Commission opte pour l'élaboration de programmes de transport durable, lesquels font prédominer le transport maritime par rapport aux modes de transport (A).L'élaboration d'un réseau méditerranéen de transport dans lequel s'inscrit les AdM constitue une parfaite illustration de l'approche intégrée du développement durable au sein de la politique générale des transports (B).

A) Le transport durable, un impératif aux exigences du développement durable

L'importance économique des régions côtières d'Europe et l'augmentation de la pollution atmosphérique en raison de l'accroissement du trafic terrestre (1) ont incité la Communauté et les pays méditerranéens à élaborer des stratégies durables dans le domaine des transports, lesquelles faisant prédominer le transport maritime plus économe en ressources (2).

1. L'importance économique des régions côtières d'Europe

Le développement économique de l'Europe est inextricablement lié à la mer en raison, notamment, de l'importance des ses côtes (70 000 kilomètres de côtes). Celles-ci sont bordées par deux océans et de quatre mers (l'océan Atlantique et l'océan Arctique, la mer Baltique, la mer du Nord, la mer Méditerranée et la mer Noire). Les régions maritimes de l'Union européenne contribuent à environ 40 % du PIB et représentent environ 40 % de sa population. Le transport maritime reste doncune des activités maritimes prépondérantes en Europe même si la production d'énergie en mer génère également des revenus importants[194].

[194] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social europ éen et au Comité des régions « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne », COM/2007/574 final .

Le secteur du transport maritime permetainsi à l'Europe de tirer parti de la croissance rapide du commerce international et de jouer un rôle capital dans l'économie mondiale.Bien que les transports maritimes soient une source préoccupante de pollution atmosphérique et d'émission de CO2, ceux-ci sont nettement plus durables que les transports terrestres. Le choix stratégique de l'Union de faire prévaloir, dans leurs programmations actuelles, le transport maritime s'explique ainsi en raison des avantages économiques et énergétiques qu'il engendre.

Le Livre vert de la Commission européenne publié le 7 juin 2006 relatif à une vision européenne des océans et des mers[195] exprime parfaitement la place qu'accorde la Communauté aux transports maritimes et les raisons de sa prédominance. Celui-ci rappelle, à juste titre, qu'«*il est particulièrement nécessaire de développer une politique maritime exhaustive visant à assurer une économie maritime prospère* ». Le Livre vert a donc pour objectif de promouvoir le principe du développement durable à travers l'exploitation des activités maritimes. Il pose également le principe que les mers et océans ne peuvent être gérés de manière sectorielle, comme il était auparavant coutume, mais de façon coordonnée et intégrée. Ce n'est d'ailleurs véritablement qu'à partir de ce Livre que l'Union adopte une politique maritime intégrée[196]. La Commission inscrit donc dans les objectifs stratégiques de l'Union le développement d'une politique maritime intégrée visant à assurer une économie prospère et acceptable pour l'environnement. Elle érige alors en principe l'utilisation durable des mers et océans et met en avant les avantages environnementaux que renferme son exploitation.

Même si la volonté de l'Union est de promouvoir le transport maritime à courte distance en raison de l'importance des régions côtières de l'Europe et des avantages environnementaux qu'il procure par rapport aux autres modes de transport, ce dernier manque actuellement d'attractivité. Un navire qui se déplace entre deux ports de l'Union est soumis à des procédures douanières plus complexes et plus longues que celles imposées à un véhicule terrestre car l'accomplissement du marché intérieur dans le secteur des transports maritimes n'est pas encore véritablement achevé. La prédominance du transport maritime par rapport aux autres modes de

[195] Livre vert de la Commission « vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et d es mers », COM(2006) 275 final - Non publié au J.O.
[196] *Ibidem.*

transport est donc subordonnée à la mise en œuvre de simplifications douanières et administratives permettant ainsi un cadre plus favorable au développement des AdM. C'est d'ailleurs à cela que le Livre blanc intitulé « Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources »[197]du 28 mars 2011 s'attache à entreprendre. Celui-ci prévoit la suppression des entraves administratives auxquelles se heurte le transport maritime de l'Union. Dans le premier volet du Livre blanc, l'Union européenne préconise l'établissement d'un véritable espace unique des transports, celui-ci serait d'ailleurs composé d'une « ceinture bleue », c'est-à-dire d'un espace maritime européen sans frontière. Les entraves administratives auxquelles est confronté le transport maritime devront ainsi être supprimées assurant, de ce fait, une meilleure attractivité.

2. Le transport durable, dénominateur commun de la politique des transports

Les orientations européennes en matière environnementale[198] promeuvent une politique des transports durables (2.1), laquelle s'étend à la région méditerranéenne (2.2).

[197] Livre blanc intitulé « Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de tra nsport compétitif et économe en ressources », COM(2011)144 du 28 mars 2011.
[198] Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions du 24 juillet 2009 : Intégrer le développement durable dans les politiques de l'UE: rapport de situation 2009 sur la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable» [COM(2009) 400 final.

2.1 L'émergence de la notion de transport durable

La prise de conscience de la communauté internationale de l'importance de préserver nos ressources énergétiques explique le choix de l'Union de se tourner vers des transports durables. Le 16 juin 1972 se tenait la Conférence Mondiale sur l'environnement à Stockholm aboutissant à la Déclaration de Stockholm. Celle-ci classe au rang des principes fondamentaux le droit de vivre dans un environnement sain et l'obligation de le protéger en ces termes :« *l'homme a un droit fondamental à (...) des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permettra de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures* »[199].

La référence à la durabilité, désormais incontournable, dans de nombreux domaines de l'action publique, s'étend donc inévitablement au transport. Pour la première fois,le 9 février 1971, le Conseil des ministres et les gouvernements des Etats membres expriment l'idée selon laquelle il ne s'agit plus d'achever la quête du marché intérieur mais désormais de développer le transport tout en exigeant de meilleures conditions d'existence pour la vie humaine. De par cette prise de conscience internationale, la Communauté injecte les principes fondamentaux du droit de l'environnement au sein de toutes ses politiques. C'est ce que l'on nomme la politique intégrée. L'expression « développement durable » apparaît pour la première fois dans le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 en ces termes : « *les Etats membres sont* (…) *déterminés à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe du développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines*[200]».

La notion de transport durable est officiellement apparue en 1991 dans le cadre de la Conférence Européenne des Ministres Transport (CEMT). Celle-ci retient une acception classique de la notion de durabilité, laquelle repose sur trois piliers traditionnels. Selon la CEMT le transport

[199] Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972, Principe 1.
[200] Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997.

durable doit ainsi « *contribuer à la prospérité économique, au bien être social, et ce sans nuire à l'environnement et à la santé de l'homme* »[201].Très rapidement alors le transport maritime a été considéré comme le « *mode le plus respectueux de l'environnement »*[202].

Néanmoins, l'intégration du développement durable dans le domaine des transports s'est véritablement renforcée avec le Livre blanc de 2001 « La politique des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix »[203], lequel rapporte d'ailleurs les trois difficultés majeures du secteur des transport : la croissance inégale des différents modes de transport, la congestion de certains grands axes routiers et ferroviaires ainsi que les nuisances à l'égard de l'environnement et de la santé des citoyens. Le Livre blanc préconise la solution d'un découplage entre la croissance économique et la croissance de la demande de transport afin d'élaborer des programmes de transport durable. L'OCDE définit le découplage comme la notion qui traduit les liens entre ce qui est mauvais à titre environnemental et ce qui est bon au niveau économique[204] et rappelle que « *le découplage absolu est souhaitable pour certains types de nuisances, particulièrement celles qui vont contraindre fortement l'activité économique dans le futur. Mais, un niveau optimal de découplage doit être envisagé, en comparant le cout additionnel de plus de découplage avec les bénéfices environnementaux»*[205]. L'Union considère que l'objectif de découplage ne doit pas faire oublier que « *l'Europe a absolument besoin de systèmes de transport efficaces pour assurer saprospérité, compte tenu de l'incidence de tels systèmes sur la croissance économique et le développement social*»[206]. Le découplage permet ainsi de comparer les pressions sur l'environnement aux évolutions des variables économiques qui génèrent ces pressions environnementales. Plusieurs options de découplage peuvent donc être prises pour la programmation de projets de transports durables. On parlera d'un découplage absolu lorsque la baisse de la mobilité est envisagée. Néanmoins, pour le Livre blanc précité « *freiner la mobilité (par un découplage absolu)n'est pas une option (...) et, de nouveaux*

[201] CEMT, 1991.
[202] « *A l'exception du soufre, le transport maritime, du point de vue des émissions des gaz d'échappement par ton ne par kilomètre, fait mieux que les autres modes de transport* », Avis du Comité économique et social européen sur les autoroutes de la mer dans la chaine logistique, J.O du 17.6.2008, p. 20-24.
[203] Livre blanc du12 septembre 2001, *ibidem.*
[204] C. MEUNIER et T. ZEROUAL, « Transport durable et développement économique », *Développement durabl e et territoires*, Dossier 8, avril 2006.
[205] OCDE, « Decoupling the environmental impacts of transport from economic growth », 2006.
[206] Livre blanc du 12 septembre 2011 *op. cit*.

modèles de transport doivent voir le jour au moyen des modes de transport, ou de combinaisons de modes, les plus efficaces »[207].

En vue d'atteindre les objectifs précédemment décrits, la politique européenne a donc depuis 2001 adopté d'importants projets législatifs incitant à la mobilité durable européenne à travers les programmes incitatifs de transport maritime à courte distance. Les solutions de mobilité durable à élaborer ne devront toutefois pas mettre en péril les dynamiques économiques fortement corrélées à l'activité de transport.

2.2 La notion de transport durable au sein de la région méditerranéenne

La spécificité du bassin méditerranéen nécessite une approche politique distincte de l'approche globale. L'élaboration de programmes de transport durable en Méditerranée doit se fonder sur des mécanismes de coopération environnementale[208]visant à la réduction des niveaux de pollution et à la promotion de l'utilisation durable de la mer. Lors de la douzième réunion de la Convention de Barcelone en novembre 2001 à Monaco, les 21 pays de la Méditerranée et la Communauté européenne ont élaboré une Stratégie Méditerranéenne pour le Développement durable (SMDD). Il fut rappelé qu'il revenait aux Etats membres d'élaborer des politiques intégrant pleinement les exigences du développement durable et en particulier dans le domaine des transports. La SMDD identifie alors sept projets prioritaires dont la mobilité durable grâce à une gestion appropriée des transports. A ce titre, les systèmes de transport combinant plusieurs modes de transport sont jugés prometteurs par le PNUE. Ce dernier préconise d'ailleurs d'élargir aux pays méditerranéens non membres de l'Union le soutien financier du programme Marco Polo finançant le service d'AdM en ces termes : « *il conviendrait de soutenir les investissements et les politiques incitant à stabiliser ou à réduire la part du transport routier et à promouvoir (…) des réseaux alternatifs, notamment les AdM* »[209].

[207] Livre blanc du 12 septembre 2001, *op. cit.*
[208] Communication de la Commission au Conseil et au parlement européen du 05 septembre 2006 « Établir une Stratégie de l'Environnement pour la Méditerranée » COM (2006) 475 final.

[209] Plan d'action pour la Méditerrannée : « Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable », PNUE, 2002.

Selon le *Global Footprint Network*[210], le capital environnemental de la région méditerranéenne est dépensé plus vite qu'il ne se renouvelle. En 2007, l'empreinte écologique[211] globale des pays méditerranéens a atteint 1,5 milliard d'hectares globaux, soit près de 8,4 % de l'empreinte mondiale. L'empreinte écologique des Méditerranéens est supérieure à l'empreinte écologique moyenne mondiale[212]. Avec les deux tiers de ses frontières constituées de côtes, il est logique que la région Méditerranéenne accorde une prédominance au transport maritime par rapport aux autres modes de transport. Tout comme l'Union, les Etats tiers riverains poursuivent également un processus d'intégration du principe de développement durable au sein de leur politique des transports. Rappelons-nous que les activités de la Commission dans les pays tiers de la région méditerranéenne doivent répondre aux exigences juridiques, à l'égard des pays tiers, qui découlent du droit communautaire (l'acquis), y compris les engagements internationaux tels que le Plan de mise en œuvre de Johannesburg adopté lors du Sommet mondial pour le Développement durable en 2002.

Même si le concept d'AdM constitue, à bien des égards, un programme environnemental satisfaisant, il engendre également une multiplication du trafic maritime en Méditerranée qui doit être conjugué à une réglementation protectrice environnementale.Nous considérons qu'un mode de transport ne peut être qualifié de durable que s'il préserve le milieu dans lequel il évolue. Bien que la Méditerranée ne représente qu'à peine 0,7% des surfaces océanes dans le monde, la densité du trafic maritime y est très importante. Ainsi, 30% du volume du commerce maritime a pour origine ou but un port de la Méditerranée ou la traverse.

La multiplication des échanges maritimes entraîne ainsi une pollution marine qui affecte la biodiversité de la Méditerranée. En effet, le bassin méditerranéen est reconnu comme un haut lieu de la biodiversité, sa flore exceptionnelle compte entre 15 000 et 25 000 espèces, dont 60%

[210] Le Global Footprint Network est un laboratoire d'idées international qui mesure la durabilité écologique au m oyen de l'Empreinte Ecologique. Celle-ci constitue un outil d'évaluation des quantités de ressources naturelles d ont nous disposons, combien nous en utilisons, qui les consomme et lesquelles.

[211] L'Empreinte Ecologique calcule, en utilisant la technologie et la gestion des ressources sur une année donnée, la demande que les populations et les activités exercent sur la biosphère durant cette même année. L'Empreinte E cologique se base sur les rendements des produits primaires (récoltes, produits forestiers, etc) par hectare pour ca lculer la superficie nécessaire aux activités données. L'apport crée par la biosphère est appelé la capacité biologiq ue ou biocapacité. La biocapacité est la mesure de la quantité disponible de terre et eaux biologiquement producti ves qui fournissent les éléments de l'écosystème que l'humanité consomme.

[212] Les Notes du Plan Bleu : Environnement et Développement en Méditerranée N° 22 - Juin 2012.

sont uniques à la région. Environ un tiers de la faune méditerranéenne est endémique. Conscient de la fragilité du milieu marin de la région, un sommet Euro-Méditerranéen[213] s'est tenu en novembre 2005 afin de réduire la pollution en Méditerranée d'ici 2020. Le programme de travail[214]du sommet prévoyait l'intensification des activités de lutte contre la pollution environnementale liées au transport maritime[215]. Dans le même sens, les Etats méditerranéens signataires à la Déclaration de Barcelone se sont engagés à prendre des mesures appropriées afin de préserver le milieu marin et les ressources naturelles de l'aire méditerranéenne, dans le respect des principes du pollueur-payeur et de précaution et en se basant sur divers instruments tels que l'étude d'incidence environnementale et la coopération entre pays voisins et la gestion intégrée des zones côtières.

Les émissions de soufre par les navires posent des problèmes et il devenait impérieux de règlementer la situation afin que le transport maritime reste durable. La Communauté a ainsi publié en 2002 une communication dans laquelle elle propose un plan d'action afin de réduire les émissions des navires en mer[216]. Toutefois, ce n'est véritablement qu'à partir de la directive du 21 novembre 2012 relative à la teneur en soufre des combustibles marins[217] que de véritables mesures contraignantes apparaissent. Elle oblige les navires, dès le 1er janvier 2015, à utiliser un carburant dont la teneur en soufre ne dépasse pas 0,1%. Cela signifie pour les armateurs qu'ils devront adapter les moteurs de leurs navires aux nouvelles exigences environnementales. La directive est moins sévère pour les navires opérant en mer Méditerranée eu égard aux difficultés économiques que rencontrent certains pays de la région et aux coûts supplémentaires que les compagnies maritimes vont devoir engager. Ces dernières ne doivent pas utiliser de

[213] Marquant le 10ème anniversaire du partenariat Euro-Méditerranéen de Barcelone.
[214] La Commission européenne a conclu un programme de travail conjoint avec l'unité de coordination du plan d' action PNUE pour la Méditerranée qui assure également le secrétariat de la Convention de Barcelone.
[215] Six sources principales d'effets nocifs sur l'environnement sont causées par le transport maritime : l'évacuatio n ordinaire par les navires de l'eau de lest et de fond de cale contenant des hydrocarbures ; les décharges de résid us solides non biodégradables dans l'océan ; les rejets accidentels d'hydrocarbures, de substances toxiques ou d'a utres cargaisons ou carburants dans les ports ou en cours de chargement ; les émissions dans l'atmosphère des so urces d'énergies des navires ; la construction et l'exploitation des canaux à l'intérieur des terres et des ports et les effets nocifs écologiques imputables à l'introduction d'espèces exogènes transportées par les navires.
[216] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 20 novembre 2002, « Une stratégi e de l'Union européenne pour réduire les émissions atmosphériques des navires de mer », COM (2002) 595 final Volume I - Non publié au Journal officiel.
[217] Directive 2012/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre, modifiant la directive 1999/32/CE, en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins, JO L 327 du 27.11.2012, p. 1–13.

combustibles marins dont la teneur en soufre excède 3,50 % à partir du 1er janvier 2012 et, 0,50 % à compter du 1er janvier 2020.

B. L'élaboration du réseau de transport méditerranéen, modèle de transport durable

La Méditerranée est une route maritime mondiale comptant 450 ports et terminaux. Malgré sa particularité, la Méditerranée en tant que région n'a pas toujours connu, en matière de transport de marchandises, une politique régionale à proprement parler. Le transport maritime à courte distance a été tardivement pris en compte dans le projet de réseau transméditerranéen de transport mais constitue désormais une priorité. Le modèle de transport méditerranéen a évolué en deux étapes : d'une approche nationale à une approche globale du réseau de transport (1), les pays méditerranéens ont su se doter d'un réseau de transport intégré dont l'objectif prioritaire est de développer des programmes de transport durable (2).

1. De l'approche nationale à l'approche globale du réseau de transport méditerranéen

L'élaboration du système de transport méditerranéen a connu deux phases. La première étape, par grandes zones, en même temps que la perspective d'une aire de libre-échange en Méditerranée, notamment, avec le Processus de Barcelone avec pour idées motrices, toujours les mêmes axes de réflexion : l'intégration du réseau par l'interconnexion, l'intermodalité et le principe du développement durable. Ces critères retenus sont la base d'un modèle de transport régional et caractérisé, notamment, par le développement du concept d'AdM. Néanmoins, les structures de travail se décomposent uniquement par grandes zones, et non à l'échelle régionale. A titre d'exemple, nous pouvons citer le GTMO[218] qui limite ses travaux à la Méditerranée occidentale. Les programmes européens TINA et TRACECA qui portent sur les seuls réseaux

[218] Le GTMO est un groupe des ministres de transport de la Méditerranée Occidentale. Il a pour vocation de faire avancer la coopération dans le domaine des transports en Méditerranée Occidentale et de contribuer au partenaria t euro-méditerranéen. Les membres du GTMO 5+5 sont les ministres en charge des transports des dix pays de la r égion (Algérie, Espagne, France, Italie, Libye, Malte, Maroc, Mauritanie, Portugal et Tunisie) ainsi que la directi on générale de Mobilité et Transport de la Commission européenne et le Secrétariat général de l'Union du Maghr eb arabe en tant qu'observateurs. Le CETMO assure la fonction de Secrétariat technique du groupe.

de transports turcs. Le pôle transport de la Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie occidentale travaille sur le Proche-Orient, indépendamment du Partenariat EUROMED. Force est de constater que les stratégies méditerranéennes de transport sont dépourvues d'une logique globale.

La seconde phase de l'évolution du réseau transméditerranéen de transport se caractérise par une approche intégrée globale. En 1998, la création du Forum euro-méditerranéen de transport[219] institue une structure de dialogue régionale, puis, en 2001, la création du Projet EUROMED Transport fournit un premier cadre d'action financier à la politique euro-méditerranéenne de transport. La troisième réalisation est antérieure. Il s'agit du programme de recherche Corrimed mis en œuvre à partir de 1996, ce projet aboutit en 1997 à une première sélection de corridors prioritaires en Méditerranée où se dessine la volonté de mettre en place un service de transport maritime régulier sur de grands axes de communication prioritaires. L'apparition de cette seconde phase de l'évolution du modèle du réseau transméditerranéen de transport est décisive car, pour la première fois, le transport euro-méditerranéen est envisagé selon une logique non plus simplement nationale, mais transnationale. Cela ouvre la voie à la constitution d'un réseau de transport intégré transméditerranéen dans lequel sont privilégiés les transports durables.

2. De l'approche globale à l'approche durable du réseau de transport méditerranéen

Cette seconde étape s'instaure dans le contexte de l'élargissement de l'Union en 2004 et de l'intégration de deux îles Méditerranéennes (Chypre et Malte). Cette dynamique se traduit par unerefonte de la politique extérieure de l'Union et la création de la PEV dont l'objectif est de faciliter la diffusion des principes et des règles du marché intérieur vers les pays voisins en bâtissant un espace normatif commun au regard, notamment, des engagements internationaux de développement durable.

[219] Le travail du Forum Euro-Méditerranéen des Transports profite considérablement des activités de plusieurs gr oupes de travail thématiques réunissant des experts dans les domaines du transport maritime des systèmes globau x de navigation par satellite et du transport aérien.

Au sein de la politique européenne de transport, la PEV se traduit par le projet d'étendre au voisinage le réseau transeuropéen, et de faire en sorte que «*la législation, les normes et les spécifications techniques des partenaires commerciaux soient compatibles avec celles de l'Union*»[220]. S'instaure alors une stratégie européenne de voisinage dont l'objectif est d'injecter les grands principes européens aux pays tiers méditerranéens. Les prémices de cette stratégie apparaissent dans le rapport du GHN chargé en 2004 par la Commission européenne de préparer la révision de la politique européenne de transport pour les pays voisins. Pour ce faire, le partenariat EUROMED, issu du processus de Barcelone, a mis en place un Plan d'Action Régional de Transport de la région méditerranéenne (PART)[221]. Le PART coordonne ainsi la mise en œuvre globale d'actions institutionnelles, de planification et d'élaboration du réseau d'infrastructure et soutient des projets de transport durable tels que les AdM. Ensuite, l'Union pour la Méditerranée[222] établit les objectifs prioritaires de la nouvelle Union en matière de transports durables. Ces recommandations sont l'héritage des principes du partenariat EUROMED qui, depuis le processus de Barcelone, favorisent le transport maritime ainsi que le principe du développement durable de l'espace méditerranéen. Egalement, le projet sur la politique maritime intégrée en Méditerranée nommé IMP-MED et, financé par l'IEVP et les Etats membres du Sud et de l'est de la Méditerranée atteste de la volonté des Etats riverains de mettre en œuvre une politique de croissance maritime durable grâce à une coopération active des Pays membres. Ce projet vise à offrir la possibilité à neuf États voisins du Sud de la Méditerranée de s'engager dans le développement d'approches intégrées pour les affaires maritimes et de bénéficier d'une assistance dans ce domaine. Les neuf pays partenaires sont les suivants: Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité Palestinienne, Syrie et Tunisie. Le projet couvre tous les domaines du secteur maritime et incite à une réflexion durable des futurs projets de transport.

[220] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, COM(2007) 32/2 du 31 janvier 2007« Extensi on des grands axes transeuropéens de transport aux pays voisins, Lignes directrices concernant les transports en Europe et dans les pays voisins ».
[221] « Livre Bleu : Vers un système intégré de transport euroméditerranéen, Novembre 2005. Projet EUROMED T ransport ; contrat principal ».
[222] Organisation internationale regroupant les pays méditerranéens membres de l'Union ainsi que les pays tiers fa isant suite au processus de Barcelone de 1995 instituant le partenariat Euromed.

L’établissement d’un réseau méditerranéen de transport apparaît donc comme un consensus entre les pays méditerranéens afin de gérer au mieux les activités de transport, de protéger l’environnement et le patrimoine marin, de prévenir et de réduire la pollution dans le bassin méditerranéen et de veiller à la sécurité de l’espace maritime. La contribution européenne au développement d’un réseau méditerranéen de transport doit être considérée comme une possibilité d'encourager la convergence des systèmes de transport dans l'ensemble de la région méditerranéenne et de mettre l'expertise générale de l'Europe dans le secteur du transport au service du développement durable.

Section 2) La politique maritime intégrée, pendant de la suprématie du transport maritime

La prédominance du transport maritime par rapport aux autres modes de transport moins économes en ressources s'est logiquement accompagnée d'une gestion durable et intégrée des activités maritimes afin de ne pas reporter les conséquences environnementales nuisibles du secteur terrestre sur le secteur maritime. L'objectif étant ici de trouver un équilibre entre les différents secteurs et de parvenir à une exploitation durable des activités maritimes. L'usage de plus en plus intensif des mers et océans impose ainsi à la Communauté d'élaborer une politique maritime intersectorielle intégrant le principe du développement durable dans toutes ses décisions. Les traversées maritimes deviennent donc plus sûres et plus durables. C'est d'ailleurs un élément à prendre en compte dans le cadre de la compétitivité du transport maritime et *in fine* des AdM. La politique maritime intégrée (PMI) est une politique d'élaboration d'un type nouveau, ne se fondant pas sur une approche sectorielle mais intersectorielle, complémentaire aux autres politiques développées par l'Union. Celle-ci constitue alors une approche globale de toutes les politiques de l'Union relatives à la mer et fonde l'idée qu'en coordonnant ses politiques, l'Union peut davantage tirer profit des mers tout en diminuant l'impact sur l'environnement.

Dans le domaine des transports, la PMI *veille ainsi à ce que le transport maritime réponde aux exigences du développement durable en minimisant les incidences dommageables sur l'environnement qu'il engendre et en rendant les traversées maritimes plus sûres et doncplus attractives pour les chargeurs. Cette stratégie maritime constitue donc un atout en matière de compétitivité dans le secteur du transport maritime (§1).* La redynamisation du secteur maritime constitue également l'un des axes principaux de la PMI. Cet objectif a d'ailleurs amené la Communauté à élaborer des concepts tels que le service des AdM. En effet, consciente que les mers et océans constituent un véritable moteur de l'économie, l'Union a élaboré des politiques de croissance durable afin d'achever le marché intérieur dans le domaine du transport maritime en prenant soin de prendre en considération les caractéristiques économiques des différents espaces maritimes à travers des stratégies spécifiques par bassin (§2).

§1) La politique maritime intégrée, facteur d'accomplissement d'un transport durable et sûr

L'élaboration de la politique des transports maritimes est régie par le principe directeur d'intégration du développement durable. Cette méthode de programmation politique fut initiée par le besoin urgent de prendre en considération la protection de l'environnement au sein de l'ensemble des activités du secteur maritime (A). Les règles de surveillance maritime issues de la PMI ont ainsi élaboré un système de collecte et de partage de l'information du suivi des navires, lequel système est fondamental pour assurer un transport sûr dans les eaux européennes, gage de compétitivité du secteur (B).

A. Le développement durable, dénominateur commun de la PMI

Certaines règles non écrites que nous pouvons appeler des règles de programmation, comme par exemple le principe d'intégration, dictent les actions de l'Union en matière environnementale. Le principe d'intégration fut d'ailleurs employé, pour la première fois, dans le cadre de la politique maritime et érigé en principe directeur du développement durable au sein de toutes les politiques de l'Union. Il s'est traduit, dans le domaine du transport, par la recherche de transports propres au sein desquels figurent les AdM (1).Le développement durable a ainsi inondé toutes les activités économiques et notamment le transport maritime. De manière exemplaire, les mers et océans sont ainsi gérées par une réglementation intégrée où le principe du développement durable est omniprésent et au sein de laquelle nous retrouvons le concept des AdM (2).

1. La méthode d'intégration, principe directeur du développement durable

Deux étapes du processus d'intégration du développement durable au sein des politiques communautaires ont eu lieu. La première couvre la période où l'Union a,peu à peu, intégréle développement durable au sein de ses politiques par une approche horizontale. Ensuite, le principe d'intégration fut érigé en principe directeur du développement durable au même titre que le principe du pollueur payeur.

Il existe seulement, depuis peu, une réflexion sur les interactions entre les différentes politiques maritimes sectorielles. Chaque secteur était régi indépendamment à tort. La finalité du Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers »[223] fut d'engager une approche holistique des activités maritimes. Il était devenu indispensable de développer des politiques maritimes coordonnées entre elles mais surtout d'y intégrer le principe de développement durable. Une politique maritime intégrée ne prétend pas remplacer les politiques maritimes sectorielles mais suppose de se construire sur la base de ces politiques en y apportant des liens, des processus pour rapprocher tous les secteurs et intérêts de la zone maritime, qu'ils soient publics ou privés, afin qu'ils puissent convenir, d'une manière holistique, de mesures globales susceptibles d'assurer l'application du principe du développement durable. Certaines règles non écrites qui régissent ou sont susceptibles de régir de façon convergente les actions et politiques menées dans le cadre d'une politique maritime ne présentent pas la même valeur. Tandis que certaines relèvent du droit communautaires ou de principes fondateurs d'autres ont un caractère programmatique comme c'est le cas pour la politique maritime intégrée. Rappelons que ces actions doivent être adoptées dans les respects du principe de subsidiarité. L'Union européenne ne peut intervenir qu'à la condition qu'une action conjointe soit plus efficace qu'une action isolée de chaque État membre. Si la politique maritime intégrée changera la façon dont les politiques sont formulées et les décisions prises dans le secteur maritime, cette nouvelle approche se fera donc dans le respect absolu de ce principe.

[223] Livre vert du 7 juin 2006 « Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers », COM(2006) 275 final.

Le principe d'intégration est pour la première fois évoqué à travers l'article 6 du Traité instituant la Communauté Européenne dans le domaine de l'environnement: « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable*[224] ».Sur la base du processus de Cardiff[225] visant à instaurer une approche horizontale de la politique de l'environnement par son intégration dans toutes les politiques communautaires, le Conseil européen a invité la Commission à présenter une stratégie relative à la mise en œuvre de l'article 6 du traité instituant la Communauté européenne[226], selon laquelle le droit de l'environnement est intégré au sein de toutes les politiques communautaires. Le processus reconnaît que la seule manière de traiter des phénomènes environnementaux inquiétants comme le changement climatique, la raréfaction des ressources halieutiques et les émissions polluantes est de placer le développement durable au centre des décisions politiques adoptées dans les secteurs ayant des incidences importantes sur l'environnement. Il a ainsi été demandé aux différentes formations du Conseil européen de préparer des stratégies d'intégration sectorielles dans les domaines suivants : agriculture, transport, énergie, industrie, marché intérieur, développement, pêche, économie et finances, affaires générales.

Le principe d'intégration est donc évoqué, pour la première fois, dans le Traité CE afin d'intégrer les règles du droit de l'environnement au sein de la politique communautaire. En réalité, le principe d'intégration est né lorsque la Communauté a compris qu'il fallait intégrer les règles environnementales dans tous les domaines politiques qui relèvent de sa compétence. Néanmoins, pour des raisons institutionnelles, la Communauté a éprouvé des difficultés à sortir du « carcan » sectoriel étant donné que les procédures de décision (majorité qualifiée pour la pêche, procédure de co-décision pour l'environnement et le transport) ainsi que ses compétences, varient selon les secteurs concernés. Cette situation donne lieu à des incertitudes quant à la base juridique adaptée à telle ou telle action de la Communauté. D'autant plus que le

[224] Article 6 du Traité instituant la Communauté européenne de 1957.
[225] Le processus de Cardiff vise à instaurer une approche horizontale de la politique de l'environnement par son intégration dans toutes les politiques communautaires. Communication de la Commission au Conseil européen du 27 mai 1998, relative au partenariat d'intégration: une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE (Cardiff - juin 1998), COM(1998) 333- Non publié au J.O.
[226] Article 6, *ibid.*

traité de Maastricht en distinguant compétence communautaire pour le premier pilier et compétence relevant de la coopération intergouvernementale pour les deuxième et troisième piliers, politise le choix de la base juridique. En tout état de cause, l'existence d'une politique maritime impose de dépasser cette structure en piliers.

Il a fallu attendre le 16 juin 2006 pour que le Conseil européen donne une liste des principes directeurs en matière de développement durable qui doivent être suivis par les politiques menées au sein de l'Union européenne. Sont présents le principe d'intégration et le principe de cohérence[227]. La Commission souhaite que l'intégration des principes environnementaux soit elle même fondée sur des principes directeurs clairement énoncés tels que le principe de précaution, de prévention et de pollueur-payeur[228]. Selon le Conseil Européen, l'intégration des politiques consiste à « *promouvoir l'intégration de considérations d'ordre économique, social et environnemental, de telle sorte qu'elles soient cohérentes et se renforcent mutuellement, par l'exploitation pleine et entière des instruments visant à mieux légiférer, comme l'évaluation équilibrée de l'impact et les consultations des parties prenantes »*[229]. Dans le domaine maritime,ce n'est qu'avec le Livre bleu de 2007 que la Commission opte définitivement pour le choix d'une politique maritime intégrée ainsi que pour des instruments transsectoriels[230]. La directive cadre « stratégie pour le milieu marin »[231] (considérée comme le pilier environnemental de la PMI)constitue d'ailleurs le point d'orgue des actions de la PMI car elle rend contraignante des obligations environnementales jusqu'alors facultatives. Elle a pour objectif le bon état écologique des eaux d'ici 2020 ainsi qu'une gestion des activités humaines dans les zones marines.

Dans le domaine du transport, le principe d'intégration du développement durable consiste à « *veiller à ce que les systèmes de transport répondent aux besoins environnementaux et socio-économiques de la société tout en minimisant leurs incidences dommageables sur l'économie,*

[227] Conseil de l'Union européenne, 26 juin 2006, 10917/06.
[228] Communication de la Commission définissant un plan d'action communautaire pour l'intégration des exigenc es de la protection de l'environnement dans la politique commune de la pêche, 28 mai 2002, COM (2002) 186 fin al.
[229] Conseil de l'Union européenne, 26 juin 2006, 10917/06.
[230] Livre bleu, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et soci al européen et au Comité des régions « *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*», COM(2007)5 75 final du 10.10.2007.
[231] Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre pour une poli tique communautaire dans le domaine de l'eau,J.O. L 164 du 25.6.2008.

la société et l'environnement »[232]. Ainsi, selon les objectifs de la PMI, la promotion du transport maritime et des AdM doit s'accompagner d'une politique environnementale de préservation du milieu marin. Les actions de la PMI dans le domaine des transports qui ont eu d'importantes incidences sur la viabilité du concept d'AdM en Méditerranée sont nombreuses et nous en retiendrons les principales. A travers la mise en œuvre de la PMI, l'Union a donc favorisé un transport maritime sûr, sécurisé et efficace[233], un espace maritime européen de transport sans barrières[234] complété par la simplification des formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et à la sortie des ports des Etats membres[235]ainsi qu'une meilleure gouvernance au sein des pays méditerranéens[236].

2. La PMI, modèle d'intégration du développement durable ?

« *Les problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble »*[237].Malgré tout, chaque activité humaine en mer demeurait l'objet d'une gestion séparée. Les écosystèmes du milieu marin supportent les effets cumulatifs de toutes les activités humaines, or, ces derniers ne peuvent plus être abordés par le biais de simples mesures sectorielles car la somme des effets modérés autorisée par chaque règlementation sectorielle peut entrainer un effet destructeur pour l'environnement. Les pressions exercées sur les ressources naturelles marines sont de plus en plus élevées. Aussi, en réduire l'impact sur les eaux marines indépendamment de l'endroit où leurs effets sont les plus sensibles est plus que jamais nécessaire tant pour sauvegarder l'environnement marin lui-même que pour pérenniser les activités qui y sont liées.

[232] Conseil de l'Union européenne, 26 juin 2006, 10917/06.
[233] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité des régions du 21 novembre 2009, « Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018 », COM (2009) 8 final.
[234] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 janvier 2009 - Communication et programme d'action en vue de créer un espace maritime européen sans barrières COM(2009) 11 final.
[235] Directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE. JO L 283 du 29.10.2010, p. 1–10.
[236] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11 septembre 2009 « Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée », COM(2009) 466 final, J.O C/2011/26/ 24
[237] Préambule de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer de Montego Bay du 10 décembre 1982.

Il était donc devenu fondamental d'adopter une méthode d'élaboration des politiques maritimes visant à surmonter les demandes concurrentes découlant des activités côtières, marines et maritimes et ainsi parvenir à une croissance durable.

La politique maritime intégrée ne pouvait donc faire l'économie d'une stratégie pour la protection du milieu marin et c'est la directive du 17 juin 2008 relative à la préservation du milieu marin[238]qui établit un cadre et des objectifs communs pour la protection et la conservation de l'environnement marin d'ici à 2020. Afin d'atteindre ces objectifs communs, les États membres ont évalué les besoins dans les zones marines qui sont de leurs ressorts. Ils ont ensuite élaboré et mis en œuvre des plans de gestion cohérents dans chaque région en en assurant le suivi. Cette directive se base sur une approche par «régions marines», zones pour lesquelles les Etats membres doivent travailler ensemble à la réalisation des objectifs définis dans la stratégie[239]. Considérée comme l'un des piliers de la PMI la directive comprend, de fait, un grand nombre de concepts et de mesures qui se retrouvent également dans la politique maritime intégrée. Ainsi, en matière de gouvernance, on y retrouve l'approche éco systémique (article 1), la gestion par bassin (articles 5 et 6), l'exigence de plans d'action (art.5§3) ainsi que l'évaluation de l'impact des activités humaines et d'une analyse économique et sociale de l'utilisation des eaux (art.8 et annexe III). Au titre de ce que la PMI appelle les outils transectoriels, on retrouve, de même dans la directive, l'obligation d'élaborer des programmes de surveillance coordonnés, basés sur des méthodes homogènes (art 11) ainsi que la possibilité de prendre des mesures de protection spatiale et de planification territoriale (article 13 et annexe VI).

L'impératif d'intégration du principe de développement durable au sein de la politique maritime ne saurait se restreindre aux frontières de l'Union et doit donc être envisagé globalement car le destin des mers et océans est lié. A l'échelle internationale, la CNUDM n'avait pas conduit

[238] Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, *Ibidem*.

[239] Quatre régions (avec des sous-régions éventuelles) sont ainsi définies : la mer Baltique, l'Atlantique du Nord-Est, la mer Méditerranée et la mer Noire. Dans chaque région et sous-régions auxquelles ils appartiennent, les États membres doivent coordonner leur action entre eux ainsi qu'avec les États tiers concernés.

initialement à l'élaboration d'une PMI. C'est plus tard, dans les années 1990, et, en particulier dans le cadre de la protection de l'environnement, qu'il s'est fait ressentir la nécessité d'intégrer le principe du développement durable au sein de la politique maritime internationale. Plus précisément, c'est l'Agenda 21, adopté à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement en 1992, qui préconise l'intégration des préoccupations environnementales au sein de la polittique maritime en ces termes :*« de nouvelles stratégies de gestion et de mise en valeur des mers et océans et deszones côtières, aux niveaux national, sous-régional, régional et mondial, doivent être intégrées et axées à la fois sur la précaution et la prévision* »[240]. Le plan d'action de Johannesburg du sommet mondial sur le développement durable a également reconnu la nécessité d'une approche intégrée de la gestion des océans et de leurs ressources et exhorte les États à*« promouvoir la gestion intégrée, multidisciplinaire et multisectorielle des côtes et des océans*»[241].

Concernant la région méditerranéenne, la communauté est consciente que « *le caractère de mer semi-fermée de la mer Méditerranée entraine un besoin accru de coopération avec les partenaires méditerranéens non membres de l'UE* »[242]. La Commission s'efforce ainsi de mettre en œuvre la PMI par delà ses frontières, en Méditerranée, à travers l'élaboration de programmes tels que IMP-MED[243] qui visent à promouvoir le développement de la coopération et de la gestion intégrée et commune des mers tout en assurant la cohérence des mesures prises à l'échelon européen et celles menées dans les pays du voisinage partageant le bassin méditerranéen.

La politique maritime intégrée renforce ainsi la capacité de l'Union à faire face à la mondialisation et à la compétitivité, au changement climatique, à la détérioration du milieu marin, à la sécurité et à la sûreté maritime. La PMI incite les Etats membres à développer davantage le potentiel offert par les différents secteurs maritimes en élaborant une stratégie

[240] Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Sommet de rio) de juin 1992, Agenda 21 relatif à la protection des océans et de toutes les mers, y compris les mers fermées et semi-fermées, et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques.
[241] Plan d'action de Johannesburg du Sommet mondial sur le développement durable, paragraphe 30, 2002.
[242] Communication de la Commission : « *Vers une Politique Maritime Intégrée pour une meilleure gouvernance en Méditerranée* »COM (2009) 466.
[243] Le projet IMP-MED est conçu pour encourager et soutenir ce processus de dialogue et de partenariat visant à fournir une assistance technique spécifique et un appui sur la PMI aux 9 pays partenaires : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie et Tunisie.

ambitieuse de « croissance bleue » dans laquelle s'inscrit le processus de développement des AdM. La PMI se présente ainsi comme le pendant du choix européen d'ériger le transport maritime en un mode de transport privilégié. Les objectifs de relance du secteur maritime, notamment à travers l'adoption du concept d'AdM, ne pouvait se conjuguer sans une réglementation protectrice de l'environnement marin.

B. La surveillance maritime intégrée, composante de la PMI

L'intégration du développement durable au sein des activités de transport maritime s'est traduite par la création de concepts de transport propre tels que les AdM mais également par l'augmentation de la réglementation préservant le milieu marin et notamment les systèmes de surveillance du trafic maritime. Afin d'influencer le chargeur pour qu'il opte en faveur d'un transport maritime il convient de rendre la traversée maritime la plus sûre que possible. L'augmentation de l'activité en mer a entrainé des rivalités d'intérêts entre d'une part les différentes activités maritimes (la navigation, le transport maritime, la pêche, l'aquaculture, les activités de loisirs, la production d'énergie en mer et d'autres formes d'exploitation du sous-sol marin) et d'autre part les préoccupations environnementales marines et atmosphériques. En conséquence, la PMI a dû élaborer des outils spécifiques de règlement des conflits d'intérêts qui se retrouvent au sein du plan d'action de la Communication de la Commission du 10 octobre 2007[244]. Des instruments intersectoriels participent donc à la mise en œuvre de la PMI[245]. Néanmoins, nous portons plus particulièrement notre attention aux systèmes de surveillance du trafic maritime en raison du risque accru d'évènements de mer causé par l'augmentation des traversées maritimes qu'entrainera, notamment, le développement des AdM. Deux étapes surviennent dans le cadre de la surveillance maritime. La collecte de l'information du trafic maritime principalement redistribuée selon une approche sectorielle (navigation, pêche, douane, sécurité, défense) en raison des règles propres à chaque activité en matière de

[244] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social europ éen et au Comité des régions du 10 octobre 2007 sur une politique maritime intégrée pour l'Union européenne C OM(2007) 575 final - Non publié au J.O.

[245] Ces outils permettent de maximiser l'exploitation durable des mers et des océans tout en relançant la croissance de l'économie maritime et des régions côtières :

- un réseau européen de surveillance maritime
- une gestion intégrée des zones côtières
- un système de planification des espaces maritimes

protection des données personnelles constitue l'étape (1) qui précède le partage de l'information intersectoriel (2).

1. La collecte de l'information maritime

L'augmentation du trafic maritime entraîne un accroissement de l'immigration clandestine et du risque en mer. La sécurité et la sûreté de la traversée maritime au sein de l'Union représente donc le gage d'une croissance durable et compétitive de l'économie maritime communément appelée par les instances européennes « croissance bleue ». Ainsi, donner aux autorités une meilleure connaissance de ce qui se passe en mer permettrait de rendre les activités maritimes plus sûres et donc plus attractives. Or, le constat est sans appel, aujourd'hui la pratique courante des Etats membres est de conserver les données des activités en mer sans en aviser leurs homologues ou en ne les partageant que très rarement ce qui a pour conséquence d'affaiblir l'efficacité des contrôles de patrouilles en mer. La Commission s'est donc fixée comme objectif de promouvoir un transport sûr, sécurisé et écologique à travers, notamment, la mise en place d'un réseau de surveillance maritime[246] et ainsi d'établir un environnement commun de partage d'information mis à la disposition des autorités chargées de relever ces données (contrôle des frontières, pêche, transport maritime, douane et défense).

C'est la Communication de la Commission du 10 octobre 2007 relative à la PMI[247] qui engagea initialement les Etats membres à « *améliorer l'interopérabilité des mécanismes de surveillance en rassemblant les systèmes de contrôle et de suivi déjà utilisés pour assurer la sûreté et la sécurité maritimes, la protection de l'environnement marin, le contrôle des pêches, le contrôle des frontières extérieures* ». La nécessité croissante d'intercepter les activités illégales en mer et aussi de prévenir les accidents, de repérer les rejets illicites d'hydrocarbures et de protéger l'environnement a incité la Commission à établir un état des lieux des activités en mer ayant une incidence sur la sûreté et la sécurité maritimes. Les objectifs d'une collecte d'informations

[246] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 15 octobre 2009 « Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: Un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE » COM (2009) 538 final.
[247] COM(2007) 575 final, *ibidem.*

coordonnées pour les acteurs associés à des activités de surveillance maritime sont de pouvoir accéder, en temps opportun, aux informations pertinentes leur permettant d'exécuter leurs missions de contrôle et d'échanger leurs informations.

Les données relatives à la surveillance maritime couvrent par exemple les positions et l'itinéraire des navires, les données de cargaison, les données des capteurs, les cartes et les plans, les données météo océaniques[248] et celles concernant le capitaine et les autres membres d'équipage d'un navire. Dans de tels cas, les données ne peuvent être échangées qu'à des fins très spécifiques et devraient se limiter, conformément au principe de minimisation des données, à des situations où un besoin opérationnel qui ont été définis.

Cette coopération n'est pas toujours évidente car il n'est pas toujours aisé de faire collaborer des autorités civiles et militaires dans le domaine de la sûreté et de la sécurité maritimes. Les obstacles à l'interopérabilité des informations entre les autorités nationales sont nombreux et peuvent expliquer l'immixtion par l'Union en ce domaine. Les freins culturels au partage de l'information en matière de sécurité restent particulièrement tenace malgré un environnement de confiance mutuelle instauré par la Communauté. En effet, rapprocher les acteurs intra et extra étatiques aux bénéfices mutuels de l'échange croisé d'informations n'est pas chose aisée. Les mécanismes de la politique intégrée en matière de surveillance maritime tente de lever ces barrières. L'enjeu est de taille. Sécuriser les traversées maritimes et rendre le trajet sûr tant pour les personnes que pour l'environnement marin. Un service maritime de qualité est un gage de compétitivité pour le service des AdM.

La stratégie intersectorielle de la PMI dans le domaine de la surveillance maritime a donc donné naissance à un processus de collaboration continue nommé CISE[249] dont l'objet est le développement de l'environnement commun de partage de l'information sans pour autant remplacer les plateformes d'échange et de partage de l'information existantes. L' objectif de la

[248] Lorsque ces données identifient ou permettent d'identifier une personne, les instruments européens en matière de protection des données doivent être appliqués selon la directive 95/46/CE, la décision cadre 2008/977/JAI du Conseil et le règlement (CE) n° 45/2001.
[249] Communication conjointe de la Commission au Parlement européen et au Conseil 6 mars 2014 « Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr : éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne », JOIN (2014) 9 final.

CISE dans le domaine maritime est d'éviter le recueil multiple des informations relatives à la surveillance maritime et d'élaborer un système de partage unique. Ainsi, en rassemblant des données provenant des autorités civiles et militaires telles que les gardes-côtes, les forces navales, les autorités chargées de la surveillance du trafic, de la surveillance de l'environnement et de la pollution, du contrôle des pêches et du contrôle des frontières, il est possible d'éviter les doublons. La coopération renforcée et le partage des données permettront de répondre plus efficacement et en temps réel aux événements se produisant en mer, comme les accidents, les incidents de pollution, les activités criminelles ou les menaces pour la sûreté.

2. Le partage de l'information maritime

« Instituer dans la Communauté un système de suivi du trafic des navires et d'information en vue d'accroître la sécurité et l'efficacité du trafic maritime » fut l'objectif de la directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information[250].De nombreux (trop ?[251]) systèmes de transmission de l'information maritime ont ainsi été mis en place par l'Union en corrélation avec les objectifs de la PMI afin de rendre le transport maritime plus sûr. Nous ne retiendrons que le système de surveillance ayant un impact sur la qualité du transport maritime à courte distance en Méditerranée et permettant un meilleur fonctionnement et une utilisation plus efficace des ressources limitées.

Parmi les systèmes d'information du trafic qui améliorent la traversée et qui rendent le transport maritime à courte distance de marchandises plus sûr nous devons citer la mise en place du

[250] Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, J.O. L208/10 du 5.08.2002.

[251] SafeSeaNet est un système européen de suivi de la circulation maritime et d'information en la matière pour les eaux de l'UE, géré par l'AESM, afin de garantir l'application de la législation de l'UE. Le système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS) qui facilite les communications lors des incidents et catastrophes maritimes, géré par la direction générale à l'aide humanitaire (ECHO) de la Commission. Le système de surveillance des navires, géré par l'ACCP et les États membres qui soutient la politique commune de la pêche. Le réseau de surveillance maritime (MARSUR), géré par l'AED, qui soutient la politique étrangère et de sécurité commune. Le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), qui améliore la prise de conscience de la situation et la capacité de réaction des États membres et de l'Agence européenne Frontex aux frontières extérieures

centre de données LRIT (*Long Range Identification and Tracking*)faisant suite à l'amendement de la convention SOLAS le 19 mai 2006, rendant obligatoire au 31 décembre 2008, pour les compagnies maritimes de chaque Etat contractant, la transmission au moins quatre fois par jour de la position satellite des navires, dont la jauge est supérieure à 300 tonnes, au centre de données de l'Etat sous lequel il bat pavillon. En Europe, c'est le centre de données LRIT DC géré par l'AESM (Agence Européenne de Sécurité maritime) qui est chargé de recevoir et de traiter les données des 9 000 navires sous les divers pavillons des Etats membres. Chaque transmission comprend le nom du navire, la position et le moment de la transmission. Toutefois, il ne revient pas au LRIT DC de mener des opérations de suivi des navires et d'émettre des messages d'alerte mais aux autorités réceptrices. Chaque navire doit ainsi être équipé d'un système de transmission. Le signal est capté par des satellites et retransmis à une station terrestre de réception. Ainsi, l'AESM a connaissance de la situation géographique de tous les navires des Etats membres de l'Union à travers le monde et reçoit les signaux des navires qui sont en approche des eaux européennes[252] dans une zone qui s'étend jusqu'à 1000 milles des côtes quelque soit leur pavillon. L'AESM travaille également à l'intégration des pays tiers riverains de la Méditerranée.

Le système de surveillance du trafic maritime LRIT permet ainsi de rendre la traversée plus sûre des navires en leurs apportant une aide en cas de détresse et permet également de cibler les contrôles par l'Etat du port. La qualité du transport maritime de marchandises se voit donc améliorée et les risques de mer, l'immigration clandestine et la pollution opérationnelle ou accidentelle des navires sont mieux maîtrisés. Les utilisateurs du service des AdM, chargeurs et entreprises de transport multimodal, sont assurés que tous les moyens sont mis en œuvre par les compagnies maritimes afin que leurs marchandises arrivent à destination. Une des raisons qui incitent les chargeurs à utiliser la voie terrestre est l'application du plafond d'indemnisation des Règles de La Haye-Visby relatif au régime de responsabilité du transport maritime moins favorable que le transport terrestre. Une traversée maritime dans des eaux sûres influence le chargeur de choisir un trajet maritime plutôt que terrestre (cf. infra).

[252] Une fois que le navire s'approche plus près du littoral, il se trouve à la portée du système AIS (système d'identification automatique). Il peut être nécessaire pour éviter les collisions en temps de brume et faciliter la coordination des opérations de sauvetage.

Une étude de l'impact du partage de l'information du suivi des navires de l'Union (CISE - *A common informating Sharing Environment*) a d'ailleurs été réaliséepar la DG MARE et démontre que les options politiques en faveur d'une surveillance maritime intégrée pourraient dégager des ratios coût-efficacité élevés, avec des avantages significatifs sur les plans économique, social et environnemental. L'analyse démontre également que les conditions juridiques du partage de l'information se fondent principalement sur une approche sectorielle. Autrement dit, seules quelques dispositions envisagent spécifiquement le partage d'information entre les différentes fonctions de sécurité maritime, de contrôle de la pêche, de la pollution marine, des douanes, de contrôle aux frontières et de défense. Toutefois, cette situation n'exclut pas forcement un partage intersectoriel sous réserve qu'un tel partage ne soit pas interdit par la règlementation relative à la protection des données personnelles ou par les règles nationales applicables en matière de confidentialité, de droits de propriété intellectuelle. Pourtant, la complexité juridique entraîne souvent des incertitudes quant à la nature des informations susceptibles d'être partagées, avec qui et dans quel objectif.

§2) La PMI, facteur d'accomplissement de la croissance durable

La redynamisation du secteur maritime constitue l'un des axes principaux de la PMI. C'est d'ailleurs également la raison pour laquelle la Communauté a été amenée à élaborer des concepts tels que le service des AdM. En effet, consciente que les mers et océans constituent un véritable moteur de l'économie, l'Union a élaboré des politiques de croissance durable afin d'achever le marché intérieur dans le domaine du transport maritime. La Communauté a donc hissé au rang des projets prioritaires de la croissance bleue la nécessité « *d'élargir le rôle des autoroutes de la mer en tant que grands corridors européens »*[253](A). Même si les grands axes de la PMI sont identiques dans chaque région de l'Europe, les caractéristiques des différents espaces maritimes obligent à les décliner en stratégies spécifiques par bassin afin de prendre en compte les particularités économiques des différentes régions (B).

[253] Proposition de résolution du Parlement sur la croissance bleue: améliorer la croissance durable dans le secteur marin, le transport maritime et le tourisme de l'Union (2012/2297(INI).

A. La redynamisation du secteur maritime

Les objectifs de relance du secteur maritime, issus de la PMI, que la Commission a nommé « croissance bleue », visent à relancer l'économie maritime et plus précisément le transport maritime durableet la construction navale (1). Toutefois, ces objectifs ne peuvent être atteints sans que le marché intérieur dans le domaine du transport maritime soit devenu une réalité tangible (2).

1. La croissance bleue, vecteur de compétitivité durable du transport maritime

L'un des objectifs de la PMI que l'on nomme « croissance bleue » consiste à améliorer l'exploitation des mers et des océans tout en permettant la croissance durable du secteur maritime. La communication de la Commission intitulée «La croissance bleue: des possibilités de croissance marine et maritime durable»[254] reflète les objectifs de l'Union en la matière.

En matière de transport, l'enjeu est important et, comme le rappelle le Livre blanc « Feuille de route pour un espace européen unique des transports »[255] l'objectif est ainsi de remplacer 50% du transport routier par les chemins de fer et les voies navigables d'ici à 2050.Consciente que la mer constitue un moteur de l'économie européenne, la Communauté a donc hissé au rang des projets prioritaires de la croissance bleue la nécessité « *d'élargir le rôle des autoroutes de la mer en tant que grands corridors européens afin d'assurer assurer la compétitivité à long terme du transport maritime européen* »[256]. L'utilisation plus importante de la voie maritime dans les

[254] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 13.09.2012: La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime, COM(2012) 494 final.
[255] Livre blanc « Feuille de route pour un espace européen unique des transports » du 28.3.2011, COM(2011) 144 final.
[256] Proposition de résolution du Parlement sur la croissance bleue: améliorer la croissance durable dans le secteur marin, le transport maritime et le tourisme de l'Union (2012/2297(INI).

années à venir doit donc s'accompagner de mesures incitant les Etats membres à se mobiliser afin qu'ils soutiennent des projets écologiques dans le domaine du transport maritime.

La relance du secteur maritime et plus précisément du transport maritime par la poursuite d' objectifs issus de la PMI tels que la croissance bleue contribuent, notamment, au développement de l'innovation dans le secteur de la construction navale et donc à l'amélioration de l'efficacité énergétique des navires. L'innovation en ce domaine permet une plus grande durabilité des navires grâce au développement de systèmes de propulsion et à de nouveaux carburants moins polluants (GNL). Des technologies issues de l'ingénierie navale ont été mises au point afin que les compagnies maritimes puissent appliquer l'annexe VI de la Convention MARPOL de l'OMI relative à la teneur en soufre des combustibles marins (cf. infra). Par exemple, les navires pourront être dotés de moteurs à propulsion hybride, lesquels utiliseront l'énergie électrique à l'entrée des ports en permettant une réduction de 20% sur la consommation totale d'énergie et une diminution des émissions de gaz à effet de serre. L'Agence De l'Environnement et de la Maitrise d'Energie (ADEME) a d'ailleurs lancé un appel à projet soutenant les navires voulant s'équiper de nouveaux modes de propulsion comme le gaz naturel liquéfié (GNL), et travaille actuellement à la mise en place d'une solution visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 80% par rapport au transport routier et de 67% par rapport au transport maritime. Elle envisage ainsi la construction d'un voilier écologique optimisant les ratios économiques et environnementaux. Ce navire doit pouvoir naviguer exclusivement à la voile sur au moins 75% de la durée de ses transits et aura une capacité d'emport de 220 euro-palettes soit l'équivalent de 6,5 camions et permettra la desserte de ports de moyenne importance.

2. La ceinture bleue pour l'accomplissement du marché intérieur dans le domaine du transport maritime

La croissance bleue ne peut être une réalité tangible sans l'accomplissement du marché intérieur dans le domaine des transports.

Actuellement, le marché intérieur en matière de transport maritime n'est pas réalisé bien que l'article 28 du TFUE évoque expressément la libre circulation, au sein de l'Union, des marchandises[257] qui en proviennent. Cette carence s'explique en raison des craintes de sécurité relatives aux marchandises transportées par mer et sur le fait que le navire fut longtemps une entité indétectable en haute mer et que le parcours maritime n'était jamais certain. Ces inquiétudes tendent d'ailleurs à disparaître grâce à la mise en place d'un système de surveillance de suivi des navires au sein des eaux européennes (cf. supra).

Illustrons nos propos en étayant le parcours d'un navire. Lorsqu'un navire marchand quitte les eaux territoriales de l'Union[258] les marchandises transportées sont considérées comme franchissant les frontières extérieures de l'Union, les navires sont réputés avoir quittés le territoire douanier de l'Union. Par conséquence, les formalités douanières deviennent nécessaires lorsque le navire quitte le port de départ et, une nouvelle fois, à l'arrivée du port de destination même si tous deux sont des ports de l'Union. Cette situation entraîne des coûts et des retards qui placent le transport maritime dans une situation défavorable par rapport à d'autres modes de transport. Cela signifie, par exemple, que des marchandises communautaires transportées par camion entre l'Estonie et le Portugal bénéficient pleinement du marché unique tandis qu'un navire transportant les mêmes marchandises entre l'Estonie et le Portugal reste considéré comme ayant effectué un déplacement international. Cette situation a été identifiée

[257] Selon l'article 29 du TFUE on entend par marchandises UE les marchandises qui sont entièrement obtenues sur le territoire douanier de l'Union européenne, qui ont été importées de pays tiers et mises en libre pratique, ou qui sont obtenues ou produites dans l'UE à partir de marchandises relevant de l'une des catégories précédentes. Les marchandises non-UE sont les autres biens, essentiellement ceux qui sont importés de pays tiers et n'ont pas été mis en libre pratique.

[258] Selon la Convention de Montego Bay de 1982 (CNUDM) les eaux territoriales ou mer territoriale sont une ceinture d'eaux côtières se situant à plus de 12 milles marins (environ 22 kms) de la ligne de base (généralement la laisse de basse mer moyenne) d'un État côtier. Elles sont considérées comme faisant partie du territoire d'un État.

comme l'un des principaux goulets d'étranglement entravant le développement du transport maritime par la communication de la Commission relative à la création d'un espace maritime européen sans barrières[259]. Ceci est d'autant plus dommageable que l'Union est largement tributaire du transport maritime pour ses échanges, tant avec le reste du monde qu'à l'intérieur de son marché : 74 % des biens qu'elle importe ou exporte et 37 % de ceux qui circulent à l'intérieur de ses frontières transitent par des ports de mer.

Des mesures issues de la PMI afin de rétablir une équité douanière entre les différents modes de transport et d'accomplir l'objectif de marché intérieur dans le domaine du transport maritime ont été prises. En 2010, dans le cadre de la stratégie « croissance bleue » issue de la PMI, la Commission a émis sa volonté d'achever le marché intérieur pour le transport maritime à travers la stratégie « ceinture bleue »[260], laquelle vise à améliorer la compétitivité du secteur du transport maritime en permettant aux navires d'exercer librement leur activité en ne devant s'acquitter que d'un minimum de formalités, notamment par des mesures de simplification et d'harmonisation du transport maritime en provenance de ports de pays tiers. En résumé, les propositions de la Commission poursuivent les objectifs suivants: améliorer la compétitivité du transport maritime en réduisant les contraintes administratives eten en diminuant l'incidence sur l'environnement.

Afin de concrétiser ces objectifs, la Commission a présenté des mesures législatives qui complétant les dispositions d'application du code des douanes. Celles-ci intéressent particulièrement les compagnies maritimes agréées assurant un service d'AdM. Elles consistent à simplifier les procédures douanières relatives à l'exploitation de services réguliers de transport maritime à l'intérieur du territoire de l'Union. Ce règlement est applicable aux navires qui font régulièrement escale dans les mêmes ports de l'Union et transportent essentiellement des marchandises originaires de son territoire[261]. La législation actuelle fait peser sur les marchandises européennes une présomption simple de son origine. Certaines conditions doivent néanmoins être remplies pour que le chargeur puisse en bénéficier. Les navires doivent

[259] Communication et programme d'action du 21 janvier 2009 en vue de créer un espace européen de transport maritime sans barrières, COM(2009) 10 final.
[260] Communication de la Commission : La « ceinture bleue», un espace unique pour le transport maritime, COM(2013) 510 final.
[261] Règlement (UE) n° 177/2010 de la Commission du 2 mars 2010 modifiant le règlement (CEE) n°2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n°2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, J.O L.52/28.

uniquement faire la navette entre des ports de l'Union sur un itinéraire prédéterminé. Il faut une autorisation préalable et les marchandises non européennes peuvent être expédiées à bord de navires assurant des services réguliers de transport maritime, à condition d'être placées sous le régime du transit communautaire externe afin de garantir une surveillance douanière. A cette fin, les armateurs utilisent un manifeste[262]. Le règlement précité raccourcit alors la période de délivrance de l'autorisation des Etats membres de 45 jours à 15 jours et permet aux entreprises habilitées à déposer une demande anticipative d'autorisation pour les pays où elles sont fortement actives, de sorte qu'elles gagneront du temps si l'occasion se présente d'effectuer un transport à destination de ces États.

Malgré ses avantages, le concept de services réguliers de transport maritime n'est intéressant que pour un nombre restreint d'activités commerciales car il n'est pas souvent en adéquation avec les besoins des chargeurs, des fabricants, des importateurs et exportateurs, du commerce ou de l'industrie. Étant donné que seuls les services de transport maritime intra-européen remplissent les conditions d'autorisation et d'exploitation, les navires qui participent aux échanges commerciaux intra-européens mais qui font également escale dans un port étranger sont exclus de son champ d'application.

B. La gestion des activités économiques par bassin maritime

Les grands principes directeurs de la PMI sont identiques, néanmoins, lorsqu'il s'agit de les mettre en œuvre, il est nécessaire de les traduire en des stratégies ciblées et des mesures spécifiques adaptées aux caractéristiques de chaque bassin maritime. Les objectifs de croissance et de développement doivent ainsi être envisagés selon une approche par bassin (1) laquelle repose principalement sur l'amélioration de la coopération et de la gouvernance au sein de la région méditerranéenne (2).

[262] Le manifeste est un document de bord récapitulant la liste des marchandises classées en fonction des numéros de titres de transport. Le manifeste reprend ainsi, pour toutes les expéditions individuelles, les informations utiles contenues dans les titres de transport (expéditeur, destinataire, nombre de colis, marques et numéros, nature des emballages, la quantité et la désignation des marchandises.

1. La gestion par bassin de la PMI

L'approche par bassin maritime de la PMI repose sur l'idée que chaque région maritime est unique et doit faire l'objet d'une attention particulière lorsqu'il s'agit de trouver un équilibre durable entre ses différentes utilisations. En effet, les zones maritimes de chaque Etat côtier ne sont pas isolées, l'océan est mondial et, aucune frontière ne peut arrêter la pollution. Chaque Etat côtier partage ainsi de nombreux problèmes et questions maritimes avec les pays du même bassin régional. En conséquence, il est indispensable de remettre en question la gouvernance en ce qui concerne les mers et océans à tous les niveaux d'administration (institutions, Etats membres, régions de l'Union).

L'enjeu pour l'Union est d'adopter une vision globale des mers et océans « *en tenant compte des spécificités régionales*»[263] afin de gérer et protéger les ressources marines communes et de développer le secteur maritime en tenant compte de la particularité des bassins maritimes. Chaque bassin maritime présente des spécificités économiques, institutionnelles, politiques et culturelles que la PMI ne peut ignorer. Par exemple, le concept d'AdM issu d'un des objectifs de la PMI répond à des problématiques divergentes selon le bassin ou sous bassin maritime au sein duquel il est implanté. En Méditerranée, la problématique de la région nord répond à une problématique de report modal alors que dans la région sud elle répond à une problématique structurelle. Ainsi, la PMI exige l'adoption de stratégies ciblées adaptées aux spécificités de chaque bassin et, dans le cas de la Méditerranée, des diverses sous-régions qui y sont présentes[264]. L'objectif de cette méthode de programmation est ainsi de développer des projets structurants tels que les AdM afin de renforcer la cohésion territoriale européenne et créer de la croissance durable dans les territoires. La Communication relative aux meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée[265] encourage d'ailleurs les Etats membres à développer leurs propres PMI et à créer des structures de coordination internes pour les affaires

[263] Conclusions du Conseil européen du 8 décembre 2008 relatives à l'ordre du jour du Conseil «Affaires générales et relations extérieures», 16503/1/08 REV 1.
[264] Proposition de résolution du Parlement sur la croissance bleue: améliorer la croissance durable dans le secteur marin, le transport maritime et le tourisme de l'Union, *ibidem.*
[265] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et des régions du 26.6.2008 « Lignes directrices pour une approche intégrée de la politique maritime: Vers de meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes » COM(2008) 395 final.

maritimes dans leurs systèmes administratifs respectifs. Elle précise également les responsabilités et les compétences des régions côtières dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques nationales et recommande la participation des Etats aux processus décisionnels ayant trait aux activités océaniques.

Les autorités régionales et locales des Etats membres et de l'Union européenne dans l'élaboration de cette stratégie doivent donc être incitées à adopter une nouvelle forme de gouvernance entre les différents échelons politiques et décisionnels. Il faut, à cet effet, permettre à chacun de s'exprimer sans pour autant porter atteinte à la cohérence des actions entreprises. Une gouvernance adaptée à une PMI régionalisée permet ainsi aux autorités compétentes communautaires, nationales, régionales, locales, d'analyser les interactions entre les divers acteurs et domaines d'actions concernés et d'en tenir compte à tous les niveaux afin de mettre au point des instruments communs pour exploiter les synergies et éviter les conflits dans une même région. Si une nouvelle gouvernance est nécessaire afin d'élaborer des stratégies au plus près des territoires et des bassins maritimes, il convient également que la Commission elle-même coordonne ses actions entre les différentes directions générales.

La stratégie par bassin maritime doit renforcer les synergies entre les politiques européennes mais également entre les différents fonds. Il est vrai que l'affectation de fonds (européens, nationaux, régionaux, privés) satisfait un objectif précis sans rarement prendre en compte la spécificité du bassin maritime. En effet, les mécanismes des Fonds structurels européens ne sont pas adaptés à ce type de stratégie parce que les règles ont été dégagées avant que ne soit adoptée la première PMI. La stratégie par bassin maritime de la PMI doit ainsi se baser sur un processus d'association d'acteurs et une meilleure collaboration entre les secteurs ainsi que sur une plus grande coordination entre les fonds afin de redynamiser le secteur maritime selon leurs spécificités.

2. La particularité du bassin méditerranéen

La mer Méditerranée borde plus de vingt pays et une part importante de sa superficie se situe en dehors des juridictions nationales. Un consensus doit donc être atteint quant à la manière de gérer au mieux les activités maritimes, de protéger l'environnement, de prévenir et de réduire la pollution dans ce bassin.En principe, si les grands axes de la politique maritime intégrée sont identiques dans chaque région de l'Europe, les caractéristiques des différents espaces maritimes comme celui de la Méditerranée obligent à les décliner selon des stratégies spécifiques. Nous aborderons dans un premier temps les méthodes de coopération des Etats méditerranéens nécessaires à l'élaboration d'une PMI régionalisée (2.1) avant d'appréhender le programme d'action le plus conséquent en la matière (2.2).

2.1 Les moyens de coopération des Etats Méditerranéens en matière de politique maritime

Quatre principaux moyens de coopération coexistent actuellement et permettent d'élaborer des stratégies maritimes intégrées propres au bassin méditerranéen :

- *Les groupes de travail sur la PMI dans la région méditerranéenne* auxquels participent tous les pays bordant la Méditerranée et les organisations régionales qui se réunissent tous les ans.

- *La coopération tripartite entre la Direction Générale des Affaires Maritimes et de la Pêche, la Banque européenne d'investissement et l'Organisation maritime internationale*, laquelle vise à développer les secteurs maritimes de la Méditerranée, notamment dans les pays partenaires de l'Union situés dans le sud méditerranéen. À la suite de cette coopération et de la douzième conférence de la facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), les trois membres du groupe collaborent avec le secrétariat de l'Union pour la Méditerranée et avec les pays concernés sur un certain nombre de priorités visant notamment à développer les pôles d'activités maritimes et notamment l'extension du RTE-T au pays méditerranéens.

- *Le projet sur la politique maritime intégrée dans la région méditerranéenne* est un instrument de la PEV. Il est financé par les pays méditerranéens pour aider les pays voisins du sud à mettre en place des approches intégrées dans le domaine marin et maritime.

- *L'élaboration de stratégies sous-régionales* destinées à exploiter les forces et à traiter les faiblesses de certaines régions maritimes telles que la nouvelle stratégie de l'Union pour la

région de l'Adriatique et la mer Ionienne et son plan d'action[266]qui vise principalement à relancer l'économie maritime à travers l'objectif de «croissance bleue» ainsi que la promotion du transport intermodal.

Ces quatre axes de coopération sont dédiés à l'élaboration de la politique maritime du bassin méditerranéen. Néanmoins, deux moyens de coopération participant, à une moindre mesure, à la PMI en Méditerranée doivent être cités.

- *L'Union pour la Méditerranée* réunit les 28 États membres de l'Union et 15 partenaires de la région du sud de la Méditerranée, d'Afrique et du Moyen-Orient[267] et vise à promouvoir l'intégration économique et les réformes démocratiques dans ces pays.

- *La politique européenne de voisinage* a pour but d'encourager des relations plus étroites avec les pays limitrophes de l'Union. Elle compte 16 partenaires majoritairement méditerranéen et offre à l'Union les moyens de renforcer les relations bilatérales avec ces pays. Cette politique s'appuie sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes telles que, notamment, la bonne gouvernance, les principes de l'économie de marché et le développement durable.

2.2 Le programme d'assistance IMP-MED aux pays tiers méditerranéens

Le projet sur la politique maritime intégrée en Méditerranée (IMP-MED) est un programme visant à offrir la possibilité à neuf États voisins du Sud de la Méditerranée de s'engager dans le développement d'approches intégrées pour les affaires maritimes et de bénéficier d'une assistance en ce domaine. Les neuf pays partenaires sont les suivants: Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité Palestinienne, Syrie et Tunisie. Le projet est conduit par un consortium international dirigé par WS Atkins, et comprend une série d'événements et d'activités d'assistance technique aux niveaux régional, sous-régional et national couvrant tous les secteurs maritimes : transport, infrastructures portuaires, environnement marin, pêche,

[266] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne COM(2014)0357 final.

[267] Les quinze pays partenaires sont l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-et-Herzégovine, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Mauritanie, Monaco, le Monténégro, le Maroc, la Palestine, la Syrie (suspendue), la Tunisie et la Turquie.

gestion des zones côtières, sécurité maritime, recherche marine, tourisme, patrimoine culturel subaquatique, etc. Le projet est géré par le Bureau de coopération EuropeAid (DG DEVCO) de la Commission européenne en collaboration avec la Direction Générale des Affaires maritimes et de la Pêche.

L'objectif global du projet est de contribuer à l'amélioration de la gouvernance maritime dans la région méditerranéenne afin de relancer l'économie maritime. Quatre objectifs principaux ont été assignés au projet. De prime abord, il s'agit de mener des actions de sensibilisation dans tous les pays partenaires concernant les enjeux maritimes de la Méditerranée et les avantages potentiels d'une approche intégrée associés en particulier à la croissance maritime et à l'emploi durables, à la durabilité environnementale et à un espace maritime plus sûr et plus sécurisé. Ensuite, le projet IMP-MED vise à renforcer, en s'appuyant sur les processus et les initiatives de coopération tant au niveau régional que sous-régional, les liens avec d'autres programmes et actions à l'échelle régionale et sous-régional méditerranéenne. Enfin, le projet IMP-MED vise à sensibiliser l'Union aux possibilités existantes de financement régional afin d'atteindre les objectifs de la PMI, notamment dans les domaines de la coopération, de la pêche, de la surveillance maritime, du développement côtier et de la recherche maritime et marine.

Chapitre 2) La participation des autoroutes de la mer au développement économique et territorial des États méditerranéens

Le traité de Rome du 25 mars 1957 mentionnait déjà dans son préambule l'objectif de développement harmonieux et de réduction des écarts entre les différentes régions de l'Union. Mais, ce n'est qu'en 1986 que l'Acte unique européen[268] adopte l'objectif du marché unique et la politique de cohésion s'y afférent[269]. Véritablement organisée à partir de 1988, la politique de cohésion a pour objet la convergence en matière d'emploi, d'innovation et de transport, notamment au sein des régions côtières, insulaires et ultrapériphériques de l'Union.[270]Le Traité sur l'Union Européenne de 1992[271] reprend l'objectif de cohésion économique et sociale en lui consacrant un titre entier. Il est défini comme l'action *« visant à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées »*[272].

Aujourd'hui, trois objectifs sont principalement affectés à la politique de cohésion et jouent un rôle au sein de la politique des transports : la réduction des émissions de CO2, le rééquilibre des disparités économiques (cohésion économique) ainsi que l'aménagement du territoire européen (cohésion territoriale) :

- L'objectif de cohésion incite les Etats membres à promouvoir le transport maritime à courte distance afin de *réduire les émissions de CO^2* dans les transports. Et, comme nous l'avons vu, l'action de promouvoir le transport maritime plaide en faveur du développement durable en raison du caractère propre de ce mode de transport par rapport aux autres modes de transport. La politique de cohésion est ainsi associée aux objectifs environnementaux de l'Union. D'ailleurs, la nouvelle programmation 2014-2020 relative à la politique de cohésion impose aux régions et aux États membres de cibler les investissements européens dans les secteurs économiques à faibles émissions de CO2. Le défi de la politique de cohésion économique en

[268] Acte Unique Européen, signé à Luxembourg le 17.02.1986 et à la Haye le 28.02.1986, JO n° L 169/29 du 29.0 6.1987.
[269] Art. 130A, Titre V Cohésion économique et sociale.
[270] Règlement (UE) n° 1255/2011 du 30/11/11 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée, JOUE n° L 321 du 5 décembre 2011.
[271] Art. 2 du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7.02.1992.
[272] Article 130 A du Traité instituant la Communauté européenne, tel que modifié par l'Acte unique européen.

matière de transport maritime consiste ainsi à répondre, notamment, à la nécessité de réduire les émissions générées par les transports et d'économiser l'énergie en favorisant le transport ferroviaire, fluvial et maritime, plutôt que routier tout en répondant au besoin d'amélioration du réseau de transport dans les régions les moins nanties. « Tel est plus particulièrement le cas dans les pays de l'UE-12, où le réseau routier et le réseau ferroviaire sont mal entretenus et totalement inadaptés aux exigences dictées par la croissance de leurs économies respectives[273].

- Ces dix dernières années, les Etats membres ont connu des évolutions économiques divergentes, ce qui a causé des écarts de compétitivité et entrainé des déséquilibres au sein de l'Union et également entre les pays méditerranéens. La crise a mis en évidence des problèmes fondamentaux et des évolutions non supportables dans de nombreux pays européens. Elle a aussi rappelé combien les économies étaient interdépendantes. Le rôle des transports et plus précisément des AdM dans l'objectif de *cohésion économique* est essentiel. En effet, l'existence d'infrastructures de transport efficaces, flexibles, sûres et propres est considérée comme une condition préalable nécessaire au développement économique car elle stimule la productivité. Les réseaux de transport redynamisent les activités commerciales et en accroissent l'efficacité. Les infrastructures portuaires sont d'ailleurs considérées par le Conseil européen des ministres comme un facteur clé de la croissance économique. A leur mesure, les AdM participent donc à la convergence des économies des pays de l'Union et de ses voisins car elles contribuent au développement des infrastructures de transport et à l'amélioration du réseau transeuropéen de transport. C'est d'ailleurs ce que rappelle l'article 12 bis § 4 des orientations du RTE-T [274] en exigeant des projets des AdM des Etats membres qu'ils contribuent au transfert modal ou à la cohésion pour être soutenus financièrement.

- L'objectif de *cohésion territoriale* consiste à garantir le développement économique harmonieux des territoires de l'Union en prenant en considération les spécificités régionales. Les activités de transport produisent des déplacements, de la mobilité et engendrent des emplois qui favorisent le développement de la région dans laquelle elles sont implantées. C'est donc à ce titre que les AdM contribuent au développement territorial des régions. D'ailleurs, la

[273] 5ème Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.
[274] Autoroutes de la mer Article 12 bis des orientations RTE-T ; Vade-mecum publié avec l'appel à propositions RTE-T 2005, Direction générale Energie et transports, Commission européenne, 28 février 2005.

Commission a successivement rappelé que les orientations communautaires du RTE-T contribuaient à l'objectif de cohésion à travers le développement des infrastructures de transport et à l'amélioration de l'accessibilité des régions enclavées, périphériques et insulaires.

Dans quelle mesure les AdM participent-elles à l'objectif de cohésion économique et territoriale ? Comment ces services de transport conduisent-ils à réduire les écarts de développement entre les régions ? L'appel à propositions des RTE-T de 2005[275] reflète quelles sont les problématiques qu'il convient de soulever en la matière : *« En ce qui concerne la cohésion, comment la proposition d'autoroute de la mer contribuera-t-elle à la cohésion économique et territoriale des pays concernés? Quels sont les avantages réels en termes d'accessibilité, de réduction du coût et du temps de transport, de distribution et de production, d'amélioration de la qualité, de création d'emplois et d'accès aux nouveaux marchés? Quelle part des flux de transport totaux entre les pays concernés sera acheminée par l'autoroute de la mer?» (Section 1).*

La contribution du transport maritime et des AdM à l'objectif de cohésion ne peut être efficace sans le soutien de programmes de financement et de coopération adéquats en la matière.

C'est pourquoi, la Communauté offre aux Etats membres et aux régions la possibilité de cofinancer des projets d'infrastructures de transport qui, rappelons-le, jouent un rôle capital dans l'objectif de cohésion économique et territorial car le développement des réseaux de transport est vecteur de croissance économique et d'aménagement territorial. Les instruments financiers affectés au développement des infrastructures de transport apparaissent alors indispensables au rééquilibrage des disparités économiques.

L'objectif de cohésion s'appuie également sur des instruments internationaux (bilatéraux et multilatéraux) et européens de coopération. Ces mécanismes de coopération sont indispensables lorsqu'il s'agit de rééquilibrer les disparités économiques et territoriales entre les Etats et permettent, en matière de transport, de créer une zone euro-méditerranéenne de libre échange, d'harmoniser les règles du transport maritime au sein du bassin méditerranéen ainsi que d'étendre le RTE-T à l'ensemble des pays du bassin méditerranéen (Section 2).

[275] Autoroutes de la mer Article 12 bis des orientations RTE-T ; Vade-mecum publié avec l'appel à propositions RTE-T 2005, Direction générale Energie et transports, Commission européenne, 28 février 2005.

Section 1) Le rôle des autoroutes de la mer dans l'objectif de cohésion

Le terme cohésion est plus généralement utilisé lors des débats politiques par rapport aux risques de divisions et de ruptures dans la société. Or, en l'espèce, la cohésion représente la solidarité communautaire des Etats membres en vue de parvenir aux objectifs du marché intérieur que s'est fixée l'Union. La communauté a d'ailleurs su intégrer, à la différence d'autres grandes régions du monde, plus d'une douzaine de pays pauvres et les amener à un niveau de revenu élevé en les obligeant « *simplement à être disciplinés* »[276]. L'objectif de cohésion est ainsi d'instaurer une plus grande équité en termes de possibilités économiques et sociales[277] et vise à rééquilibrer les disparités économiques et à améliorer l'accessibilité des régions périphériques, insulaires et enclavées. La cohésion est donc à la fois vecteur de développement économique des régions européennes (§1) et un excellent moyen d'aménagement du territoire auquel participent les AdM (§2).

§1) L'objectif de cohésion, vecteur de développement économique des régions

Au printemps 2000, la stratégie de Lisbonne annonçait qu'elle voulait faire de l'Europe l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde pour 2010. Cette ambition est relayée par la stratégie Europe 2020[278] qui vise à développer une stratégie de croissance « intelligente, durable et inclusive ». La politique de cohésion est reconnue comme l'un des instruments permettant de mettre en œuvre la stratégie de croissance de l'Union. Les transports occupent d'ailleurs une place importante en matière de cohésion. Ainsi que le confirme le premier rapport sur la cohésion de la Commission européenne de 1996, les transports ont un

[276] INDERMIT G., RAISER M.; « *Golden growth: Restoring the lustre of the European Economic model* » Rapport de la Banque mondiale, 2012.
[277] Marjorie JOUEN, La politique européenne de cohésion, Institutions et Politiques, Réflexeeurope, La documentation française, Paris 2011, p.17.
[278] En mars 2010, la Commission européenne a présenté sa nouvelle stratégie sur dix ans, destinée à relancer l'économie européenne. Intitulée Europe 2020, celle-ci réforme et prolonge la précédente stratégie de Lisbonne par une gouvernance plus étroite au sein de l'Union.

rôle fondamental. Plus exactement le transport maritime et les AdM contribuent à la réduction des disparités économiques des différentes régions (A) et à l'amélioration de l'accessibilité des régions périphériques et insulaires (B).

A. La participation des autoroutes de la mer au rééquilibrage économique des régions maritimes

Les AdM contribuent au rééquilibrage des disparités économiques (1) dans l'ensemble du bassin méditerranéen (2) conformément à l'objectif de cohésion.

1. Le rôle des infrastructures de transport dans le rééquilibrage des disparités économiques

L'un des objectifs principaux de la Communauté tel que formulé par l'article 2 du traité instituant la Communauté européenne est « promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de son territoire, équilibré et durable des activités économiques(…), un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres ». L'article 3 du traité poursuit en énonçant les moyens de parvenir à ces actions et, notamment, « par le renforcement de la cohésion ».

Il convient dès lors de s'interroger sur les possibilités qu'offrent le transport maritime et plus précisément les AdM à contribuer aux objectifs de cohésion économique. La décision relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion du 06 octobre 2006[279] avait proposé comme moyen de parvenir à la cohésion d'améliorer les infrastructures de transport afin de hisser l'Europe au rang des régions les plus attractives pour l'investissement et l'emploi. Depuis la décision du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004[280]les AdM

[279] Décision 2006/702/CE du Conseil, du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, J.O. L 291 du 21.10.2006.
[280]Décision n°884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision n°1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

sont des projets prioritaires considérés comme des « *éléments essentiels pour renforcer la cohésion du marché intérieur* ». D'ailleurs, la Commission ne cesse de rappeler que les AdM ont deux objectifs : le transfert modal ou la cohésion[281]. Ces objectifs ont donné lieu à de nombreuses interrogations de la part des régions périphériques maritimes qui se questionnaient sur la manière de prouver la contribution de leurs projets à l'objectif de cohésion. Il est vrai qu'il est difficile de s'appuyer sur des chiffres précis en raison de l'incertaine rentabilité de projets tels que les AdM. En réalité, il sera préférable pour les Etats membres de jouer la carte du report modal de leurs projets davantage quantifiables. Mais alors quid des projets d'infrastructures de transport qui ne proposent pas un report modal mais des améliorations infrastructurelles favorisant la convergence économique ?

L'efficacité d'une politique de transport repose sur l'étude de ses impacts économiques, sociaux et environnementaux en vue de déterminer quels sont les projets financièrement soutenables. Ces impacts peuvent être évalués par les facteurs de croissance qu'engendre un projet comme la rentabilité, l'investissement et l'innovation. Il n'existe que peu d'études sur la contribution précise des transports à la productivité économique et sur les bénéfices à en tirer. Une étude du Royaume-Uni sur l'impact du transport dans le commerce international de marchandises a révélé que la baisse du coût du transport depuis 1960 a contribué à l'accroissement du commerce de 10 à 18% et du PIB de 2,5 à 4,4%. Ainsi, l'existence d'infrastructures de transport efficaces, flexibles, sûres et propres est donc considérée comme une condition préalable au développement économique car elle stimule la productivité et partant, les perspectives de développement des régions concernées en facilitant la circulation des biens et personnes.

Le conseil européen des ministres des transports considère les infrastructures portuaires comme des facteurs clés de la croissance économique. Le budget total de la politique de cohésion proposé pour la période 2014-2020 s'élève à 376 milliards d'euros, dont une partie sera consacrée au nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe, destiné à renforcer les projets transfrontaliers dans les secteurs de l'énergie, des transports et des technologies de l'information. Malgré tout, le transport n'est pas systématiquement facteur de croissance

[281] Appel à proposition RTE-T du 28 février 2005, Appel du programme plurianuel du RTE-T de 2013.

économique des régions les moins développées. Parfois, même si une région est fortement distribuée et qu'elle dispose d'infrastructures de transport modernes, il arrive qu'elle ne bénéficie pas de l'essor économique attendu (cas de l'ensemble des régions péninsulaire et insulaire du sud de l'Italie). Les schémas de développement de l'espace communautaire ont démontré a de nombreuses reprises que les transports exercent des pressions importantes sur le développement économique de l'Union et que l'inégale répartition des infrastructures de transport en Europe est susceptible d'entraîner des déséquilibres importants en termes d'investissements économiques. Il est donc impératif que toutes les régions bénéficient d'un accès équilibré aux interfaces de transport représentant l'ouverture au commerce extérieur.

2. Le rééquilibrage des disparités économiques de la région méditerranéenne

Les stratégies de développement économique des régions européennes afin de parvenir à une cohésion économique harmonieuse doivent néanmoins concevoir leurs politiques selon une approche régionale afin d'être au plus près des territoires européens. Ainsi, l'exigence de convergence des économies de la région méditerranéenne (2.1) a donné naissance à la création d'une zone euro-méditerranéenne de libre échange (2.2).

2.1 Les écarts de développement du bassin méditerranéen

L'article 130 A du traité sur l'Union rappelle que la cohésion économique et sociale a pour objectif de : « *réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales* ». Plus tard, le traité de Lisbonne cible les régions auxquelles il faut accorder une attention particulière, notamment, les Etats du bassin méditerranéen et rajoute également les zones où s'opèrent une transition industrielle ainsi que les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. La redistribution des richesses doit alors profiter majoritairement aux régions les moins favorisées de l'Union. Le budget de l'Union accorde 45% de ses dépenses à la cohésion et à la compétitivité pour la croissance et l'emploi. Ce poste de dépense est d'ailleurs le plus important.

Concernant les niveaux de développement des régions du bassin méditerranéen, l'écart entre les deux rives de la Méditerranée se creuse davantage. Il est d'ailleurs considéré comme étant l'un des plus forts au monde. Selon les sources de l'OCDE, les besoins en emplois dans la zone sud de la Méditerranée sont de 40 millions dans les prochaines années si l'on veut seulement maintenir le taux de chômage actuel dans cette région. Si certaines zones portuaires connaissent un véritable essor économique comme Marseille, Algesiras ou la Spezia, toutes les régions côtières et insulaires en Méditerranée ne connaissent pas le même sort. Certains ports et leurs hinterlands continentaux manquent de moyens. C'est notamment le cas des ports secondaires européens ou des ports principaux maghrébins. La Méditerranée est un territoire très diversifié avec un important potentiel d'attraction d'activités économiques, néanmoins, de forts déséquilibres territoriaux subsistent entre les zones urbaines et aires périphériques et celles montagnardes du massif alpin occidental. Toutefois, en « matière méditerranéenne » il n'est pas possible de se contenter de la seule distinction entre zone urbaine et zone de montagne puisque la région méditerranéenne rencontre également des disparités de développement industriel entre la rive nord et la rive sud. Le revenu par habitant au sud représente à peine 1/10èmede celui du nord de la Méditerranée. Il convient alors de distinguer quels sont les éléments qui favorisent la convergence économique entre les Etats méditerranéens selon que les échanges soient d'ouest en est ou d'est en ouest ou selon qu'ils soient de la rive nord à la rive sud ou de la rive sud à la rive nord.

2.2 La multiplication des échanges maritimes au sein du basin méditerranéen

- Concernant les échanges *Est-Ouest/Ouest-Est* intraeuropéen, le soutien financier communautaire[282] des projets d' infrastructures portuaires reflète la prise de conscience de l'Union de la place qu'occupe le transport maritime dans le rééquilibrage des richesses. Ainsi, pour la période 2014-2020, 78,10 millions d'euros devront être affectés au financement des AdM dans le cadre du programme RTE-T. Les fonds de cohésion participent parfois jusqu'à 85% des dépenses publiques d'un projet d'AdM. Les objectifs de la politique de cohésion ont permis le développement des régions en retard de développement ainsi que la reconversion des

[282] RTE-T, FEDER, INTERREG, fonds de cohésion.

régions en déclin industriel. A titre d'exemple, prenons le service reliant les ports de Gênes et Valence qui assure trois rotations hebdomadaires dans chaque sens et capable de transporter dans les deux sens 1 600 remorques, 72 camions et 1 500 voitures par semaine, permettant ainsi de faire bénéficier une relance de la productivité des opérateurs logistiques du triangle industriel Milan-Turin-Gênes, mais également des sociétés situées au-delà des frontières de l'Italie et de l'Europe du Nord.

- Concernant les échanges *Nord-Sud/ Sud-Nord*, il existe un écart de compétitivité majeur entre les richesses des deux rives de la Méditerranée, lequel tente d'être résolu par l'Union et les pays arabes à travers l'adoption de politiques structurelles comme la politique de cohésion ou des projets tels que les AdM. Le revenu par habitant au sud représente à peine le dixième de celui du nord de la Méditerranée.

L'axe Nord-Sud : L'Europe est le premier partenaire commercial du Sud de la Méditerranée, avec près de 26% d'exportations et 42% d'importations. En 2007, 384 millions de tonnes de marchandises transitaient par les ports maritimes de la Méditerranée ce qui correspond à environ 10 % du volume de marchandises manutentionnées dans les ports de l'Union des 27. La création d'un espace euro-méditerranéen de libre échange déclenché en 1995 au lendemain du processus Barcelone permettrait aux commerces de matières premières, de produits semi manufacturés et manufacturés de passer librement les frontières des 16 pays du sud méditerranéen pour subir des transformations successives et traverser la Méditerranée afin d'alimenter l'Europe, et vice versa. Le projet euro-méditerranéen de libre échange se fonde sur une série d'accords d'association bilatéraux permettant la relance économique des pays du sud de la Méditerranée. Certaines négociations ont débouché sur les premiers accords entre l'Union et la Tunisie[283] et entre l'Union et le Maroc[284]. Après une période de ralentissement, le processus d'adhésion des autres pays arabo-méditerranéens s'est accéléré avec les négociations engagées par l'Égypte, l'Algérie et le Liban aboutissant également à une coopération en la matière.

[283] Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres et la République tunisienne du 17 juillet 1995.
[284] Accord euro-méditerranéen CE établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres et le Royaume du Maroc du 26 février 1996.

L'axe Sud-Sud : Désormais, les pays arabes méditerranéens, et particulièrement les pays maghrébins sont engagés dans deux mouvements d'intégration concomitants et parallèles. D'une part, la création d'une zone de libre-échange avec l'Union formalisée par la signature d'accords d'association euro-méditerranéens et d'autre part, l'intégration intra-arabe dans le cadre de la grande zone arabe de libre-échange lancée au Caire en 1997. Néanmoins, les courants commerciaux, même avec le régime actuel de libre-échange, restent encore très limités entre pays du Sud. Les barrières douanières relatives aux échanges intra-maghrébins doivent être levées entre les pays arabes en même temps qu'elles le seront vis-à-vis de l'Union. Pour reprendre Monsieur Berque, méditerranéen du siècle dernier : « *l'horizon Sud de la Méditerranée attend toujours son Robert Schuman* ». Les relations entre les pays du sud doivent également se fortifier afin que l'on atteigne une zone méditerranéenne de libre-échange totale.

B. Le rôle des AdM dans l'accessibilité des régions enclavées et périphériques

La situation insulaire constitue un handicap au développement économique auquel répond la politique des transports et notamment les services d'AdM(1) par une meilleur qualité de la desserte portuaire de ces régions (2).

1. La politique des transports, vecteur de développement économique des régions enclavées, insulaires et périphériques

Les régions insulaires souffrent d'un net déséquilibre que l'objectif de cohésion tente de résoudre. Leur éloignement des centres économiques nuit à leur développement. La situation d'insularité présente des caractéristiques spécifiques. C'est la raison pour laquelle l'Union ainsi que le droit international du développement admet l'utilisation de normes différentielles pour les Etats insulaires, non pas tant pour égaliser les niveaux de développement mais surtout de manière à les mettre dans une position économique propre à les faire bénéficier de mesures préférentielles catégorielles[285].

[285] PIQUEMAL A., L'influence des inégalités de développement sur le statut juridique des Etats.

La politique commune des transports s'efforce de promouvoir des systèmes de transport efficaces et durables. Elle doit, en conséquence, prendre en compte l'incidence de ses choix sur l'accessibilité de certaines régions. Outre l'incitation des institutions européennes aux Etats membres d'adopter une politique de report modal, l'accessibilité des régions périphériques et insulaires de l'Union par un réseau de transport mieux interconnecté constitue un objectif tout aussi important de la politique de cohésion. C'est donc à celle-ci qu'est laissé le soin de renforcer les liaisons de transport tant à l'intérieur des régions qu'entre les réseaux régionaux et les réseaux nationaux et européens.

L'un des enjeux de la politique de cohésion est ainsi de faire accéder tous les Etats membres aux systèmes de transports intégrés. C'est pourquoi, une des priorités de la Commission en matière de transport maritime en Méditerranée réside dans l'amélioration de la mobilité et de l'accessibilité territoriale[286]. Certaines parties de la région méditerranéenne (en particulier les zones éloignées, les îles et les zones rurales) sont peu connectées entre elles et avec les régions voisines. En reliant les territoires entre eux par des interconnexions de qualité, c'est-à-dire par des services et des infrastructures de transport maritime compétitif, la politique des transports participent à l'objectif de cohésion économique. C'est à ce titre que le service des ADM en méditerranée en tant que service maritimes fréquents participent à l'accessibilité de certaines régions enclavés. C'est d'ailleurs ce que rappelle la réglementation relative au réseau transeuropéen de transport en ces termes :

- L'article 12 bis de la décision de 2004 relatif aux services des AdM précise que «le réseau transeuropéen des autoroutes de la mer vise à concentrer les flux de fret sur des itinéraires maritimes à vocation logistique (…) afin de réduire la congestion routière et/ou améliorer la desserte des États et des régions périphériques et insulaires »[287].

- L'article 4 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport: « Le réseau transeuropéen de transport renforce la cohésion sociale, économique et territoriale par

[286] Le 20 décembre 2007, la Commission européenne a approuvé un programme de coopération transnationale en tre Chypre, la France, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Italie, Malte, le Portugal, la Slovénie et l'Espagne (avec la par ticipation de la Croatie et du Monténégro) pour la période 2007-2013.

[287] Décision n°884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril sur les orientations communautaire s pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *ibidem*.

l'accessibilité et la connectivité de toutes les régions de l'Union, notamment des régions reculées, ultrapériphériques, insulaires, périphériques et montagneuses, ainsi que des zones à faible densité de population»[288] comme le vise également la politique maritime intégrée définie dans le règlement du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2011[289].

- L'article 32 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 précité: « Les États membres accordent une attention particulière aux projets d'intérêt commun qui désenclavent les zones de l'Union les plus fragiles et isolées, notamment les régions ultrapériphériques, insulaires, périphériques et montagneuses »[290].

Ainsi, pour veiller à ce que les régions présentant un handicap bénéficient des possibilités créées par les réseaux principaux de transport, il est important de prévoir des investissements en la matière[291]. Divers instruments incitatifs ont donc été prévus à l'échelle de l'Union européenne afin de faciliter le développement du transport maritime en provenance ou à destination des îles. Les programmes successifs INTERREG ont pour but de renforcer le développement de la coopération transfrontalière et ainsi d'aider les régions situées le long des frontières extérieures et intérieures de l'Union à surmonter les problèmes résultant de leur isolement. La coopération aux frontières externes de l'Union et entre les régions présentant des handicaps communs (telles les régions insulaires et maritimes) est d'ailleurs particulièrement encouragée. La priorité est donc d'assurer la desserte des régions qui souffrent d'un handicap géographique ainsi qu'aux liaisons secondaires internes aux régions. Ensuite le FEDER permet de financer des infrastructures dans les régions insulaires ainsi que les aides d'Etat à finalité régionale qui ont pour vocation de faciliter certaines régions économiques.

[288] Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n ° 661/2010/UE (J.O L 348, 20.12.2013, p. 1-128.

[289] Règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée , JO L 321 du 5.12.2011, p. 1.

[290] Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *Ibidem*.

[291] Décision Conseil du 6 octobre 2006 2006/702/CE relative aux orientations stratégiques communautaires en m atière de cohésion, J.O. L 291 du 21.10.2006.

2. L'amélioration de la desserte portuaire des régions insulaires, enclavées et périphériques par les AdM

Le programme du RTE-T a notamment pour vocation de rendre accessible les régions insulaires, enclavées et périphériques mais qu'en est-il exactement de la contribution du service des AdM à l'accessibilité de ces régions?

«Les autoroutes de la mer (…) comprennent (…) des équipements portuaires »[292]. Or, le port constitue l'une des composantes des AdM et représente le maillon essentiel de la chaine des transports. Tous les ports ne sont pas considérés d'égale importance par le RTE-T et ne constituent pas tous des projets d'intérêt commun qui pourront être financés à ce titre. Les ports des régions insulaires, périphériques et enclavées peuvent-ils faire l'objet de financement au titre des dispositions relatives aux AdM?

Les ports des régions insulaires, enclavées et périphériques sont majoritairement des ports secondaires. Or, le soutien financier de l'Union concernent les liaisons maritimes des AdM « entre les ports maritimes du réseau global ou entre un port du réseau global et un port d'un pays tiers, si de telles liaisons revêtent une importance stratégique pour l'Union»[293]. En d'autres termes, au titre des AdM seuls les ports de grande importance du réseau central ou global sont concernés par le financement de l'Union. Cette situation est contestable, notamment, en raison des dispositions de l'article 4 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 précité qui énonce que le RTE-T renforce la cohésion par l'accessibilité de toutes les régions de l'Union, notamment des régions reculées, ultrapériphériques, insulaires.

Initialement l'article 12bis de la décision de 2004[294] précisait que le service des AdM visait, notamment, à améliorer les régions périphériques et insulaires. Or, le règlement du 11 décembre 2013 n'a pas repris précisément ces objectifs. Néanmoins, ce règlement offre la possibilité à

[292] Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *Ibidem.*
[293] *Ibidem.*
[294] Décision n°884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *ibidem.*

des activités qui ne sont pas liées à des ports du réseau telles que des services visant à faciliter la mobilité des personnes et des marchandises d'être considérées comme des projets d'intérêts communs. A ce titre, il est donc possible que des projets d'infrastructures portuaires accueillant des services d'AdM dans des régions insulaires puissent être financés dans le cadre des orientations RTE-T. Toutefois, à ce jour, aucun programme de financement n'a encore porté sur des infrastructures portuaires de ces régions. Il est vrai que le programme du RTE-T vise essentiellement l'achèvement du réseau central dans lequel seuls les ports principaux de l'Union sont visés. Néanmoins, le réseau global a pour vocation de se rattacher au réseau central en assurant l'accessibilité de toutes les régions.

Il reste, de plus, à souligner que le développement et l'extension des ports et des liaisons avec l'arrière-pays sont gênés et, souvent, considérablement entravés par les limitations et les interprétations de la législation existante, ainsi que par les exigences en matière d'environnement. À cet égard, le rapport annuel de l'Organisation européenne des ports maritimes mentionne des périodes d'exécution en matière d'investissement allant de 2 à 11ans[295].

§2) L'objectif de cohésion, vecteur d'aménagement du territoire

L'importance de la dimension territoriale de la politique de cohésion est reconnue depuis longtemps. Elle est depuis toujours un élément fondamental des politiques structurelles de l'Union européenne[296]. La communauté a très rapidement pris conscience le l'importance d'un territoire aménagé de manière équilibrée. Les AdM constituent l'un des moyens envisagés pour atteindre l'objectif de cohésion territoriale et de compétitivité régionale(A) de même que le réseau transeuropéen de transport, lequel est composé des d'AdM, et son extensions aux pays méditerranéens (B).

[295] Avis du Comité économique et social européen sur « Les autoroutes de la mer dans la chaîne logistique » du 17 juin 2008, 2008/C 151/07, JO C 151, p. 20–24.
[296] Le terme « politiques structurelles de l'Union européenne» désigne principalement les interventions des instru ments suivants: FEDER, FSE, Fonds de cohésion, Fonds pour le développement rural et Fonds pour la pêche.

A. le rôle des autoroutes de la mer dans l'objectif de cohésion territoriale

L'aménagement de l'espace territorial de l'Union par le réseau transeuropéen de transport contribue au développement des territoires de l'Union (1). Plus précisément, les AdM participent au développement des régions maritimes dans lesquelles elles sont implantées (2).

1. La notion de cohésion territoriale

Selon la Commission, les objectifs de l'aménagement de l'espace qui sont attribués à la politique de cohésion stimulent la croissance économique, réduisent la vulnérabilité de l'économie régionale face aux menaces extérieures et soutiennent les avantages compétitifs régionaux. La politique de cohésion permet à l'Union de s'adapter aux besoins spécifiques des territoires en fonction des problèmes ou des opportunités résultant de leur situation géographique. Lors de la réunion informelle des ministres du développement urbain et de la cohésion territoriale de 2007,les ministres ont constaté que «*les politiques de cohésion communautaires prennent en considération davantage les potentiels local, régional et national en employant une approche territoriale, stratégique et intégrée* »[297]. D'ailleurs, le rapport de fabrizio BARCA de 2009[298] insiste sur le fait que les politiques de cohésion doivent prendre en compte les territoires ainsi que la notion de « placed-based policy » que l'on peut traduire par politique intégrée de développement local.

La reconnaissance de la politique de cohésion apparaît pour la première fois dans l'article consacré aux Services d'Intérêts Economique Général (SIEG) du traité d'Amsterdam. En 1997, lors de la révision du traité européen par le traité d'Amsterdam[299] la notion de cohésion territoriale est inscrite dans le traité en référence aux SIEG. Un nouvel article (article 7D devenu article 16) consacre la place qu'occupent les services d'intérêt économiques général parmi les

[297] Extraits de l'Agenda territorial de l'Union Européenne : vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses qui s'est tenu à Leipzig les 24 et 25 mai 2007.
[298] *An agenda for a reformed cohesion policy*, remis à la DG REGIO, avril 2009.
[299] Modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains acte s connexes, JO n° C 340 du 10.11.1997.

valeurs communes de l'Union ainsi que le rôle qu'ils jouent dans la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

Néanmoins, c'est avec le Traité de Lisbonne que l'objectif de cohésion territoriale est inscrit dans l'ordre juridique européen. Ainsi, le Traité de Lisbonne a ajouté aux objectifs de la cohésion économique et sociale celui de la cohésion territoriale[300]. En conséquence, les Etats membres doivent aborder des stratégies macro régionales visant à l'harmonisation des territoires. La cohésion territoriale devient une compétence partagée entre l'Union européenne et ses Etats membres après sa ratification par l'ensemble des Etats le 1er décembre 2009.

La définition qu'apporte le traité de Lisbonne est floue. D'ailleurs, depuis mai 2007, date du conseil informel des ministres européens chargés de l'aménagement du territoire, qui s'est tenu à Leipzig et a débouché sur une charte consacrée à « la ville européenne durable », les gouvernements se sont engagés à renforcer la cohésion territoriale sur le territoire européen sans toutefois définir précisément ce dont il s'agissait car la « cohésion territoriale » reste une notion relativement nouvelle dans le vocabulaire communautaire. D'ailleurs, le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne[301] s'est exprimé dans ce sens : « *si le concept de cohésion territoriale est reconnu, sa traduction en termes de politiques européennes reste à décrire* ». Dans la mise en œuvre de l'agenda territorial de la Charte de Leipzig, la Commission européenne n'est pas plus claire : « *ce terme semble plutôt énigmatique dans le contexte de l'élaboration des politiques européennes* ».

Néanmoins, les auteurs du Traité de Lisbonne admettent que « *la dimension territoriale (...) soumet les faits de la vie socio-économique à plusieurs affirmations* » : l'importance du contexte géographique, la différenciation des politiques en fonction du contexte territorial, l'intégration thématique des différentes politiques sectorielles ayant un impact sur certains lieux et l'importance de l'implication des acteurs issus des régions et des municipalités. Pourtant, la

[300] Le titre XVIII du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) passe en effet de « Cohésion éco nomique et sociale » à « Cohésion économique, sociale et territoriale ». Cette modification est conforme à l'articl e 3 qui énonce que l'Union « promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Éta ts membres ».

[301] Pierre Sellal, en janvier 2008, au cours de son audition par la commission pour l'Union européenne de l'Asse mblée nationale.

notion reste si floue qu'à la fin du Livre vert sur la cohésion territoriale[302], la Commission demande encore aux Etats de lui communiquer leur propre définition. Dans sa volonté d'approfondir et de clarifier le concept de cohésion territoriale, la Commission souhaite consulter les Etats sur la portée des actions entreprises au titre de la cohésion[303].

Le Conseil des Communes et des Régions d'Europe souhaite quant à lui que « *la Commission fournisse une définition de la cohésion territoriale, afin d'uniformiser et de renforcer une même approche à travers l'UE*». Toutefois, la Commission européenne a déjà indiqué qu'une définition unique et universelle ne serait pas proposée. En effet, le Livre vert « *précise le point de vue de la Commission et, donne des indications sur l'impact éventuel de cette définition sur les autres politiques de l'UE et particulièrement sur la politique de cohésion*[304] *»*.

Selon la Commission européenne, la cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux des territoires de l'Union et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres. La notion de cohésion territoriale permet de jeter des ponts entre efficacité économique, cohésion sociale et équilibre écologique, en plaçant le développement durable au cœur de l'élaboration des politiques. Outre le fait que la politique de cohésion sollicite un développement harmonieux et durable des territoires européens, il ressort du Livre vert sur la cohésion territoriale que la Commission souhaite faire de la diversité des territoires européens un atout pour le développement économique.

Ainsi, la clarification du concept de cohésion territoriale doit permettre de mieux analyser les disparités existantes entre les territoires de l'Union européenne et d'adopter des stratégies mieux adaptées à leur diversité. Le livre vert[305] ouvre ainsi un débat sur la politique de cohésion territoriale, dans l'optique d'améliorer la compétitivité et le développement durable de l'ensemble de l'Union européenne. A la lecture des contributions des autorités françaises, il est apparu important de ne pas figer le concept de cohésion territoriale dans une définition

[302] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité éc onomique et social européen du 6.10.2008, Livre vert sur la cohésion territoriale « faire de la diversité territoriale un atout », COM(2008) 616 final.
[303] *Ibidem*.
[304] Ibidem.
[305] *Ibidem*.

particulière dans la mesure où il fait appel à des réalités nationales très différentes. Néanmoins, un consensus s'est dégagé, celui de la finalité du concept de faire de la diversité des territoires européens un atout.

Il ressort ainsi du Livre vert sur la cohésion territoriale[306] que l'Union a pour objectif l'approfondissement des stratégies mises en place aux niveaux communautaire, national, régional et local. La cohésion territoriale devrait donc pouvoir permettre d'améliorer les économies des territoires et réduire les désavantages territoriaux, afin de soutenir leur développement harmonieux et ainsi améliorer les liaisons entre territoires afin d'assurer l'accès aux services économiques d'intérêt général, principalement dans les domaines de la santé, de l'éducation, des transports, de l'énergie, des technologies de l'information et des communications.

Le document de référence, non contraignant en la matière, au niveau européen est le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Il favorise ainsi la parité d'accès aux infrastructures de transport. Néanmoins, il est à regretter que ses orientations n'aient pas eu les retombées attendues sauf à constater une prise en compte au sein du programme INTERREG.

La notion de cohésion territoriale a ainsi ouvert plusieurs débats. Celui de l'équité territoriale et de l'harmonisation des politiques sectorielles et territoriales.

D'une part, cette politique présente *« une forte dimension d'équité territoriale »*[307], c'est-à-dire qu'elle finance principalement les Etats les moins avancés économiquement. La politique de cohésion vise à l'équité car elle s'adresse prioritairement aux individus et aux territoires les plus fragiles, et, en même temps à l'efficacité puisqu'elle consiste à les préparer à prendre part au marché unique. D'autre part, elle se veut être une politique de développement et non de redistribution financière fondée sur une approche intégrée.

[306]Communication de la Commission au Conseil, au parlement européen, au Comité des régions et au comité éco nomique et social européen du 06 octobre 2008 : « Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité terri toriale un atout », *Ibidem.*

[307]PEYRONY J.: *« De nouvelles fabriques de territoires, l'avenir de la politique de cohésion* ». Commission eur opéenne, DG REGIO, 2013.

Se pose alors la question suivante : Le financement des AdM doit-il reposersur l'équité territoriale ou faut-il privilégier l'efficacité des projets ?d'une manière plus générale, faut-il privilégier, dans le budget, les programmes choisis en fonction de critères d'efficacité globale sans tenir compte du développement ou bien retenir des critères d'équité ? ces questionsont ouvert un débat à la suite du rapport SAPIR de 2003. Selon les travaux de Paul KRUGMAN (prix nobel d'économie 2008) et du rapport de la Banque Mondiale de 2009, il convient de retenir les critères d'équité des fonds de cohésion. Rappelons que les Etats membres bénéficient des fonds de cohésion en fonction de leur PIB.

D'autre part, le Livre vert s'interroge à savoir comment assurer une meilleure coordination entre les politiques sectorielles et territoriales[308]. Le règlement sur les Fonds structurels de 1999 énonçait le principe général de la «*cohérence entre l'action des Fonds et d'autres politiques et actions communautaires, en particulier dans les domaines […] des transports*»[309]. L'harmonisation des politiques européennes favorise alors la coopération entre territoires afin de gérer les problèmes environnementaux et structurels à l'échelle territoriale la plus appropriée ainsi que pour créer des synergies de croissance et d'innovation. La coopération devrait être renforcée dans les régions transfrontalières des nouveaux États membres et aux frontières extérieures de l'UE[310].

Le septième rapport d'étape de la Commission européenne sur la cohésion économique, sociale et territoriale[311] met en relief la dimension régionale et urbaine de la stratégie Europe 2020 en soulignant l'importance des efforts et des investissements nécessaires dans les régions d'Europe pour atteindre les objectifs de croissance. La nouvelle stratégie souhaite améliorer les

[308] Finalement, au travers du Livre vert se pose en substance les questions suivantes : comment compétitivité, coh ésion et préservation de l'environnement peuvent se combiner harmonieusement dans l'espace, aux différentes éc helles territoriales ?

[309] Articles 2, paragraphe 5, et 12 du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositio ns générales sur les Fonds structurels, JO L 161 du 26.6.1999, p. 1.

[310] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité éc onomique et social européen du 6 octobre 2008 relative au Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diver sité territoriale un atout, *Ibidem*.

[311] Septième rapport d'étape de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la cohésion économique, sociale et territoriale, 24 nov. 2011.

ressources régionales et locales de l'ensemble des territoires afin qu'ils puissent contribuer à la compétitivité de l'Europe dans son intégralité[312].

2. Les AdM, moyen de développement territorial

Les AdM en tant que partie maritime du réseau transeuropéen de transport s'inscrivent dans la politique d'aménagement spatial de l'Union mais, pour autant, ont-elles un rôle direct dans le développement des territoires ?

La notion de développement territorial est apparue dans les années 90 et fut l'objet de différentes définitions. Le développement territorial permet de rendre les territoires attractifs et compétitifs. C'est une méthode d'organisation des territoires par la valorisation de leurs ressources[313]. Avec le développement territorial, la diversité des territoires est prise en considération. Néanmoins, l'analyse du lien entre infrastructures de transport et développement territorial n'est pas évidente. Le rôle exact des infrastructures intermodales, telles les plates-formes logistiques ou les chantiers de transport combiné, dans le développement des territoires concernés n'a pas encore été traité[314]. De nombreux travaux ont affirmé, à maintes reprises, qu'une infrastructure de transport ne peut, à elle seule, générer de façon directe et causale du développement territorial sans une appropriation de celle-ci par les acteurs des territoires[315]. Parmi ces acteurs figurent notamment les prestataires logistiques et de transport. L'analyse des performances des prestataires logistiques et de transport est nécessaire afin de déterminer quel rôle joue le transport dans le développement des territoires.

[312] Lamy Droit du Financement - 2013 **,** PARTIE 7 **-** Financement international, européen et régional, TITRE 2 - Financement régional des entreprises, Chapitre 3 - Financement régional des entreprises d'origine communautaire , Section 2 **-** Cadre spécifique du financement régional des entreprises d'origine communautaire : la politique régi onale européenne.

[313] BAUDELLE G., GUY C., MERENNE-SCHOUMAKER B., *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, coll. Didact Géographie, p. 246, éd. Presses Universitaires de Rennes 2011.

[314] BLANQUART C., JOIGNAUX G., VAILLANT L., *Méthodologie d'évaluation socio-économique des plates-formes logistiques et de transport multimodales : L'analyse de Dourges et de Miramas*, 2010.

[315] BLANQUART C., BURMEISTER A., DJELLAL F., *Performance logistique et développement de l'entreprise* », Rapport pour le PREDIT3-DRAST, octobre 2005.

Ces prestataires organisent, à l'heure actuelle, des chaines logistiques et de transport, principalement terrestres, en raison de la performance de ce mode, au regard de la demande des chargeurs. Il convient dès lors de s'interroger dans quelle mesure le report modal (de la terre vers la mer) des prestataires logistiques peut-il être effectif si l'on compare la performance relative des chaînes terrestres et des chaînes mobilisant le mode maritime ? L'arrivée d'un service alternatif comme une AdM peut-elle, dès lors, modifier l'organisation de ces chaînes ?

La performance d'une activité est généralement analysée, en économie, à travers la notion de productivité, cette dernière n'est pas aisément transférable aux services de transport. En effet, la diversité et les spécificités des activités de transport et de logistique réduisent la possibilité d'analyse de la productivité engendrée. Si l'on envisage le transport de marchandises par mer, et plus généralement la logistique dans laquelle il s'insère, de ce point de vue, on peut considérer que les activités logistiques sont définies au regard des besoins de production selon les contraintes du produit, de la demande, des approvisionnements, du type de clients.

Quoiqu'il en soit, l'activité de transport produit des déplacements, de la mobilité et la solution retenue consiste à évaluer les flux transportés ainsi que les opérations et acteurs qu'elle mobilise. La vocation multimodale des AdM entraine nécessairement de la productivité dans les régions dans lesquelles elles s'implantent et dans ses alentours. Déplacer les flux de marchandises vers des régions maritimes entraîne une diversité d'opérations matériels (les opérations liées à la rupture de charge : réception et contrôle des marchandises, manutention et stockage) et immatériels (les prestations informatiques : gestion des stocks, de la flotte et des préparations de commandes, télétransmission) et implique une multitude d'acteurs différents :

- Les *chargeurs*[316] : clients de la prestation logistique, qui définissent les exigences de services depuis le client-expéditeur jusqu'au client-destinataire de la marchandise.
- Les *prestataires de services* : les organisateurs de transport en charge de trouver la meilleure solution de transport pour leurs clients chargeurs que l'on appelle commissionnaire de transport, courtier de fret, affréteur, transitaire.
- Les *transporteurs* routiers, fluviaux, maritimes et ferroviaires.

[316] Cf. glossaire.

- les *loueurs de matériel de transport* (camions, remorques, navires rouliers,unités fluviales, wagons, locomotives)*et de manutention*.

- Les *fournisseurs de ressources* : les manutentionnaires (portuaires maritimes, portuaires fluviaux, de transport combiné), les gestionnaires et exploitants d'infrastructure (autoroutes, terminaux portuaires, réseau ferré, voies navigables), les fournisseurs de prestations intellectuelles et de solutions logicielles pour la logistique, les services de douanes et leurs opérateurs privés, les concepteurs de logiciels de gestions des flux d'information, les aménageurs de zones d'activités logistique, les investisseurs, promoteurs, constructeurs d'immobilier logistique.

Ainsi, la mobilisation de tous ces acteurs impliquant un nombre important d'activités par rapport au transport terrestre entraîne nécessairement une augmentation de la productivité des territoires dans lesquels est implantée une ligne de transport multimodal. En contribuant au développement territorial, les AdM se placent alors comme un moyen de parvenir à l'objectif de cohésion territorial poursuivi par la politique régionale de l'Union.

C'est d'ailleurs ce qu'a précisé la décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux OSC en matière de cohésion[317]en insistant sur l'importance capitale d'améliorer les infrastructures de transport multimodal et, notamment, les AdM, projets prioritaires du RTE-T, en privilégiant les régions transfrontalières pour parvenir à une plus grande intégration économique de ces régions. L'OCDE a, quant à elle, dans le cadre de son Comité des politiques de développement territorial, conduit un programme d'examens territoriaux des pays membres révélant que les politiques de transport multimodal étaient indispensables à la compétitivité régionale.

Les AdM sont donc envisagées comme une véritable alternative au tout route et intègre une nouvelle forme d'organisation logistique dans laquelle la voie maritime est privilégiée car plus durable. Elles permettent d'achever la réalisation du marché intérieur et soulagent également le réseau terrestre des goulets d'étranglement nuisibles pour l'environnement. Le concept d'AdM

[317] Décision Conseil et du Parlement européen 2006/702/CE du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, *Ibidem ;* Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *Ibidem.*

est novateur et fut d'ailleurs comparé par la DG de l'énergie et des transports de la Commission européenne à l'introduction des voies ferrées à grande vitesse pour le transport de passagers. Les AdM constituent donc un moyen de parvenir à l'objectif de cohésion territorial. Elles sont considérées comme un atout pour le développement régional. Elles ont d'ailleurs pour fonction de relier les régions périphériques et insulaires avec le cœur de l'Europe[318]. Les ports, en particulier, doivent être reliés à leur arrière-pays[319].

B. La contribution du réseau transeuropéen de transport à l'objectif de cohésion territoriale

Afin d'achever l'objectif du marché commun et ainsi d'assurer une libre circulation efficace des personnes et des biens, la Communauté s'est dotée d'un réseau transeuropéen de transport au sein duquel elle planifie les liaisons et interconnexions modales et les lieux d'aménagement prioritaires. Ce réseau de transport, au même titre que les infrastructures de transport, contribue à l'objectif de cohésion territoriale. Il constitue un excellent outil de cohésion territoriale qui joue un rôle prépondérant dans l'aménagement du territoire européen (1) au même titre que le futur réseau transméditerranéen de transport (2).

[318] Décision n°1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communa utaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *Ibidem*.
[319] Décision Conseil du 6 octobre 2006 2006/702/CE relative aux orientations stratégiques communautaires en m atière de cohésion.

1. Le RTE-T, moyen de développement territorial

La décision du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 relative aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, conjuguée aux orientations communautaires relatives au RTE-T de 2013[320], permet d'affirmer que les AdM en tant que partie maritime du RTE-T « contribuent à la réalisation d'importants objectifs de l'Union, tels que le bon fonctionnement du marché intérieur et le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale »[321].

Le RTE-T est apparu à la fin des années quatre-vingts, en corrélation avec l'idée d'un marché unique. Il permet de réaliser l'objectif de libre circulation des biens et marchandises car celui-ci ne peut être achevé que si les différentes régions et réseaux nationaux sont correctement reliés aux moyens d'infrastructures de transport efficaces. Or, la politique relative au RTE-T s'est longtemps traduite par un ensemble disparate de projets nationaux mal connectés plutôt que par un réseau transeuropéen totalement interconnecté. Le programme du RTE-T est désormais envisagé comme un moyen de développement économique et de création d'emplois qui doit permettre de réduire les disparités entre les régions d'Europe. En effet, les richesses sont concentrées dans certaines zones alors qu'il convient de les étendre à l'ensemble du territoire européen. Ce processus de développement économique aux Etats en développement est évoqué dans le Schéma de Développement de l'Espace communautaire sous le terme de polycentrisme.

Environ 80% du budget communautaire consacré au réseau transeuropéen (transports, énergie et télécommunication) est dédié au transport. Dès l'origine, les orientations communautaires relatives au RTE-T ont privilégié le transport multimodal. Les nouvelles orientations relatives aux RTE-T de 2006 et les suivantes [322] donnent d'ailleurs la priorité à l'interopérabilité des

[320] Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *Ibidem.*
[321] Décision du Parlement européen et du Conseil 661/2010/UE du 7 juillet 2010 du 7 juillet 2010sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport JO L 204 du 5.8.2010, p. 1-129.
[322] Décision n° 1364/2006/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, établissant des orienta tions relatives aux réseaux transeuropéens d'énergie et abrogeant la décision 96/391/CE et la décision n° 1229/20 03/CE.

réseaux au sein de l'Union et avec ceux des nouveaux États membres et des pays tiers. L'un des objectifs inhérents à la création d'un réseau multimodal est de permettre le choix du mode de transport le plus efficace à chaque étape du trajet. L'efficacité étant, en l'espèce, le choix le moins coûteux mais également le plus durable. Un ratio qualité-prix doit donc être effectué pour déterminer le type de transport le plus efficace en fonction du trajet (option multimodale ou non), des économies d'énergies engendrées et des tonnes-kilomètres transportées. Ces critères n'ont pas toujours été retenus, notamment, car tous les modes de transport n'étaient pas pris en considération dans le cadre du réseau transeuropéen des transports.

Les ports et, plus tard, les AdM n'ont été que tardivement intégrés à ce dernier. D'ailleurs, lors de l'élaboration de la décision de 1996 relative aux orientations pour le développement du RTE-T[323], la Commission avait déploré l'absence de ports dans le réseau qu'elle a jugé, à juste titre, « incomplet ». Les ports n'ont alors été intégrés aux orientations communautaires du RTE-T qu'à partir de 2001 par la décision du Parlement européen et du Conseil aux ports maritimes, aux ports de navigation intérieure et aux terminaux intermodaux modifiant la décision de 1996[324]. Cette décision rappelle que les ports maritimes permettent le développement du transport maritime et constituent des points de desserte maritime des îles. Ils forment également le point d'interconnexion entre le transport maritime et les autres modes de transport. La décision de 2001 intègre également le transport combiné parmi les orientations prioritaires du réseau transeuropéen des transports. Les trajets doivent allier une portion maritime et d'autres modes de transport aussi court que possible. Peuvent également faire partie du RTE-T les terminaux intermodaux permettant le transbordement vers les voies ferrées, les voies navigables, la voie maritime et la voie terrestre de même que le matériel roulant adéquat.

La même volonté d'encourager la multimodalité est poursuivie par la politique du RTE-T pour la période 2014-2020. Les nouvelles orientations RTE-T prévoient ainsi la réalisation d'un

323 Décision n°1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *Ibidem.*

324 Décision n° 1346/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 modifiant la décision n° 1692/96/CE en ce qui concerne les ports maritimes, les ports de navigation intérieure et les terminaux intermodaux ainsi que le projet n° 8 à l'annexe III, JO L 185 du 6.7.2001, p. 1–36.

réseau multimodal à deux niveaux constitué d'un réseau global et d'un réseau central[325]. Le réseau global viendra compléter le réseau central et a vocation à améliorer la desserte des régions. C'est donc à ce titre qu'il contribue au développement territorial des régions éloignées du réseau central. Ce dernier est composé de corridors et permettra de mettre en place un réseau très efficace de transport de marchandises et de personnes en considérant les temps de trajets les plus rapides et en exploitant les infrastructures déjà existantes. Il comprend des axes et des nœuds d'une importance capitale pour les flux de transport au sein du marché intérieur et entre l'UE, ses voisins et d'autres parties du monde. Il est déterminé en fonction des trajets qui dégagent peu d'émissions et doit également achever les liaisons manquantes en réduisant les goulets d'étranglement et en utilisant des combinaisons multimodales[326]. L'établissement d'un réseau central permettra de soutenir la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE[327].D'ailleurs, l'Union estime que les futurs réseaux de transport devront garantir un accès satisfaisant aux régions de l'ensemble de l'Europe, ce qui constitue l'une des conditions essentielles du renforcement de la cohésion territoriale[328].

Les AdM, composante du RTE-T, sont ainsi tantôt considérées comme un moyen de promotion du transport maritime à courte distance et tantôt comme un élément d'aménagement du territoire participant à l'amélioration de la cohésion territoriale.

[325] Le coût du développement des infrastructures de l'Union a été estimé à plus de 1 500 milliards d'euros pour la période 2010-2030 pour l'intégralité des réseaux de transport des États membres de l'Union. L'achèvement des ré seaux transeuropéens de transport nécessitera environ 500 milliards d'EUR d'ici à 2020, dont 250 milliards d'euro s seraient requis pour finaliser les liaisons manquantes et éliminer les goulets d'étranglement sur le réseau central . Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion e n Europe COM(2011) 665 final du 19 octobre 2011.

[326] Cet objectif du nouveau RTE-T est prévu par le « Connecting Europe Facility ».

[327]Consultation sur la future politique du RTE-T ; document de travail de la Commission, COM(2010) 212 final d u 04 mai 2010.

[328] Avis du Comité des régions sur « Un avenir durable pour les transports: vers un système intégré, convivial et f ondé sur la technologie», 2010/C 141/07.

2. Le rôle du réseau transméditerranéen de transport dans l'objectif de cohésion territoriale

La volonté politique de développer une relation de coopération privilégiée avec les pays du bassin méditerranéen n'est pas nouvelle. La Communication sur le développement d'un réseau transméditerranéen de transport (RTM-T) du 24 juin 2003[329] visait déjà à donner une meilleure définition des enjeux de ce réseau, de ses caractéristiques et de la prise en considération des contraintes inhérentes à son développement, qu'il s'agisse des préoccupations de sécurité, de sûreté ou de financement.Une nécessité urgente de relier les Etats membres avec les nouveaux pays entrants et les pays voisins méditerranéens a donc poussé la Commission à revoir le RTE-T. Comme le souligne les conclusions de la Conférence de 2009 à Naples sur le futur du RTE-T, l'objectif de l'Union est d'encourager la connexion entre le RTE-T et les réseaux non européens, notamment le RTM-T. D'ailleurs, cette volonté est réaffirmée dans la Conférence Ministérielle des Transports du 14 novembre 2013 : *« Les Ministres approuvent le principe de développer le Réseau Trans-Méditerranéen de Transport et sa connexion avec le Réseau Trans-Européen de Transport*».

Parallèlement au développement de la PEV, le RTE-T a donc acquis une dimension extracommunautaire. Elaborée dans le but d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de fractures avec ses voisins, la PEV prend désormais en considération les infrastructures de transport. Comme le rappelle la Communication de la Commissiondu 04 décembre 2006[330] l'extension du RTE-T aux pays voisins constitue l'un des objectifs de la PEV: « *L'amélioration de nos liaisons de transport avec nos voisins a non seulement resserré nos relations avec eux, mais va également promouvoir les échanges*». De même, M. Olli Rehn, membre de la Commission chargé de l'Élargissement, a fait la déclaration suivante : « *l'extension des réseaux transeuropéens aux Balkans et à la Turquie donnera une nouvelle impulsion au développement économique dans la région ».* Véritable moyen d'extension du programme du RTE-T, la PEV a donc incité les Etats méditerranéens à adopter les lignes de conduite de l'Union en matière de transport.

[329] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur le développement d'un réseau eur o-méditerranéen de transport, Bruxelles, le 24.6.2003 COM(2003) 376 final.
[330] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative au renforcement de la politiq ue européenne de voisinage, COM(2006)726 final du 04 décembre 2006.

En méditerranée, l'extension du RTE-T à l'ensemble des pays du bassin est devenue un enjeu capital de la cohésion territoriale afin de relier tous les ports méditerranéens entre eux. Cette préoccupation a toujours existé en matière de transport mais n'avait jamais été véritablement matérialisée. Ce sont les nouvelles orientations communautaires 2014-2020 relatives au développement du RTE-T qui concrétisent juridiquement l'extension du RTE-T aux voisins méditerranéens.

Contrairement aux pays d'Europe centrale et orientale pour lesquels les conférences paneuropéennes de Crête de 1994 et d'Helsinki de 1997 avaient lancé et alimenté la réflexion sur la dimension extérieure du réseau vers l'Est, aucun débat n'avait encore eu lieu sur la dimension méditerranéenne du RTE-T si ce n'est la Déclaration de Barcelone de 1995 ayant mis l'accent sur l'interconnexion des réseaux de transport méditerranéens avec le réseau transeuropéen de transport.

Une première étape qui n'est pas spécifique au bassin méditerranéen mais à l'extension du RTE-T à l'ensemble de ses voisins fut la création en 2004 du groupe à haut niveau sur l'extension des principaux axes de transport transeuropéens aux régions et pays voisins[331]. Cette réflexion, initiée dans le cadre du GHN présidé par Karel Van Miert[332], a débouché vers la fin de l'année 2003 sur une proposition de révision des orientations communautaires pour le développement du réseau à l'intérieur de l'Union européenne élargie. Dans le cadre de l'exercice de planification du réseau par la Commission[333], l'accent est mis sur le transport maritime compte tenu de son rôle central dans un système de transports organisé autour d'une mer semi-fermée. A ce stade, ce sont les prémices de l'extension du RTE-T aux pays méditerranéens. Néanmoins, le concept de réseau transméditerranéen de transport était, jusqu'à

[331]Décision de la Commission C(2004)3618 du 29 septembre 2004 portant création du groupe à haut niveau sur l 'extension des principaux axes de transport transeuropéens aux régions et pays voisins, présidé par l'ancienne vic e-présidente de la Commission Loyola de Palacio.

[332] Le groupe Van Miert, a eu pour mandat principal de dresser la liste des projets prioritaires s'inscrivant dans le cadre des corridors de transport les plus importants pour le trafic international de marchandises dans l'UE élargie . L'interconnexion des réseaux des futurs Etats membres avec le reste de l'Union (dimension Est-Ouest), ainsi qu e des réseaux des nouveaux Etats membres entre eux (dimension Nord-Sud) est l'un des points centraux des trava ux du groupe.

[333] Communication la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le développement d'un réseau euro-méditerranéen de transport, COM(2003) 376 final, du 24 juin 2003.

présent, resté au stade des déclarations politiques. Le travail du GHN a consisté à définir un réseau d'infrastructure de transports en classant les priorités par niveau des plus pertinents au moins pertinents en se basant sur les données du trafic, les prévisions et les scénarii et en éliminant les projets du réseau essentiel qui ne se trouvaient pas sur les axes transnationaux prioritaires parce qu'ils étaient soit trop petits, soit non rentables et manquaient d'engagement national. L'identification des axes de transport les plus importants[334] qui lient l'Union et les pays voisins est primordial dans la définition d'un réseau d'infrastructures. Un axe est considéré internationalement pertinent ou d'importance stratégique future qu'à la condition d'être lié à un corridor du RTE-T existant. Le caractère fonctionnel des axes est établi par rapport aux flux des trafics internationaux et de transit actuels et futurs en prenant en considération leur durée totale (et par conséquent l'économie de temps prévue). En appliquant les critères ci-dessus, cinq axes majeurs susceptibles de relier l'Union avec ses voisins ont été identifiés. En ce qui concerne la Méditerranée, les axes pertinents sont les autoroutes de la mer (nº 1) l'axe sud-est (nº 4) et l'axe sud- ouest (nº 5)[335].

La seconde étape qui ajoute une pierre à l'édifice du projet du RTM-T est incontestablement le programme Euromed[336]appelé également MEDA TEN-T. Celui-ci a dégagé un panorama de l'interopérabilité des services et des infrastructures de transport entre les pays méditerranéens et entre la région méditerranéenne et le reste de l'Union afin de rendre possible une zone de libre-échange euro-méditerranéenne. Son expertise concerne également l'extension du RTE-T à tous les pays MEDA, moyennant le renforcement des connexions maritimes avec, en particulier, l'introduction des AdM. Les différents projets d'Euromed[337] constituent un système d'aide à l'identification des priorités dans un contexte d'extension du RTE-T.

Les objectifs de cohésion économique et territoriale ne pourront être atteints sans le soutien financier des institutions nationales, européennes.

---

[334] Ces axes doivent être multimodaux et comporter une forte dimension paneuropéenne.
[335] Communication la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le développement d'un réseau euro m éditerranéen de transport, COM(2003) 376 final, du 24 juin 2003.
[336] L'expertise a été menée par un consortium formé d'experts provenant de différents organismes et ministères d e pays méditerranéens européens et maghrébins (NESTEAR, NTUA, ICCR, DITS, CETMO, TEDRC, DRTPC, KHAN Consultants, SNED, ARDES, GMC, SITRAM, ISOTHEC, Ministère des Transports et de la Communica tion de Malte, Dar El Omran).
[337] Programmes PART ou DESTIN par exemple.

Section 2) Les instruments indispensables à la réalisation de l'objectif de cohésion

Les programmes de financement communautaire des infrastructures de transport contribuent fortement à la réalisation de l'objectif de cohésion économique et territorial. En effet, le développement des réseaux de transport constitue un véritable moteur de croissance économique et d'aménagement territorial auxquels contribuent le fonds de cohésion, le fonds structurel FEDER. Ces instruments financiers répondent à des conditions d'affectation strictes auxquels les Etats bénéficiaires doivent répondre (§1).

La coopération entre les Etats méditerranéens se révèle également être indispensable à l'objectif de cohésion parce qu'elle implique l'harmonisation des règles du transport maritime au sein du bassin méditerranéen, la création d'une zone euro-méditerranéenne de libre échange ainsi que l'extension du RTE-T à l'ensemble des pays du bassin méditerranéen. Les mécanismes de coopération favorable à l'objectif de cohésion peuvent être issus de la programmation communautaire ou prendre la forme d'engagement contractuel et doivent être appréhendés selon qu'ils engagent les Etats membres ou leurs voisins méditerranéens (§2).

§1) Les instruments financiers au soutien de l'objectif de cohésion

Les fonds structurels et de cohésion sont indispensables à la cohésion économique et territoriale qu'engendre le développement des infrastructures de transport (A) et soumettent les bénéficiaires à des conditions d'affectations particulières déterminées par la Commission (B).

A. Les instruments financiers de la cohésion en matière d'infrastructure de transport[338]

Le programme du RTE-T exclusivement dédié à la réalisation d'un réseau de transport (1) et le fonds de cohésion dont sa contribution aux transports y est relative (2) financent le réseau d'infrastructures du transport européen, lequel, rappelons le, contribue à la réalisation de l'objectif de cohésion au sein de l'Union. Le FEDER a également permis le développement du système de transport européen (3).

1. Le RTE-T, une contribution dédiée au développement des infrastructures de transport

Ce sont ensemble le règlement du 11 décembre 2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport[339] et le règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le « Mécanisme pour l'interconnexion en Europe-MIE»[340] qui réunissent les conditions d'attribution du financement du RTE-T en matière de cohésion.

Afin de pouvoir bénéficier de financements au titre du RTE-T, les projets d'AdM doivent répondre à l'objectif de cohésion et être reconnus d'intérêt commun. Il est requis que ces projets aient un impact important mesuré au niveau du corridor. En principe, les financements accordés au titre du RTE-T concernent les infrastructures, les aides au démarrage pour les frais d'investissement[341]. Les infrastructures visées sont les infrastructures portuaires, les infrastructures d'accès terre-mer, les voies navigables, les canaux. Les équipements englobent les systèmes électroniques de gestion logistique, la sûreté, la sécurité, les équipements douaniers et administratifs, de même que les équipements de déglaçage et de dragage. La proposition de financement s'adresse aux Etats membres et doivent concerner au moins deux Etats membres.A titre d'exemple l'appel à proposition multi-annuel de 2012 du programme

[338] Cf. annexe 4.
[339] Règlement n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *Ibidem.*
[340] Règlement n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013
établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n°913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n°680/2007 et (CE) n°67/2010, JO L348/ 129 du 20.12.2013.
[341] Ces aides sont strictement encadrées et ne doivent pas violer les articles 88 et 89 du Traité relatifs aux aides d'Etat. Elles ne doivent pas entrainer sur les marchés concernés des distorsion de concurrence qui nuirait à l'intérêt commun.

RTE-T [342] qui a pour objectif financer des projets prioritaires dans le secteur du transport[343] octroie des subventions aux AdM d'un montant indicatif de 80 millions d'euros.

Il est cependant curieux que les régions soient absentes des propositions de projet. Ce point est d'ailleurs soulevé par les régions maritimes qui déplorent leur rôle de second degré et souhaitent être concertées pour les projet d'AdM et pouvoir lancer également des appels d'offre. De plus, elles regrettent ne pas être associées aux prises de décisions qui concernent l'aménagement de leur territoire[344].

2. Le Fonds de cohésion, une contribution relative au développement des infrastructures de transport

Le TFUE[345] prévoit la création du fonds de cohésion dans le but de contribuer à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui du réseau transeuropéens en matière d'infrastructure des transports qui rappelons le contribue à l'objectif de cohésion. Le fonds de cohésion contribue ainsi aux investissements relatifs au RTE-T ainsi qu'aux systèmes de transport à faibles émissions de carbone. Les projets financés par le fonds de cohésion en ce qui concerne le réseau de transport transeuropéen doivent être conformes aux orientations adoptées par la décision n° 661/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport[346]. Dans un souci de concentration des efforts, la priorité devrait être accordée aux projets d'intérêt commun.

L'arrivée de nouveaux Etats membres a creusé les écarts de développement contribuant, de ce fait, à renforcer les objectifs de cohésion. A l'origine, la politique de cohésion économique et

[342] Appels à propositions dans le cadre du programme de travail pluriannuel 2012 en vue de l'octroi de subventio ns dans le domaine du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) pour la période 2007-2013 (Décision C(2012) 1574 de la Commission, modifiée par la décision C(2012) 8508 de la Commission (2012/C 368/08).
[343] C'est-à-dire les tronçons transfrontaliers et les projets visant à supprimer des goulets d'étranglement.
[344] V. note technique de la CPRM de septembre 2004.
[345] Article 171 et 177 du TFUE.
[346] Décision n°661/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport. JO L 204, 5.8.2010, p. 1–129.

sociale a été instaurée pour cofinancer[347] des actions en faveur des régions en difficulté ou rencontrant des retards de développement. Au fil des programmes européens la notion de pays en retard de développement a été précisée et les pays bénéficiaires plus nombreux :

- Concernant la période 2000-2006 les régions ultrapériphériques étaient visées par la politique de cohésion c'est-à-dire les moins accessibles ou dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. A ce titre, les Etats membres riverains du bassin méditerranéen comme l'Italie du sud, la Grèce, le Portugal et l'Espagne en ont bénéficié.

- Le programmation 2007-2013 vise à harmoniser les économies entre les régions ultrapériphériques et les régions développées. Il est à noter qu'il est mis fin au zonage automatique afin de favoriser les projets de développement plutôt que des régions spécifiques.

- La programmation 2014-2020 a introduit la mention de zones méritant une « attention particulière »[348]. Lesdites régions visées sont les zones rurales, les zones où s'opère une transition industrielle ainsi que les régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. La plus grande avancée en la matière est l'adaptation du niveau de soutien au niveau de développement de chaque Etat membre. Tous les Etats membres seront désormais éligibles au financement de la cohésion selon des taux variant en fonction de leur PIB. Ainsi, les régions en retard de développement dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union, les régions en transition dont le PIB est entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'Union et les régions plus développées dont le PIB est supérieur à 90% de la moyenne de l'Union pourront bénéficier d'un cofinancement de leurs projets en matière, notamment, d'infrastructures de transport. L'Union a d'ailleurs accordé 26,3 milliards pour les transports et les Etats membres favorables aux projets d'AdM pourront, à ce titre, réclamer le soutien de l'Union à hauteur du taux de financement variable selon la moyenne du PIB du requérant.

[347] Les montants réservés à cette politique sont passés de 69 milliards de francs pour 1988-1993 à 168 milliards d e francs pour 1994-1999, puis à 213 milliards d'euros pour 2000-2006, et enfin à 347 milliards d'euros pour 2007 -2013. Les transferts vers les régions en retard de développement atteignaient 143 euros par an et par habitant po ur la période 1989-1993, puis 187 € pour la période 1994-1999, ont culminé à 217 € en 2000-2006 pour redescen dre à 167 € en 2007-2013. Pour la période 2014-2020, le montant s'élève à 351,8 milliards d'euros.
[348] Articles 174 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ce sont le règlement de la Commission du 8 décembre 2006[349] et le règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le « Mécanisme pour l'interconnexion en Europe-MIE»[350] qui réunissent les conditions d'attribution du financement de la cohésion. Premier poste de dépense de l'Union les investissements issus du fonds de cohésion ont permis une meilleure interconnexion entre les réseaux de transport ferroviaires, terrestres et maritimes. Le fonds de cohésion peut financer des actions s'inscrivant dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport, notamment les projets prioritaires d'intérêt européen définis par l'Union. Plus précisément, il finance les grands projets d'infrastructures des Etats membres de plus de 10 millions d'euros et les études connexes afin de rapprocher les Etats membres et leurs actions en matière de transport et d'environnement. Il n'est pas véritablement dédié aux infrastructures de transport et ne constituent pas en soit un instrument incontournable du financement des AdM mais peut y contribuer dans des cas très particuliers que nous venons d'énoncer : - faire partie des Etats de la cohésion ou désormais selon le PIB du requérant - concerner des projets dont le montant est supérieur à 10 millions d'euros.

3. Le FEDER, une contribution relative au développement des infrastructures de transport

Parmi les fonds structurels qui poursuivent l'objectif de cohésion territoriale et qui sont susceptibles de financer des infrastructures de transport, le fonds européen de développement régional (FEDER) est celui qui assure le financement du cabotage en portant sur les grandes infrastructures et équipements connexes. Le règlement relatif au fonds européen de développement régional du 5 juillet 2006[351] organise son intervention financière sous des priorités thématiques qui reflètent les objectifs de convergence, de compétitivité régionale et emploi et coopération territoriale européenne.

[349] Règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n o 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional.
[350] Règlement n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013, *Loc.cit.*.
établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n°913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n°680/2007 et (CE) n°67/2010, JO L348/ 129 du 20.12.2013.
[351] Règlement CE N° 1080/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de dévelo ppement régional et abrogeant le règlement (CE) no 1783/1999.

Le FEDER finance des actions visant à réduire l'écart entre les niveaux de développement des régions européennes et à rattraper le retard des régions les moins favorisées en accordant une attention particulière aux spécificités territoriales. Les Etats membres et les régions[352] peuvent donc y prétendre. La région Méditerranéenne a d'ailleurs bénéficié de financementsissus du FEDER au profit d'infrastructures de services d'AdM[353].

L'intervention du FEDER a ainsi contribué de manière significative au développement du système de transport européen durant la période 2007-2013. Celui-ci est notamment axé sur le développement de l'intermodalité et les liaisons transfrontalières. Les transports ont représenté 28 % du budget total du FEDER, soit 34 milliards d'euros. Cette contribution est importante puisque 100 000 km de route et 4 000 km de voies ferrées ont été construits ou réhabilités dans l'Union grâce au fonds, ce qui représente 24 % de l'extension du réseau autoroutier et 13 % de l'extension du réseau ferroviaire à grande vitesse réalisées entre 2007 et 2013. Le soutien financier du FEDER a permis de faciliter les mouvements de biens et de personnes entre les États membres et à l'intérieur de ceux-ci et ainsi favoriser le développement économique et social des régions. Le programme opérationnel (P.O) FEDER en région PACA pour la période 2014-2020 consacre un effort très important à la problématique de la transition en concentrant 11% du fonds au soutien du déploiement de modes de transport durables. Le PO se canalise sur la promotion des stratégies de développement à faibles émissions de carbone pour tous les types de territoires ainsi que l'augmentation du report modal vers les transports durables.

B. Les mécanismes d'affectation des fonds européens au développement des infrastructures de transport

[352] A la différence du Fonds de cohésion où seuls les Etats membres peuvent y prétendre.
[353] Document de mise en œuvre du programme opérationnel du FEDER pour la région PACA, période 207-2013.

L'affectation des fonds de cohésion est dictée par deux règles fondamentales : le principe d'attribution des postes de dépenses de l'Union (1) et le principe de bonne gestion financière des Etats membres (2).

1. L'attribution des postes de dépense en matière de transport

Les 28 États membres de l'Union bénéficient de la politique de cohésion à l'aide de trois fonds. Le fonds européen de développement régional, le fonds de cohésion et le fonds social européen, représentent plus d'un tiers du budget global de l'Union. La politique de cohésion a déjà financé 4 700 km d'autoroutes et 1 200 km de liaisons ferroviaires à grande vitesse. Dans les pays de la cohésion, 77 % des autoroutes et quelques 56 % des liaisons ferroviaires à grande vitesse ont été cofinancées par la politique de cohésion. Peuvent venir s'ajouter des aides d'Etat et des aides communautaires. En complément de ces instruments, des financements provenant de fonds contractuels[354] européens peuvent venir soutenir des projets de transport favorables à l'objectif de cohésion. Afin d'accroître l'effet de levier recherché par le cofinancement européen, les fonds doivent être mieux coordonnés entre eux. Ainsi, pour favoriser les synergies, les propositions de règlements pour la période 2014-2020 proposent une approche stratégique commune aux fonds de la politique de cohésion. En pratique, un contrat de partenariat est élaboré par chaque Etat membre et conclu avec la Commission. Ce document de nature stratégique décline au niveau national les politiques de cohésion, de développement rural et de la pêche. Il fixe donc les grandes orientations des 4 fonds concernés et sera rédigé en coopération avec les partenaires.

La combinaison des instruments de financement de la politique de cohésion n'est pas toujours aisée pour les Etats membres et les entreprises et présente des limites budgétaires. En effet, en pratique, il est vain de tenter d'inciter l'Union au déblocage de nouveaux fonds européen en

[354] Accords de partenariat entre l'Etat bénéficiaire et l'Union.

faveur des Etats membres car il s'agirait d'une vision trop optimiste en temps de crise économique. A ce titre, il convient d'éclaircir les instruments économiques de cohésion et d'en comprendre leurs limites afin de les utiliser à bon escient et non de créer de nouveaux mécanismes financiers qui viendraient accentuer l'illisibilité des outils existants. D'une part, parce que l'Union européenne essaie actuellement de sortir les Etats membres de la crise économique et que les budgets se référant au transport conservent leur plafond maximum d'investissement et que, d'autre part, la tendance européenne actuelle n'est pas à l'ouverture de crédits supplémentaires mais plutôt à la suppression de ces derniers. En effet, la Cour des comptes[355] de l'Union vient de demander à la Commission de supprimer le programme Marco Polo venant financer les AdM. A ces limites budgétaires auxquelles se heurtent les projets d'AdM, il convient également de rappeler qu'en cas de déficit excessif d'un Etat membre le bénéfice des fonds européens, tous confondus, est suspendu.

Les conditions d'attribution de fonds au titre de la cohésion reposent sur la volonté de transférer les ressources des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres. Ainsi, certains pays méditerranéens bénéficiaires du fonds de cohésion, comme l'Espagne ou la Grèce, peuvent être financés à hauteur maximum de 85% de leurs dépenses publiques[356] en matière d'infrastructures de transport. Exceptionnellement, les études préparatoires et les mesures d'appui technique[357] peuvent être financées à 100 % du coût total. Cependant, le total des dépenses ainsi effectuées ne doit pas dépasser 0,5 % de la dotation totale du fonds. Concernant le cumul des aides, les postes de dépenses des projets ne peuvent pas bénéficier du fonds de cohésion et d'un autre fonds structurel en même temps. Le soutien du fonds de cohésion, des fonds structurels et des autres aides communautaires ne peut dépasser 90 % des dépenses totales d'un projet.

[355] Rapport spécial de la Cour des Comptes européenne n°3 de 2013 : « Les programmes Marco Polo ont-ils contribué efficacement au transfert du trafic routier vers d'autres modes de transport ?».

[356] Cependant, à partir du 1er janvier 2000, le règlement précise que ce taux pourra être diminué pour tenir compt e des éventuelles recettes générées par le projet, ainsi que de l'application du principe "pollueur-payeur". Dans le s cas de projets générateurs de recettes, à savoir, les infrastructures dont l'utilisation implique des charges directe ment supportées par les utilisateurs, et les investissements productifs dans le secteur de l'environnement, la Com mission tient compte des recettes générées pour calculer le concours du Fonds de cohésion; Règlement (CE) n° 1 164/94 du Conseil, du 16 mai 1994, instituant le Fonds de cohésion.

[357] Le financement des études techniques du fonds de cohésion doit être distingué du financement d'une assistanc e technique à hauteur de 6 millions d'euros par le programme Meda Mos II.

A titre d'exemple de financement par le fonds de cohésion de projet d'infrastructures portuaires améliorant les interconnexions des voies de communication et des transports, nous pouvons citer l'agrandissement du port de Barcelone. Ce projet, aujourd'hui achevé, a été financé par la Commission européenne, au titre du fonds de cohésion, à hauteur de 277,2 millions d'euros sur un montant total de 523 millions d'euros. Les travaux ont ainsi permis de doubler la surface d'eau abritée, la faisant passer de 374 à 793 hectares, et d'étendre la surface terrestre afin d'y aménager de nouveaux quais et terminaux. Avec cet agrandissement, le nouveau port compte désormais 29 709 mètres linéaires de quais, une capacité qui lui permet notamment d'accueillir de nouvelles lignes maritimes d'AdM ainsi que de renforcer sa position de porte d'entrée du sud de l'Europe pour les marchandises en provenance d'Extrême-Orient. Ces travaux ont ainsi contribué à l'objectif de cohésion territoriale.

2. Le principe de bonne gestion financière des Etats membres en matière de transport

La Cour des comptes de l'Union rappelle à de nombreuses reprises que l'affectation des fonds de la politique de cohésion aux infrastructures de transport doit poursuivre le principe de bonne gestion financière. Cette dernière a constaté dans son rapport spécial de 2012[358] que seuls 11 de ces 27 projets financés par le fonds de cohésion et les fonds structurels répondaient efficacement aux objectifs de la politique des transports. De plus, certaines installations étaient inachevées ou inutilisées et d'autres nécessitaient des investissements supplémentaires avant de pouvoir être utilisées de manière efficace. C'est à ce titre que la Cour des comptes de l'Union recommande à la Commission de conditionner l'octroi des aides à l'objectif de cohésion pour la période 2014-2020 à l'existence d'une stratégie globale de développement portuaire à long terme (fondée sur une évaluation des besoins) pour l'ensemble des ports des régions concernées. La Cour des comptes incite également les Etats membres à mettre davantage l'accent sur l'efficacité des projets en encourageant les autorités de gestion à utiliser des indicateurs de résultats et des indicateurs d'impact en effectuant des contrôles sur place et en

[358] Rapport spécial n°4 de la Cour des Comptes de l'Union de 2012 : « Le recours aux fonds structurels et au Fon ds de Cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes : un investissement effic ace ?

introduisant le principe de la subordination des financements de l'Union à des obligations de résultats.

Les mécanismes de contrôle d'affectation des fonds issus de l'objectif de cohésion représentent un gage d'efficacité de la politique de cohésion. D'ailleurs, le Commissaire à la politique régionale Paweł Samecki souhaite *« qu'un cadre juridique plus clair et plus fort permette à la Commission et aux États membres de garantir le bon fonctionnement du système de contrôle de la politique de cohésion dans la perspective d'atteindre les normes exigées par le contribuable de l'UE et contrôlées par le Parlement européen* »[359]. Le système de contrôle des dépenses reposent ainsi sur les deux grands acteurs de l'Union, les Etats membres et la Commission :

- Les États membres sont les principaux responsables du contrôle des dépenses liées aux programmes financés par l'Union. Les niveaux de contrôle au sein des Etats membres doivent être indépendants les uns des autres. Il existe trois niveaux de contrôle. Les organismes correspondants dans chaque programme sont l'autorité de gestion, l'autorité de certification et l'autorité d'audit. Le système de contrôle multiniveaux est fondé sur des responsabilités clairement définies pour chaque acteur.

- La Commission quant à elle joue un rôle de surveillance des Etats membres. Elle est chargée de veiller à ce que les dépenses respectent les priorités et les règles financières convenues. Cette responsabilité lui incombe en vertu du traité CE concernant la bonne exécution du budget[360]. Deux de ses services sont principalement chargés de surveiller les dépenses associées à la politique de cohésion : la direction générale de la politique régionale et la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances.

[359] « Système de contrôle de la politique de cohésion », publication de la Commission européenne DG politique r égionale, Avant-propos de Monsieur Paweł Samecki, Commissaire à la politique régionale et de Monsieur Vladi mir Špidla, Commissaire chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances 2009,

[360] Art. 274 du Traité CE : « *La Commission exécute le budget, conformément aux dispositions des règlements pr is en exécution de l'article 279, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière* ».

Si les Etats membres ne respectent pas l'affectation des fonds de cohésion ceux-ci s'exposent à des sanctions. Le non-respect des règles ou des conditions de financement communautaire entraîne l'inéligibilité des dépenses ou la qualification de dépenses irrégulières. Le bénéficiaire peut être contraint à rembourser le montant perçu, selon la nature et la gravité de l'irrégularité. Si l'État membre ne corrige pas l'irrégularité ou ne résout pas la défaillance du système, la Commission peut appliquer une correction financière par décision formelle. Ce type de décision entraîne toujours une diminution nette des financements octroyés.

Certaines irrégularités en matière d'affectation de fonds structurels et de cohésion ont d'ailleurs été constatées. Le rapport spécial de la Cour des Comptes de 2012 relatif au cofinancement des infrastructures de transport dans les ports maritimes[361]en a fait état en évaluant l'efficacité de 27 projets d'infrastructures portuaires ayant bénéficié de l'assistance financière du FEDER ou du fonds de cohésion, ainsi que la gestion de ces dépenses par les États membres. A l'issu de ce rapport, la Cour des Comptes a relevé que seuls 11 des 27 projets audités répondaient efficacement aux objectifs de la politique des transports. Certaines installations portuaires étaient inachevées, d'autres étaient inutilisées et d'autres encore nécessitaient des investissements supplémentaires avant de pouvoir être utilisées de manière efficace. Deux des projets audités poursuivaient des objectifs ne s'inscrivant pas dans le cadre de la politique des transports ou de la description fournie dans le programme opérationnel au titre duquel ils avaient été financés.

La question de l'efficacité de la politique de cohésion a toujours été latente. Néanmoins, le rapport de la DG REGIO[362] démontre que l'aide financière accordée aux pays bénéficiaires de la cohésion a des effets positifs sur les économies des pays contributeurs (non bénéficiaires des fonds de cohésion)[363]. Le rapport estime à 28 % les « *fuites* » des fonds structurels versés aux pays de la cohésion (Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie)

[361] Rapport spécial de la Cour des Comptes numéro 4 de 2012 : « le recours aux fonds structurels et aux fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes : un investissement efficace ? .
[362] Beutel Jörg, The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006, DG Regio – Commis sion européenne, 2002.
[363] Toutefois, de 2003 à 2006, la construction de la deuxième phase d'un port commercial a été cofinancée à Augusta en Italie. L'infrastructure a été achevée en 2006, mais le port reste inutilisé car ni le trafic conteneurs ni le trafic RoRo attendus ne se sont matérialisés (cofinancement: 3,8 millions d'euros).

vers les autres États membres pendant la période 2000-2006, sous forme d'importations. Ces retombées positives s'expliquent à la fois par l'obligation faite aux régions bénéficiaires de ne recourir qu'à des fournisseurs européens et par le fort degré d'interdépendance commerciale. Les services des AdM reliant les Etats méditerranéens de la cohésion (Bulgarie, Chypre, Espagne Grèce, Malte,Slovénie) entre eux ou avec les Etats membres non bénéficiaires participent alors aux objectifs de cohésion et au développement du RTE-T.

§2) Le processus de coopération au soutien de l'objectif de cohésion

Les programmes successifs des périodes 2007-2013 et 2014-2020 ont repris l'objectif de coopération[364]dans le cadre de la politique de cohésion[365]. Dans le domaine du transport, la coopération permet notamment d'assurer une meilleure interopérabilité des réseaux de transport entre les Etats et partant, d'assurer le rééquilibre des disparités économiques et territoriales. Les mécanismes de coopération peuvent être issue de la programmation communautaire ou prendre la forme d'engagement contractuel (A) et doivent être appréhendés selon qu'ils engagent les Etats membres de l'Union ou leurs voisins méditerranéens (B).

A. Les mécanismes programmatoires et contractuels de coopération

La programmation de l'Union en matière de coopération est un outil politique indispensable à l'objectif de cohésion (1) de même que certains instruments contractuels de coopération (2).

[364] Les objectifs de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 sont au nombre de trois : convergence, co mpétitivité régionale et emploi et coopération territoriale. L'objectif de coopération territoriale fut repris par la pr ogrammation 2014-2020.

[365] Règlement (CE) n°1083/2006 du Parlement et du Conseil européen du 11 juillet 2006 portant dispositions gén érales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abr ogeant le règlement (CE) no 1260/1999.

1. Les instruments programmatoires en matière de coopération

La politique régionale issue de l'objectif de cohésion territoriale constitue les prémices d'une politique d'aménagement du territoire. Pour certains Etats, l'aménagement du territoire est synonyme de droit du sol et donc *a fortiori* de souveraineté étatique relevant de la compétence exclusive des Etats. C'est pourquoi certains Etats membres expriment une certaine défiance à l'égard de l'aménagement du territoire issue de la politique de cohésion territoriale. Afin de détourner ces difficultés et de rassurer les Etats membres, l'Union propose de mettre en œuvre une coopération interrégionale en matière d'aménagement du territoire par le biais d'une approche intégrée. Celle-ci s'articule autour d'une coordination horizontale à l'échelle des territoires pour mettre en synergie les diverses politiques sectorielles et une coordination verticale entre les différents niveaux, y compris européens.

Par ailleurs, la gestion des fonds est plus ou moins centralisée selon les pays, c'est-à-dire que les régions sont plus ou moins impliquées dans la rédaction des orientations stratégiques nationales. Dans la mesure où la mise en œuvre des fonds structurels est territorialisée, elle nécessite un travail de coopération au niveau vertical entre les différents niveaux d'intervention et horizontal au niveau de chaque territoire. En ce sens, elle a encouragé la constitution de réseaux et de partenariats entre organisations qui coopéraient peu. Les programmes de mise en réseau d'information entre les Etats membres constituent un excellent instrument de capitalisation et d'échange d'expériences. Ces programmes peuvent permettre la constitution d'une banque de données d'expériences dans plusieurs domaines et notamment en matière de transport durable. Par exemple, le programme INTERREG 4C pour la période 2007-2013 a financé la mise en réseau d'informations et d'expériences en matière d'innovation et d'environnement (transport durable) comprenant notamment un volet coopération transfrontalière le long des frontières terrestres et maritimes des Etats membres et un volet coopération transnationale afin de favoriser le développement durable.Ces partenariats constituent de véritables leviers pour le partage des connaissances. Il n'en reste pas moins que la mobilisation et la coordination des différents niveaux de pouvoir et d'institutions de même

que la prise en compte des intérêts des différentes organisations restent un défi majeur dans de nombreux territoires[366].

La gouvernance des fonds est ainsi caractérisée par une gestion partagée entre plusieurs niveaux d'intervention et par le principe de partenariat. Il s'agit d'un mode de coordination non contraignant, basé sur l'échange et les bonnes pratiques, permettant la mise en place d'objectifs, d'indicateurs communs et un suivi des objectifs. Dans la mesure où les Etats membres conservent leurs compétences en matière territoriale, l'intervention européenne ne peut être qu'incitative, les Etats membres ne disposent pas de moyens pour contraindre à renforcer l'efficacité de leurs interventions ce qui limite les effets de l'engagement de l'Union européenne.

2. Les instruments contractuels de coopération

Deux instruments contractuels en matière de coopération peuvent permettre de satisfaire l'objectif de cohésion :les contrats de partenariat et les conventions tripartites d'objectifs.

Un contrat de partenariat peut être conclu entre un Etat membre et la Commission. Ce document de nature contractuel décline au niveau national les politiques de cohésion. Il fixe donc les grandes orientations des 4 fonds concernés. Il est rédigé en coopération avec les partenaires et inclut notamment une analyse des disparités et des besoins de développement au niveau national (diagnostic) au regard des objectifs de la Stratégie Europe 2020 et du programme national de réforme ainsi que des enjeux nationaux et les résultats attendus pour chacun des thèmes d'intervention des fonds. Les autorités nationales et régionales se réfèreront à ce cadre pour élaborer des *contrats de partenariat* avec la Commission, lesquels *prévoiront des investissements stratégiques et des objectifs basés sur des indicateurs arrêtés d'un commun accord entre les partenaires du niveau national et régional et la Commission.*

[366] GUYET R. ; « Les politiques de cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne », *CERISCOP E Pauvreté*, 2012.

Le recours à des contrats tripartites[367] engage certaines autorités subnationales à mettre en œuvre des actions précises[368] en vue de réaliser des objectifs assignés par la législation de base de l'Union ou, à une moindre mesure, par les orientations de la politique européenne. Ils permettent de prendre en compte la diversité des territoires et de renforcer le rôle des collectivités territoriales. Certains Etats membres souhaitent qu'une approche contractuelle implique le respect du principe fondamental de la responsabilité unique des Etats devant la Communauté européenne en matière d'exécution des politiques.

Deux types de contrats tripartites d'objectifs peuvent ainsi être conclus entre la Commission, les Etats membres et les autorités territoriales (locales ou régionales) :

- Les contrats tripartites d'objectifs, pour décrire des contrats passés entre la Communauté européenne, représentée par la Commission, un Etat membre et des autorités régionales et locales en application directe du droit communautaire dérivé à caractère contraignant (règlements, directives ou décisions).Dans ce cas, une disposition contractuelle sera destinée à rappeler que l'Etat membre où s'exécute le contrat tripartite est seul responsable vis-à-vis de la Commission de la bonne exécution du contrat et par conséquent justiciable d'un éventuel recours en manquement au titre de l'article 226 du Traité. Ce type de contrat est, notamment, intéressant lorsqu'il s'agit d'engager les Etats membres qui doivent respecter une directive environnementale comme par exemple la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins[369].

- Les contrats tripartites d'objectifs, pour décrire les accords passés entre la Commission, un Etat membre et des autorités régionales et locales en dehors d'un cadre communautaire contraignant. C'est à ce titre que l'on pourrait envisager ce type de contrat pour engager les Etats membres à s'astreindre aux objectifs de la politique de cohésion. Sur la base du volontarisme étatique, cet outil apparaît un excellent outil d'effectivité. Ces types de contrats permettraient de mieux prendre en compte les spécificités régionales en matière de cohésion et inciter les Etats membres à respecter les objectifs communautaires.

[367] Communication de la Commission du 11 décembre 2002 - Un cadre pour des contrats et des conventions tripartites d'objectifs entre la Communauté, les États et les autorités régionales et locales, COM(2002) 709 final.
[368] Soit dans le cadre de l'exécution d'un acte législatif, soit en simple référence à un objectif communautaire.
[369] Directive UE/2012/33 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999 /32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins.

Néanmoins, les conventions tripartites n'ont pas reçu l'effet escompté et, à ce jour, ce mécanisme contractuel n'est presque pas utilisé[370]. Plusieurs obstacles vont à l'encontre de la mise en œuvre de ces conventions. D'une part, elles ne peuvent être envisagées que dans le respect des systèmes constitutionnels des Etats membre et d'autre part lorsqu'elles présentent un intérêt dans la mesure où il peut être fait l'économie de mesures horizontales. Ensuite, la politique de cohésion relève d'un domaine à fort impact territorial dont la prise en compte des contextes locaux est requise et pour laquelle les Etats manifestent une certaine défiance relative à l'ingérence de l'Europe en matière d'aménagement territorial.

Malgré sa faible utilisation par les Etats membres, le Comité des Régions a rappelé en juillet 2003 l'importance stratégique de ces conventions dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne[371]. Ce dernier évoque ce dispositif de contractualisation des objectifs communautaires et rappelle que la fixation de contrats d'objectifs permet d'accroître la cohésion territoriale et la flexibilité des politiques à fort impact territorial, en simplifiant les mécanismes législatifs européens et nationaux. Le Comité des Régions approuve d'ailleurs les propositions de la Commission européenne visant à impliquer directement les collectivités régionales en véritable partenariat avec leurs villes et leurs collectivités locales dans la définition des objectifs, la gestion des fonds communautaires et le suivi des résultats.

Différents acteurs pourraient prendre parties à ces conventions[372]. D'ailleurs la politique maritime est un domaine qui se prêterait bien à la mise en œuvre de contractualisation tripartites. La pérennisation des relations de la Commission avec leurs régions maritimes permettrait ainsi une meilleure coopération entre les Etats membres et ses régions. A ce titre il est concevable de s'interroger sur une forme de contractualisation au niveau d'un bassin maritime entre l'Europe, les Etats et les régions riveraines[373].

[370] La première convention tripartite d'objectifs a été signée entre la Commission européenne, l'Etat italien et la r égion de Lombardie dans le domaine de la mobilité durable.
[371] Livre blanc « Gouvernance européenne » du 25 juillet 2001, COM(2001) 428 final.
[372] Note technique du secrétariat général de la CRPM, élément de compte rendu de la réunion de brainstorming s ur la politique maritime européenne, 6 juillet 2009, Açores (Faial).
[373] Note technique du secrétariat général de la CRPM, *ibidem*.

En soutien à la politique de cohésion territoriale, les groupements européens de coopération territoriale (GECT) servent également d'instrument contractuel de coopération au niveau communautaire et permettent ainsi une meilleure organisation dans la mise en œuvre des projets d'AdM[374]. Le GECT est un instrument juridique européen qui dote les territoires de la personnalité juridique, ce qui leurs permet, par exemple, d'acheter et de vendre des biens, ou d'engager du personnel. Ces derniers autorisent des groupements coopératifs à mettre en œuvre des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté ou de réaliser des actions de coopération territoriale à l'initiative des États membres. Grâce à ce groupement les autorités françaises disposent d'un cadre juridique adapté à leurs programmes et projets de coopération. Autorisés par un règlement UE depuis le 1er janvier 2007[375], celui-ci autorise les organismes de droit privé à devenir membre d'un GECT à condition qu'ils soient considérés comme des organismes de droit public[376] au sens de la directive du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services[377]. Le GECT finance des projets d'infrastructures de transport qui nécessitent une coopération entre deux Etats ou plus. A ce titre, le GECT est un soutien intéressant au démarrage des AdM. Le GECT peut être constitué de membres issus du territoire d'un seul État membre et d'un pays tiers lorsque l'objet et les missions figurant dans le projet de convention transmis à l'Etat membre entrent dans le champ d'application de la coopération territoriale de l'État membre avec le pays tiers ou d'un programme de coopération territoriale européenne avec le pays tiers ou des relations bilatérales de l'État membre avec le pays tiers.Il pourrait donc, selon les dispositions relatives au GECT, être créé un tel groupement entre un Etat membre et un Etat tiers. Or, à ce jour, aucune application de cet instrument

[374] Installation du GECT Eurorégion Aquitaine-Euskadi du12 décembre 2011 a notamment porté sur les services des AdM.
[375] Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au groupement eur opéen de coopération territoriale (GECT), J.0 L 210 du 31.7.2006.
[376] Article 3, paragraphe 1, point d), du règlement du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au groupement européen de coopération territoriale (GECT), *ibidem*.
[377] Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, JO L 134 du 30.4.2004, p. 114. Directive modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2083/2005 de la Commission, JO L 333 du 20.12.2005, p. 28. Selon l'article 9 de ladite directive un organisme de droit privé peut ainsi être réputé de droit public « lorsque l'activité est financée majoritairement par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public, soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est compose de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public ».

contractuel entre un Etat membre et un Etat tiers n'a pourtant été constatée au sein du bassin méditerranéen.

L'Eurorégion des Alpes-Méditerranée ou celle des Pyrénées-Méditerranée se sont constituées sous la forme d'un GECT afin de se doter de la personnalité juridique. Les actions dans lesquels ces groupements se sont investis sont notamment le transport de marchandises et la promotion du report modal. Plus précisément le GECT de l'Eurorégion des Alpes-Méditerranée travaille sur un projet d'évaluation des éléments déterminants d'une meilleure logistique du transport prenant en considération les AdM, le système portuaire, le transport des marchandises à travers les cols alpins, le système des retroports et l'intermodalité. L'expertise du GECT pourrait alors bénéficier au entreprises de transport maritimes, multimodales, logistiques proposant un service d'AdM.

B. Les processus de coopération méditerranéenne

La coopération euro-méditerranéenne se révèle être indispensable à l'objectif de cohésion parce qu'elle implique, notamment, l'harmonisation des règles du transport maritime au sein du bassin méditerranéen, la création d'une zone euro-méditerranéenne de libre échange ainsi que l'extension du RTE-T à l'ensemble des pays du bassin méditerranéen. Il est d'ailleurs ressorti en substance lors du Conseil spécifique des Ministres des Transports de l'Union 2002 à Gijón[378] qu'il existe de la part des Etats méditerranéens une forte volonté politique de coopérer en matière de transport au niveau régional et transfrontalier afin de relier les corridors et fronts de mer des Etats membres et leur voisinage géographique. En Méditerranée, la coopération est protéiforme car ses régions sont empreintes de diversités et entretiennent des relations de voisinage plus ou moins étroites avec l'Union. La coopération euro-méditerranéenne (1) et internationale des Etats riverains non membres de l'Union (2) permettent, dans une certaine mesure, de satisfaire à l'objectif de cohésion.

[378] Lors de ce Conseil, les Ministres ont insisté sur l'intermodalité du transport maritime à courte distance, en par ticulier l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux de transport maritime et terrestre (ce dernier incluant les routes, les voies ferrées et les voies navigable).

1. La coopération euro-méditerranéenne en matière de transport maritime

Les programmes de coopération transfrontalière des Etats membres méditerranéens (1.1) et de coopération euro-méditerranéenne (1.2) permettent de satisfaire les objectifs de cohésion économique et territoriale à travers des actions favorisant le développement du RTE-T et son extension à la région.

1.1 La coopération transfrontalière des Etats membres méditerranéens

Entre Etats européens, il s'est développé, pour des motifs politiques et non géographiques, une entité régionale. L'approche par bassin est une méthode de coopération satisfaisant la diversité méditerranéenne. D'ailleurs, selon un règlement du 30 novembre 2011[379], les programmes maritimes doivent soutenir l'élaboration de stratégies par bassin maritime en tenant compte des particularités des bassins et sous-bassins maritimes en particulier lorsqu'un échange d'informations et d'expériences entre différents pays existe déjà et que des structures plurinationales opérationnelles sont en place. La stratégie pas bassin se base sur la coopération des acteurs territoriaux et permet alors de satisfaire l'objectif de cohésion territorial.

Le programme INTERREG transfrontalier est l'illustration d'un programme communautaire de coopération selon une approche par bassin maritime qui finance des projets de coopération d'Etats transfrontaliers partageant le même bassin maritime. Parmi les instruments indispensables de coopération en matière de transport maritime, la coordination des projets transfrontaliers se présente comme un élément indispensable aux trajets internationaux.

Le succès des programmes transfrontaliers réside dans leur capacité à s'adapter aux spécificités et besoins des territoires. Le programme ALCOTRA entre la France et l'Italie pour la période

[379] Règlement financier n° 1255/2011 du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le dévelop pement d'une politique maritime intégrée, JO n° L 321 du 5 décembre 2011.

2007-2013[380] est une parfaite illustration de la coopération transfrontalière entre la France et l'Italie même s'il ne traite pas en priorité du transport mais davantage de la compétitivité de ces régions. Le programme dispose d'une enveloppe financière de 237,5 millions d'euros, dont 149,7 millions d'euros à la charge du FEDER au titre de l'objectif de coopération territoriale au sein de la politique de cohésion. Le programme couvre toute la frontière alpine entre les deux pays et présente un intérêt particulier pour les projets de coopération relatifs à l'interopérabilité des réseaux transeuropéens de transport. Sont concernés par le programme ALCOTRA les territoires de niveau NUTS III[381] transfrontaliers ainsi que les sociétés et établissements agissant dans le secteur de la logistique et des transports intermodaux. A ce titre, les entreprises de transport multimodal qui assurent un service de ligne maritime régulière transfrontalier peuvent donc prendre part au programme.

1.2 La coopération entre Etats membres et Etats tiers riverains de la Méditerranée

La déclaration de Barcelone est l'acte fondateur du partenariat entre l'Union et douze pays du Sud de la Méditerranée[382]. Ce partenariat vise à faire de la Méditerranée un espace de libre échange grâce à une meilleure coopération économique et sociale. C'est notamment en cela que ce partenariat permet de satisfaire les objectifs de cohésion économique du bassin méditerranéen. D'ailleurs, la Déclaration de Barcelone rappelle que « *la cohésion économique et sociale entre les rives nord et sud de la Méditerranée constitue un des défis les plus importants à relever dans un futur proche* ».

Depuis la déclaration de Barcelone l'adoption d'accords d'association[383] en vue d'établir une zone de libre-échange euro-méditerranéenne a beaucoup progressé : 11 accords sur 12 sont actuellement signés.

---

[380] Décision C (2007) 5716 du 29 novembre 2007.
[381] Les régions NUTS III se situent le long des frontières terrestres internes, certaines frontières externes ainsi qu e certaines régions le long des frontières maritimes séparées par un maximum de 150 kilomètres.
[382] Algérie, Chypre, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et l'A utorité palestinienne. La Ligue des États arabes et l'Union du Maghreb arabe ont été invités, ainsi que la Mauritan ie en sa qualité de membre de l'UMA.
[383] Majoritairement par le biais d'accords bilatéraux entre l'UE et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée exception faite de la Lybie et de la Syrie.

Dans le cadre du processus de Barcelone, le Forum euro-méditerranéen des transports a été créé en 1998 afin de coordonner les approches communes et élaborer un système de transport régional intégré. Il agit de diverses manières :

- Le Forum agit dans le cadre du programme Euro Med et permet des rencontres entre Etats des 2 rives de la Méditerranée sur des thèmes comme le transport qui, rappelons-le, est un moyen de parvenir à l'objectif de cohésion.
- Ensuite, le Forum organise des conférences ministérielles du transport euro-méditerranéen. La première a eu lieu en 2005 et a permis de déterminer les grandes priorités pour le développement du secteur des transports. C'est d'ailleurs à l'issu de ces conférences que le plan d'action régional pour les transports (PART) pour la période 2007-2013 fut créé. La seconde conférence ministérielle du transport euro-méditerranéen qui s'est tenue le 14 novembre 2013 soutient le développement du Réseau de Transport multimodal Transméditerranéen et notamment le programme MEDA MOS qui encourage la création de meilleures liaisons de transport maritime en Méditerranée en apportant un soutien aux ministères, aux autorités portuaires, aux autorités douanières et aux acteurs concernés du secteur privé.

Concernant le PART pour la période 2007-2013 sollicité par la conférence ministérielle Euro-Méditerranéenne de Marrakech qui cible les pays Méditerranéens rassemblant des Etats membres et des Etats tiers, ce programme constitue une tentative d'intensification de la coopération avec et dans la région méditerranéenne en matière de transport. Le PART comprend une série d'actions dans les différents secteurs du transport (maritime, routier, ferroviaire et aviation civile) et vise principalement la réforme de la réglementation (institutionnelle) ainsi que la planification et la mise en œuvre du réseau d'infrastructure[384]. Plusieurs de ces actions (et surtout celles relatives à la réforme de la réglementation) doivent être mises en œuvre au niveau national mais supervisées au niveau multilatéral avec l'appui technique de la Commission Européenne ou de l'assistance technique et des programmes de jumelage au niveau bilatéral. La réforme de la réglementation est indispensable à la mise en œuvre de la zone euro-méditerranéenne de libre échange permettant de satisfaire à l'objectif de

[384] Ces objectifs ont été repris dans le PART 2014-2020.

cohésion économique dans le bassin méditerranéen. Le PART permet ainsi de mettre en place un réseau d'infrastructures de transport interconnecté qui améliore l'accessibilité des Etats riverains de la Méditerranée et partant, faisant converger les économies.

Concernant le programme MEDA-MOS II, celui-ci a démarré fin 2010(d'une durée de 36 mois) dans le but de promouvoir l'intégration et l'efficacité des liaisons intermodales de transport de marchandises et de transport maritime entre l'Union et les pays partenaires méditerranéens mais aussi entre les pays méditerranéens eux-mêmes. Il incite les pays partenaires à une meilleure coopération afin d'identifier les projets prioritaires permettant de rattacher le RTE-T aux réseaux de transport des pays tiers méditerranéens. Ce dernier est d'ailleurs dédié à l'assistance des AdM au sein des pays méditerranéens. Ce programme est doté d'un budget de 6 millions d'euros pour financer des mesures d'assistance technique. Ce dernier vise à améliorer les axes et les programmes de transport intermodal ainsi qu'à promouvoir une utilisation accrue des voies maritimes lorsque cela est possible. Les projets pilotes ont relié des ports européens et des ports du Sud et de l'Est de la Méditerranée, et servent de modèles de référence. Le projet d'un réseau transméditerranéen de transport se concentre notamment sur la conception et la sélection d'un certain nombre d'AdM pour relier les systèmes de transport méditerranéens de l'est (hors UE) et du sud et le RTE-T. Le projet établit aussi des partenariats novateurs entre les acteurs publics et privés. La coopération euro-méditerranéenne permet ainsi d'analyser quelles sont les interconnexions manquantes permettant de rattacher le RTE-T[385] aux pays voisins méditerranéens.

La PEV a également permis de soutenir des projets associant des pays tiers méditerranéens qui n'ont aucune perspective d'adhésion et des Etats membres. La PEV peut favoriser la convergence économique des Etats des deux rives de la Méditerranée et ainsi aboutir à l'objectif de cohésion. Pour ce faire, la PEV intègre peu à peu les objectifs de cohésion dans ses actions ce qui a notamment abouti à l'octroi du statut avancé à certains pays comme le Royaume du

[385] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 31.1.2007 : « Extension des grand s axes transeuropéens de transport aux pays voisins : Lignes directrices concernant les transports en Europe et da ns les pays voisins », COM(2007)0032 final.

Maroc[386], lequel permet d'ouvrir la voie des programmes communautaires aux pays partenaires de la PEV.

2. La coopération entre Etats tiers méditerranéens

Même si l'objectif de cohésion économique et territoriale est purement communautaire, la tendance politique actuelle dans la région méditerranéenne est de tendre vers les objectifs de la communauté au moyen d'une coopération régionale (2.1) et internationale entre Etats tiers méditerranéens (2.2).

2.1. La coopération régionale des Etats tiers méditerranéens

La coopération régionale prend diverses formes : organismes, processus, conventions et accords. En Méditerranée, il n'est pas fait exception de ce mode protéiforme de coopération qui constitue souvent, à bien des égards, une barrière à une coopération efficace et harmonieuse dont ont besoin les Etats méditerranéens. Un certain nombre de formes de coopération sous-régionale dans le domaine du transport existent déjà, notamment le Groupe des Ministres des Transports de la Méditerranée Occidentale, l'Union du Maghreb Arabe[387] (UMA), le Processus d'Agadir, la zone arabe de libre-échange, la Communauté des Etats Sahélo-sahariens (CEN-SAD) sur la base desquels peuvent se développer, ou sont en voie de l'être, des coopérations dans le domaine des transports et qui à terme participeront à l'objectif de cohésion de ces pays.

Les accords et conventions multilatéraux seraient préférables tant ils sont censés avoir vocation à harmoniser la règlementation du transport international. Néanmoins, leur efficacitéest remise

[386] Maroc-UE: Une analyse juridique, politique et économique préliminaire. Vers un statut avancé dans le cadre d u PEM et de la PEV, PapersIEMed numéro 2, juillet 2007 disponible sur http://www.iemed.org.

[387] Fondée en 1989, l'UMA constitue un cadre de coopération sous-régional global. La Commission européenne a ppelle toutefois à son renforcement et à la mise en place, sous son égide, de coopérations concrètes. Les pays de l 'UMA ont malgré tout signé un accord multilatéral relatif au transport terrestre des voyageurs, des marchandises et de transit en 1990. Les dispositions de cette convention régissent le transport routier des voyageurs et des marc handises entre les pays membres de l'Union du Maghreb Arabe, ainsi que le transit effectué, entre ces pays par de s opérateurs nationaux utilisant des véhicules immatriculés dans l'un des Etats contractants. Une nouvelle conven tion relative au transport routier a été signée le 23 septembre 2009 à Syrte.

en cause du fait du nombre d'Etats parties et *in fine* de la difficulté du processus de ratification. Toutefois, la convention relative au transport terrestre des voyageurs, des marchandises et de transit signée peu après le Traité de Marrakech instituant l'UMA est intéressante à plusieurs égards. Cette dernière ne prévoit aucun contingentement en véhicules ou en tonnage de marchandises, ainsi, les transporteurs des pays de l'UMA peuvent réaliser des opérations de transport en aller-retour en charge sans condition particulière. Les véhicules ne sont soumis à aucun paiement de redevances ou de taxes dans les relations bilatérales entre les pays de l'UMA pris deux à deux. Par ailleurs, la Convention n'impose aucune restriction particulière concernant le transfert financier résultant des activités des transporteurs.

Les accords multilatéraux de coopération offrent un cadre territorial plus étendu néanmoins les accords bilatéraux maghrébins sont préférables car ils sont plus faciles à mettre en œuvre en raison du nombre réduit d'Etats qu'ils engagent. Il ne serait pas intéressant de dresser la liste exhaustive de tous les accords bilatéraux au Maghreb en matière de transport, néanmoins, il convient d'en faire une présentation en faisant ressortir les principaux ayant un impact ou pouvant avoir un impact sur l'extension du RTE-T aux pays tiers méditerranéens.

Tableau : Accords bilatéraux de coopération en matière de transport au Maghreb

Algérie	• Accords bilatéraux avec les Chambres de commerce mixtes de France, Suisse, Allemagne, Lybie.	• Accords bilatéraux relatifs aux transports routiers internationaux avec les gouvernements de Tunisie, Egypte, Espagne, Italie, Niger, Nigeria.Jordanie, Irak, Soudan, Syrie, France, Suisse.	• Conventions de réciprocité d'investissement et de non double imposition avec certains pays.
Maroc	• Accords bilatéraux de libre échange avec les Etats-Unis, la Turquie, Emirats arabes unis, Jordanie, Egypte, Tunisie.	• Accords tarifaires avec l'Algérie, la Guinée, l'Irak, la Lybie, la Mauritanie, l'Arabie Saoudite, le Sénégal	• 16 accords en matière de transport routier international de voyageurs et de marchandises (15 avec l'UE et 1 avec la Suisse).
Tunisie	• 13 accords bilatéraux d'exonération des droits de douanes et des taxes d'effets équivalents avec la Lybie, le Koweit, l'Algérie, la Mauritanie, la Palestine, la Syrie, Soudan, Sénégal.	• Echange de quotas d'autorisations bilatérales garantissant aux transporteurs tunisiens le libre accès des pays signataires.	
Lybie	• Accords bilatéraux de libre-échange avec la Tunisie et l'Italie.		

Mauritanie	• Convention commerciale tarifaire avec l'Algérie et le Maroc.	• Accord commercial avec la Tunisie.

Données : Synthèse des résultats actualisés du réseau REG-MED, Données 2010, Décembre 2011, GTMO.

2.2. La coopération internationale en matière de transport maritime

La particularité géographique de la Méditerranée (mer semi-fermée) est prise en compte par le processus de coopération conformément aux exigences de la Convention de Montego Bay (CMB) de 1982 dans son article 123 qui énonce que « *les Etats riverains d'une mer fermée ou semi fermée devraient coopérer entre eux dans l'exercice des droits et l'exécution des obligations qui sont les leurs en vertu de la convention* ». La coopération doit ainsi permettre de réduire le clivage Nord/Sud traversant la Méditerranée et ainsi aboutir à satisfaire à l'objectif de cohésion.

La convention de Montego Bay considère que pour des mers semi fermées comme la Méditerranée, les directives générales doivent être complétées par une coopération ou une simple coordination entre Etats riverains. Ces rapprochements préconisés par la CMB constituent une forme de régionalisme, ce phénomène est de plus en plus important dans l'élaboration du droit international positif. Aujourd'hui, il existe manifestement plusieurs conventions ou accords, en application de l'article 123 de la CMB, incitant à la coopération méditerranéenne, néanmoins, il est regrettable que des accords de coopération à proprement parler soient si peu nombreux : la Convention de Barcelone et l'accord RAMOGE relatif à la

coopération en matière de gestion intégrée du littoral en Méditerranée[388]. Les directives incitatives de la CMB auraient semblé plus efficaces si les pays méditerranéens les avaient unanimement ratifiées, or, seulement 60% des pays riverains les ont ratifiée. En effet, aujourd'hui la Turquie, la Syrie, le Liban, l'Israël, l'Albanie, la Libye, le Maroc n'ont pas procédé è cette ratification.

La Convention FAL de l'OMI relative à la facilitation des échanges et des transportsconstitue un autre exemple de convention impliquant, dans une certaine mesure, la coopération internationale en matière de transports. Cette dernière implique que les Etats signataires adoptent des formulaires identiques dans lesquels sont précisées les formalités auxquelles les navires doivent se conformer lorsqu'ils font escale dans les ports. L'uniformisation des règles internationales par le biais d'une meilleure coopération permet donc d'accroître les échanges commerciaux maritimes et contribuent indirectement à l'objectif de cohésion des Etats d'un même bassin. Néanmoins, tous les Etats méditerranéens n'utilisent pas la convention FAL. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, lors de la Conférence Ministérielle sur le Transport, à Bruxelles, du 14 Novembre 2013 relative au Plan d'Action Régional de Transport pour la région méditerranéenne, les ministres ont suggéré de mettre en œuvre les recommandations de la Convention OMI FAL, découlant des modifications apportées en 2005, aux Etats qui n'avaient pas ratifié la Convention comme le Maroc[389] et la Turquie[390].

En dehors du prisme régional auquel nous nous sommes attelés dans les paragraphes précédents, il existe un type de coopération qui pourrait également s'appliquer à la région méditerranéenne. En sortant du clivage Nord/Sud nous pouvons citer la coopération entre les pays en voie de développement et les pays développés en matière de commerce maritime. C'est à ce type de coopération que la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) s'attache en souhaitant rééquilibrer les échanges commerciaux mondiaux. Elle participe dès lors à la réduction des disparités économiques et à l'objectif de cohésion. Elle dispense une assistance technique adaptée aux besoins des pays en

[388]Lettre adressée à Monsieur le commissaire général Jean-Loup VELUT : « Montego Bay et la Méditerranée ».
[389] Au Maroc, la Conventon FAL-OMI serait seulement appliquée dans le port de Tanger MED.
[390] La Turquie a adopté un règlement interne en 2010 visant à introduire les formalités IMO- FAL. La procédure de ratification de la convention est en cours au sein de l'Assemblée Générale du Parlement.

développement. D'ailleurs, la CNUCED est à l'origine de la convention de 1974 portant code de conduite des conférences maritimes qui vise à garantir un fonctionnement plus équilibré des conférences entre les intérêts respectifs des armateurs et des chargeurs, ainsi qu'entre les pays développés et les pays en voie de développement.

La politique du transport maritime a donc associé, à travers la suprématie du transport maritime au regard des exigences de développement durable ainsi que des objectifs de cohésion auxquels elle participe, le droit de l'environnement et le droit du transport. De cette association est issu le concept d'AdM qui tente de proposer un transport plus durable tout en conservant les attributs d'un transport compétitif.

Titre 2) Les autoroutes de la mer, un concept associant droit du transport et droit de l'environnement

Une des priorités retenues par la politique des transports est en effet de trouver une solution à la saturation du réseau routier. Le transport maritime à courte distance et le service des AdM offrent des performances environnementales tout à fait satisfaisantes ; il est par conséquent essentiel d'encourager son utilisation, notamment à travers l'autodéclaration environnementale qui permettrait d'informer les acteurs du transport et les consommateurs des avantages énergétiques du transport maritime. Cela étant, une utilisation plus systématique de la voie maritime a pour conséquence une augmentation des risques en mer. Certaines voies maritimes tels les détroits subissent déjà un encombrement notable. Suite au naufrage de l'Erika, la Communauté a réagi à travers des mesures contraignantes.

Ainsi, tout en conservant l'objectif de développer le marché unique, le Traité de Maastricht souligne l'importance d'une croissance durable respectueuse de l'environnement dans laquelle s'inscrit le concept d'AdM, de l'amélioration de la sécurité maritime ainsi que de la réalisation du RTE-T et de son extension aux pays Méditerranéens. (Chapitre 1).

La mise en œuvre de projets de transports durables innovants entraîne des coûts importants qu'il faut envisager. La taxation des pollueurs et la rétribution financière aux acteurs du transport non pollueurs permettraient de financer une part importante du coût financier du transport vert. Néanmoins, le volontarisme financier des investissements privés a un rôle prépondérant et ne peut être remplacé par un système de financement exclusivement basé sur le financement public (Chapitre 2).

Chapitre 1) La réalisation des objectifs environnementaux par les autoroutes de la mer

La promotion du transport maritime à courte distance et *a fortiori* du concept innovant d'AdM a pour objectif de réduire la pollution atmosphérique en supprimant les goulets d'étranglement terrestres et ainsi augmenter l'utilisation des voies maritimes en matière de fret. Rappelons d'ailleurs que les effets négatifs du transport entrainent, outre des dommages environnementaux, des coûts estimés à 1% du PIB européen[391].Le transport maritime permet de diminuer par moitié le coût énergétique d'un transport terrestre. Le bilan environnemental des AdM offre donc des avantages énergétiques nettement plus importants que les coûts qu'elles engendrent et constituent, à ce titre, un transport que l'on peut qualifier de durable. Même si l'accroissement des échanges commerciaux maritimes entraine une augmentation de la pollution par ce secteur, les mesures préventives et correctives de lutte contre la pollution dans les eaux méditerranéennes permettent de contribuer à l'objectif de sécurité maritime en matière environnemental et ainsi de rendre le fret maritime encore plus durable (section 1).

L'intérêt énergétique de certains services de transport tels que les AdM pourrait donc être promu à travers l'information environnementale du consommateur ou de l'utilisateur de ces services. L'objectif poursuivi par les déclarations environnementales consiste à encourager l'utilisation de services ayant des impacts environnementaux négatifs moindres. En l'espèce, les allégations environnementales relatives aux services des AdM permettraient d'informer les consommateurs et les utilisateurs du service dans quelle mesure le transport maritime permet une économie d'énergie par rapport au transport terrestre. Le coût énergétique du transport n'est que très rarement pris en compte dans le cycle de vie d'un produit alors qu'il constitue la cause majeure de l'appauvrissement des ressources énergétiques. De nombreuses entreprises de transport et de distribution qui utilisent la voie maritime afin d'acheminer les marchandises pourraient communiquer sur l'avantage énergétique que procure le transport maritime et ainsi promouvoir le service des AdM et *a fortiori* le développement durable. L'autodéclaration comparative est l'allégation environnementale la plus appropriée au service des AdM car elle

[391] Voir le rapport final du projet UNITE. Les coûts environnementaux englobent les coûts liés à la pollution de l 'air, au bruit et au réchauffement planétaire. Projet «*Unification of accounts and marginal costs for Transport Eff iciency*».5ème programme cadre– RDT dans le domaine des transports. Novembre 2003. www.its.leeds.ac.uk/UNI TE.

est peu coûteuse et libre d'emploi à la condition que certaines exigences soient respectées (Section 2).

Section 1) Les autoroutes de la mer, une réponse à l'impératif de développement durable

Le concept d'autoroutes de la mer est né de la volonté de mettre en œuvre un mode plus durable de transport de marchandises. C'est d'ailleurs avec le Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers»[392] que l'Union affirme la prédominance du transport maritime au regard du principe du développement durable.

Les AdM présentent donc des avantages énergétiques incontestables par rapport aux autres modes de transport. Sur un même trajet, ces dernières économisent près la moitié du coût énergétique en CO^2 par rapport à un trajet terrestre. Le concept d'AdM fut d'ailleurs pensé afin de relancer les activités de transport intermodal avec tronçon maritime et constitue à ce titre une réponse à l'impératif de développement durable. Un accroissement des échanges maritimes commerciaux devrait normalement être constaté[393]. Or, cette situation entraine un risque de pollutions atmosphériques et marines qu'il est nécessaire d'encadrer afin d'assurer la durabilité de ce mode de transport (§1). Toutefois, les performances énergétiques des AdM ne sauraient suffire à elles seules pour conclure que nous sommes en présence d'un transport durable. Il est également nécessaire que les AdM évoluent dans des eaux sûres. Les mesures preventives de lutte contre l'insécurité maritime relatives aux navires et à leurs inspections ainsi que les mesures correctives de lutte contre la pollution lors d'un évènement de mer contribuent également à rendre le transport maritime plus sûr et *a fortiori* les services d'AdM plus durables (§2).

[392] Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers » Bruxelle s, le 7.6.2006 COM(2006) 275 final.
[393] Le transport maritime représente aujourd'hui 90% du commerce extérieur et 40 % du commerce intérieur de l' Union.

§1) Le bilan environnemental du service des AdM en Méditerranée

Malgré la pollution qu'entraîne un intense trafic maritime, le service des AdM présente des performances énergétiques qui peuvent influencer les chargeurs (A). Néanmoins, la hausse de la mobilité et des échanges maritimes générant des gaz à effet de serre[394] ainsi que les évènements de mer successifs de l'ERIKA en 1999, du IEVOLI SUN en 2000 et du PRESTIGE en 2002 sont venus rappeler que le trafic maritime et le transport de substances polluantes constituent également un risque important pour l'environnement. La navigation en mer pollue et les navires rouliers[395] ne font exception. C'est pourquoi, il convient de déterminer quelles sont les formes de pollution auxquelles participent les AdM et ainsi pouvoir envisager les moyens de prévention et de répression qui existent en ce domaine (B).

A) Les performances énergétiques des autoroutes de la mer

Le transport intermodal présente des avantages énergétiques évidents car il réduit tant que possible les passages terrestres dans la chaîne de transport au profit de la voie maritime (1). Pour autant, il convient d'analyser si le service des AdM, qui constitue une application concrète du transport intermodal avec report, peut être qualifié de transport durable (2).

1. Le transport intermodal, un transport durable ?

La lecture de l'article 2 du TUE couplé à l'article 70 du TUE donne à la Communauté l'objectif de développement durable en matière de politique commune des transports. C'est notamment en matière de fret que les enjeux du développement durable semblent les plus importants car le déséquilibre des parts modales du transport se creuse davantage en défaveur des modes les plus respectueux de l'environnement.

[394] Les gaz contribuant à l'effet de serre sont notamment : le dioxyde de carbone (CO2), les hydrofluorocarbures (HFC), le méthane (CH_4) et le protoxyde d'azote (N_20)
[395] Cf. glossaire.

Le transport intermodal est un excellent outil de report modal du fret terrestre vers la voie maritime. Il a d'ailleurs permis de détourner 600 000 poids lourds traversant chaque année la métropole Nice Côte-d'Azur sans s'y arrêter et réduit donc l'empreinte carbone des transports[396]. Le transport intermodal est aujourd'hui un objectif de la politique commune des transports mais il n'a pas toujours été inscrit comme tel. Celui-ci a pour objectif de *rééquilibrer la répartition entre les différents modes de transport grâce à une politique volontariste de la promotion des transports ferroviaires, maritimes et fluviaux*[397].

Afin de répondre aux exigences environnementales de Kyoto en matière de réduction des émissions de GES, notamment dans les régions montagneuses ou à fort potentiel de saturation en raison d'infrastructures manquantes, la Communauté a réagi au moyen de politiques visant à un report modal des transports terrestres vers les autres modes plus respectueux de l'environnement tels que la politique de libéralisation du rail, les orientations communautaires du RTE-T, le programme Marco Polo et le concept d'AdM. La promotion du transport intermodal apparaît dans les orientations du Livre blanc de 2001 « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix»[398] suivi par le Livre blanc de 2011 « Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources » ainsi qu'au sein de l'initiative « une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » présentée dans le cadre de la stratégie «Europe 2020»[399] et au sein du nouveau plan 2011 d'efficacité énergétique de la Communauté[400]. Néanmoins, le bilan à mi-parcours du Livre blanc de 2001a reconnu qu' *« une concurrence internationale renforcée,*

[396] Règlement (CE) n° 336/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2006, relatif à l'application d u code international de gestion de la sécurité dans la Communauté et abrogeant le règlement (CE) n° 3051/95 du Conseil, J.O L 64 du 4.3.2006.
[397] Livre blanc du 23.03.2011 « Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un systèm e de transport compétitif et économe en ressources » COM(2011) 144 final.
[398] Livre blanc, présenté par la Commission le 12 septembre 2001: « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix », COM/2001/370 final.
[399] Livre blanc COM(2011) 144 final, *ibidem*.
[400] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social europ éen et au Comité des régions. Plan 2011 pour l'efficacité énergétique, COM (2011) 109 final.

mais aussi une croissance économique plus faible que prévue, ont rendu plus complexe la mise en œuvre d'une mobilité durable »[401].

La politique européenne des transports a donc pour objectif d'offrir des services de mobilité durableen incitant de nouveaux modèles de transport tels que les AdM conçus pour amener à destination des marchandises et des passagers au moyen « de combinaisons de modes les plus efficaces en termes de coûts économiques et environnementaux et également, d'optimiser les performances des chaînes logistiques multimodales, notamment en recourant davantage à des modes de transport plus économes en énergie[402] ». Le programme Marco Polo dédié au soutien financier des AdM vise également l'objectif de transport intermodal en favorisant les modes les plus respectueux de l'environnement. Comme le souligne le Livre blanc de 2011, *l'enjeu vise à faire de l'intermodalité une réalité compétitive et économique viable, notamment par la promotion des AdM.*

A l'échelle méditerranéenne c'est le programme communautaire de promotion du transport intermodal MEDA TEN-T qui constitue la politique de référence en la matière. Il définitles principaux corridors de transport méditerranéen en mettant l'accent sur les liaisons de transport maritime à courte distance en tant que segment d'une chaîne intermodale et permet ainsi d'identifier quels sont les projets prioritaires. Ce programme incite le report modal de la route vers le transport ferroviaire et maritime en soutenant le développement des infrastructures intermodales ainsi que les fréquences et l'attractivité du transport maritime afin que les transporteurs utilisent le moins possible les voies terrestres. Seuls les échanges d'Est en Ouest de la Méditerranée sont concernés par le report modal vers des modes plus respectueux de l'environnement. Pour autant, les lignes maritimes régulières reliant la rive nord de la rive sud de la Méditerranée « *représentent un « potentiel inexploité » et ont vocation à remplacer les autoroutes terrestres, soit pour éviter la saturation des corridors routiers, soit pour accéder à des pays séparés du reste de l'UE par la mer*»[403].

[401] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 22.06.2006 : « Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent - Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne », COM(2006)0314 final.
[402] Plan 2011 pour l'efficacité énergétique, COM (2011) 109 final, *ibidem.*
[403] Rapport européen VAN MIERT établi par la Commission chargée des Transports et de l'Energie du 27 juin 2003 sur le transport intermodal.

Concrètement, l'objectif est de transférer 30% du transport routier de marchandises vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou la navigation d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050, avec l'aide de corridors de fret efficaces et respectueux de l'environnement. Le programme du RTE-T dans lequel s'inscrit les AdM a mis en évidence quels étaient ces corridors de transport multimodaux et les a identifié comme prioritaires.La commission rappelle d'ailleurs régulièrement le rôle environnemental du RTE-T : *« L'interconnexion des RTE-T favorise le développement durable*[404].Le programme du RTE-T est donc un moyen de parvenir à satisfaire les objectifs de la politique commune des transports en matière de report modal et du droit de l'environnement.

2. Le service des AdM, un transport durable ?

La notion de transport durable[405] reprend les trois piliers traditionnels du développement durable. Le transport durable doit *ainsi « contribuer à la prospérité économique, au bien être social, et ce sans nuire à l'environnement et à la santé de l'homme »*[406]. La définition de la notion de transport durable par le Centre de Transport Canadien est plus précise : le transport durable doit « *permettre de répondre aux besoins en transport des personnes et des collectivités et ce en toute sécurité et de façon à respecter la santé des humains et des écosystèmes, ainsi qu'avec équité parmi les générations et entre celles-ci ; être abordable et efficace, offrir le choix du mode de transport et appuyer une économie dynamique ; restreindre les émissions et les déchets afin de respecter la capacité de la planète d'absorber ceux-ci, réduire au minimum la consommation des ressources non renouvelables, réutiliser et recycler les composants employés et réduire au minimum l'utilisation du sol et la production de bruit* ». Cette définition intègre ainsi la notion d'équité au sein de la définition du transport durable que la Conférence Européenne des Ministres Transport n'avait pas évoquée en 1991.Un système de transport durable doit donc non seulement assurer les différentes finalités économiques du transport mais

[404] Le bateau zéro émission de carbone est une innovation de taille. Innovation technologique d'abord, de la part d'une entreprise locale. C'est en effet le chantier naval STX (Lanester) qui a mis au point un procédé qui permett ra à l'Ar vag Tredan (le bateau électrique, en breton), d'assurer une liaison non-stop de 6h à 20h
[405] Les marques Sojasun, Sojade, Vrai font parties du groupe.
[406] Elle est apparue en 1991 lors d'une réunion de la Conférence Européenne des Ministres Transport.

également respecter le pilier social et le pilier environnemental du développement durable. Le concept même de transport durable implique de créer des conditions de croissance économique qui ne porte pas préjudice à l'environnement[407].

A première vue, le service des AdM présente les caractéristiques d'un transport durable. Il contribue à l'économie des ressources énergétiques, il encourage la qualification des métiers de la mer et incite à l'investissement financier en développant un marché économique nouveau. Pour autant, s'agit-il d'un transport durable ? Il convient de se référer aux éléments d'évaluation proposés par le programme de l'OCDE en matière de transport durable.

L'OCDE souhaite qu'une évaluation systématique des effets environnementaux soit présentée pour les programmes de transport. En ce qui concerne les préconisations techniques, les évaluations devraient viser à présenter de façon systématique tous les effets favorables et défavorables pertinents relatifs :

- à la santé
- à l'environnement
- à la sécurité

L'OCDE précise que pour chaque analyse il convient de présenter les effets quantifiés du programme de transport dans la mesure du possible ou sinon en en donnant une description qualitative transparente. Nous évaluerons successivement quels sont les effets des AdM sur l'environnement, la santé et la sécurité.

Les effets sur l'environnement des services des AdM

- Les effets favorables[408]

Les AdM répondent aux objectifs du protocole de Kyoto en matière de réduction des émissions de GES car elles permettent de désengorger les axes terrestres en offrant la possibilité d'un

[407] CEMT 1991.
[408] Ou les effets positifs du report modal sur l'environnement car l'on ne peut à proprement parler d'effets favorables sur l'environnement car le transport maritime, à l'instar des autres modes de transport, pollue également l'environnement.

important report modal vers des modes plus durables et donc une réduction des émissions de gaz à effet de serre[409].Par exemple, le report modal de la terre vers la mer entre la France et l'Espagne par les AdM s'élève à 100 000 poids-lourds par an soit 3% du trafic circulant chaque année à l'Ouest des Pyrénées. L'autoroute A8 qui relie la France au Nord de l'Italie connaît un trafic d'environ 1400 véhicules par an dans les deux sens. En moyenne 2 250 000 véhicules en 2008 ont été enregistrés. En Italie, une étude récente de la *Rete Autostrade Méditerranée* a mis en évidence l'augmentation de l'offre intermodale en Italie. Entre 2007 et 2009, l'utilisation du transport intermodal route-mer a ainsi permis d'économiser 411 millions d'euros. Cette économie s'est faite par la diminution du parcours routier de plus de 500 000 poids lourds. Entre 2007 et 2009, les AdM italiennes ont ainsi transportées 44 millions de tonnes de marchandises. Afin de lutter contre le nombre croissant de poids lourds qui traverse chaque jour la frontière italienne, la métropole Nice Côte d'Azur et Gênes ont signé un protocole de partenariat qui porte notamment sur les autoroutes de la mer et le transport ferroviaire[410].Ce projet vise ainsi à détourner une grande partie des 600 000 poids lourds qui traversent chaque année ces territoires sans s'y arrêter.

Le report modal, associé à l'amélioration des performances environnementales des navires, entraînera une diminution des émissions de gaz à effet de serre proportionnelle au nombre de poids lourds dont le trafic aura été évité. Les performances environnementales du transport maritime sont nettement supérieures à la route, tout particulièrement s'agissant des émissions de dioxyde de carbone et de monoxyde de carbone. Elles sont plus nuancées lorsqu'on prend en considération les émissions d'oxyde d'azote et de dioxyde de soufre. Le transport maritime à courte distance consomme généralement moins d'énergie que le transport terrestre. Il n'empêche que presque tous les navires marchands se meuvent au moyen de moteurs à combustion de sorte qu'ils émettent effectivement des polluants dans l'air.

[409] Avis du Comité économique et social européen sur la « Politique européenne des transports dans le cadre de l a stratégie de Lisbonne après 2010 et de la stratégie de développement durable », avis exploratoire de 2010.
[410] environ 560 km de trajet maritime entre les deux points.

Prenons un exemple permettant de comparer le coût énergétique d'un trajet terrestre avec un trajet maritime :

- Trajet Barcelone – Gênes en Remorque

1030 km en 10h00 hors temps de repos[411].
Une remorque utilise 104.5g de CO^2 par tonne-km
Bilan environnemental = **107,6 kg** de CO^2 par tonne-km.

- Trajet Barcelone – Gênes en Navire RoRo

667 km en 26h00 sans temps de repos. Transport non accompagné. Un navire RoRo utilise 82g de CO^2 par tonne-km.
Bilan environnemental = **54,6 kg** de CO^2 par tonne-km.

Le trajet par voie maritime permet donc de diminuer par deux le cout énergétique du transport de marchandises entre Barcelone et Gênes. Il présente des avantages énergétiques incontestables par rapport au fret terrestre. Néanmoins, il convient à cela d'ajouter les coûts externes environnementaux du transport maritime afin d'évaluer le coût global du transport tels que la congestion, le bruit, les accidents, les infrastructures et autres nuisances particulières à chaque mode de transport. De nombreux rapports universitaires ont évalué les coûts externes du transport de marchandises et tous s'accordent sur le même point, les études révèlent que le transport maritime présente des externalités négatives moins importantes que le transport terrestre[412].

- Les effets défavorables

Les émissions des navires comprennent des polluants atmosphériques, des gaz à effet de serre et des substances qui appauvrissent la couche d'ozone[413]. Ces émissions comportent des risques pour la santé humaine et l'environnement. Les émissions de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote des navires sont à l'origine des dépôts acides qui peuvent être nocifs pour l'environnement. Les émissions d'oxyde d'azote et de composés organiques volatiles

[411] 10h00 de conduite exigent 10h00 de repos. Le temps de traversée aller revient à 20h00 temps de repos compris
[412] Rapport final, INFRAS, Université de Karlsruhe, Zurich**,** Octobre 2011.
[413] Note de Synthèse N° 133 Mars 2011 Transport maritime et développement durable : Une conciliation pas toujours aisée.

contribuent à la formation d'ozone troposphérique et contribuent à l'eutrophisation pouvant nuire à l'environnement. Les émissions de dioxyde de carbone contribuent au changement climatique[414]. Egalement, le développement des infrastructures portuaires découpe et réduit les espaces naturels et maritimes, participe à l'imperméabilisation des sols, au bétonnage des zones côtières et menace ainsi l'existence d'animaux et de plantes sauvages du littoral.

Les effets sur la sécurité

- Effets favorables

Au-delà des bénéfices environnementaux, la diminution du trafic terrestre permet également de diminuer le nombre d'accidents[415], ce qui représente des bénéfices sociaux mais aussi des économies financières (coût des assurances par exemple). Elle permet, en outre, une amélioration des conditions de circulation (diminution des embouteillages) ainsi qu'une baisse des nuisances sonores**.**

- Effets défavorables

L'augmentation de la circulation maritime des navires rouliers augmente la fréquence des situations accidentelles. Les naufrages ou avaries en mer peuvent causer de nombreuses pollutions : les marchandises dangereuses embarquées sur les navires rouliers coulent dans les fonds marins, le fond de cale contenant du gasoil lors d'un naufrage constituent une pollution pour l'environnement marin.

Les effets sur la santé

La pollution constitue un danger immédiat pour la santé, mais a également un effet qui s'amplifie au fil des années. De fortes émissions de CO^2, principal gaz à effet de serre sont à

[414] Les émissions de soufre sont plutôt issues des carburants utilisés par l'industrie dont la teneur en soufre est en core relativement élevée et qui dégagent donc, lorsqu'ils sont brûlés, des oxydes de soufre. Suite à ces émissions, on ne note pas, dans la région méditerranéenne de phénomènes d'acidification comparables à ceux rencontrés en Europe centrale et du Nord. Néanmoins, ces émissions doivent être suivies car, outre leurs conséquences en term es d'acidification des sols et d'eutrophisation, elles sont suspectées de générer d'importants problèmes de santé : inflammation des bronches et affections pulmonaires essentiellement.

[415] La catastrophe de l'accident du tunnel du Mont Blanc fut un élément déclencheur et provoqua de vives réactions politiques notamment l'identification des goulets d'étranglement comme projets prioritaires.

l'origine de maladies cardiovasculaires et respiratoires. Le monoxyde de carbone provient d'une combustion imparfaite du carburant des navires. Il représente un danger pour la santé et est suspecté de générer des inflammations et des affections pulmonaires sévères. Certaines personnes à risques[416] sont les plus concernées par la pollution atmosphérique. Pour celles-ci, la pollution peut favoriser des maladies respiratoires, en aggraver certaines, et parfois même précipiter le décès.

Le service des AdM présente donc un rendement énergétique nettement supérieur au transport terrestre. Néanmoins, cet avantage énergétique n'est rentable que sur une courte distance[417]. Le coût économique, en raison du temps de trajet maritime sur une longue distance, est trop élevé et ne présente pas d'avantage financier pour les acteurs du transport. Pour cette raison, le service des AdM est une très bonne alternative au tout route tant au niveau financier qu'environnemental et présente toutes les caractéristiques d'un système de transport durable sur une courte distance.

B. Le coût énergétique des autoroutes de la mer

Malgré les avantages énergétiques que présentent les AdM, à l'instar de tous les modes de transport, le transport maritime pollue. Les pollutions maritimes sont définies par l'Organisation Maritime Internationale comme *l'introduction dans l'environnement marin par l'homme, directement ou non, de substance ou d'énergie générant des effets néfastes sur l'environnement ou susceptibles d'affecter la santé humaine, les activités halieutiques, les sites, les aménagements et l'utilisation de l'eau de mer*[418]. Nous distinguons deux types de pollutions maritimes : atmosphériques (1)[419]et marines (2)[420].

[416] Les enfants, les personnes âgées, les grands fumeurs, les malades du cœur ou des poumons.
[417] Rapport final, INFRAS, Université de Karlsruhe, Zurich**,** Octobre 2011.
[418] Informations recueillies sur le site www.imo.org.
[419] Emanation par les cheminées des navires.
[420]Substances liquides nocives, chute à la mer de la cargaison contenant des substances toxiques ou rejets de déch ets domestiques.

1. Les pollutions atmosphériques

Le transport maritime ne constitue pas une source majeure de pollution de l'air. Néanmoins, presque tous les navires marchands sont mus par des moteurs à combustion de sorte qu'ils émettent effectivement des polluants dans l'air[421].

Un des principaux impacts du transport sur l'environnement, tous modes confondus, concerne les émissions de polluants dans l'atmosphère. Le principal instrument juridique international visant à lutter contre le changement climatique en matière de lutte contre la pollution atmosphérique est le protocole de Kyoto[422]. Dans le cadre de ce protocole, la Communauté européenne s'est engagée à réduire de 8% ses émissions de gaz à effets de serre. Néanmoins, les transports maritimes et aériens sont exclus du protocole de Kyoto. Cependant, les parties inclues dans l'annexe 1, c'est à dire les pays développés, sont incités à poursuivre leurs efforts de réduction d'émissions de gaz a effet de serre[423].

Les polluants atmosphériques du transport maritime sont issus des émanations des cheminées des navires. De ces pollutions atmosphériques nous pouvons distinguer les émissions agissant sur l'air et celles contribuant directement à l'effet de serre. Les polluants atmosphériques issues des cheminées des navires et contribuant à la dégradation de la qualité de l'air sont :

- Le monoxyde de carbone : il provient d'une combustion imparfaite du carburant.

- Les oxydes d'azote : ils proviennent de la combustion de combustibles fossiles et sont formés à haute température par combinaison de l'azote et de l'oxygène de l'air dans la chambre de combustion des moteurs thermiques.

- Les composés organiques volatils : ils comprennent des composés carbonés, des

[421] Ce phénomène se produit dans deux situations distinctes ; lorsqu'ils se déplacent et lorsqu'ils se trouvent à qua i (pour la lumière, le chauffage, la ventilation, etc.). Pour les bateaux qui naviguent en haute mer, les émissions re jetées dans les ports sont plus préoccupantes que les rejets émis en mer, parce qu'elles sont plus à même d'affecte r les populations riveraines ; en mer bien entendu la question ne se pose pas.

[422] Signé le 11 décembre 1997 lors de la 3e Conférence des Parties à la Convention (COP 3) à Kyoto, il est entré e n vigueur le 16 février 2005.

[423] Précisément l'article 2.2 du Protocole de Kyoto mentionne que les Parties de l'annexe I doivent chercher à lim iter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre non réglementées par le Protocole de Montréal provenant des combustibles de soute utilisés dans les transports maritimes, en passant par l'intermédiaire de l'OMI.

composés carboxyles et des hydrocarbures aromatiques polycycliques en phase gazeuse, émis à l'échappement.

- Les particules : elles résultent, d'une part, d'une combustion incomplète du carburant et du lubrifiant et, d'autre part, de phénomènes d'usure et de frottement. Les filtres actuels des pots d'échappement retiennent une partie des particules.

- Métaux : ils sont présents dans les huiles et les carburants.

A la différence du protocole de Kyoto qui ne vise pas principalement la pollution induite par les transports maritimes, l'annexe VI de la convention internationale MARPOL 73/78 pour la prévention contre la pollution marine par les navires, entrée en vigueur le 19 mai 2005, réglemente l'émission de polluants dans l'atmosphère par les navires. Cette dernière fixe les taux maximum d'émissions d'oxyde d'azote provenant de moteurs diesel, la teneur autorisée en soufre du carburant[424], la qualité du mazout, les émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone, les incinérateurs, les émissions de composés organiques volatils et les certificats internationaux de prévention de la pollution de l'air[425].

En juillet 2011, le Comité pour la protection de l'environnement marin de l'OMI a adopté une résolution rendant obligatoire, à partir de janvier 2013, l'application d'un index d'efficacité énergétique pour les nouveaux bateaux, ainsi qu'un plan de gestion d'efficacité énergétique pour tous les navires en activité. Il sera également mis en place des zones de contrôle d'émissions au sein des espaces maritimes concernés. Cette réglementation contraint les armateurs à changer les moteurs des navires ou leur carburant. Ces transformations sont coûteuses pour l'industrie maritime et soulèvent de nombreux problèmes d'adaptation par les Etats membres, notamment, en raison du manque de site d'approvisionnement en carburant propre (GNL). L'innovation industrielle dans le secteur maritime va jouer un rôle important dans les mutations entrainées par la réglementation internationale. Il a d'ailleurs déjà été commercialisé des navires qui récupèrent les matières polluantes qu'ils dégagent (*Fast Oil Recovery System),* des *compacteurs multi chambres(trisélectif des déchets, suppression des*

[424] Le taux de soufre dans les carburants sera ainsi progressivement réduit de 3,5% à 0,5% en 2020 en fonction de la zone maritime concernée.
[425] Les armateurs doivent s'assurer que tous les navires de 400 GT et plus ont un Certificat International de Préve ntion de la Pollution de l'Air.

incinérateurs de bord), des moteurs équipés d'une propulsion hybride à injection électronique (diminution des consommations de carburant et d'huile de respectivement 3 % et 25 %), des safrans à bord orienté (meilleur hydrodynamisme du navire et réductions de la dépense énergétique et des rejets de CO^2) et le recours au cold ironing 6 (réseau public d'électricité à la place des moteurs auxiliaires)[426].

2. Les pollutions marines

Le transport maritime représente une menace pour l'environnement, à la fois sur les voies d'eaux intérieures et, sur l'Océan. On compte six sources principales d'effets nocifs : L'évacuation ordinaire par les navires de l'eau de lest et du fond de cale contenant des hydrocarbures, la décharge de résidus solides non biodégradables dans l'Océan, les rejets accidentels d'hydrocarbures et de substances toxiques ou de cargaisons dans les ports ou en cours de chargement, les émissions dans l'atmosphère des sources d'énergie des navires, la construction et l'exploitation des canaux à l'intérieur des terres et des ports, ainsi que les effets nocifs écologiques imputables à l'introduction d'espèces exogènes transportées par les navires.

La directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »[427] qui fut adoptée en 2008 afin de réaliser ou de maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020 constitue le texte de référence en la matière. Celle-ci conduit les États membres de l'Union à prendre les mesures nécessaires pour réduire les impacts des activités sur ce milieu.

Deux types de pollutions marines peuvent être induites par l'exploitation d'un navire roulier : la pollution opérationnelle et accidentelle. *La pollution opérationnelle résulte du rejet de déchets produits à bord du navire comme des ordures, des eaux usées, des eaux de cales souillées et l'eau de nettoyage des citernes ainsi que les gaz d'échappement des moteurs et les*

[426] GALLAIS BOUCHET A. : « Transport maritime et changement climatique, influences réciproques et dynami ques d'adaptation ». Le *cold ironing* nécessite des adaptations terrestres, le réseau public d'électricité devant être renforcé, Annexe n°86 de l'ISEMAR, Transport et commerce mondial, 2011.

[427] Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 « stratégie pour le milieu marin, t ransposée en droit français dans le code de l'environnement aux articles L 219-9 à L 219-18 et R 219-2 à R 219-1 et s'applique aux zones sous souveraineté ou juridiction française, divisées en 4 sous-régions marines : la Manc he-mer du Nord, les mers celtiques, le golfe de Gascogne, la Méditerranée occidentale.

émissions de ventilation des citernes (2.1). La pollution accidentelle peut résulter de la perte de la cargaison ou des carburants à la suite d'un échouement, d'une collision et d'accidents mineurs survenant à bord du navire, la pollution accidentelle est aléatoire (2.2)[428].

2.1. Les pollutions opérationnelles des navires rouliers

Lors de son exploitation, un navire roulier s'expose à divers risques de pollution opérationnelle (a) que les conventions internationales encadrent à travers des mesures préventives (b) et répressives (c).

a) Les risques de pollutions opérationnelles

Les navires rouliers utilisés pour assurer les services d'AdM peuvent causer des pollutions pétrolières, il s'agira de pollution opérationnelle[429]. Pour les navires pétroliers il s'agira de pollutions accidentelles. La pollution opérationnelle des navires rouliers est celle qui est causée par des rejets illicites d'hydrocarbures pendant l'exploitation courante des navires, que ce soit pour le transport de marchandises ou de passagers, ou par les rejets de déchets produits à bord du navire comme les ordures, les eaux usées, les eaux de cale souillées et l'eau de nettoyage des soutes ainsi que les gaz d'échappement des moteurs et les émissions de ventilation des citernes. La rupture d'un flexible d'alimentation en carburant peut également constituer une pollution opérationnelle[430].

L'essentiel des pollutions d'origine maritime par hydrocarbures découle de ce qu'il est convenu d'appeler le dégazage[431] ou déballastage. L'opération de déballastage est produite essentiellement par les pétroliers. Il est composé d'eau de mer mélangée au pétrole, et provient

[428]BEURRIER J.P., Droit maritime, éd. Dalloz, 2006-2007.
[429]TUSSEAU G., « *La pollution opérationnelle des navires* », Mémoire pour le DESS droit des transports ; LE C OUVIOUR K., « *La responsabilité civile à l'épreuve des pollutions majeures résultant du* droit maritime », centr ede droit maritime et des transports, faculté du droit et de science politique d'Aix-Marseille, Université de droit d 'économie et des sciences d'Aix-Marseille, 1997-1998.
[430] Plan Bleu - Fiches méthodologiques des 34 indicateurs prioritaires - mai 2006.
[431] En 2007, le roulier *City of Paris* est arrivé au port de commerce de Brest, escorté par le patrouilleur Sterne. Un avion de la Marine nationale avait repéré une traînée d'hydrocarbures de 12 kilomètres de long et 15 mètres de large dans le sillage de ce navire, battant pavillon de l'Ile de Man.

des cuves de transport. Nous pouvons l'exclure des risques environnementaux que peuvent causer un service de liaison maritime régulière tel que les AdM.

En revanche, l'opération de dégazage peut concerner les navires rouliers et correspond aux rejets d'huiles de vidange et de résidus de fuel générés par les moteurs de l'ensemble des navires. Compte tenu de l'utilisation d'un fuel brut de bas de gamme pour la propulsion du navire, seule une partie du fuel peut être consommée par les machineries lorsqu'un navire fait route. Avant d'être utilisé comme carburant, il doit donc être purifié par centrifugation. Cette opération génère des résidus (2 % du volume total de fuel embarqué) qui ne peuvent être brûlés et sont stockés dans les fonds de cales. Les rejets opérationnels de tous les navires sont ainsi comparables au rejet dans la nature d'huile de vidange d'une voiture ou d'un camion. La seule différence est qu'il ne s'agit pas de centaines de millions de personnes susceptibles de jeter quelques litres d'huile à chaque fois mais de dizaines de milliers de navires déversant plusieurs tonnes d'hydrocarbures à chaque opération[432]. Quel que soit le mode de calcul utilisés, la pollution volontaire par rejet des huiles de vidange et résidus de fuel en Méditerranée est comprise entre 0,7 et 1,5 millions de tonnes chaque année, soit une moyenne de 1 million de tonnes, ce qui représente l'équivalent de 50 Erika ou de 15 Prestiges par an.
En effet, pour la seule année 2000, 2350 déversements d'hydrocarbures d'origine inconnue ont été détectés en Méditerranée par le Centre commun de recherche (CCR) de la Commission européenne à l'aide de plates-formes satellitaires[433]. C'est pourquoi, il est urgent de remédier à ce genre de pollution volontaire qui représente un coût environnemental non négligeable. Des mesures de prévention ont donc été prises par les institutions internationales.

[432] Tous les navires disposent à bord de systèmes de récupération des résidus d'hydrocarbures engendrés par le fi ltrage des fioules lourds avant leur utilisation comme carburant de propulsion. Ils disposent également de systèm es de décantation des eaux huileuses et de séparateurs. Or, ces résidus de décantation et de filtrage s'accumulent a u cours des voyages et doivent être déposés pour retraitement dans les ports. Mais, la perte de temps et les coûtse ngendrés par ces opérations, dans une station de déballastage au port, peuvent amener les navires à se débarrasser en mer d'une partie ou de la totalité de leurs cuves de récupération. Outre ces résidus de fuel, un navire consomm e une importante quantité d'huiles de graissage qui fuient des machineries et s'accumulent dans les fonds de cale s des navires.
[433] Données recueillies : Plan Bleu - Fiches méthodologiques des 34 indicateurs prioritaires - mai 2006.

b) Les mesures préventives de lutte contre les pollutions opérationnelles des navires rouliers

De nombreux outils juridiques ont été créés afin de réglementer l'utilisation des mers et Océans au niveau international, européen et méditerranéen. En 1954, la communauté internationale a adopté la convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de mer par les hydrocarbures aussi appelée convention OILPOL(*International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil*). C'est la première convention internationale qui règlemente la pollution par hydrocarbures des navires. Elle précède la convention MARPOL qui représente l'un des cadres juridiques internationaux fondamentaux en matière de pollution marine liée à l'exploitation des navires de commerce. Celle-ci fait preuve, par ailleurs, d'une certaine souplesse en distinguant les annexes obligatoires et les annexes facultatives. Lorsqu'un Etat adhère à la Convention MARPOL il peut en effet déclarer qu'il n'accepte pas l'une quelconque ou l'ensemble des autres annexes. D'autres accords internationaux ont également porté atteinte au principe de liberté en mer comme par exemple l'obligation faite à l'Etat côtier d'adopter des lois dans le but de prévenir la pollution de sa mer territoriale ou de sa zone de protection écologique.

L'une des principales règles de la convention MARPOL qui réglemente la pollution des navires impose aux navires l'obligation de décharger leurs déchets dans des installations de réception portuaires[434]. Dès son arrivée, le capitaine du navire traite avec une société agréée qui fixe la procédure de collecte des déchets et les conditions financières s'y afférent. Le déchargement ainsi que le certificat délivré par la société de collecte et de traitement sont consignés dans le « *Oil Record Book* ». Selon l'article 3 de la convention, sont soumis à ces règles tous les navires, quel que soit le pavillon, faisant escale dans un port d'un Etat membre de l'Union.

L'article 2 de la directive du 27 novembre 2000 relative aux installations de réception portuaires définit précisément ce qu'on l'entend par déchets d'exploitation des navires : ce sont «*tous les déchets y compris les eaux résiduaires, et résidus autres que les résidus de cargaison ainsi que*

[434] Toute installation fixe, flottante ou mobile, pouvant servir à la collecte des déchets d'exploitation des navires ou des résidus de cargaison.

les déchets de cargaison »[435].

Dans la pratique peu de déchets sont déchargés à terre et, ceci, pour les raisons suivantes :

- Le déchargement des déchets dans ces installations de réception portuaires est très coûteux[436] notamment, à cause des coûts élevés de l'amarrage du navire à quai pour effectuer les opérations de maintenance et les opérations de chargement et de déchargement.

- Le manque d'installations de réception portuaires dans les ports méditerranéens. Un retard important a été constaté dans la mise en œuvre de cette disposition. En 1978, sur 19 terminaux de chargement de pétrole brut repartis dans le bassin méditerranéen seulement 9 étaient équipés de ce type d'équipement. Les législations nationales peuvent néanmoins assortir l'obligation d'installations à des poursuites judiciaires à l'encontre des contrevenants.

- le manque de contrôle efficace effectué sur les navires et l'absence de sanctions répressives. Néanmoins, la directive du 27 novembre 2000 précité prévoit que tous les navires peuvent faire l'objet d'une inspection. Si l'inspection révèle des infractions, elle peut entrainer le dépôt obligatoire des déchets avant que le navire ne quitte le port. Si le navire prend la mer sans avoir déposé ses déchets, le port suivant fera en sorte que le navire ne le quitte pas sans qu'il ne soit procédé à une évaluation détaillée.

Concernant les rejets d'hydrocarbure, une mesure préventive fut mise en œuvre par la convention MARPOL. En raison de la particularité de la mer Méditerranée, celle-ci est considérée comme «zone spéciale» et, en tant que telle, est couverte par une disposition particulière plus rigoureuse visant à interdire à tout pétrolier ainsi qu'à tout autre navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 400 tonneaux, le rejet de tout hydrocarbure ou mélange d'hydrocarbures. La mise en œuvre de cette disposition exige que tous les résidus d'hydrocarbures ainsi que toutes les eaux de ballast ou de lavage polluées soient conservées à bord et rejetées dans des stations de réception. Afin de satisfaire à cette règle, les États riverains doivent donc s'équiper en station de réception.

[435] Directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, J.O L 332 du 28 décembre 2000.
[436] 200 Euros par m3 pour les sludges contre 0.15 Euros pour les slops.

Malgré la ratification de la convention MARPOL par la plupart des États méditerranéens, les statistiques montrent que la situation est dramatique dans les ports de ces pays, en particulier les pays du Sud en raison du manque d'installations de réception des eaux de ballast. Afin d'encourager les États côtiers de la Méditerranée qui n'ont pas ratifié ce texte, les Etats signataires ont adopté une série de recommandations que l'on peut assimiler aux boîtes à outils de la Communauté. D'une part, une disposition spéciale a été ajoutée au protocole « Prévention et Situation Critique » de 2002 de la convention[437] afin de faciliter la mise en œuvre et l'application effective des règles de la Convention MARPOL dans la région méditerranéenne. Une coopération plus étroite et des actions conjointes entre tous les États côtiers de la Méditerranée doit donc avoir lieu afin de faciliter l'application des obligations énoncées dans les annexes techniques de la Convention. D'autre part, d'une manière générale, sans viser précisément la région méditerranéenne, l'OMI a produit un manuel intitulé « *MARPOL: How to do it* »[438] afin d'assister les Etats dans la transposition des dispositions de la Convention ainsi que des orientations générales facilitant l'application des obligations énoncées dans ses annexes techniques intitulé « Manuel sur les installations de réception portuaires»[439].

La Convention de Barcelone de 1976 et ses six protocoles constituent également un instrument de protection contre la pollution opérationnelle à l'échelle méditerranéenne. En 1995, les Etats signataires de la Convention de Barcelone ont adopté des «Domaines prioritaires d'activités pour l'environnement et le développement dubassin méditerranéen»[440].Une référence spéciale aux obligations de la Convention MARPOL concernant les installations de réception portuaires fut d'ailleurs insérée. Le principe novateur de la convention de Barcelone est de proposer aux Etats une convention-cadre reprenant les obligations minimales en matière d'installations de réception portuaires que les Etats riverains doivent respecter.

---

[437] Article 14 du protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, Malte, 25 janvier 2002.

[438] MARPOL – How to do it, Manual on the practical implications of ratifying, implementing and enforcing MA RPOL 73/78, édition 2002 (première édition parue en 1993), Organisation Maritime Internationale, Londres, 200 3.

[439] *« Comprehensive Manual on Port Reception Facilities », Edition 1999* (première édition parue en 1995*),* Organisation Maritime Internationale, Londres, 1999.

[440] Domaines prioritaires d'activités pour l'environnement et le développement dans le bassin méditerranéen (1996-2005), adoptés par la conférence de plénipotentiaires sur la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et ses protocoles, Barcelone, 10 juin 1995.

c) Les mesures répressives de lutte contre les pollutions opérationnelles des navires rouliers

L'importante source de pollution des mers issue des opérations de déballastage ou de vidange des caisses à huiles usagées ou encore des eaux de cales est soit interdite par la Convention MARPOL, soit strictement limitée au seuil de 15 ppm (parts par million)d'hydrocarbure. Cependant la Convention reste différemment appliquée selon les nations pour des raisons juridiques et techniques. En France, il aura fallu attendre la loi du 3 mai 2001[441] pour voir lourdement sanctionnées ces infractions dans les eaux sous juridiction française. L'article 6 de cette loi donne compétence au Tribunal de Grande Instance de Paris[442] pour connaître des infractions relatives aux obligations de la convention MARPOL commises dans les eaux territoriales, les eaux intérieures et les voies navigables françaises. Leur compétence a d'ailleurs été étendue à la zone économique et à la zone de protection écologique par la loi du 15 avril 2003[443]. La convergence des interdictions de déversement en droit international et en droit interne, la compétence du côtier sur ses zones sous juridiction et la désignation par la loi d'un tribunal compétent, contribuent ainsi à la répression effective de ces infractions.

La directive du 7 septembre 2005[444] harmonise les législations et renforce le cadre pénal de la répression de la pollution causée par les navires. Ce texte définit les rejets polluants qui constituent des infractions. Sont définis comme tels, non seulement, les rejets commis intentionnellement ou par témérité, mais également, les rejets survenus suite à une négligence grave. La France a transposé cette directive en droit interne dans le cadre de la loi du 1er août 2008 sur la responsabilité environnementale[445] qui, en particulier, révise les articles L218-20 à L218-23 du code de l'environnement sur la répression des pollutions marines. Le dispositif est complété par un arrêté du 27 avril 2007 relatif à la communication d'informations et à l'inspection des navires soupçonnés de pollution et un arrêté du 21 mai 2007 concernant les

[441] Loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires.
[442] Cette loi instaure des tribunaux de grande instance du littoral maritime (situés au Havre, à Brest et à Marseille.
[443] Loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République.
[444] Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution, J.O L 255, 3 0.9.2005, p. 11–21.
[445] Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

inspections de navires étrangers soupçonnés de rejets illicites. La directive prévoit également des mécanismes communs de responsabilités pénales et des seuils minima de peines. Elle établit que les rejets illicites sont considérés comme des infractions. Les articles L 332-2 et R 322-2 du code des ports maritimes punissent également les rejets illicites des déchets des navires dans les eaux du port *d'une amende d'un montant égal à celui prévu pour les contraventions de 5ème classe.* L'article L 216-6 du code de l'environnement *punit les auteurs de rejets de substances quelconques dans les eaux territoriales dont l'action ou les réactions entrainent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. L'*article 1218-10 du code pénal modifié par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, a aggravé très sensiblement les peines encourues en cas de rejet des navires, notamment par la confiscation des biens du responsable de la pollution et l'établissement d'amendes allant jusqu'à 1 million d'euros. Dans certaines conditions, l'amende peut être portée à une somme équivalente à la valeur du navire ou à quatre fois la valeur de la cargaison transportée ou du fret.

2.2. Les pollutions accidentelles des navires rouliers

La pollution accidentelle ne concerne pas seulement les pétroliers ; les navires rouliers peuvent également commettre des faits de pollution accidentelle lorsqu'ils transportent des marchandises dangereuses ou par la fuite d'hydrocarbure de soute en cas d'avarie. D'autant plus que les navires rouliers disposent d'un ou plusieurs ponts garages qui s'étendent sur la longueur totale du navire, lesquels suscitent d'ailleurs des inquiétudes relatives à leur sécurité et à leur stabilité[446].

Les services d'AdM ne sont donc pas à l'abri d'un risque de pollution accidentelle dû par les substances dangereuses que le navire transporte en cas d'avarie et, sont donc soumis à la réglementation internationale en vigueur. Le navire roulier transporte des marchandises qui peuvent être dangereuses sous forme de colis ou en vrac dans ou sur des véhicules ferroviaires

[446] Les navires rouliers à passager suscitent des inquiétudes concernant leur stabilité. Des prescription de stabilité des navires ont été dégagées dans le cadre de la directive 2003/25/CE du 14 avril 2003 relative aux prescriptions spécifiques de stabilité applicables aux navires rouliers à passagers L 123/22 du 17.05.2003.

ou routiers y compris les véhicules-citernes, sur des remorques[447]. Concernant les emballages des marchandises dangereuses, les transporteurs doivent suivre la réglementation en prenant les précautions particulières suivantes :Les marchandises dangereuses doivent être emballées dans des emballages de bonne qualité. Ces emballages doivent être suffisamment solides pour résister aux chocs et aux sollicitations habituelles en cours de transport, notamment lors du transbordement entre engins de transport ou entre engins de transport et entrepôts ainsi que lors de l'enlèvement de la palette ou du suremballage en vue d'une manutention manuelle ou mécanique ultérieure. Les emballages doivent être fabriqués et fermés, lorsqu'ils sont préparés pour l'expédition, de façon à exclure toute perte du contenu pouvant résulter, dans les conditions normales de transport, de vibrations ou des variations de température, d'hygrométrie ou de pression.

En 1974, à Londres, est adoptée la convention internationale SOLAS relative à la sauvegarde de la vie humaine en mer qui fixe les normes de construction, d'équipement et de fonctionnement des navires[448]. Dans le cadre de cette Convention, l'OMI a élaboré un code maritime international des marchandises dangereuses (IMDG) qui impose obligatoirement aux Etats signataires des règles relatives à l'emballage, au marquage, à l'arrimage de ces marchandises transportés en colis[449].La règle 5 énonce que la personne responsable de charger des marchandises dangereuses sur un navire est tenue de fournir un certificat approprié. Les navires sont également tenus de posséder une liste énumérant les marchandises dangereuses embarquées et indiquant leur lieu d'arrimage à bord. Cette réglementation fournit donc un code de conduite pour les compagnies de navigation en définissant précisément la responsabilité de la compagnie en matière de sécurité et en permettant que les dirigeants soient plus facilement reconnus responsables.

§2) Des autoroutes de la mer dans des eaux sûres

Un système de transport tel que les AdM ne peut être durable que s'il évolue dans des eaux faisant l'objet de mesures légales de sécurité maritime. En effet, la sécurité maritime recouvre

[447] Selon la définition du chapitre 17 du Code maritime international des marchandises dangereuses (code IMDG).
[448] Loi 2001-380 codifiée aux articles L 218-11 et suivants du Code de l'environnement.
[449] La convention SOLAS classe les produits dangereux transportés par les navires en 9 classes distinctes.

notamment l'ensemble des activités de lutte contre les pollutions maritimes et est donc indissociablement liée aux objectifs de développement durable. La sécurité maritime aborde l'ensemble des règles relatives à la sécurité du navire de la navigation à la défense de l'environnement marin.

Le nombre d'accidents toujours présents dans les rapports des bureaux d'enquêtes des accidents maritimes atteste que les problèmes liés à la sécurité de la navigation sont toujours présents. Les propriétaires de navires recherchent bien souvent le rendement afin de lutter contre la concurrence et négligent les règles de sécurité pourtant capitales en matière de protection de l'environnement. C'est pourquoi, au détriment de la souveraineté de l'état du pavillon, des mesures préventives telles que l'obligation d'information de l'état du navire et d'inspection des navires ont été adoptées par la Communauté internationale afin de rendre les eaux plus sûres et, *a fortiori,* d'assurer un transport maritime durable (A). Parallèlement à ces mesures, en cas d'événement de mer lorsque le danger est imminent ou présent et qu'il risque de constituer un risque pour la navigation ou pour l'environnement, la Communauté internationale a pris des mesures correctives afin d'assurer un transport maritime dans des eaux sûres et propres (B).

A. Les mesures préventives de lutte contre l'insécurité maritime en matière de pollution

La connaissance de l'état du navire par son utilisateur est primordiale afin que la qualité de l'offre de service maritime soit assurée. La base de données *Equasis issue de l'initiative européenne* est un excellent outil d'information mis à la disposition des utilisateurs par les administrations. A cela s'ajoute un cadre juridique contraignant visant à imposer aux navires la communication de sa situation en cas d'accident. Les moyens de transmission de l'information sont donc indispensables au maintien de la sécurité maritime (1). De plus, la défaillance régulière de l'Etat du pavillon dans le contrôle de ses navires a incité la réglementation à attribuer un pouvoir d'inspection à l'Etat côtier et à l'Etat du port sur le fondement de « l'Etat particulièrement intéressé » (2).

1. Les règles de sécurité maritime relatives aux navires

L'information relative au navire est un élément essentiel de la sécurité[450] dans la mesure où ces données vont permettre aux acteurs économiques du transport d'avoir une photographie complète du navire, et donc de recourir à son exploitation en connaissance de cause. Rappelons qu'un navire en bon état permet d'éviter des catastrophes écologiques irréversibles et contribue au développement durable de ce secteur.

L'opacité de fonctionnement de certains propriétaires de navires a rendu nécessaire la constitution d'une base de données. Il a donc été signé, au siège de l'OMI, le 17 mai 2000, le Mémorandum d'entente sur le système d'information « Equasis»[451]. La base de données des informations relatives aux navires est gérée par des administrations dans le but de promouvoir la qualité de l'offre de transport. Le système *Equasis* rassemble des informations brutes mais éparses[452], sans idée de classement et de qualité afin que l'utilisateur ne puisse pas évoquer la méconnaissance de l'état d'un navire. Grâce à ce système de transmission de l'information, des sociétés peuvent fournir aux affréteurs et aux compagnies de transport maritime des données permettant d'optimiser le transport et contribuent ainsi à la maîtrise des mers. Néanmoins, la limite de ce système est qu'il repose sur la base d'une participation volontaire. De plus, l'Uniona laissé entendre qu'elle souhaitait élargir les attributions de l'Agence Européenne de Sécurité Maritime (AESM) créée en 2002[453]afin d'étendre son champ d'activité aux nouveaux domaines qui se développent au niveau international ou communautaire, notamment, en lui conférant une mission relative au service des AdM à l'aide d'un système de gestion des flux d'information.

[450] Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies usent, à bon droit, du terme de « sécurité » appliqué à la navigation, à la sécurité des Etats, à la sécurité des routes maritimes, à la sécurité des navires, des personnes et des biens à leur bord.
[451] Les administrations de sept Etats ont signé ce mémorandum : Espagne, Etats-Unis, France, Japon, Royaume-Uni, Singapour et la Commission européenne.
[452]La base de données Equasis rassemble les informations relatives aux fiches de renseignement des navires, aux visites de contrôle de l'Etat du port, à l'historique des trois ans des fiches de l'Association Internationale des Sociétés de Classification, de celles du Groupe international des Clubs de Protection et d'Indemnité, des trois principaux systèmes de contrôle dans les ports (Mémoranda de Paris et de Tokyo, Garde côte américaine), des associations d'armateurs comme Intertanko et Intercargo, enfin de la Fédération internationale des ouvriers du transport.
[453] Règlement (CE) n° 1406/2002 du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime J.O L 208 du 5 août 2002, (JOUE n° L 208 du 5 août 2002).

Afin d'assurer une sécurisation complète du transport, l'information seule du navire ne suffit pas. Le suivi du navire est également un gage de qualité et de sureté du transport maritime. Il était donc devenu indispensable de mettre sur pied un cadre juridique contraignant de suivi des navires. Ce fut l'objectif de la directive de 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires[454]. Le système créé tend à améliorer la gestion des risques de mer par les autorités des Etats membres. Le texte rappelle les règles relatives au règlement international pour prévenir les abordages en mer en 1972 et exige de connaître la nature des marchandises et de suivre les navires à risque, obligeant ceux-ci à signaler tout accident, incident ou pollution survenus à bord. Les informations transmises par les bords sont confidentielles mais permettent aux Etats membres de prendre des mesures appropriées en commun, y compris les modalités d'action, en fonction des circonstances et de ce qu'elles savent du navire. Ainsi, suite à un incident ayant des effets sur l'environnement les autorités compétentes peuvent restreindre les mouvements du navire ou lui imposer un itinéraire déterminé et mettre le capitaine en demeure de faire cesser le risque pour l'environnement. Les autorités compétentes peuvent également interdire l'entrée voire la sortie de leurs ports. La directive précise les équipements de bord nécessaires tels que les systèmes d'identification automatique obligatoire (AIS) ou encore les systèmes d'enregistrement des données du voyage (VDR).

Le transport intermodal avec tronçon maritime a, quant à lui, fait l'objet de recommandations en matière de suivi des navires dans le Livre blanc« Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources »[455]. L'Union a proposé que les Etats membres se dotent de *systèmes d'information et de gestion de transport multimodal* afin de garantir le suivi des navires et des marchandises permettantde rendre plus attractif et plus sûr le transport intermodal. Ces recommandations permettent de renseigner les acteurs du transport de la situation exacte de la marchandise et de l'état du navire. En cas d'avarie ou de fortune de mer, le propriétaire peut ainsi déterminer exactement le

[454] Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil modifiée par la Directive 2011/15/UE de la Commission du 23 février 2011.
[455] Livre blanc « Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport c ompétitif et économe en ressources », COM(2011) 144 final.

moment où le navire a rencontré un problème. Ceci est d'autant plus intéressant car ces systèmes pourraient servir à la mise en jeu des responsabilités en matière d'assurance maritime.

2. Les règles de sécurité maritime relatives aux inspections des navires

En réponse au laxisme de certains Etats du pavillon peu regardant sur les règles de sécurité maritime et aux dangers écologiques auxquels s'exposent les Etats riverains, il a été confié des pouvoirs de contrôle aux Etats susceptibles d'être menacés par une catastrophe écologique que les navires face escale (2.2) ou non dans leurs ports (2.1).

2.1 Le contrôle par l'Etat côtier

En principe, selon la CNUDM il revient en toute priorité à l'Etat du pavillon de veiller à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par ses navires[456]. Néanmoins, progressivement, certains Etats immatriculant un tonnage important ont abandonné le rôle séculaire et primordial de l'Etat du pavillon en matière de sécurité maritime. C'est pourquoi, la CNDUM a attribué, pour des raisons d'auto-protection, à l'Etat côtier une place qui n'était pas, *a priori*, la sienne. Son rôle, devenu déterminant aujourd'hui, est fondé sur le concept d' « Etat particulièrement intéressé », sur le principe d'interdiction de nuire à l'environnement d'un Etat tiers et sur la règle de l'auto-protection de l'Etat directement et gravement menacé issue de la Convention de Bruxelles relative à l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures du 29 novembre 1969[457].

[456] Article 217 paragraphe 1 de la CNUDM : « Les Etats veillent à ce que les navires battant leur pavillon ou immatriculés par eux respectent les règles et normes internationales applicables établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale, ainsi que les lois et règlements qu'ils ont adoptés conformément 1 la Convention afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires et ils adoptent les lois et règlement. et prennent les mesures nécessaires pour leur donner effet. L'Etat du pavillon veille à ce que ces règles, normes, lois et règlements soient effectivement appliqués quel que soit le lieu de l'infraction ».

[457] L'article 2 de la Convention de Bruxelles relative à l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures du 29 novembre 1969 qualifie l'Etat riverain de directement et gravement menacé lorsqu'un accident de mer a trait notamment : « *à la santé des populations riveraines et au*

Si un cadre juridique satisfaisant existe, la faible volonté d'application de celui-ci par certains Etats du pavillon et le peu de contrôles par l'Etat du port d'escale ont privilégié le commerce plutôt que le droit. L'Etat côtier s'est donc doté du droit d'interférer dans la liberté de navigation et de revendiquer une ingérence dans le droit souverain de l'Etat du pavillon. Ceci pour les règles de navigation, mais aussi pour la couverture d'assurance, le contrôle de qualité, les normes de gestion technique et commerciale. En vertu du droit international, l'État côtier exerce sa souveraineté dans ses eaux intérieures et sur sa mer territoriale. Il exerce des droits souverains et de juridiction sur les espaces relevant de son plateau continental et de sa zone économique exclusive. A ce titre, il effectue des contrôles à l'égard des navires nationaux ou étrangers entrant dans sa zone de compétence et adopte des sanctions envers ceux qui contreviennent à sa règlementation. Il dispose donc de tous les moyens juridiques afin de faire respecter, y compris par les navires qui ne battent pas son pavillon, les règles de conservation écologiques dans ces espaces marins. A la différence de la haute mer, la compétence exclusive de l'État du pavillon ne peut pas faire obstacle à un contrôle ou une sanction.

Face au laxisme de certains Etats quant à l'observance des règles de sécurité, notamment, celles de contrôle des navires, l'Union a émis la possibilité de créer un pavillon européen pour le transport maritime et fluvial. Il consisterait en la création d'un label de qualité certifiant la sécurité, la sûreté et la qualité environnementale des navires, ainsi que le degré élevé de qualification professionnelle de son personnel[458].

2.2. Le contrôle par l'Etat du port

Parallèlement aux obligations faites aux Etats côtiers de veiller à l'environnement marin de leurs espaces maritimes, il a également été confié à l'Etat des ports dans lesquels font escale les navires des pouvoirs de contrôle. Afin d'assurer une deuxième ligne de défense contre les

bien-être de la région considérée, y compris la conservation des ressources biologiques marines, de la faune et de la flore ».

[458] Communication du 15.10.2009 de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: Un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE », COM(2009) 538 final.

navires qui ne sont pas en règles, la directive du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port[459] entend également contribuer à rendre le transport maritime plus sûr en réduisant considérablement le nombre de navires qui circulent dans les eaux territoriales de l'Union européenne et qui ne sont pas en conformité avec les normes de sécurité existantes. Selon cette directive, le contrôle de la conformité aux normes internationales relatives à la sécurité, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord devrait donc également être assuré par l'État du port, étant entendu que l'inspection dans le cadre du contrôle par l'État du port n'est pas une visite et que les formulaires d'inspection correspondants ne sont pas des certificats d'aptitude à la navigation.

La pratique administrative, issue du Mémorandum de Paris[460] introduite dans le droit communautaire par la directive du 19 juin 1995[461] impose également aux Etats membres d'enquêter sur tous les navires qui auraient effectué des rejets illicites et de procéder aux inspections des navires étrangers faisant escale dans leurs ports. Cette obligation faites aux Etats du port permet de déterminer si les navires faisant escale sont conformes aux normes découlant des conventions internationales applicables en matière de protection de l'environnement marin, de sauvegarde de la vie humaine en mer et de conditions de vie et de travail des gens de mer. Lors de ces contrôles, l'Etat du port peut aller jusqu'à immobiliser un navire étranger pour imposer la rectification, avant départ, des défauts les plus graves.

Néanmoins, des difficultés d'application de ces dispositions ont été constatées et un faible pourcentage d'inspections de certains Etats, comme la France, jettent le discrédit sur cette mesure. Toutefois, depuis les naufrages des pétroliers Erika en 1999 et du Prestige en 2002, des améliorations ont été apportées tendant à une uniformisation des contrôles. L'agrément des sociétés de classification[462]ainsi que les paquets législatifs communautaires Erika I et II,

[459] Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port J0 L 131, 28.5.2009, p. 57–100.
[460] Traité international signé en 1982 entre 14 nations maritimes, et qui en regroupe aujourd'hui 27. Le mémorand um édicte, sur la base de ses inspections une liste noire des pays à risque. Par exemple, en 2000, cette liste recens ait 26 pays dont 13 en catégorie « très grands risques ». Une partie au moins de la base de données des inspection s est ouverte et libre d'accès.
[461] Directive 95/21/CE du Conseil, du 19 juin 1995, concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port), J.O L 157 du 07/07/1995 p. 1 – 19.
[462] L'AESM assure l'application, par les États membres, de la législation relative aux sociétés de classification.

lesquels ont créé l'Agence Européenne de Sécurité Maritime (AESM)[463] constituent une nette avancée en la matière. L'AESM contribue à renforcer le système global de sécurité maritime dans les eaux communautaires de manière à réduire les risques d'accident de pollution marine. Cette dernière a donc pour mission de contrôler les inspections effectuées par les Etats, d'enquêter en cas d'accidents de mer et est dotée de l'intérêt pour agir en justice contre les auteurs de pollution marine.

B. Les mesures correctives d'insécurité maritime en matière de pollution

Lorsque la pollution est imminente ou avérée en raison d'un évènement de mer, les navires attendent l'aide des Etats côtiers, seuls en mesure de leurs accorder refuge. L'évaluation de la situation d'urgence est délicate et repose entièrement sur la décision des Etats côtiers (1). Suite à un événement de mer, l'épave constitue également un danger pour la navigation et l'environnement marin qu'il convient de règlementer afin que le transport maritime soit sûr(2).

1. L'assistance des Etats côtiers aux navires en détresse

La détresse d'un navire est une menace de danger grave nécessitant une assistance immédiate. La Convention SOLAS (*Safety of life at sea*) de 1974 prévoit des exemples de détresse en mer : la collision, l'incendie, la dérive. Le moment de la nécessité d'assistance aux navires est délicate tant il est difficile de déterminer à quel moment le danger est imminent. Rappelons que l'assistance d'un navire en détresse représente un coût pour les Etats côtiers et que le risque écologique des côtes concernées est omniprésent. De nombreux pétroliers se sont vus refuser l'assistance nécessaire alors que le danger était imminent. Il y a besoin d'assistance lorsque le sauvetage des personnes à bord n'est pas encore nécessaire mais que le navire va chavirer ou lorsqu'il présente un sérieux danger pour l'environnement. Les conséquences de sa détresse

[463] Règlement (CE) n° 1406/2002 du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime J.O L 208 du 5 août 2002.

peuvent être catastrophiques pour l'environnement marin si par exemple les marchandises qu'affrète le navire sont considérées comme des substances dangereuses ou si les soutes d'hydrocarbures sont pleines. Un événement de mer peut également constituer un danger pour la navigation si le navire sombre dans des eaux peu profondes, lequel constituera alors un obstacle pour les autres navires[464]. Il revient donc à l'Etat côtier d'évaluer le niveau de détresse du navire. Le délai d'attente d'une assistance peut faire courir le risque que l'état du navire se détériore. La décision de l'Etat côtier doit donc être circonstanciée et rapide. En cas de détresse, le capitaine du navire doit solliciter l'Etat côtier en lui précisant la nature de l'évènement, la marchandise affrétée et les possibilités de réparation le cas échéant. L'assistance peut se régler au large et/ou se voir confier à des organismes privés ou être réglés par l'autorité de l'état côtier comme l'autorisent la CNUDM.

Malgré les recommandations de la CNUDM relatives aux devoirs d'assistance des navires en détresse, les Etats côtiers se sont parfois soustraits à l'assistance qu'ils pouvaient offrir en raison du risque justifié de pollution de leurs côtes comme ce fut le cas pour l'affaire de l'Erika dans laquelle l'Etat côtier a refusé l'abri au navire, lequel finissant par se casser et polluer les côtes bretonnes. La perte du navire et la pollution auraient pu être évitées si l'Erika avait pu trouver refuge. Suite à cette catastrophe, l'OMI a donc pris conscience qu'il fallait contraindre les Etats à proposer aux navires en difficulté des lieux abrités et aménagés où ils pourraient recevoir l'aide technique dont ils ont besoin afin de faire face à des évènements importants risquant de les mettre en perdition et ainsi de porter atteinte à la sécurité ou à l'environnement littoral côtier.

Tenant compte des directives pertinentes de l'OMI, la directive européenne du 27 juin 2002 dans son article 20[465] impose donc aux Etats membres la création de lieux de refuge en vue d'accueillir les navires en détresse. Selon l'article 3 de la directive le lieu de refuge est « *un port, une partie d'un port ou un mouillage ou ancrage de protection ou tout autre zone abritée, désignée par un Etat membre pour accueillir des navires en détresse* ». Même si les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face à un incident ou

[464] En 2012 le navire roulier *Baltic Ice,* long de 148 mètres pour une largeur de 27 mètres, avec une cargaison de 1417 voitures neuves a coulé en mer du Nord au large des Pays-Bas et de la Belgique et constitue un obstacle à la navigation.

[465] Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, *ibidem*.

accident en mer, l'urgence ne remet pas en cause le fait que l'accès à un port n'est pas automatique pour le navire d'un Etat tiers et qu'il doit donc être autorisé. L'autorité compétente compare les risques encourus si le navire reste en mer et ceux qu'il ferait courir au lieu de refuge et à son environnement. Ceci suppose une coopération entre Etats riverains limitrophes d'une même zone maritime ainsi que des règles de répartition de frais générés par cette nouvelle forme de coopération.

Les questions juridiques soulevées concernent essentiellement le droit pour un navire de réclamer un refuge et à l'opposé, le droit pour un Etat côtier d'imposer à un navire tiers de se réfugier dans un lieu indiqué. Dans le premier cas, on sait que la pratique internationale veut que l'Etat côtier assiste, dans la mesure du possible, le navire qui le demande, sans pour autant que pèse sur lui une obligation contraignante. Néanmoins, la présence d'une installation spécifique peut générer en retour une obligation de recevoir les navires en faisant la demande, obligeant en cas de refus l'Etat côtier à justifier sa décision. Malgré tout, certains Etats ne se conforment pas à la règlementation et aux traditions maritimes en raison des craintes de voir la pollution se rependre sur leurs côtes. Nous pouvons ainsi se rappeler du traitement catastrophique du MSC FLAMINIAen 2012[466] qui dut son secours à l'armateur, à ses assureurs et aux sauveteurs venus stabiliser la situation périlleuse dans laquelle se trouvait le navire.

2. Le traitement légal des épaves

Lorsque qu'un navire sombre il se peut que l'épave représente un danger pour la navigation et un risque pour l'environnement marin en raison de la nature dangereuse de la cargaison et des potentielles fuites d'hydrocarbures de soute. Par exemple, le navire roulier le Baltic Ice a coulé en 2012 laissant au fond des mers une cargaison de voitures et un obstacle à la navigation sur une route très fréquentée (Rotterdam-Zeebrugge), notamment, par les services d'AdM dans cette région. Le pompage des soutes est une des solutions envisagées mais ne résout pas le problème de l'obstacle à la navigation des autres navires.

[466] Le navire contenait 151 conteneurs étiquetés dangereux et contenant des solvants inflammables et des produits toxiques.

La CNUDM fixait les règles internationales en matière d'enlèvement d'épaves sans toutefois n'accorder que peu de droits aux Etats côtiers dans leurs zones économiques exclusives (ZEE). En effet, sur la ZEE, la CNUDM dans son article 56, ne reconnaît à l'Etat côtier que des droits souverains aux fins d'exploitation, de conservation, et de gestion des ressources naturelles des eaux surjacentes aux fonds marins. Elle lui confère aussi juridiction pour la protection du milieu marin sans néanmoins ne lui accorder aucun pouvoir de police général à proprement parler sur la ZEE. Toutefois, dans certains cas particuliers, la CNUDM accordait la possibilité à l'Etat côtier qu'il enlève une épave à la seule condition qu'elle présente un danger de pollution en ignorant le risque d'obstacle à la navigation.

La convention de Nairobi sur l'enlèvement des épaves de 2007 est venue apporter un cadre juridique complet au problème des épaves en précisant les droits et obligations des Etats parties pour l'enlèvement rapide et efficace d'épaves dangereuses dans leur ZEE, leur zone de protection environnemental ou sur leur plateau environnemental au regard des risques qu'elles font courir à l'environnement mais également à la navigation[467]. Ainsi, tout Etat partie est en droit de prendre les mesures nécessaires à l'enlèvement d'une épave qui présente un danger pour la zone qu'elle vise pourvu que ces mesures soient proportionnées au danger y compris dans les ZEE. La convention de Nairobi apporte ainsi un cadre législatif harmonisé répondant à des situations où le droit applicable était incertain[468]. En outre, en obligeant le propriétaire inscrit à s'assurer, elle met les Etats potentiellement affectés par la présence d'épaves dangereuses, à l'abri d'une défaillance doublée d'une insolvabilité. Il reste regrettable que ces dispositions ne s'appliquent pas à toutes les épaves[469].

La promotion du transport maritime à courte distance et de concepts tels que le service des AdM n'est pas sans conséquence sur l'environnement. L'augmentation du trafic maritime à courte distance par les navires rouliers entraine des pollutions et des risques accrus d'évènements de mer. Néanmoins, les performances énergétiques des AdM ainsi que

[467] Le Danemark étant le 10e État à la ratifier, la convention entrera en application le 14 avril 2015.
[468] La CNUDM conférait aux Etats côtiers dans leur ZEE des droits souverains en matière d'exploitation, de conservation, et de gestion des ressources naturelles sans attribuer de pouvoirs de police relatifs à l'enlèvement des épaves. Certaines conditions particulières attribuaient un pouvoir à l'Etat côtier sur leur ZEE en cas de pollution sans traiter de la question de l'épave en tant obstacle à la navigation.
[469] Selon la Convention de Nairobi certaines épaves sont soumises à prescription au bout de trois ou six ans.

l'ensemble des règles relatives à la sécurité maritime permettent d'assurer un transport maritime plus sûr et plus durable. Toutefois, la pratique de tels systèmes de transport n'est pas ancrée dans la mentalité des chargeurs qui considèrent, à tort, le transport maritime à courte distance comme un mode de transport encore trop complexe et plus coûteux par rapport au transport terrestre. Afin de convaincre les acteurs principaux du fret, il nous est apparu nécessaire de réfléchir sur les moyens qui permettraient d'avantager le trajet maritime plutôt que le transport terrestre lorsque cela est possible. La création d'un label écologique au profit des AdM assurerait, auprès des consommateurs et des acteurs du transport, un gage de qualité environnementale. Il serait ainsi possible d'intégrer, dans la force marchande d'un produit, les performances environnementales du transport utilisé.

Section 2) La labellisation environnementale, outil de promotion des autoroutes de la mer

Dans le bilan à mi-parcours du programme de promotion de transport maritime à courte distance[470], la Commission avait évoqué la possibilité d'apposer un label de qualité sous forme d'étiquette pour les AdM. L'idée d'un label ne constitue donc pas réellement une innovation dans le domaine des AdM. Néanmoins, il n'était pas question d'un label écologique, seule était visé la reconnaissance de l'excellence logistique des services d'AdM[471].

Dans le secteur des transports, des labels écologiques existent déjà. Néanmoins, l'insuffisance des critères environnementaux de mesure énergétique retenus incite à réfléchir aux éventuelles possibilités de créer un label écologique attestant de la performance énergétique des produits acheminés par les AdM. Etant donné qu'il n'existe de pas de labels propres au transport durable, il convient de se tourner vers les auto-déclarations environnementales. En opposition avec les labels environnementaux, pour lesquels les critères à respecter et les axes de communication sont définis par un organisme extérieur à l'entreprise, les déclarations environnementales de type II, ou auto-déclarations, laissent un champ totalement libre à l'industriel qui veut promouvoir son produit. Ce type de déclarations offre donc une flexibilité unique dans le paysage de la communication environnementale, autant sur le fond que sur la forme. Certains industriels créent, par exemple, des labels dont ils définissent eux-mêmes les critères, et les appliquent sur leurs produits. Ce sont en général de très grandes entreprises avec un potentiel marketing fort, comme les distributeurs de la grande consommation ou les constructeurs automobiles. D'autres communiquent via des plaquettes explicatives, en raisonnant de manière qualitative plutôt que quantitative, avec des approches multicritères. D'autres encore appliquent simplement sur leurs produits des assertions vantant une performance environnementale (§1).

A l'heure où le concept d'économie verte[472] est omniprésent dans chaque prise de décision notamment en matière de transport, le label écologique permettrait de diffuser aux acteurs du

[470] Examen à mi-parcours du Programme pour la promotion du transport maritime à courte distance», du 13 juillet 2006, COM(2003) 155 final.
[471] Avis du Comité économique et social européen du 17.06.2008 sur « Les autoroutes de la mer dans la chaîne logistique », 2008/C 151/07.
[472] L'économie verte est celle qui, à long terme, utilise moins ou mieux les ressources énergétiques et les matières premières non renouvelables.

transport et aux consommateurs les performances énergétiques des AdM et partant contribuerait à promouvoir ce concept. D'ailleurs, le rapport du PNUE de 2011 « *vers une économie verte »*[473] dresse un tableau convaincant de la nécessité économique d'investir 2 % du PIB mondial dans le verdissement des secteurs cruciaux de l'économie, notamment le transport, afin de réorienter le développement vers l'utilisation rationnelle des ressources et la réduction des émissions de carbone.

L'incitation des chargeurs (nous entendons par chargeur le propriétaire de la marchandise à la livraison soit le producteur du produit fini. En tout état de cause, celui qui touche un bénéfice à vendre un produit durable) d'utiliser un transport durable par le biais de subventions ou d'allègements fiscaux pour les moins polluants permet d'ouvrir un marché vert auquel les utilisateurs participeraient. Un label écologique intégrerait les acteurs du marché, du chargeur au consommateur, au choix du transport. Aujourd'hui, le consommateur et la grande distribution sont prêts à payer davantage pour polluer moins. Ils sont de véritables acteurs du développement durable. Alors pourquoi ne pas responsabiliser le consommateur et le distributeur au choix du chargeur d'utiliser ou non un transport durable ? C'est le défi que lance la labellisation écologique du service des AdM. Récemment, l'industriel Triballat Noyal a choisi de reporter le transport de ses marchandises de la terre vers la mer. Le succès de cette AdM proposée par LD Lines est en partie dû au fait que de plus en plus d'acteurs de la distribution intègrent le développement durable dans leur choix logistique. Le président du groupe confirme que son choix *« est une démarche volontariste qui s'inscrit dans une politique de développement durable globale à tous les niveaux de l'entreprise* ».Seuls, les pouvoirs politiques ne pourront pas faire changer les mentalités. Il est donc nécessaire que les acteurs du transport et les consommateurs adoptent un comportement volontariste (§2).

[473] 2011, PNUE: *« Vers une économie verte : Pour un développement durable et une éradication de la pauvreté - Synthèse à l'intention des décideurs»*.

§1) L'information environnementale relative aux services des autoroutes de la mer

La labellisation d'un service de transport durable permettrait de certifier auprès des consommateurs que la marchandise qu'ils acquièrent est parvenue à destination par un mode de transport durable. L'intérêt est de véhiculer une information à fort potentiel marchand afin que le service des AdM se développe rapidement (A). Il existe une multitude de labels écologiques certifiant la durabilité d'un bien ou d'un service. Néanmoins, l'auto-déclaration réglementée par la norme internationale ISO 14021 constitue l'étiquette environnementale la plus appropriée au service des AdM. L'auto-déclaration environnementale pourrait ainsi bénéficier aux armateurs, en tant que promoteurs de leur service, et à la grande distribution en tant que marque distributeur (B).

A. L'intérêt de l'étiquette environnementale au profit des autoroutes de la mer

La labellisation des services d'AdM constitue une innovation car il n'existe pas de label écologique certifiant que la marchandise acheminée l'a été par un mode de transport durable. Les critères environnementaux de mesures énergétiques retenus actuellement sont insuffisants et excluent le coût énergétique du transport de marchandises (1). La prise de conscience des consommateurs et de la grande distribution des conséquences énergétiques du transport de marchandises permet d'envisager qu'une information environnementale propre aux services de transport durable tels que les AdM présente un intérêt certain afin de promouvoir ce type de transport (2).

1. Des critères environnementaux de mesures énergétiques globales insuffisants

A l'heure où le transport est accompagné de critiques quant à l'impact environnemental qu'il produit, le service des AdM présentant d'excellentes performances énergétiques pourrait bénéficier d'une labellisation environnementale en raison des nombreux atouts énergétiques qu'il présente.

Certains produits que nous consommons sont acheminés par voie terrestre ou aérienne alors que la voie maritime aurait pu être pratiquée, laquelle réduit considérablement le coût énergétique du trajet[474].Force est de constater que la règlementation générale obligatoire sur l'étiquetage des produits ne contient pas d'informations relatives aux modes de transport empruntés et aux coûts énergétiques s'y afférent. L'intérêt d'une labellisation environnementale permettrait ainsi de fournir aux consommateurs une information complète du produit qu'ils achètent et contribuerait à la promotion des AdM.

Concernant le transport urbain, il existe déjà un *diagnostic énergie émissions des mobilités* piloté par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Energie[475]au profit des collectivités[476]. A tort, la mobilité industrielle ne fait donc pas l'objet d'une certification durable. Il conviendrait que le consommateur puisse connaître la performance énergétique globale du produit et non la seule consommation en énergie que le bien dégage lors de son utilisation, comme par exemple pour les émissions de CO^2 d'une automobile lors de son utilisation[477]. A titre expérimental, il existe en France, depuis le 1er juillet 2011, l'indice carbone

[474] Importé par avion du Ghana, un kilo d'ananas équivaut à cinq kilos de rejets de CO2, contre 50 grammes s'il est importé par bateau.
[475] L'ADEME participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'Agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil.
[476] J.P. ANTONI, Y. FLETY, G. VUIDEL, M.H. de SEDE-MARCEAU : « Vers des indicateurs locaux de performance énergétique : les étiquettes énergétiques territoriales », Laboratoire ThéMA – CNRS UMR 6049 – Université de Franche-Comté, Convention Ademe - Juin 2009.
[477] Le « car labelling » a été mis en place par la Commission européenne. En France, depuis l'arrêté ministériel du 10 novembre 2005, cette étiquette est obligatoire pour les voitures neuves à la vente à compter du 10 mai 2006. Cette mesure d'information et d'incitation a fait l'objet d'un long travail avec tous les constructeurs automobiles, français et étrangers. Cette étiquette sensibilise les acheteurs sur les émissions de CO2, responsables de l'effet de serre et du réchauffement climatique, ainsi que sur les consommations énergétiques des différents modèles de véhicules.

des produits de consommation courante sur un million de produits. A terme, l'objectif de cette expérience est un affichage environnemental obligatoire sur tous les produits. L'indice carbone, appelé aussi empreinte carbone, est une évaluation de l'émission totale de dioxyde de carbone tout au long de la vie d'un produit (fabrication et utilisation). L'objectif étant de fournir une information de l'impact du produit concerné sur le réchauffement climatique[478]. Le bilan carbone est en charge de désigner les règles méthodologiques ainsi qu'une base de facteurs d'émission grâce à des tableurs prêts à l'emploi. Néanmoins, la lacune que comporte ce procédé réside dans le fait que l'indice carbone est un outil monocritère, donc partiel qui ne prend pas en compte le coût énergétique du transport. Un produit peut avoir un faible impact sur le réchauffement climatique mais produire par exemple beaucoup de déchets, et vice-versa. C'est pourquoi, la France défend le concept d'affichage environnemental multicritères auprès de la Commission européenne car ce type d'information permettrait de prendre en considération le coût énergétique du transport. La Commission travaille d'ailleurs depuis 2008 à un projet européen d'éco-étiquette. Il est donc intéressant de calculer la performance énergétique d'un produit en amont de son utilisation, en fonction du matériau ainsi que du mode de transport choisi.

Aujourd'hui, les critères de labellisation environnementale officiels de l'Union n'évoquent pas, à proprement parler, le mode de transport utilisé mais simplement l'impact environnemental global. Aujourd'hui, les organismes certifiés tels qu'AFNOR[479] ne font aucune référence spécifique au coût énergétique du transport. Même si les critères de détermination d'attribution de label prennent en considération l'impact environnemental du produit, il ne quantifie pas précisément la performance énergétique du moyen de transport utilisé. L'utilisation de moyens d'information ou de tout procédé permettant de soutenir le développement durable tel que l'étiquette environnementale relative à l'efficacité énergétique du transport est d'ailleurs soutenue par la directive du 25 octobre 2012[480] et de manière indirecte par le Plan d'application

[478] La Commission européenne etudie la possibilité d'introduire l'empreinte carbone des produits dans les instrum ents d'étiquetage environnemental existants de l'Union.
[479] Délivrance de la Norme Française (NF).

[480] Directive du Parlement européen et du Conseil 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE J0 L315.1 du 14.11.2012.

de Johannesburg issu du Sommet mondial sur le développement durable en 2002 qui rappelait que les Etats doivent « *accélérer la transition vers une consommation et une production durables, et ce afin de promouvoir un développement social et économique soutenables pour les écosystèmes* »[481].

2. L'implication des différents acteurs du transport dans le processus d'information environnementale

Le distributeur, lorsqu'il fabrique sa marque ou l'entreprise de transport utilisant un service d'AdM, le fabricant optant pour un mode de livraison plus durable ; tous sont impliqués dans l'information environnementale du consommateur et doivent à ce titre avoir la possibilité de faire reconnaître leurs efforts énergétiques. Renseigner la performance énergétique d'un produit de sa fabrication à son utilisation en intégrant le coût énergétique du transport permet d'informer le consommateur sur la durabilité du produit ou du service dans son intégralité. En termes de force de vente, l'étiquette environnementale permet de sensibiliser le consommateur et l'incite donc à acheter un produit durable. Les consommateurs européens sont de plus en plus disposés à acquérir des biens et services présentant un impact réduit sur l'environnement. Les producteurs, les prestataires de services et les publicitaires sont conscients de cette évolution et s'efforcent donc d'attirer les clients en mettant en avant des arguments environnementaux. Nous gardons à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'une utopie que d'évoquer la prise de conscience des citoyens en matière de protection de l'environnement. D'après une enquête d'Eurobaromètre de 2008[482], les européens sont de plus en plus conscients du rôle que joue l'environnement dans leur vie quotidienne. Qualifiée de « *très* » ou « *plutôt importante* » pour 95% des européens, la protection de l'environnement est un thème plébiscité chez les citoyens de l'Union. Parmi les sujets d'inquiétude, le changement climatique arrive en tête (57%)[483]. Le principe de

[481] Chap III § 15 du Plan d'action du sommet mondial pour le développement durable du 04 septembre 2002.
[482] Eurobaromètre analyse l'opinion publique des citoyens européens. Depuis 1973, la Commission européenne effectue un suivi régulier de l'opinion publique dans les Etats membres. Ce suivi constitue une aide précieuse à la préparation, la décision et l'évaluation de son travail.
[483] La prise de conscience des entreprises de logistique afin d'assurer un transport durable est croissante. Par exemple, depuis 2009, Easydis équipe progressivement ses camions avec le système Piek-azote basé sur la réfrigération à l'azote liquide. La production de froid sans groupe motorisé au gazole, permet de réduire le bruit et les émissions polluantes et d'économiser de 20 tonnes de CO2 par an et par camion. La filiale logistique du Groupe fait, par ailleurs, partie des premières entreprises à s'équiper de camions hybrides.

participation du public est d'ailleurs l'un des quatre principes[484] du développement durable[485]. Il rappelle que les objectifs du développement durable sont plus facilement atteints si les citoyens sont étroitement associés aux politiques qui les concernent[486]. Les consommateurs s'impliquent alors davantage dans les changements de comportement nécessaires.

La grande distribution est un des acteurs essentiels de la promotion du transport de fret durable. Celle-ci s'est d'ailleurs engagée à doubler le nombre de produits mis sur le marché qui bénéficient d'un éco-label. En France, une convention d'engagement entre la grande distribution et l'Etat a été signée en 2008 afin de rendre le commerce durable. De manière à orienter les choix des consommateurs vers les produits écologiques, les distributeurs évaluent l'impact environnemental des produits et informent les consommateurs du résultat, en collaboration avec les administrations en charge (ministère, ADEME), les associations de consommateurs et les associations de protection de l'environnement. L'idée est de faire figurer un « prix écologique» à côté du prix en euros.

La prise de conscience par la grande distribution du choix du transport permet d'être ainsi répercutée sur l'attitude du consommateur face à un produit plus durable. Prenons l'exemple du groupe Casino France qui accorde une priorité à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Le groupe a réalisé son bilan carbone conformément à la loi Grenelle II[487] en faisant ressortir que les principales sources de gaz à effets de serre, liées aux activités du Groupe, sont principalement la production et la fabrication des produits distribués, les trajets des clients, le transport des marchandises ainsi que les consommations d'électricité et de fluides frigorigènes des établissements commerciaux. Le groupe a ainsi décidé d'évaluer l'impact environnemental de ses produits de marques propres et a mis en place un étiquetage spécifique. Celui-ci contient deux niveaux d'information : des informations chiffrées et un code couleur décrivant l'ampleur des impacts environnementaux associés, à l'image de l'étiquette énergie. Les informations

[484] Les quatre principes du développement durable sont : le principe de prévention à la source, le principe pollueur-payeur, le principe de participation et le principe de précaution.
[485] Loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.
[486] Le principe de participation suppose que l'accès aux informations et aux statistiques soit facilité aux européens. Au niveau international, ce principe de participation a été formalisé dans le cadre de la Conférence économique pour l'Europe des Nations unies par la convention d'Aarhus. Signée au Danemark en juin 1998, elle a été ratifiée par la France en octobre 2002. Son premier volet, concernant le libre accès aux informations environnementales, a été transposé en droit communautaire par la directive du 28 janvier 2003.
[487] Article 75 de la loi n° 2010 – 788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

chiffrées portent sur les impacts clés des produits de grande consommation à savoir le transport, les émissions de CO2 liées à la fabrication de l'emballage et le recyclage de cet emballage. Au final, près de 3.000 produits disposent de cet étiquetage environnemental. L'initiative majeure réalisée par le groupe Casino à l'aide de l'entreprise EASYDIS, la filiale logistique du groupe Casino, en matière de transport, est d'avoir mis en place une démarche de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre reposant sur l'optimisation des tournées de livraison[488], le développement de modes de transport alternatifs à la route (fluvial – ferré), l'amélioration du taux de remplissage des camions et la mise en place d'une flotte de véhicules moins polluants.

A ce titre, le groupe Casino a développé un mode de livraison inédit dans le secteur de la distribution alimentaire. Depuis septembre 2012, l'enseigne livre, par voie fluviale, en denrées alimentaires, 80 magasins situés au cœur de Paris. Il s'agit d'une démarche pionnière dans le secteur de la logistique.

B) La nature de l'étiquetage environnemental approprié aux autoroutes de la mer

Il existe une multitude de moyens permettant de certifier les qualités environnementales d'un produit ou d'un service (1). Néanmoins, l'auto-déclaration est la forme la plus appropriée afin de certifier les performances énergétiques du service des AdM (2).

[488]Les actions d'optimisation de tournées ont permis une économie de plus de 13 millions de kilomètres parcouru s, soit l'équivalent de près de 14 000 tonnes de CO2 évitées en 2011.

1. Les informations environnementales disponibles

Par voie réglementaire, l'information environnementale de certains produits et services devient peu à peu imposée (1.1). Toutefois, certains produits et services ne rentrent pas dans le cadre obligatoire de l'information environnementale et prétendent néanmoins à faire valoir leurs qualités environnementales. C'est pourquoi, de nombreuses formes d'informations environnementales des plus libres au plus encadrées permettent de transmettre des messages environnementaux (1.2).

1.1 L'information environnementale obligatoire

Au fur et à mesure de la prise de conscience de la Communauté en matière de protection de l'environnement, l'information environnementale des produits et services est passée de facultative à obligatoire. Concernant le service des AdM, il s'agira d'une information environnementale facultative.

En France, c'est le Grenelle de l'environnement qui a décidé de généraliser l'affichage des informations environnementales sur les produits et services. Suite à l'amendement de la loi grenelle 1,*les consommateurs doivent avoir la possibilité d'obtenir une « information environnementale sincère, objective et complète portant sur les caractéristiques globales du couple produit/emballage »*[489]*. La loi prévoit qu'il soit donc progressivement affiché les impacts environnementaux des produits.* Afin de mener à bien l'information environnementale auprès des consommateurs il a été décidé par la loi Grenelle 2[490] de mener une expérimentation nationale[491] d'un an à partir du 1 juillet 2011 avant d'envisager une généralisation de la démarche. Selon le Grenelle de l'environnement II, l'expérience nationale est prévue *pour une durée minimale d'une année « afin d'informer progressivement le consommateur par tout procédé approprié du contenu en équivalent carbone des produits et de leur emballage, ainsi que de la consommation de ressources naturelles ou de l'impact sur les milieux naturels qui sont imputables à ces produits au cours de leur cycle de vie »*[492].En se fondant sur le bilan de

[489] Loi 2009-967 du 03 août 2009, dite « Grenelle I ».
[490] Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
[491] Article 54 de la loi 2009-967 du 03 août 2009, dite « Grenelle I ».
[492] Cette expérimentation est menée par l'ADEME qui anime une plateforme méthodologique abritée par l'AFNOR en élaborant un « Référentiel de bonnes pratiques » ainsi que des déclinaisons par catégories de produits.

cette expérimentation *un décret en Conseil d'Etat devra fixer les modalités de généralisation du dispositif*[493].Toutefois, il n'est pas question, en l'espèce, de la performance énergétique des transports mais exclusivement du cycle de vie du produit. L'adoption des conclusions du paquet «consommation et production durable»,par le Conseil de l'Union Européenne le 4 décembre 2008, reconnaît d'ailleurs l'intérêt de cette démarche d'affichage du contenu en carbone des produits.

Introduit par la directive 92/75/CEE du Conseil du 22 septembre 1992[494] pour la plupart des appareils électroménagers, l'étiquette énergie est une fiche obligatoire émise par le fabricant destinée au consommateur qui résume les caractéristiques d'un produit, en particulier ses performances énergétiques, afin de faciliter le choix entre différents modèles[495]. La performance énergétique de l'appareil est évaluée en termes de classes d'efficacité énergétique[496] pour la plupart des appareils électroménagers, le principe a depuis été étendu à d'autres domaines comme l'automobile et l'immobilier pour permettre au consommateur de comparer plus facilement les performances environnementales d'un produit et l'inciter à se tourner vers les moins énergivores[497].

1.2 L'information environnementale facultative

A l'initiative des pouvoirs publics, les éco-labels ont été créé pour apporter des garanties aux

[493] *Le décret en Conseil d'Etat doit préciser la nature de l'information à apporter, les supports de l'information, les responsabilités respectives des acteurs économiques, les modalités d'enregistrement des données et les modalités d'accès aux données scientifiques fondant cette information, ainsi que les catégories de produits visées par cette obligation.* Afin d'éviter une confusion auprès des consommateurs qui seraient confrontés à des informations diverses voire contradictoires, et d'autre part dans un souci de minimisation des coûts relatifs à l'élaboration de nouvelles méthodologies.

[494] Directive 92/75/CEE du Conseil, du 22 septembre 1992, concernant l'indication de la consommation des appa reils domestiques en énergie et en autres ressources par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives au x produits, Journal officiel n° L 297 du 13/10/1992 p. 16 – 19.

[495] L'Article 2§3 de la directive 92/75/CEE énonce qu'il *y a lieu d'établir une documentation technique suffisante pour permettre d'évaluer l'exactitude des informations figurant sur l'étiquette et sur la fiche. Elle comprend:- une description générale du produit, - les résultats des calculs de conception effectués, s'ils s'avèrent utiles, - les rapp orts d'essais, s'ils sont disponibles, y compris ceux effectués par des organismes notifiés compétents, tels que défi nis aux termes d'autres réglementations communautaires, - lorsque les chiffres dérivent de ceux qui sont obtenus pour des modèles similaires, les mêmes informations afférentes à ces derniers.*

[496] Notées de A+++ à D ou G. La classe A+++ est celle au rendement optimal, G la moins efficace. Cependant to utes les catégories d'appareil ne comportent pas encore les classes A+ à A+++.

[497] SETRA, CETE de Lyon, CETE Normandie-Centre, *« Emissions routières de polluants atmosphériques, courb es et facteurs d'influence* » Economie, Environnement, Conception 92, nov. 2009.

consommateurs en matière de qualité écologique des produits ou des services. Il est demandé volontairement par les fabricants ou les distributeurs, ou les prestataires.

Il existe trois grandes variétés de certification de la plus officielle et strictement encadrée par les lois aux certifications moins exigeantes labellisant souvent une seule caractéristique environnementale. Il convient de s'interroger sur les différents étiquetages existants et leur application possible aux transports maritimes de marchandises.

Trois formes d'étiquetage environnemental sont aujourd'hui répertoriées par l'ISO (International Standard Organisation) au travers des normes de la série 14020.

- *Les écolabels officiels* (étiquetage environnemental de type I, ISO 14024) sont des écolabels type I, l'écolabel écologique français « NF Environnement » et l'écolabel européen. L'intérêt de ce type d'étiquetage est la certification par une tierce partie, il rend l'information objective, l'organisme tiers dit que le produit est performant sur le plan environnemental.

Concernant le label français caractérisé par le logo « NF environnement », celui-ci est délivré par l'organisme l'AFNOR. Toutefois, il ne concerne que les produits et ne peut donc être appliqué aux services d'AdM.

Concernant le label écologique européen, celui-ci a été institué par le règlement du Conseil du 23 mars 1992[498]. Le label écologique communautaire est le seul label officiel européen permettant de valoriser les produits les plus respectueux de l'environnement tout en garantissant des performances identiques à celles des produits analogues. Le label écologique communautaire repose sur une approche multicritère et une certification objective. Tous les impacts sur l'environnement dus à la récupération, à la fabrication, à l'utilisation et à la fin de

[498] Règlement CEE n° 880/92 du Conseil du 23 mars 1992, concernant un système communautaire d'attribution de label écologique. JOCE du 11 avril 1992 révisé par le règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement et du Conseil européen du 25 novembre 2009, JOUE n° L 27 du 30 janvier 2010 et modifié par Règlement UE n° 782/2013 de la Commission européenne du 14 août 2013, JOUE n° L 224 du 22 août 2013.
Les normes de la série ISO 14020 définissent les principes généraux de l'étiquetage environnemental.

vie du produit ont été pris en compte. Le référentiel de certification est défini par voie de décision communautaire fixant les critères écologiques applicables par catégories de produits. Ces critères ont un rôle sélectif dans la mesure où ils doivent garantir un haut niveau de protection de l'environnement. L'apposition du logo est prévue sur les produits conformes au référentiel après décision d'attribution du label écologique prise par l'organisme indépendant compétent. Toutefois l'éco-label européen repose sur des critères globaux[499] qui ne prennent pas en considération le moyen de transport utilisé pour la livraison du produit. De plus, la procédure d'obtention de l'éco-label européen est longue et difficile à obtenir. Elle n'est donc pas appropriée aux services d'AdM.

- *Les écoprofils* (étiquetage environnemental de type III, ISO TR 14025). Cet étiquetage consiste en la mise à disposition de données quantitatives sur les impacts environnementaux d'un produit, lesquelles sont souvent présentées sous forme de didactique. Un écoprofil est élaboré volontairement par un industriel afin d'évaluer de façon quantitative les impacts environnementaux du produit tout au long de son cycle de vie.

Ce type d'étiquette donne un état des lieux à un moment précis des impacts environnementaux du produit. Un écoprofil peut être actualisé périodiquement, ce qui permet au consommateur averti de visualiser les progrès accomplis, selon un rythme choisi par l'industriel.

- *Les auto déclarations environnementales* (étiquetage environnemental de type II, ISO 14021) sont quant à elles les plus appropriées aux services des AdM. L'application de la norme ISO 14021 est extrêmement large.

Elle traite de toutes les déclarations environnementales établies à titre volontaire pour les produits. Souvent apposées sur les produits et/ou leur emballage, les autodéclarations sont également présentées par exemple dans la publicité, sur internet, dans les rapports commerciaux. La norme ne traite pas seulement des déclarations relatives aux produits. Elle

[499] L'éco-label européen prend en considération le cycle de vie du produit à partir de l'extraction des matières premières, la fabrication, la distribution, et l'utilisation jusqu'à son recyclage ou son élimination après usage. La qualité et l'usage sont également pris en compte.

englobe aussi les déclarations relatives aux services.Une auto-déclaration est monocritère ou ne concerne qu'une seule étape du cycle de vie du produit. La norme internationale ISO 14021 a été publiée pour moraliser le recours aux auto-déclarations. Outre des principes généraux de sincérité et d'exactitude, cette norme comporte des définitions et des modes de preuves pour une douzaine de caractéristiques environnementales.

Les déclarations de type I et III présentent, comme nous l'avons montré, de nombreux avantages, mais elles possèdent un inconvénient non négligeable, qui est leur lourdeur. En effet, les éco-profils sont réalisés sur la base d'une analyse de cycle de vie, qui est fortement demandeuse en ressources (humaines et financières). Les écolabels sont quant à eux fondés sur des valeurs limites seuil. A l'opposé de ces types de déclarations, les auto-déclarations de type I permettent de réaliser des communications sur un large éventail allant d'une simple allégation à une analyse fine type analyse du cycle de vie. C'est donc ces dernières qui sont les plus appropriées au service des AdM en raison de leurs avantages financiers et leur facilité de mise en œuvre.

En résumé, il existe différents types de déclaration. Nous avons les déclarations de type label, où le produit ou le service sont reconnus comme répondant à des exigences particulières de performance environnementale, sur la base de seuils à respecter pour des impacts environnementaux définis. De l'autre nous avons les déclarations qui se contentent de mettre en exergue cette même performance environnementale sur certains critères prédéfinis, mais sans la juger, sans imposer de seuils à ne pas dépasser pour être reconnu comme «meilleur pour l'environnement».

2. L'autodéclaration, l'étiquetage environnemental approprié aux services d'AdM

L'un des mécanismes auxquels recourent régulièrement les producteurs, les prestataires de services et les publicitaires pour vanter les qualités de leurs biens et services repose sur les auto déclarations environnementales de type II selon la norme ISO 14021 :1999. Celles-ci permettent aux consommateurs d'effectuer des choix basés sur l'information et aux entreprises de présenter les qualités environnementales de leurs biens et services. Il est impératif que ces auto-déclarations soient claires et spécifiques et qu'elles n'induisent pas en erreur. Des déclarations environnementales trompeuses ou confuses font perdre aux consommateurs leur confiance dans les marquages et déclarations environnementaux en général, suscitent des distorsions de concurrence et découragent les déclarations véridiques. C'est pourquoi, toutes les autodéclarations doivent être présentées sur la base d'éléments probants vérifiables. Elaborées sous la seule responsabilité des entreprises, les informations auto-déclarées n'engagent que le déclarant car elles ne font pas l'objet d'un contrôle par une tierce partie indépendante à la différence des écolabels officiels et, présentent donc à ce titre, dans une certaine mesure, une facilité d'emploi que nous pouvons envisager pour le service des AdM.

L'organisation internationale de normalisation (ISO) a rédigé une norme relative aux autodéclarations environnementales 14021:1999[500]. Cette norme permet de contribuer à réguler et promouvoir le recours aux autodéclarations environnementales de qualité[501].La norme énonce les principes qui servent de définition aux autodéclarations. Ainsi, celles-ci doivent être exactes et précises, pertinentes et vérifiables. Elles doivent d'ailleurs pouvoir être étayées. Les autodéclarations environnementales doivent reposer sur une méthodologie scientifique suffisamment approfondie et complète pour étayer la déclaration. Les informations concernant la procédure, la méthodologie et tous les critères utilisés pour étayer les déclarations environnementales doivent être accessibles à toutes personnes intéressées. La formulation des autodéclarations environnementales doit prendre en considération tous les aspects significatifs du cycle de vie des biens ou services, sans nécessairement se fonder sur une analyse complète

[500] La norme internationale 14021 :1999 spécifie les exigences relatives aux autodéclarations environnementales, y compris les affirmations, symboles et graphiques qui concernent les produits. Elle décrit les termes choisis, couramment utilisés dans les déclarations environnementales et donne des conditions à leur utilisation.
[501] Lignes directrices relatives à l'utilisation et à l'évaluation des déclarations environnementales, Rapport n° 67/94/22/1/00281, décembre 2000.

du cycle de vie. De plus, les autodéclarations environnementales ne doivent pas être rédigées en termes généraux. Les termes généraux sur les avantages pour l'environnement d'un produit ou service, telles que «respectueux de l'environnement», «vert», «non polluant», «respecte la couche d'ozone», «soucieux de l'environnement», «ami de la nature», «écologique» sont vagues et imprécises et ne peuvent donc pas être utilisés.

Le plus souvent, une auto déclaration ne porte que sur une caractéristique environnementale du produit ou concerne une seule étape du cycle de vie du produit ou du service. En l'espèce, il s'agit de déclarer que le transport choisi par le distributeur ou l'entreprise de transport est durable et d'en apporter les preuves. Il peut s'agir de messages et pictogrammes, comme « économe en énergie », « meilleur respect de l'environnement », ou encore « économe en énergie ».

Certains labels privés peuvent être collectifs, c'est-à-dire initiés par un secteur industriel ou par un organisme professionnel considéré comme indépendant du fabricant. Ils assurent que chaque produit concerné satisfait à un cahier des charges, identique pour tous. Cette norme vise donc à éviter un discrédit général des autodéclarations vis-à-vis du consommateur. Nous pouvons imaginer qu'un organisme indépendant certifie selon un cahier des charges, que les transporteurs maritimes, les distributeurs ou les entreprises de transport multimodal, réunis ensemble, répondent à des exigences identiques afin de bénéficier d'une même autodéclaration.

§2) La déclaration environnementale appropriée aux autoroutes de la mer

Les allégations environnementales soutenues par les déclarants répondent à des exigences particulières selon le type de l'information transmise (A) et peuvent être soumises à des contrôles *a posteriori* (B).

A. La validité des allégations environnementales appropriées aux AdM

Parmi les différentes possibilités qui s'exposent à nous en matière de labellisation environnementale du service des AdM, les autodéclarations comparatives permettent de mettre en exergue l'avantage énergétique du transport maritime par rapport au transport terrestre. Afin d'être valable ces allégations doivent répondre aux critères généraux relatifs aux déclarations environnementales (1) et aux critères spécifiques des autodéclarations comparatives environnementales (2).

1. Les critères généraux de validité des allégations environnementales

L'autodéclaration étant totalement libre, elle s'exprime par un slogan, un pictogramme, un chiffre ou un rapport environnemental. Cette dernière constitue un outil intéressant pour un industriel, un distributeur ou une compagnie maritime qui veut communiquer sur un ou plusieurs aspects environnementaux significatifs de son service. Nous le voyons, chaque type de déclaration possède des avantages. Néanmoins, seul le type II que nous envisageons pour les AdM est réellement à la portée des petites et moyennes entreprises qui souhaitent informer leurs collaborateurs ou les consommateurs. La flexibilité des déclarations de type II permet ainsi d'autoriser une multitude d'orientation soit vers l'entreprise collaboratrice soit vers le consommateur bien que la majorité des informations environnementales se dirige de l'entreprise vers le consommateur. De plus, l'autodéclaration représente un coût acceptable par rapport aux autres types de labels. En effet, les écolabels sont souvent inaccessibles ; la catégorie de produit ou de service étant parfois inexistante (comme dans notre cas), ou trop chers, et présentent donc peu d'intérêt commercial.

Les compagnies maritimes peuvent ainsi utiliser l'autodéclaration afin d'informer la performance environnementale des AdM aux entreprises de transport multimodal qui pourront, à leur tour, relayer l'information auprès de leurs clients. Les distributeurs peuvent également employer l'autodéclaration environnementale auprès de leurs consommateurs. Prenons l'exemple du groupe Casino qui détient une marque distributeur. En déclarant que le produit acheminé a permis une économie en CO^2 d'environ 50% lors de son transport, le distributeur

communique au consommateur une information environnementale qui lui permet d'être éclairé lors de l'acquisition de son produit.Une étude de la CCIrelative aux autodéclarations[502] a permis de relever que les critères se rattachant au transport dans le cycle de vie du produit[503] n'étaient que très peu utilisés[504]. L'entreprise internationale de transport public Keolis[505] a fait appel à l'autodéclaration type II 14021 :1999 afin de promouvoir les qualités environnementales deses réseaux de transports urbains. Il serait donc tout à fait possible pour des compagnies maritimes ou des distributeurs d'employer l'autodéclaration environnementale.

La difficulté d'emploi de ce type de déclaration environnementale est d'apporter la preuve des allégations environnementales soutenues. Lorsqu'une allégation environnementale qualifie un service d'économe en ressources, elle confère à ce service certaines qualités ou caractéristiques. Une allégation qualifiant un service doit être précise et explicite afin de ne pas induire le consommateur ou l'utilisateur en erreur en lui laissant croire que le service dans son entier disposede toutes les qualités environnementales requises. En l'espèce, il ne s'agit pas de qualifier le service des AdM économe en ressources dans son intégralité mais le transport maritime et les émissions de CO^2 qui s'en dégage par rapport au transport terrestre. Il s'agit de préciser que le transport maritime est plus économe en ressources par rapport au transport terrestre et non d'englober l'activité de la compagnie maritime assurant un service d'AdM. Ensuite, l'information environnementale doit être explicite. Ainsi, sur l'emballage du produit acheminé par voie maritime ou lors de la réservation d'une traversée maritime il doit pouvoir être lu que le choix du transport maritime a permis une économie en CO^2 par rapport au transport terrestre. L'autodéclaration environnementale du service des AdM doit permettre de déterminer rapidement l'avantage revendiqué. Par exemple, il ne peut être fait référence à la compagnie maritime dans son ensemble (par exemple pour ses activités administratives) mais à la seule activité pour laquelle il autodéclare un avantage environnemental.

[502] Etude sur l'état de l'art en matière d'auto-déclarations environnementales « produit » adaptées aux PME travaillant en B to B, étude préalable en vue de la validation d'un format d'auto-déclaration environnementale produit de mai 2009, Assemblée française des CCI, l'ADEME.
[503] Optimisation de l'encombrement, information sur le nombre de kilomètres parcourus par le produit, choix de transport moins polluant.
[504] *Ibid* p. 18 fig. 1.
[505] Métro de Lyon, les tramways de Lille, du Mans ou de Melbourne.

2. Les critères spécifiques des autodéclarations comparatives

Certaines déclarations environnementales n'ont de sens que lorsque les caractéristiques des services proposés sont comparées avec celles de services similaires. Les exigences relatives aux déclarations comparatives sont définies au point 6.3 de la norme ISO 14021:1999 et sont régies par la directive européenne du 12 décembre 2006 en matière de publicité trompeuse et comparative[506].

Afin qu'elles soient valables, l'article 4 b) de la directive de 2006 énonce que les autodéclarations comparatives doivent uniquement comparer des « *services répondant aux mêmes besoins ou destinés aux mêmes fins* ». Il convient donc de ne pas présenter de déclarations comparatives si elles portent sur des services ayant des fonctions différentes. Ce type de déclaration s'adapte donc clairement aux services des AdM en raison de l'intérêt de la comparaison entre le coût énergétique du transport terrestre par rapport au transport maritime. Par exemple, l'étiquette autodéclarative relative aux services des AdM pourrait préciser que le coût énergétique du transport par les AdM est dix fois moins important que le transport terrestre.

Concernant la disposition de la directive de 2006 relative aux services qui peuvent être comparés et qui doivent répondre aux mêmes fins, la question est de savoir dans quelles conditions les services de transport terrestre répondent aux mêmes fins que le transport maritime. S'il s'agit de comparer un trajet parfaitement identique excluant *de facto* les tournées de livraison terrestre qu'aurait pu desservir un camion en sus par rapport au navire, alors cette condition est remplie. Prenons l'exemple de trajets assurés par les AdM qui relient Barcelone à Citavecchia (Grimaldi Lines) ou Barcelone à Gênes (Grimaldi Lines) n'effectuant aucune escale. Ces services ne pourront bénéficier d'une autodéclaration comparative par rapport au transport terrestre que si le transport terrestre sur ce trajet n'a fait aucune escale de livraison supplémentaire et correspond exactement au trajet qu'aurait parcouru le navire. Pour résumer, en termes de report modal, pour que la condition d'analogie des services comparés soit donc remplie, les trajets parcourus doivent être parallèles avec le même nombre d'escales.

[506] Directive 2006/114/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative.

Ensuite, les déclarations comparatives doivent être fondées, soit sur des pourcentages, soit sur des valeurs absolues. Par exemple, il ne serait pas admis qu'un distributeur appose sur l'emballage « *ce produit consomme moins de CO^2 lors de son transport que précédemment* ». Cette déclaration reste vague et ne peut être vérifiée.

La déclaration comparative dont peut faire l'objet un service d'AdM doit se fonder sur une valeur absolue. Elle doit donc à ce titre être exprimée en termes d'amélioration. Par exemple, le trajet Barcelone – Gênes en Remorque coûte **107,6 g** de CO^2 par tonne-km et en navire RoRo, **54,6 g** de CO^2 par tonne-km. Le transport maritime permet une économie en CO^2 de 50,74% par rapport au transport terrestre. Il pourra donc être lu sur l'emballage du produit acheminé : « *Ce produit a permis l'économie de 50,7% d'économie en CO^2 par rapport au transport terrestre* ».

B. L'évaluation de l'information environnementale transmise

Afin de rendre l'information environnementale la plus précise qu'il soit, le déclarant doit quantifier l'impact environnemental de chaque mode de transport sur un trajet donné en fonction de la quantité de marchandise affrétée. Cette évaluation s'effectue à l'aide de méthodes et de logiciels auxquels les autodéclarants pourront avoir recours (1). Ces allégations environnementales peuvent d'ailleurs faire l'objet d'un contrôle *a posteriori* (2).

1. Les méthodes d'évaluation des allégations environnementales

Le déclarant doit ainsi pouvoir fournir les données nécessaires à la vérification de sa déclaration. Selon le principe 2 de la norme ISO 14021 :1999, celles-ci doivent reposer sur « *une méthodologie scientifique suffisamment approfondie et complète pour étayer la*

déclaration et produisant des résultats précis et reproductibles ». Ce principe doit donc prévaloir lors du choix d'une méthode d'évaluation.

Plusieurs méthodes d'évaluation ont été élaborées pour la vérification des différentes déclarations par les organismes nationaux et internationaux (par exemple ISO, OCDE). Ces méthodes doivent être conformes à la norme ISO 14020 qui fournit une liste étendue de références en matière de reproductibilité et de fiabilité ainsi que de normes pour les essais et la vérification des déclarations[507].

L'analyse du cycle de vie (ACV) est la méthode d'évaluation des impacts sur l'environnement d'un produit normalisée ISO 14040 et ISO 14044. L'étape du cycle de vie que l'on souhaite évaluer en l'espèce est le coût énergétique du transport maritime. En pratique, les flux de matières et d'énergies entrants et sortants à chaque étape du cycle de vie sont inventoriés puis l'on procède à une évaluation des impacts environnementaux à partir de ces données grâce à des coefficients préétablis. Une fois le travail de quantification réalisé, on agrège les résultats grâce à des logiciels permettant de faire le lien entre les consommations/émissions et les impacts environnementaux tels que le réchauffement climatique.

En l'espèce, nous pourrions nous aider du logiciel méthodologique COPERT[508] pour évaluer et comparer les coûts énergétiques du transport terrestre et du transport maritime. Le logiciel IMPACT-ADEME, développé par l'ADEME et s'appuyant sur la méthodologie COPERT, est un des logiciels les plus couramment utilisé en France. Il s'agit d'un système de modélisation des émissions polluantes imputables aux transports terrestres. Cela permettrait la modélisation du système de contrôle d'émission de polluants en prenant en considération l'énergie utilisée sur un trajet donné en comparant les deux modes de transport, terrestre et maritime. Actuellement, ce logiciel calcule les émissions de polluants tels que les gaz à effet de serre, les oxydes de carbone, les oxydes d'azote, les composés organiques volatiles, les particules en

[507] Lors de la sélection d'une méthode destinée à évaluer et/ou vérifier une déclaration, il est donné la préférence aux normes internationales, puis aux autres normes reconnues au niveau international et aux méthodes professionnelles qui ont fait l'objet d'un examen collégial. S'il n'existe aucune de ces normes pour la déclaration à évaluer ou à vérifier, une méthode peut être élaborée, dans la mesure où elle est compatible avec le principe 2 et est soumise à un examen collégial. Lignes directrices relatives à l'utilisation et à l'évaluation des déclarations environnementales, Rapport n° 67/94/22/1/00281, décembre 2000.

[508] Logiciel COPERT, *version 4*, site officiel du projet en ligne le 12/05/2009 http://lat.eng.auth.gr/copert/

fonction du mode de carburation, de la cylindrée ou du poids total autorisé en charge pour les poids lourds et de sa date de mise en circulation, et de l'âge du véhicule. Le schéma de fonctionnement du logiciel de calcul des émissions polluantes des transports terrestres COPERT ci-dessous permet de comprendre comment ce dernier quantifie les émissions de polluants liées au trafic routier sur un réseau déterminé en croisant les données locales (réseaux empruntés, trafic, vitesse, pente de la route) avec les facteurs d'émission COPERT. Applicables au transport maritime cette méthode de calcul permettrait de quantifier les émissions polluantes des différents modes de transport en fonction d'un trajet donné et de la charge supportée.

Schéma de fonctionnement des logiciels de calcul des émissions polluantes des transports routiers

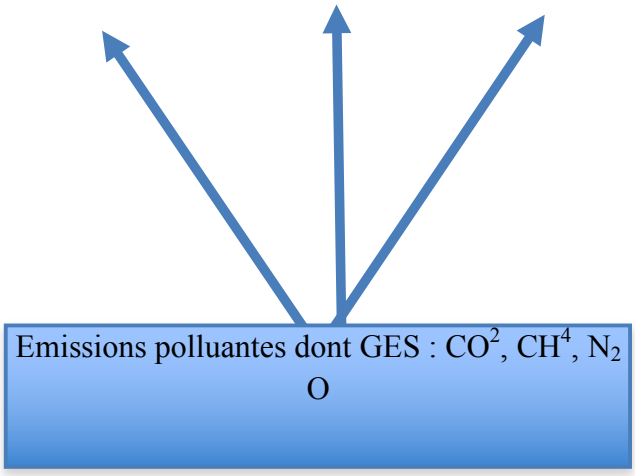
Méthode de calcul

Base de données de facteurs d'émissions

- Par type de véhicules
- En fonction de la vitesse

Caractéristiques du parc automobile roulantConditions de circulation

- Part des Km parcourus par type de véhicule — Distances parcourues
- En fonction de l'année — Vitesses pratiquées/Charges



Sources : Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements, SETRA,CETE de Lyon, CETE Normandie-Centre, nov. 2009[509].

[509] Note d'information du Sétra, du CETE de Lyon et du CETE Normandie-Centre, novembre 2009, Série Economie Environnement Conception n° 92, Emissions routières de polluants atmosphériques.

2. Le contrôle de l'information environnementale

Afin de protéger le consommateur ou l'utilisateur d'un service d'éventuelles allégations environnementales erronées, il convenait d'attribuer le contrôle de ces dernières à des organismes compétents en matière de protection de la consommation. En France, c'est la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui est chargée du contrôle de la loyauté des allégations environnementales. Celle-ci veille à la bonne application des principes relatifs à l'information environnementale régit par le guide pratique des allégations environnementales à l'usage des professionnels et des consommateurs[510]. L'Autorité de régulation professionnelle de la publicité(ARPP) élabore également des règles de déontologie publicitaire et a pour mission de les faire appliquer. Dans ses recommandations de novembre 2009, elle s'inspire largement de la norme ISO 14021 :1999 en matière d'allégations environnementales. Les règles du Code de la chambre commerciale internationale permettent également de renseigner les consommateurs et les entreprises sur les bonnes conduites à suivre en ce domaine et constituent une référence dans le domaine de la publicité dans le monde[511].

Néanmoins, il n'existe pas de sanctions spécifiques pour non respect des principes du guide pratique des allégations environnementales. Il s'agit de simples recommandations du Conseil national de la consommation et, à ce titre, si elles ont une portée certaine, elles restent d'application volontaire. En France, la DGCCRF pourra toujours sanctionner pénalement les pratiques commerciales trompeuses en application des articles L121-1 et suivants du code de la consommation. Des allégations environnementales trompeuses constituent un délit qui peut être puni de deux ans d'emprisonnement et/ou 37 500 euros d'amende. Par ailleurs, l'article L141-1 du code de la consommation habilite les agents de la DGCCRF à prononcer des injonctions administratives pour mettre fin aux manquements constatés aux dispositions de l'article L121-1 et suivants du code de la Consommation ou encore à saisir le juge civil pour obtenir la cessation de pratiques illicites.

[510] « Guide pratique des allégations environnementales à l'usage des professionnels et des consommateurs », Ministère de l'écologie, du développement durable des transports et du logement, Ministère de l'Economie des finances et de l'industrie, Edition complète 2012.
[511] Code ICC consolidé sur les pratiques de publicité et de communication commerciale, 2011.

Notre étude a permis de démontrer que le service des AdM présente des avantages énergétiques évidents par rapport aux autres modes de transport. C'est pourquoi, il ressort régulièrement de l'analyse des politiques de programmation européenne qu'un tel service devient une priorité en matière de développement durable. Les AdM constituent un véritable système de transport durable que les institutions et les acteurs du transport peuvent promouvoir à travers l'information environnementale des consommateurs et des utilisateurs de ces services.

Chapitre 2) Le coût d'un modèle de transport durable en Méditerranée

Tout en contribuant fortement à la croissance, les transports ont également un coût pour la société. Leur coût environnemental est estimé à 1,1 % du PIB de l'Union[512]. L'environnement détient désormais une valeur marchande[513] que les entreprises de transport supportent. Ainsi, en répercutant sur le coût total du transport les externalités négatives, les acteurs économiques du transport contribuent à réparer financièrement la pollution du trafic engendré. Les dispositions législatives de lutte contre la pollution sont de divers ordres et entraînent divers coûts que tous les Etats n'ont pas encore intégrés à leurs règlementations.

La volonté de quantifier les coûts environnementaux du transport à travers de strictes règlementations est donc nécessaire et relève par nature de la compétence des Etats. Les entreprises de transport doivent également anticiper et quantifier les coûts engendrés par ces règlementations exigeantes. C'est la théorie économique d'internalisation des coûts externes développée par Arthur Cecil Pegou en 1920 qui consiste à prendre en compte, pour chaque acteur économique, les externalités économiques de son activité. La notion d'externalité négative permet ainsi de répercuter le coût environnemental du transport sur le coût total du service sur la base du principe du pollueur-payeur. Concernant les activités de transport multimodal comme cela est le cas pour un service d'AdM, la méthode d'internalisation des coûts externes imposent de devoir calculer le coût environnemental de la pollution au regard de chaque mode de transport entraînant de ce fait un travail de comptabilité imposant.

[512] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent - Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne, SEC (2006) 768.

[513] «De manière implicite, le recours au concept d'effets externes témoigne de ce que les problèmes d'environnement sont des éléments non-opportuns qui viennent perturber la logique marchande [...]. Manifestement, son objectif n'est pas d'appréhender théoriquement la dimension environnementale des phénomènes économiques, mais plutôt de réduire les phénomènes environnementaux à une dimension marchande. Dans cette perspective, ce ne sont pas les pollutions proprement dites qui sont prises en compte dans la théorie économique de l'environnement mais celles qui ont un coût monétaire », Bache (2000) p. 3 *in* Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents n°10 de 2008 : *« Aspects économiques de la prise en compte de l'environnement dans les programmes d'armement »*, PAULIN C. (2008).

Ces règlementations ont des incidences directes sur le coût du transport et donc sur les charges des compagnies maritimes. Ces mesures reposent sur des normes obligatoires ou des quotas d'émissions, des systèmes de taxe et de redevance et enfin des instruments fiscaux tels que l'allégement des droits de douane. Certains pays pratiquent l'écotaxe, d'autres le système des quotas et les schémas se multiplient presque en autant d'Etat qui règlementent ce secteur. La situation rend d'ailleurs la gestion des coûts environnementaux d'autant plus complexe au niveau règlementaire et *in fine* au sein des entreprises de transport. La réglementation internationale exigeante en matière de sécurité maritime entraîne ainsi d'importants coûts environnementaux externes négatifs liés à l'utilisation normale d'un navire marchand que doivent supporter les armateurs. Cette situation rend donc le secteur maritime et les projets de transport durable moins attractifs que souhaiteraient les programmateurs de la politique maritime intégrée (Section 1).

Parallèlement aux coûts relatifs aux nuisances environnementales liées à l'utilisation normale d'un navire telles que le bruit et la pollution atmosphérique, la pollution par hydrocarbures à titre de carburant et par substances nocives potentiellement dangereuses (SNPD) suite à un événement de mer fait l'objet d'une réglementation exigeante se répercutant également sur le coût final du transport. La souscription d'assurances supplémentaires des entreprises de transport maritime ainsi que la contribution aux fonds d'indemnisation dédiés à ce type de pollution par les Etats et les importateurs de ces cargaisons rendent la matière d'autant plus difficile à réglementer tant les intérêts divergents s'affrontent. Des instruments juridiques et financiers de responsabilité et de couverture des risques environnementaux ont été adoptés afin de venir couvrir ce type de pollution. Ainsi, plus les politiques du transport adoptent une réglementation rigoureuse en matière de réparation des dommages environnementaux, plus les acteurs économiques du transport accusent l'augmentation des coûts du transport. Ces exigences ont une réelle répercussion sur la viabilité du service des AdM car elles augmentent le coût du transport et lui font ainsi perdre en compétitivité (Section 2)[514].

[514] Nous excluons de notre axe d'étude les instruments internationaux publics financiers incitatifs mis en œuvre pour la protection de l'environnement provenant de fonds dédiés à cette lutte tels que le Fonds Mondial pour l'Environnement ainsi que la Banque mondiale et l'Union.

Section 1) Le coût financier environnemental du transport maritime

Il convient de partir du constat que le coût lié à l'utilisation d'un moyen de transport est inférieur à son coût pour la société dans la mesure où il n'intègre pas les dommages causés à l'environnement. L'écart entre le coût d'utilisation et son coût environnemental représente la valeur estimée de l'externalité négative soit les émissions de CO_2, le changement climatique, le bruit et les accidents. Dans le domaine des transports, il serait préférable que l'internalisation des coûts externes s'applique à tous les modes de transport afin de ne pas désavantager tel ou tel mode et ainsi *« parvenir à une vérité du coût des transports»* [515]. Le véritable coût du transport est difficile à évaluer et les coûts répercutés sont inégalement répartis entre les utilisateurs ; les nombreuses discussions à travers les livres de la Commission[516] attestent d'ailleurs de la complexité de l'évaluation des coûts environnementaux du transport.

L'évaluation de ces coûts repose sur le principe du pollueur-payeur afin de rapprocher le coût de l'utilisation du service à son coût environnemental. Cette évaluation relève de la politique des transports à travers divers instruments de régulation de la pollution tels que le système de taxation ou de permis d'émission carbone. L'internalisation des coûts externes permet donc de répercuter le coût environnemental des dommages sur le coût final du transport. Est ainsi répercuté sur le coût du service des AdM les dommages environnementaux produits par le trafic maritime qu'il engendre (§1) en s'appuyant sur divers instruments économiques régulateurs de pollution (§2).

[515] Avis du Comité économique et social européen sur la Politique européenne des transports dans le cadre de la stratégie de Lisbonne après 2010 et de la stratégie de développement durable, Journal Officiel du 28 décembre 2010 - avis exploratoire, Numéro C 354 - Page 23.

[516] Livre vert de la Commission intitulé « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports » adopté en 1995, le Livre blanc de la Commission « Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE » adopté en 1998, le Livre blanc de la Commission «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix » adopté en septembre 2001 ont mis en exergue le fait que les différents coûts occasionnés par l'usage des infrastructures de transport sont partiellement répercutés sur les usagers et surtout inégalement répartis entre ceux-ci.

§1) L'internalisation des coûts externes environnementaux dans le secteur du transport maritime

La notion d'externalité permet d'exprimer l'utilité ou la désutilité d'une activité économique produisant des avantages ou des dommages à la société. En matière de transport maritime, les externalités dites négatives quantifient le coût environnemental de la pollution des navires qui est répercuté sur le coût final du transport (A). Les méthodes d'évaluation des externalités qualifiées par le terme « internalisation » permettent d'évaluer les divers types de dommages environnementaux qu'il s'agisse de pollution atmosphérique ou de dommages à l'environnement marin (B).

A. Les externalités négatives relatives à la pollution des navires

La notion d'externalité négative dans le secteur des transports permet de répercuter le coût environnemental du transport sur le coût total du service sur la base du principe du pollueur payeur. Certaines externalités sont plus importantes selon le mode de transport. Ainsi, par exemple, le bruit est une externalité négative que l'on considère davantage dans le transport terrestre par rapport au transport maritime (1). Le report du coût environnemental du transport sur le coût total transport a des conséquences sur la compétitivité du secteur du transport maritime, notamment avec la transposition problématique de l'annexe VI de la Convention internationale MARPOL relative à la réglementation des combustibles marins. La Convention a entraîné, en raison de la mise en conformité des navires, un surcoût économique internalisé par les entreprises de transport maritime. En contrepartie de cette réglementation contraignante, les entreprises ont, dans certains cas particuliers, la possibilité d'alléger les coûts externes négatifs qu'engendrent leurs activités en bénéficiant d'exonération fiscale à la condition que leurs comportements soient, dans une certaine mesure, éco responsables (2).

1. Les externalités négatives dans le secteur du transport maritime

Malgré des efforts d'équilibre entre performance environnementale et efficacité économique poursuivis par les armateurs, ces derniers peinent à intégrer et appliquer, totalement et efficacement, les objectifs du développement durable en raison du coût toujours plus important d'un transport maritime durable. En effet, comme tout industriel dans l'exercice de son activité, l'armateur ou l'exploitant de navire cherche à concilier de nombreux objectifs : faire fructifier son activité, gérer la sécurité des transports qu'il assure, prendre en compte les objectifs environnementaux.

La notion d'externalité permet de compenser les dommages environnementaux d'un service de transport. L'externalité présente ainsi deux caractéristiques principales. Tout d'abord, elle constitue un effet secondaire étant donné qu'elle concerne les répercussions d'une activité principale. Ensuite, l'interaction entre l'émetteur et le récepteur de cet effet ne s'accompagne d'aucune contrepartie marchande. L'utilisation d'un service de transport affecte le bien-être des non utilisateurs. Il est donc compensé par le coût social du service qui intègre la contrepartie des dommages environnementaux.

Les externalités peuvent être positives si l'activité d'un agent ne se répercute sur personne[517] ou négatives à l'inverse. Afin de réaliser un système de transport durable et ainsi compenser les dommages environnementaux que fait supporter le transport à la société, il est nécessaire de répercuter les coûts externes négatifs sur le coût total du transport, c'est à dire de faire supporter le coût environnemental du transport aux utilisateurs.

Dans le secteur des transports maritimes, les armateurs sont responsables des nuisances environnementales que produisent les navires. Les externalités dans ce secteur peuvent être :

- les accidents : les composantes du coût sont les dommages matériels, les coûts administratifs, les frais médicaux et le manque à gagner, la valeur du risque.

[517] L'exemple régulièrement utilisé est celui de l'économiste Pigou A.C. sur les abeilles. Celles-ci butinent sur les fleurs du verger sans paiement pour le propriétaire du verger, mais, en contrepartie, les abeilles fécondent les fleurs. Il n'existe pas de coût supplémentaire supporté par la société par l'activité de l'apiculteur.

- La pollution atmosphérique : les composantes du coût sont la santé humaine les dommages matériels, la diminution des récoltes.

- Le changement climatique : les composantes du coût sont la prévention à la réduction des risques pour le changement climatique, les dommages liés à la hausse de la température.

- La congestion et rareté : les composantes du coût sont pour la congestion, la durée et les frais de fonctionnement. Pour la rareté, les composantes du coût sont le temps perdu et le coût d'opportunité.

- Le bruit : les composantes du coût sont le dérangement et les frais médicaux.

- Les infrastructures.

Il convient de préciser que l'ampleur des impacts des externalités telles que la congestion, les accidents et la pollution résultant des transports dépend de plusieurs facteurs comme les caractéristiques du navire, le lieu et le moment du transport[518]. Une analyse du calcul des coûts externes dans le secteur du transport à la lumière du paquet « Écologisation des transports » de la Commission de 2008 a également éclairé les méthodes d'évaluation de ces derniers et confirmé que les impacts des externalités dépendent de ces deux facteurs (les caractéristiques du navire ainsi que le moment et le lieu du transport)[519].

[518] L'évaluation des externalités négatives est en fonction par exemple du niveau de la demande du transport, la vitesse du navire, le moment de la journée, le lieu.
[519] Etude du Parlement européen : *«* Le calcul des coûts externes dans le secteur des transports, Analyse comparative d'études récentes à la lumière du paquet écologisation des transports de la Commission » Direction générale des politiques internes, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion transport et tourisme », février 2009.

La politique de tarification des transports en matière d'internalisation des coûts externes de l'Union constitue donc un outil permettant de réguler la pollution et contribue de ce fait au développement durable et à la conciliation des intérêts divergents auxquels les armateurs doivent faire face. Initialement, le Livre vert de la Commission européenne paru en 1995 intitulé « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports » soulevait la question de l'internalisation des coûts externes du transport terrestre. Ces règles économiques d'internalisation des coûts externes se sont étendues à tous les types de transport. Ces coûts se calculent par la prise en compte d'éléments qualitatifs et quantitatifs[520]. Les premiers sont relatifs à l'impact des transports sur le degré de peuplement des zones et sur leur caractère naturel ou non. Les éléments quantitatifs s'analysent au regard du kilométrage parcouru, de la quantité de fret transportée, des subventions éventuellement octroyées.

L'internalisation consiste ainsi à répercuter les coûts externes négatifs sur le prix final du transport. L'objectif est de faire prendre conscience aux acteurs du transport les coûts environnementaux qu'ils génèrent et de les inciter à modifier leur comportement. Le principe général retenu pour l'internalisation des coûts externes du transport est celui de la tarification au coût marginal social. Selon la communication de la Commission du 08 juillet 2008 relative à la mise en œuvre de la stratégie de l'internalisation des coûts externes[521], celle-ci repose sur la tarification basée sur le coût supplémentaire imposé à la société et contribue à l'équité entre les usagers des transports et les non-utilisateurs et établit un lien direct entre l'utilisation des ressources communes et le paiement selon les principes du « pollueur-payeur » et de l'« utilisateur-payeur ». Cette internalisation présente deux attraits intéressants selon le rapport Boiteux II[522]. Le premier est qu'il est certain qu'il revient moins cher d'éviter l'émission de carbone plutôt que d'y lutter. Ainsi, les pollueurs ont tout intérêt à adopter un comportement éco responsable visant à diminuer le coût de ces externalités négatives. Le second est la répercussion des nuisances se retrouvant tout au long de la chaine de production jusqu'au produit final.

[520] GACOCNE V., « Quelle analyse des coûts de transport ? » Thèse de doctorat de l'Ecole Nationale de Ponts et chaussées sous la direction d' E. QUINET. 27 juin 2003.
[521] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 8 juillet 2008 «Stratégie pour une mise en œuvre de l'internalisation des coûts externes» ; COM(2008) 435 final, Non publié au Journal officiel.
[522] Commissariat général du Plan, Rapport Boiteux II: « Transports : choix des investissements et coût des nuisances », M. BOITEUX, juin 2001.

2. L' exemple d'une externalité négative problématique, les émissions de soufre par les navires.

La limitation en teneur en soufre des combustibles marins qu'exige l'annexe VI de la convention internationale Marpol dans la zone SECA (*Sulphur Emission Control Areas*)[523] répond aux exigences du Protocole de Kyoto. Le coût de la mise aux normes des navires par les armateurs s'intègre donc au mécanisme d'internalisation des externalités négatives du transport maritime. Même si actuellement, cette réglementation ne s'applique pas à la Méditerranée, il convient d'analyser les conséquences qu'elle engendrerait dans cette zone car la réglementation européenne à toujours pour objectif d'harmoniser, à long terme, sa politique à l'ensemble du territoire européen (2.1). Cette limitation entraine donc des difficultés d'application d'ordre technique, financier et social auxquelles la Commission répond avec un ensemble de solutions controversées par le milieu professionnel maritime. Le report pur et simple de la date d'entrée en vigueur de la directive qui a transposé la Convention internationale serait une solution idéale. Néanmoins, l'Union semble ne pas vouloir transiger et l'armement doit trouver des solutions techniques afin de ne pas voir sa responsabilité engagée en cas de non respect de la directive soufre (2.2).

2.1 Les conséquences de l'internalisation des externalités relatives aux émissions de soufre

Les émissions de soufre produites par les navires sont responsables, notamment, des pluies acides et des émissions de particules fines. C'est pourquoi, l'Union élabore de nouvelles règles contraignantes afin de réguler la teneur en soufre des combustibles marins. Avec la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relative à la teneur en soufre des combustibles marins[524], l'Union confirme ses engagements de rendre le transport maritime

[523] La Mer Baltique est la seule zone définie comme SECA dans l'Annexe VI de la convention Marpol. Cependant la Mer du Nord a réussi à réunir les critères pour être déclarée SECA après l'entrée en vigueur de l'Annexe. En outre, il pourrait y avoir d'autres zones, telles que des zones dans l'Ouest des Iles Britanniques, l'Ouest du Continent Européen, les eaux côtières US et la Méditerranée en totalité ou en partie.

[524] Directive du Parlement européen et du Conseil 2012/33/UE du 21 novembre 2012 relative à la teneur en soufre des combustibles marins modifiant la directive 1999/32/CE.

durable et de réguler les émissions de polluants qu'il engendre. Si aucune décision n'avait été prise, les émissions de soufre produites par l'activité maritime auraient dépassées les émissions terrestres d'ici à 2020. Selon la Commission, *«l'Europe est désormais sur la bonne voie pour mettre en œuvre les engagements pris à l'unanimité par ses États membres, réunis au sein de l'OMI en 2008* ». La Commission n'ignore d'ailleurs pas les coûts de mise en conformité des navires avec la directive et a présenté un programme cherchant à minimiser les conséquences financières de celle-ci à travers un *« dispositif pour un transport par voie d'eau durable »* présenté en septembre 2011[525].

Initialement adoptée par l'OMI, cette norme oblige les entreprises de transport maritime naviguant en Mer Baltique, Mer du Nord et Manche, dites zone ECA, d'utiliser un carburant ne contenant pas plus de 0.1% de soufre au 1er janvier 2015 contre 1% aujourd'hui. Toutefois, les eaux euro-méditerranéennes font l'objet d'une dérogation. Jusqu'en 2020, la teneur limite en soufre des combustibles marins ne devra pas dépasser 0.5%. Malgré les difficultés d'application de la directive dans la zone ECA et les problèmes économiques que cela engendrerait en Méditerranée, un rapport effectué par le REMPEC souhaite étendre la zone SECA aux pays Méditerranéens[526].

Les conséquences de cette réglementation seraient irréversibles pour l'attractivité de l'armement méditerranéen :

- Tout d'abord, le fait de diviser par 10 la teneur limite obligatoire en soufre des combustibles marins peut entrainer l'effet inverse souhaité par la politique de l'Union en matière de report modal des transports de la terre vers la mer. Le coût du fret maritime se verrait augmenter considérablement en raison du coût de mise en conformité, incitant alors les acteurs du transport à contourner un nouveau coût externe environnemental en empruntant la voie terrestre. Surtout que la directive du 21 novembre 2012 relative à la teneur limite en soufre des combustibles

[525] Communiqué de Presse de la Commission européenne, 17 décembre 2012, « Environnement: de nouvelles règles sur l'utilisation de combustibles moins polluants pour le transport maritime vont bénéficier à la santé publique ».

[526] Désignation de la mer Méditerranée comme Zone de contrôle des émissions de SOx en vertu de l'Annexe VI de la Convention MARPOL; Directives et procédures concernant le processus de ratification de l'Annexe VI et travaux de préparation requis pour soumettre à l'OMI une demande de désignation de la mer Méditerranée comme SECA, Tâche 3.7 O SAFEMED, Rapport élaboré dans le cadre du Projet de Coopération EUROMED sur la Sécurité Maritime et la Prévention de la Pollution provenant des Navires SAFEMED (MED 2005/109-573).

marins prévoit une libre transposition par les Etats membres. Si le périmètre d'application géographique s'étendait à la mer Méditerranée, la viabilité économique de certaines lignes maritimes régulières et les services des AdM dans cette région serait certainement menacée.

- Ensuite, les armements s'opposent fermement à la transposition de l'annexe VI de la Convention Marpol. D'ailleurs, le ministre délégué des transports français, Thierry Mariani, lors des Assises de la Mer, représente parfaitement le point de vue des armateurs: *« Que penser d'une réglementation qui renchérit de 40 % à 70 % les coûts d'exploitation d'un navire et qui risque de remettre sur les routes les poids lourds que nous avons fait embarquer à bord des autoroutes de la mer ?*[527] *»*. Selon l'association Armateurs de France, la France et les Etats membres doivent obtenir l'accord de l'OMI du report pur et simple de ce texte et d'une homologation par cette dernière d'un système de technique viable.

2.2 Les techniques de soutien de l'Union à l'armement

La directive soufre propose des solutions aux Etats membres et aux armateurs afin de réduire le coût de la mise en conformité des navires avec la directive soufre. Selon elle, il conviendrait que l'Union et les Etats membres prévoient des aides financières dédiées à la mise en conformité de la directive au surplus des instruments financiers déjà existants tels que Marco Polo et le RTE-T afin de minimiser les risques de transfert modal inverse de la mer vers la terre.

Toutefois, selon une étude de l'Université d'Anvers, les taux de fret supplémentaires accusés par l'armement européen sont estimés *« à une augmentation de 8 à 13% des taux de fret en moyenne pour le scénario bas et jusqu'à 20% pour le scénario haut. En outre, le surcoût serait encore plus important pour les navires dont la vitesse est plus élevée que la moyenne, comme c'est le cas des navires RoPax. Dans ce dernier cas, l'augmentation des taux de fret pourrait aller de 25 à 40%*[528]*»*. Par conséquent, il est utopique de considérer que les financements communautaires pourraient combler les pertes financières subies par l'armement. Les

[527] Bulletin des Transports et de la Logistique – 2012 E. Demangeon : « Marpol VI, levée de boucliers ».
[528] Note de Synthèse de l'ISEMAR N° 13, 3 Mars 2011 : Transport maritime et développement durable : Une conciliation pas toujours aisée, A. GALLAIS-BOUCHET.

financements communautaires permettent, le temps de la mise en conformité par l'armement européen, de financer les projets favorables au transfert modal de la terre vers la mer tout au moins, mais, ne pourraient avoir la prétention d'accuser les coûts de mise en conformité de la directive.

Ensuite, la directive soufre propose que les armateurs aient recours aux *« méthodes de substitution déjà connues, telles que l'utilisation de systèmes embarqués d'épuration des gaz d'échappement ou le mélange de combustible et de gaz naturel liquéfié (GNL), ou l'utilisation de biocarburants*»[529]. Les armateurs devraient ainsi trouver des solutions alternatives moins polluantes. Or, la difficulté de cette adaptation réside dans le fait que la flotte marchande européenne, qui représente 40% de la flotte mondiale, compte parmi elle des navires, qui en raison de leur ancienneté, ne peuvent pas s'adapter à l'introduction de ces nouvelles méthodes. Selon les armateurs, de nombreux navires sont dans l'incapacité de se doter de ces nouveaux équipements. D'après le Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie, dans son rapport relatif à la conjoncture économique du transport maritime en date du 1er septembre 2014, les *« normes occasionnent des coûts estimés parfois à plusieurs centaines de millions d'euros en mobilisant de véritables chantiers de construction »*[530]. Selon Interferry, seulement 60% des navires de la flotte concernée par la directive soufre pourront subsister après la mise en conformité des navires[531].

Parallèlement aux efforts que doivent accomplir les armateurs pour se mettre en conformité avec la directive européenne soufre, les Etats membres doivent également se doter d'infrastructures portuaires permettant le ravitaillement des nouveaux combustibles marins. Le paquet « Energie propre et transports : la stratégie européenne en matière de carburants de substitution »[532] fournit des informations relatives aux techniques de développement des carburants de substitution. Selon le paquet, les Etats membres disposent d'une « *marge de manœuvre selon le contexte national* » afin de doter les grands ports européens d'infrastructures

[529] Directive du Parlement européen et du Conseil 2012/33/UE du 21 novembre 2012 relative à la teneur en soufre des combustibles marins, *Ibid.*

[530] Analyse de la conjoncture économique : le transport maritime 1er semestre 2014 DGITM - Mission de la Flotte de Commerce, Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie.

[531] Interrferry est une association réunissant les transporteurs maritimes du monde entier . Elle compte 225 membres de 38 pays. Disponible sur http://www.interferry.com/about

[532] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Énergie propre et transports: la stratégie européenne en matière de carburants de substitution du 24 janvier 2013, COM (2013) 17 final.

de ravitaillement en GNL dans un délai de dix ans. Ainsi, selon la Commission, « *les Etats membres veillent à ce que des points de ravitaillement en GNL ouverts au public soient disponibles au plus tard le 31 décembre 2025 dans tous les ports intérieurs du réseau central RTE-T »*[533] . Or, aujourd'hui, seule la Suède est dotée d'une infrastructure de ravitaillement en GNL. Cet investissement coûterait 10 milliards d'euros selon Bruxelles. L'avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission Énergie propre et transports: la stratégie européenne en matière de carburants de substitution »[534] et la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution »[535] estime que « *les frais de mise en place de l'infrastructure nécessaire (estimés à 10 milliards d'EUR) seront rentabilisés avec l'essor du marché. Un financement public direct peut être évité en recourant à des instruments tels que les permis de construire, les concessions, la réglementation des marchés publics, les réglementations relatives à l'accès aux infrastructures de recharge et les incitations non financières ».*

Une problématique se pose immédiatement : comment peux-t-on exiger qu'en 2015 la teneur limite en soufre des combustibles marins soit de 0,1% alors que les Etats membres ont jusqu'en 2025 pour doter les ports européens d'infrastructures de ravitaillement en GNL ? La mise en conformité par le secteur de l'armement en 2015 est donc compromise en raison des problèmes techniques et financiers soulevés. Le report de la mise en conformité permettrait que la flotte européenne se renouvelle sans pressions financières. En effet, la durée de vie d'un navire européen est d'environ 35 ans. Ainsi, les armateurs et les Etats membres auront la possibilité de se doter de l'arsenal nécessaire afin de mettre aux normes les navires et ainsi de rendre le transport maritime plus durable. Une période de transition permettrait d'adopter un comportement écologique sans soulever la révolte des armateurs européens. Lors du Conseil européen Transports, Télécommunication et Energie de décembre 2012, la France a demandé un aménagement du calendrier de la mise en œuvre de la directive. Un consensus doit certainement avoir lieu afin que les armateurs ne voient pas leur responsabilité engagée.

[533] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution du 24 janvier 2013 COM (2013) 18 final - 2013/12 (COD).
[534] COM (2013) 17 final, *Ibid.*
[535] COM (2013) 18 final – 2013/12 (COD), *Ibid.*

Afin de s'adapter à la réglementation limitative de la teneur en soufre des combustibles marins, les armateurs ont ainsi développé de nouveaux modes d'organisation des traversées maritimes. La réduction de la vitesse des navires est un excellent outil de régulation des émissions polluantes. Ainsi, certains grands groupes comme par exemple Maersk ont adopté la navigation à l'ensemble de leur flotte. Toutefois, le risque de cette nouvelle pratique est d'inciter à nouveau les utilisateurs à privilégier la voie terrestre car plus rapide.

Afin de soutenir le secteur de l'armement, l'Union a également élaboré des réformes fiscales allégeant les droits portuaires au profit de comportements éco-responsables. Ainsi, sous certaines conditions, une politique d'allégement fiscal a été adoptée afin de diminuer les coûts externes négatifs. De nombreuses exonérations des droits de douane au sein de l'Union ont ainsi été accordées afin d'alléger le coût du transport à la condition que les Etats adoptent un comportement éco responsable. Cette réglementation permet à certains Etats en voie de développement de diminuer les coûts externes liés à la législation contraignante en matière d'environnement. Les pays concernés par ce régime sont les suivants : Arménie, Azerbaidjan, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Équateur, Géorgie, Guatemala, Honduras, Mongolie, Nicaragua, Panama[536], Paraguay, Pérou et Salvador[537]. De même, en France, le grand port maritime du Havre adopte également une politique d'allégement fiscal en faveur, notamment, des navires rouliers, abaissant jusqu'à 10% les droit de ports des navires sous réserve qu'ils respectent un cahier des charges fidèle au standard « *Environnemental Ship Index* ».

Dans le même ordre d'idée, les aides d'Etat, en principe interdites, peuvent soutenir le secteur du transport maritime en raison des avantages écologiques qu'il procure à la condition qu'elles se conforment à une stricte réglementation. Prenons l'exemple de l'aide financière de l'Italie prise sous la forme de subventions accordées aux transporteurs routiers qui utiliseraient un service d'AdM et pour laquelle la Commission a rendu une décision en date du 17 juillet 2013[538]. L'étude de la Commission révèle que, sur un trajet de 100 km effectué sur route, un poids lourd de 14 mètres et à pleine charge génère un coût externe de 212,58 euros environ, alors que pour le même trajet par mer, le coût externe est estimé à quelque 79,37 EUR. La

[536] La république du Panama a intégré la liste des bénéficiaires ci-dessus à compter du 1er juillet 2010 et ce jusqu'au 31 décembre 2011 (Déc. Comm. 2010/318/UE, 9 juin 2010, JOUE 10 juin, n L 142).
[537] Décision Communautaire 2008/938/CE, 9 déc. 2008, Décision Communautaire 2009/454/CE, 11 juin 2009.
[538] Décision de la Commission du 17 juillet 2013 concernant l'aide d'état SA.33412 (12/C) (ex 11/N), notifiée sous le numéro C(2013) 4392, (2013/487/UE).

différence obtenue, soit 133,21 EUR pour un trajet de 100 km, constitue la valeur moyenne qui servira de référence aux subventions à accorder aux transporteurs routiers pour l'utilisation d'un service d'AdM.

B. Les méthodes d'évaluation des externalités négatives dans le secteur du transport maritime

Chiffrer les externalités négatives d'une activité n'est pas chose aisée en raison de la difficulté de mesurer la dégradation environnementale de telle ou telle activité et de la prise en compte de divers facteurs selon le choix des Etats. C'est pourquoi, les institutions rappellent, à de nombreuses reprises, l'importance d'une harmonisation législative en ce domaine (1). Les méthodes d'évaluation des externalités négatives dans le secteur du transport maritime peuvent être diverses. Toutefois, les institutions internationales comme l'OMS retiennent majoritairement pour chaque type de polluant différents facteurs tels que le coût sanitaire et les dommages matériels (2).

1. La nécessaire harmonisation des méthodes d'évaluation des externalités négatives

Les agrégats économiques marchands qui servent à éclairer le choix des politiques publiques, tels que le PIB, sont insuffisants pour mesurer les phénomènes environnementaux. Dans l'application concrète du principe du pollueur-payeur[539], le problème est d'arriver à chiffrer ces externalités négatives. Il n'existe pas, en effet, d'instrument susceptible de mesurer la dégradation des biens naturels. Il était donc fondamental que la valeur du capital naturel détruit annuellement soit retranchée du PIB[540]. En France, il a été choisi de créer un compte satellite relatif à l'économie de l'environnement.

[539] Le principe du pollueur-payeur applique à l'environnement l'impératif de vérité des prix et donc de calcul du coût intégral.
[540] « Statistique environnementale : le tournant du développement durable » Chroniques, Conseil national de l'information statistique, N°2, janvier 2005.

Certains types de dommages causés à l'environnement par les transports sont plus difficiles à évaluer. Des difficultés se présentent lorsqu'il s'avère impossible de quantifier leurs effets. La question est particulièrement délicate lorsque l'on essaie de comparer les incidences du transport de marchandises par voie maritime avec les autres modes de transport. Les émissions de polluants atmosphériques des transports sont à l'origine d'effets externes très variés. Les études distinguent principalement les effets sur la santé, l'impact sur les bâtiments et les atteintes à la faune et la flore. L'évaluation monétaire des effets de la pollution implique que l'on soit en mesure de quantifier la pollution elle-même, ce qui exige qu'on sache la caractériser correctement, et d'autre part, qu'on puisse cerner précisément les effets des différents polluants ou de leur combinaison.

La Fédération européenne pour le transport et de l'environnement a mené une vaste étude sur les coûts externes des transports en 1993. Cette étude avait pour but d'identifier les différentes composantes de ces coûts et de rechercher les moyens permettant de les internaliser. Selon cette étude, dans certains cas, les externalités doivent être harmonisées au niveau européen. Tel est le cas des externalités relatives aux émissions de gaz toxiques des véhicules et des navires. Pour d'autres externalités, l'internalisation devrait s'appliquer aux coûts et aux conditions évalués au niveau national plutôt qu'à une moyenne européenne de ces coûts. Tel est le cas par exemple des coûts des traitements médicaux des blessures dues aux accidents de la route et à la valeur de la production perdue, qui varient fortement d'un pays à l'autre.

En 2006, le législateur a demandé que la Commission européenne élabore un modèle universel transparent et compréhensible pour l'évaluation des coûts externes. Le Livre vert de la Commission intitulé « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports » adopté en 1995[541], le Livre blanc de la Commission « Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE » adopté en 1998 ainsi que le Livre blanc de la Commission « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix » adopté en septembre 2001[542] ont mis en exergue le fait que les différents coûts occasionnés par l'usage des infrastructures de transport sont partiellement répercutés sur les

[541] Livre vert de la Commission des communautés européennes « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports » du 20 décembre 1995, COM (1995) 691 final.
[542] Livre blanc de la Commission des communautés européennes : « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », du 12 septembre 2001, COM (2001) 370 final.

usagers et surtout inégalement répartis entre ceux-ci. Le sujet a été repris lors de la révision à mi-parcours de ce dernier Livre blanc qui a eu lieu en 2006, à l'occasion de laquelle la Commission s'est engagée à proposer une méthodologie pour la tarification des infrastructures reposant sur la directive « tarification routière »[543].

2. Les méthodes d'évaluation des externalités négatives relatives au transport maritime

Dans une étude de la direction générale des politiques internes transport et tourisme du Parlement européen intitulée « le calcul des coûts externes dans le secteur des transports »[544], seules certaines externalités sont retenues : la pollution atmosphérique et sonore, les accidents, la congestion et le changement climatique, le bruit, les écosystèmes. Plus précisément, le transport maritime exclut certaines externalités telles que les accidents car elles ne sont pas réellement significatives pour ce mode de transport. Un signal financier pour modifier les comportements ne saurait donc pas nécessaire en l'espèce. Le bruit, également, n'est pas une externalité significative de même que la congestion car le coût de celle-ci est déjà compris dans les taxes portuaires.

Distinguons les méthodes d'évaluation des impacts de la pollution atmosphérique et marine.

Concernant les méthodes d'évaluation des impacts de la pollution atmosphérique, le calcul peut faire l'objet de méthodes différentes. Le calcul peut être mené sur la base du coût des dommages. Est comptabilisé, par exemple, les frais engagés à des titres divers : frais médicaux, pertes de production à partir de données de salaires ou de PIB par tête, coût d'entretien des bâtiments dont les façades sont dégradées, pertes de production liées au tourisme.

[543] Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 (JO L 157 du 9.7.2006, p. 8) modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO L 187 du 20.7.1999, p. 42).

[544] Etude du Parlement européen : *«* Le calcul des coûts externes dans le secteur des transports, Analyse comparative d'études récentes à la lumière du paquet écologisation des transports de la Commission », février 2009, *ibid.*

Après la publication de l'Organisation Mondiale de la Santé en 1999 d'une étude sur les coûts sanitaires qu'engendrent les émissions de polluants dues au trafic routier, l'évaluation des risques a fait l'objet d'une importante publication en septembre 2000 dans la principale revue médicale internationale, « The Lancet [545]». Il est intéressant de noter, eu égard à la nature de la revue, que la conclusion insistait non pas sur l'évaluation globale de la mortalité due par la pollution, mais sur l'intérêt que ce type de recherche présente pour orienter les réflexions en matière de politique des transports[546].

Les principaux facteurs liés à la pollution atmosphérique imputable aux activités de transport peuvent être répartis dans les catégories suivantes: les coûts sanitaires (qui correspondent aux effets négatifs sur la santé humaine en raison de l'inhalation de polluants atmosphériques), les dommages matériels (qui correspondent aux effets négatifs sur les immeubles en raison de la dégradation des matériaux de construction) et les pertes de récoltes (qui correspondent aux effets négatifs sur les écosystèmes en raison de la contamination, de l'acidification et de l'eutrophisation par les métaux lourds).

L'étude sur les « coûts externes des transports » dans les différents pays européens, réalisée par INFRAS et IWW[547] et publiée en mars 2000, reprend les résultats de l'étude réalisée en 1999 pour l'OMS dans sa partie relative aux effets sanitaires de la pollution, et l'extrapole aux autres pays sur la base d'une corrélation entre polluants. L'étude INFRAS-IWW présente une évaluation globale des coûts externes pour tous les modes de transport, et indique que, pour l'ensemble des dix-sept pays étudiés, les coûts sanitaires représentent plus de 80 % du total des coûts liés à la pollution atmosphérique. Les coûts sanitaires de la pollution atmosphérique représentent ainsi la part la plus importante des externalités négatives que produisent les transports. Concernant les émissions de CO_2 par les navires, ces derniers émettent entre 10 et 15 g par tonne-kilomètre, contre 19 à 41 g/tkm pour le rail, 51 à 91 g/tkm pour la route et de

[545] « *Public-Health Impact of Outdoor and Traffic-Related Air Pollution: a European Assessment* », The Lancet a, vol. 356, September 2, 2000, p. 795-801.
[546] On y prend en compte les effets à long terme et on y utilise notamment une valeur de la vie humaine de 1,4 million d'euros, ramenée à 0,9 million d'euros pour tenir compte de l'âge relativement élevé des victimes. Les auteurs concluent pour la France à un nombre moyen de 31 600 morts prématurées. La part des transports dans le total des décès s'élèverait en moyenne à 17 700 (10 681 à 24 680). L'étude OMS arrive ainsi pour les effets dus au transport routier en 1996 à un total de 21,6 G€ (142 milliards de francs), soit 1,8 % du PIB pour l'estimation moyenne.
[547] External Costs of Transport a, INFRAS Zurich et IWW Karlsruhe (publié par l'Union internationale des chemin de fer), mars 2000.

673 à 867 g/tkm pour le transport aérien. Les émissions du transport maritime dans sa globalité s'élèvent à 1 milliard de tonnes de CO_2 selon l'Organisation Maritime Internationale, soit plus de 3 % des émissions mondiales.

*Concernant les méthodes d'évaluation des impacts de la pollution marine ,*il est également difficile de les quantifier. Le transport maritime affecte la vie des espèces marines plutôt que les vies humaines. Bien que supposés éloignés de l'environnement humain, les préjudices portés aux écosystèmes marins suscitent des préoccupations environnementales[548]. Malgré le fait que certains dommages puissent être mesurés, par exemple les réparations des infrastructures rendues nécessaires par les moules zébrées dans la région des Grands Lacs, il est malaisé de procéder à une estimation des perturbations subies par les écosystèmes marins. Si l'on est à même de décrire les incidences d'une augmentation du transport de marchandises sur ces problèmes, il est impossible de les quantifier en unités qui nous permettraient de comparer les menaces que représentent les différents modes de transport.

§2 Les instruments régulateurs de pollution dans le secteur du transport

La démarche environnementale n'est pas toujours naturelle. En effet, l'internalisation des coûts externes par les entreprises n'étant pas innée, il convenait d'équilibrer le coût d'utilisation et le coût énergétique d'un service à travers un système de taxation ou de permis d'émission obligatoire.

A terme, l'internalisation permet de favoriser le report modal de la terre vers la mer afin de privilégier les transports les moins énergivores. Le principe du pollueur-payeur[549] constitue la base des méthodes d'internalisation. Celui-ci s'appuie sur des instruments de régulation de la

[548] Le dégazage des navires et l'application de peinture anti-fouling ont des conséquences dévastatrices sur l'écosystème marin. V. sur ce point le Règlement (UE) n° 276/2010 du 31/03/10 modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne l'annexe XVII (dichlorométhane, huiles lampantes et allume-feu liquides et composés organostanniques).

[549] En France, il est défini par à l'article L110-1, II, 3° du code de l'environnement selon lequel « *les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ».*

pollution de divers ordres. Il peut s'agir d'instruments tels que le système de redevance écologique appelé Eurovignette (A), le système de taxation carbone ainsi que divers instruments économiques de régulation de la pollution tels que le système de quotas d'émissions (B).

A. Le principe de redevance écologique, instrument économique régulateur de la pollution

Malgré la dénomination choisie par les institutions européennes, l'« Ecotaxe » est en réalité une redevance. En contrepartie de l'utilisation de certaines voies terrestres par un poids lourd de plus de 3,5 tonnes, l'entreprise de transport terrestre indemnise la société du coût environnemental du transport. Il ne s'agit donc pas d'une taxe car le poids lourd est libre d'utiliser les réseaux de transport terrestre assujettis ou non à cette taxe. Ce système n'a pas que des avantages. En effet, la directive Eurovignette qui met en place ce système de taxation se heurte à des risques de distorsion de concurrence entre les Etats membres selon qu'ils l'aient ou non transposée et à un manque d'harmonisation des différents systèmes de péages entre les Etats (1). L'intérêt de cette redevance écologique est néanmoins de permettre une récompense aux transports les moins énergivores sur la base d'une prime aux chargeurs qui opteraient pour un transfert modal de la terre vers la mer par exemple, favorisant, *in fine,* les services des AdM (2).

1. L'harmonisation des systèmes de redevances écologiques

La directive Eurovignette[550] est un instrument économique de régulation de la pollution du trafic de marchandises basé sur le principe utilisateur-payeur. Ce dispositif essaie de faire évoluer les mentalités des entreprises en les responsabilisant par rapport au coût énergétique d'affrètement de leurs marchandises. L'eurovignette, appelée également écotaxe, participe à l'internalisation des coûts externes et doit inciter à éviter les comportements néfastes pour l'environnement. Elle concerne les axes transeuropéens élargis aux autoroutes et les poids lourds de plus 3,5 tonnes. Celle-ci fixe les modalités d'usage des infrastructures routières. La tarification mise en place par la directive Eurovignette n'est pas fixe, elle prévoit la possibilité de moduler les coûts supportés par les utilisateurs en fonction du niveau de pollution, mais également en fonction des catégories d'émissions des véhicules. D'ailleurs, n'a pas de caractère discriminatoire le comportement des Etats membres qui adopteraient une législation visant à créer un péage supplémentaire pour les véhicules de marchandises. La mise en place d'une redevance de passage sur l'autoroute A8 aurait pour conséquences de décongestionner le trafic de marchandises sur cette voie pour le bénéfice de Gênes, voies terrestres principales en Méditerranée. En France, deux décrets ont visé la transposition de la directive eurovignette[551] afin de moduler la redevance en fonction de la congestion du trafic et de la catégorie des véhicules concernés. Les difficultés d'application de cette directive en raison des coûts supplémentaires qu'elle entraîne et du principe de libre concurrence ainsi que de la désapprobation des acteurs du transport a poussé la France à annuler la transposition de cette dernière.

La directive de 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures a été modifiée par la directive du 17 mai 2006[552] en vue d'instaurer un nouveau

[550] Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO L 187 du 20.7.1999) modifié par la directive 2006/103/CE du Conseil du 20 novembre 2006 portant adaptation de certaines directives dans le domaine de la politique des transports, en raison de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie (JO L 363 du 20.12.2006).
[551] Décret n° 2012-314 du 5 mars 2012 relatif aux modalités de perception du péage pour les véhicules de transport de marchandises par route non munis d'un équipement embarqué d'identification et de perception du péage de la directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.
[552] Directive 2006/38/CE du parlement européen et du conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

cadre communautaire relatif à la tarification de l'usage des infrastructures routières. Cette modification concourt à l'élimination des distorsions de concurrence qui pourrait exister entre les entreprises de transport des différents Etats membres et ce afin d'assurer le respect des règles du marché intérieur de l'Union. L'uniformisation de la tarification présente l'avantage de ne pas créer de distorsion de concurrence entre les différentes voies utilisées. Actuellement, l'Union souhaite adopter une méthode d'internalisation uniformisé et obligatoire mettant fin à la multiplication des divers systèmes de télépéage internationaux afin que les transporteurs puissent circuler sans encombre sur les routes européennes.

Le mécanisme de l'Eurovignette aura ainsi pour effet d'harmoniser le système de péage et de droit d'usage des infrastructures routières et de rendre équitable son utilisation par les Etats membres. La répercussion de cette nouvelle redevance sur le coût du transport du service des AdM dans son tronçon terrestre augmentera la facture des utilisateurs du service. Néanmoins, la directive Eurovignette étant applicable à tous les utilisateurs des infrastructures routières, la compétitivité des services de transport multimodal avec tronçon terrestre ne sera donc pas moins attractive que les autres modes de transport qui devront également supporter ce coût supplémentaire. A l'heure actuelle, le montant de la taxe est estimé entre 8.9 et 15,5 centimes d'euros par kilomètre parcouru. Le calcul de ces externalités porte sur la pollution atmosphérique, le bruit et la congestion et se base sur les valeurs recommandées par l'étude IMPACT.

L'Eurovignette ne concerne pas les transporteurs maritimes pourtant pollueurs dont les coûts du changement climatique ne sont pas internalisés pour le moment. C'est pour cette raison que l'Union sollicite de l'OMI d'élaborer un instrument international applicable au transport maritime. Selon la directive du 23 avril 2009 « *il conviendrait que la Commission présente une proposition visant à inclure les émissions du transport maritime international, selon des modalités harmonisées »*[553]. Il est logique que le procédé de l'écotaxe appliqué au transport maritime doit être envisagé car le principe de l'internalisation des coûts externes doit être d'application générale pour tous les modes de transport.

[553] Considérant 3 de la directive 2009/29/CE n° 2009/29/CE du 23/04/09 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Tout l'enjeu du système de taxation des transporteurs terrestres est de permettre de reverser, sous forme de primes écologiques, les sommes prélevées aux transporteurs de marchandises les moins polluants. D'ailleurs, en Méditerranée, l'appel à projet européen Mos 24 lancé par l'agence exécutive européenne des transports qui a pour finalité d'étudier les obstacles au développement du service des AdM en Méditerranée souhaite mettre en place un système d' Ecobonus qui permettrait de reverser les sommes prélevées de l'Eurovignette aux transporteurs utilisant le fer et la voie maritime. Ceci permettrait ainsi de rendre plus attractif le service des AdM. Il existe toutefois, dans le domaine du transport maritime, un système de redevance en matière portuaire relative aux déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison s'intégrant aux coûts externes négatifs du transport maritime. L'article 8 de la directive du 27 novembre 2011[554] règlemente le financement des installations de réception portuaire en se basant, également, sur le principe de redevance[555].

[554] Directive n°2000/59/CE du 27/11/00 relative aux installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison (JOUE n° L 332 du 28 décembre 2000) modifiée par le règlement (CE) n° 1137/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 (JOUE n° L 311 du 21 novembre 2008) et la directive n° 2007/71/CE de la Commission du 13 décembre 2007 (JOUE n° L 329 du 14 décembre 2007) et la Directive n° 2002/84/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 (JOUE n° L 324 du 29 novembre 2002).

[555] Il s'agit d'une taxe incitative imposant aux navires qui font escale dans un port communautaire de payer une redevance afin de financer le fonctionnement des installations de réception portuaire de leurs déchets. Cette obligation incombe aux navires, qu'ils utilisent ou non les installations. Une partie de la redevance est fixe et l'autre est évaluée en fonction de la quantité de déchets effectivement reçus. Cette taxe s'ajoute ainsi au coût final du transport maritime de marchandises. Néanmoins, en raison du principe de subsidiarité, les Etats membres ont la liberté de déterminer leurs systèmes de recouvrement à condition que ces derniers respectent le principe d'équité, de transparence et de non discrimination. L'article 9 de la directive précédemment citée prévoit une dérogation fondée sur le principe de confiance. Ainsi, les navires de transport maritime régulier faisant des escales fréquentes dans les ports communautaires et qui ne produisent pas de déchets importants peuvent bénéficier d'un régime allégé. Cette règle permet ainsi d'éviter le choix d'un mode de transport différent moins contraignant. Le service des AdM pourrait ainsi en bénéficier. Le coût moyen de la redevance est évalué à 200 euros par mètre cube. A cela doit s'ajouter le coût de l'immobilisation du navire variant en fonction de la nature et de la taille de ce dernier. Cette taxe ne fait néanmoins pas l'application du principe pollueur-payeur car elle incombe à l'ensemble des navires faisant escales dans un port communautaire qu'ils utilisent ou non les installations de réception portuaires. Cette règle permet ainsi d'inciter les navires à utiliser les infrastructures portuaires et d'adopter un comportement écologique. Elle s'intègre dans l'internalisation des coûts externes négatifs du transport maritime. Toutefois la redevance est évaluée en fonction de l'utilisation des infrastructures, ainsi, plus un navire utilise les installations, plus la redevance augmente. La tarification de cette redevance en conséquence de l'utilisation des infrastructures a pour effet pervers d'inciter les navires, finalement, à ne pas les utiliser afin de ne pas augmenter la facture.

2. Le système de prime écologique alimenté par le mécanisme de redevance

La prime écologique est la contrepartie de l'utilisation durable du transport sur la base du principe pollueur-payeur. L'écobonus ou l'écomer en France s'inspire d'un projet italien qui a vu le jour en 2007. C'est la loi italienne du 22 novembre 2002[556] qui adopta définitivement ce mécanisme en octroyant un avantage financier aux transporteurs routiers de marchandises qui optent pour un tronçon maritime dans le parcours multimodal de la chaine des transports. Ce système permet ainsi d'accroître la demande du transport maritime à courte distance et *a fortiori* du service des AdM. Les bénéficiaires de l'écobonus italien doivent alors s'engager à maintenir le même nombre de lignes maritimes et la même quantité de fret. La mesure fut étendue, outre aux lignes nationales, aux trajets entre la France et l'Italie et entre l'Espagne et l'Italie. Un retard dans le remboursement des fonds aux transporteurs et la lourdeur des exigences administratives ainsi que sa complexité ont malgré tout entrainé la perte de certains clients du transport maritime.

L'écomer à la française serait élargi aux compagnies de transport mais également aux chargeurs. Ce dispositif permettrait une remise sur le prix du fret en fonction des économies réalisées sur les coûts externes du transport suite au transfert modal au profit de la voie maritime. Ce système permettrait de stimuler la demande de transport maritime et donc de désengorger les routes. Il serait ainsi à la fois possible de diminuer le nombre de véhicules routiers (et le nombre de kilomètres parcourus) sur les routes et autoroutes, et d'augmenter le chargement moyen des navires par une incitation positive de la demande.

B. Le principe de taxation écologique, instrument économique régulateur de la pollution

Parallèlement au système de redevance qui, pour l'heure, tente de pénaliser le transport terrestre, les institutions internationales et européennes ont mis en place un système de permis de polluer qui s'applique à l'ensemble des industriels et qui, s'il s'appliquait au secteur du transport maritime poserait le problème de l'évaluation précise des émissions de carbone par les navires et de l'harmonisation des législations à l'échelle internationale (1). Le système de

[556] Loi italienne n°265 :2002 du 22 novembre 2002 votée par la Chambre des députés et le Sénat de la République.

quotas d'émissions de CO_2 est également un mécanisme de régulation de la pollution. Initialement règlementé par le protocole de Kyoto et, gelé par une directive européenne de 2003, ce mécanisme s'il devait s'appliquer au secteur du transport maritime se heurterait inévitablement à des problématiques relatives à la compétence extra-territoriale de l'Union, au principe de libre circulation des navires et au principe de libre concurrence (2).

1. La taxation carbone, un exercice périlleux

Il existe une fiscalité importante sur les produits pétroliers que nous pourrions considérer comme une taxation implicite du CO_2. Elle représente un coût non négligeable pour les entreprises de transport[557]. Les Accises (contributions indirectes) et la TVA sont acquittées par le consommateur alors que la taxe générale sur les activités polluantes incombe aux entreprises de transport.

Malgré une fiscalité imposante des produits énergétiques, les Etats membres ont également décidé de réguler les émissions de gaz à effet de serre à travers un système de taxation. Ce système de taxation du carbone impose un prix déterminé à des quantités libres alors qu'à l'inverse le système des quotas fixe des quantités disponibles et son prix est évalué en fonction de l'offre et la demande.

Au niveau international, l'adoption des amendements de l'annexe VI de la convention de Marpol en 1997 par l'OMI[558] mais non entrée en vigueur en France témoigne de l'importance de la prévention de la pollution atmosphérique, notamment des émissions de carbone et de soufre, causée par les navires. La Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et son protocole entrés en vigueur le 21 mars 1994 confirment également la prise de conscience de la communauté internationale de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre même si ce dernier exclu le transport maritime.

[557] Directive 2003/96/CE relative à la taxation des produits énergétiques et de l'électricité encadre le régime des accises, Taxe Intérieure de consommation sur les Produits Energétiques (TICPE) et Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel (TICGN).
[558] Lors de la conférence diplomatique de 1997, transposé en droit français par le JORF n°36, 12 février 2005.

L'inconvénient de ce système réside dans le fait que l'on ne peut pas précisément calculer le volume final d'émission de chacun des acteurs et qu'une norme qui n'est pas harmonisée au niveau international impliquerait des distorsions en matière de concurrence entre les Etats. L'internalisation des coûts externes environnementaux relative à une potentielle taxe carbone impose que l'on détermine le prix du carbone. Ce dernier doit répondre à des exigences de flexibilité, notamment en fonction du prix du pétrole, de l'offre et de la demande. Egalement cela ne doit pas freiner l'effort de compétitivité que produisent les Etats. Une étude sur la valeur de la tonne carbone évitée[559] tend à démontrer que le prix du carbone représente entre 8 et 25 dollars par tonne.

Selon une étude de l'OCDE de 2013[560], les taxes carbones et leurs exonérations se distinguent toutes selon les 34 pays membres de l'OCDE. Cela inciterait donc les transporteurs à contourner les Etats ayant une fiscalité moins avantageuse et entrainerait, *in fine,* le contraire de l'objectif que poursuit l'Union en matière de promotion du transport intermodal de marchandises avec tronçon maritime. Au regard de ce qui précède, il est évident que l'exercice n'est pas aisé tant la réglementation peut être différente selon le pays et les coûts divergents. Outre le fait que la mise en œuvre d'une taxation carbone relève d'une grande technicité économique, il existe des paramètres politiques qu'il est difficile de saisir.

Aujourd'hui ce système ne s'applique pas aux transporteurs maritimes, néanmoins, des pourparlers sont en cours et il est fondamental d'appréhender les conséquences qu'aurait une telle réglementation sur le coût du transport maritime et ainsi sur la viabilité économique du service des AdM. La taxation des émissions de CO_2 des navires serait un des instruments économiques permettant de réguler la production de polluants atmosphériques et ainsi d'internaliser les coûts environnementaux négatifs du transport maritime. Elle permettrait aux acteurs du transport, notamment, de les inciter à diminuer leurs émissions. L'Union a d'ailleurs indiqué que si l'OMI ne parvenait pas à instituer un instrument de marché, cette dernière prendrait des mesures afin de créer un système de taxation des émissions de CO_2.

[559] « Le concept de valeur du carbone, Évaluation et applications dans les politiques de lutte contre le changement climatique », O. Blanchard, P.Criqui, rapport au Commissariat général du Plan, juin 1999.
[560] OCDE (2013), *Taxing Energy Use*; A graphical Analysis ; DOI :10.1787/9789264183933, Communiqué OCDE et résumé, 2013.

Malgré tout, de l'avis de certains, il conviendrait d'appliquer la taxation carbone à tous les secteurs du transport afin de ne pas avantager un mode de transport plutôt qu'un autre. Or, cette tâche n'est pas aisée. D'ailleurs, d'après le Livre blanc « Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources du 23 mars 2011 »[561], « son application apparaît hautement improbable à l'échelle internationale ou européenne».

D'ailleurs, en France, le Conseil Constitutionnel, par une décision du 29 décembre 2009[562], censure le dispositif de l'écotaxe car de « par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déférée[563] sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques». Malgré la difficulté d'application de ce système de taxation, de nombreux Etats réfléchissent à adopter un régime fiscal similaire en y apportant quelques dérogations.

Malgré la volonté de l'Union d'harmoniser la réglementation environnementale à l'ensemble de tous les secteurs du transport, ne serait-il pas pertinent et conforme aux priorités du RTE-T d'accorder un privilège fiscal au transport maritime. Ainsi, si nous écartions l'application de cette taxe au secteur du transport maritime en raison de l'incidence écologique moins importante qu'il engendre, nous pourrions atteindre les objectifs de transport durable que poursuit l'Union. De nombreuses exonérations se justifient ainsi afin de promouvoir le transport durable.

Nous devons appréhender quelles seraient les conséquences de cette taxation sur les transports maritimes. De prime abord, rappelons que le transport maritime est exclu du protocole de Kyoto. Toutefois, selon l'annexe 1, les pays industrialisés sont incités à poursuivre l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre quel que soit le secteur. Dans la même logique dérogatoire pour les pays émergents ou en voie de développement, la directive soufre[564] accorde

[561] Livre Blanc Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources du 28.03.2011, COM(2011) 144 final.
[562] Décision du Conseil Constitutionnel du 29 décembre 2009 n° 2009-599 DC.
[563] Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 JORF n°0302 du 30 décembre 2010.
[564] Directive du Parlement et du Conseil de l'Union Européenne 2012/33/UE du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins.

également aux Etats membres du pourtour Méditerranéen des valeurs limites de teneur de soufre supérieures[565] aux Etats membres extérieure à cette zone.

La majorité des pays méditerranéens sont en voie de développement et pourrait donc faire l'économie pendant encore quelque temps d'une politique moins contraignante en matière de développement durable[566]. Ainsi la possible dérogation accordée par le protocole de Kyoto aux pays en voie de développement ne doit pas faire oublier que cette zone est particulièrement sensible. D'ailleurs, le REMPEC souhaite que tous les Etats méditerranéens observent ces règles de limitation sans distinction possible[567].

Dans ce contexte, le Pôle de Compétence et d'Innovation Transport de Marchandises et Logistique relevant du Ministère de l'écologie et du développement durable en France, en 2011, a rendu une étude sur l'applicabilité de ce mécanisme aux transports maritimes. Il ressort de cette dernière que la viabilité de cet instrument de régulation doit absolument être applicable à l'échelle internationale et qu'il faut donc nécessairement déterminer le coût du carbone, tâche relativement mal aisée en raison de la fluctuation du prix du pétrole. Il ressort également de cette étude qu'en raison des différentes pratiques maritimes : lignes régulières ou transport à la demande, le mécanisme de taxation devra également s'adapter aux divers types de transports maritimes.

Le système de quotas d'émissions et de taxation carbone peuvent coexister, néanmoins, l'Union privilégie un système de quotas d'émissions de CO2 sur un périmètre géographique en fonction du type de navire.

---

[565] Les valeurs limites de teneur en soufre des combustibles marins sont plus strictes en dehors de la zone Méditerranéenne : 0,10 % à compter du 1er janvier 2015 contre 3,50 % à partir du 1 janvier 2012 dans la zone méditerranéenne.

[566] La Méditerranée, en raison de la particulière biodiversité qu'elle accueille, est classée par la France comme une zone de protection écologique par la loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 créant une zone de protection écologique (ZPE) afin de permettre, en l'absence de zone économique exclusive, des poursuites pénales à l'encontre d'auteurs de pollutions par rejets dans cette zone. Par application de cette loi, le décret n° 2004-33 du 8 janvier 2004 a créé une zone de protection écologique en Méditerranée.

[567] Désignation de la mer Méditerranée comme Zone de contrôle des émissions de SOx en vertu de l'Annexe VI de la Convention MARPOL; Directives et procédures concernant le processus de ratification de l'Annexe VI et travaux de préparation requis pour soumettre à l'OMI une demande de désignation de la mer Méditerranée comme SECA, Tâche 3.7 O SAFEMED, Rapport élaboré dans le cadre du Projet de Coopération EUROMED sur la Sécurité Maritime et la Prévention de la Pollution provenant des Navires SAFEMED (MED 2005/109-573).

2. L'application du système de quotas d'émissions de CO2 au transport maritime

La tendance actuelle de la politique environnementale de l'Union tend à privilégier le mécanisme de quotas ou de permis de polluer.

A la différence du système de taxation, le mécanisme des permis présente l'avantage de contrôler la pollution. Ce système présente également l'avantage d'être intrinsèquement international car il implique de mettre en place un marché du carbone et ainsi de dégager des règles harmonisées. Ainsi, selon le principe du pollueur-payeur, une institution publique fixe un plafond d'émission inférieur au niveau d'émission actuel qui s'applique aux émetteurs de polluants carbone. De ce fait, soit les entreprises de transport s'alignent sur la réglementation autorisée et donc sur le nombre de quotas réglementaires et gratuits, soit elles sont débitrices et doivent acheter des permis d'émissions supplémentaires aux entreprises moins polluantes ou auprès de l'instance régulatrice, à moins de se voir infliger de fortes amendes.

Selon l'article L. 229-7 du Code de l'environnement, un quota d'émission de gaz à effet de serre est *« une unité de compte représentative de l'émission de l'équivalents d'une tonne de dioxyde carbone* ». L'unité de compte et d'échange serait le quota et représenterait 1 tonne de carbone. Son prix dépendrait, en toute logique, du nombre de quotas émis par l'instance régulatrice. Ainsi, plus le nombre de quotas diminue, plus le prix du carbone augmente. Il en ressort que ce mécanisme fluctuerait en fonction de la politique qu'adopteraient les pouvoirs publics selon qu'elle soit permissive ou plutôt sévère.

Au niveau international, c'est le protocole de Kyoto qui réglemente le système d'échange des quotas. Au niveau européen, c'est la directive du 13 octobre 2003[568] établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté qui engage les Etats membres à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre en exigeant d'adopter un mécanisme relatif « *à l'allocation de quotas par les Etats membres, afin de contribuer à préserver l'intégrité du marché intérieur et d'éviter des distorsions de concurrence*».

[568]Directive n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à e ffet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

Sont ainsi concernés par les quotas d'émissions, en application du protocole de Kyoto et de la directive du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et des articles L. 229-5 et suivants du Code de l'environnement « *tout industriel rejetant des gaz à effet de serre ».* Ne sont donc pas encore concernés les transports maritimes.

L'évolution sur le marché des quotas n'a malheureusement pas eu l'effet escompté. Entre 2005 et 2007, les quotas étaient fixés par chaque Etat membre. Il n'y eu que très peu de quotas mis en vente, le cours était élevé, soit 25 euros par tonne de CO_2. Le faible nombre de quotas mis en vente sur le marché et l'impossibilité de reporter les quotas d'une année sur l'autre a eu pour conséquence de faire chuter le prix du quota à quelques centimes. Malgré un investissement important de l'Union afin de viabiliser le mécanisme, le cours du quota ne se relève pas. Le Parlement Européen, en date du 16 avril 2013 vote le gel temporaire des quotas, ainsi, 900 millions de quotas seront retirés de la vente jusqu'en 2015 et réintroduits en 2019 et 2020.

Néanmoins, il convient toutefois de s'interroger sur les conséquences qu'aurait l'application d'un tel mécanisme sur l'armement et donc sur la viabilité économique des AdM.

Le mécanisme d'allocation de quotas de CO_2 ne concerne par encore les entreprises de transport maritime. Néanmoins, la directive du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre[569] précise qu'il *« convient que, d'ici à 2050, les émissions mondiales de G.E.S aient diminué d'au moins 50 % par rapport à leurs niveaux de 1990 (…) et qu'il conviendrait que la Commission présente une proposition visant à inclure les émissions du transport maritime international, selon des modalités harmonisées, dans l'objectif communautaire de réduction ».*

Se pose alors immédiatement la question de la compétence extra-territoriale de l'Union en matière du contrôle des espaces qu'elle n'a pas sous son contrôle. Cette exigence de quotas

[569]Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JOUE n° L 140 du 5 juin 2009.

d'émissions afin de pouvoir entrer dans les ports européens soulève une problématique d'ordre juridique international.

- Les fondements des actions unilatérales de l'Union doivent agir en fonction de la réglementation internationale relative à la Convention de Montego Bay, de la Convention Marpol ainsi que des règles de l'OMC qui réglemente l'encadrement de la régulation carbone. Or, en droit maritime l'Union doit respecter le principe de liberté de circulation des navires de marchandises. En droit du commerce international, la réglementation de l'Union doit être conforme au principe de non discrimination.
- La réglementation carbone se heurte en définitive à la confrontation entre de nombreux intérêts distincts en raison d'une réglementation foisonnante en matière de transports maritimes. La balance entre le principe de libre échange et la mise en place de quotas à la seule initiative de l'Union pose de réels problèmes quant au principe de libre concurrence.

Malgré tout, il convient de conserver à l'esprit que nulle difficulté est insurmontable et qu'en se fondant sur l'empirisme des relations du commerce international, notamment, à travers l'exemple du navire à double coque[570], les consensus permettent d'élaborer des règles nouvelles en faveur d'un transport durable.

Concrètement, la réglementation des quotas d'émissions aurait pour conséquence d'inciter les navires à diminuer leur vitesse afin de ne pas dépasser les quotas d'émissions autorisés. Or, l'effet pervers de ce comportement a pour conséquence de rallonger la durée des traversées maritimes ou bien de supprimer le nombre d'escales et ainsi de diminuer la compétitivité du transport maritime et l'attractivité des ports européens et donc du service des AdM. Une des solutions techniques, en réponse aux exigences de régulation des émissions de gaz à effet de serre, serait l'augmentation de la capacité des navires ou l'utilisation de biocarburants[571].

[570] Pour un exemple d'adaptation de la législation unilatérale des Etats-Unis par l'Union : Règlement (CE) n° 417/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 18 février 2002, relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque, et abrogeant le règlement (CE) n° 2978/94 du Conseil.

[571] « *L'huile de plancton devrait être le nouveau carburant du futur, il est prévu d'apporter d'importantes réductions des émissions de CO2, car le plancton absorbe toutes les émissions de CO2 qui se libère lorsque le carburant est brûlé , Mais en contre partie il y aura des émissions associées avec le processus de production et de transport du carburant ».* Disponible sur http://www.allboatsavenue.com/micro-algues-co2-une-revolution-energetique/

Concernant le périmètre d'application du système de quotas des émissions, il convient de déterminer quelles seraient les zones sous contrôle, ce qui a pour effet de soulever, également, des questions de souveraineté étatique et relatives au principe de non discrimination. S'agirait-il de contrôler les eaux territoriales ou le trafic exclusivement européen ou bien également tous les navires faisant escale en Europe quel que soit l'origine du navire ? Concernant le transport multimodal, faut-il inclure dans ce système une taxe dont le périmètre s'applique de bout en bout de la chaîne ou simplement une taxe sur le tronçon maritime ? Toutes ces questions restent en suspends et rendent la faisabilité juridique de ce mécanisme délicate.

Concernant l'assiette du mécanisme de quotas c'est à dire la matière de référence à taxer, il se distingue plusieurs possibilités. Faut-il taxer le navire ou la marchandise qui s'y trouve ?

L'Union a précisé le mécanisme. Ainsi, selon elle, le périmètre d'application prendrait en compte « les émissions de CO_2 des navires entre les ports de l'UE d'une part, ainsi qu'entre les ports de l'UE et le premier port de déchargement non-UE (cas à l'exportation) ou le dernier port de chargement non-UE (cas à l'importation). L'assiette retenue implicitement par l'Union est le navire et ses émissions de CO_2 ». L'assiette qui ne prendrait en compte que les émissions de CO_2 du navire qui sont liées au fret transporté vers ou à partir de l'UE a été jugée trop complexe[572].

A leur décharge, les armateurs se retranchent derrière la difficile évaluation des émissions de polluants des navires car la combustion diffère selon le type de navire, sa vitesse et également son ancienneté. Malgré tout, la Commission exige qu'à partir de 2018 les navires de plus de 5000 tonnes de poids en lourd (TPL) informent annuellement les autorités sur leurs émissions de CO_2 et de NOx car ces dernières « *augmentent de manière significative, contribuant ainsi au changement climatique »*[573]. Cette mesure représente une avancée significative en matière d'application du système de quotas aux transports maritimes selon le communiqué de presse précédemment cité. La proposition de règlement[574] fixe ainsi un cadre juridique de collectes

[572] Mobilisation et traitement des données nécessaires à la mise en œuvre d'un instrument de marché dans le transport maritime en date du 26.07.2012 disponible sur http://www.cete-ouest.developpement-durable.gouv.fr/mobilisation-et-traitement-des-a1031.html.
[573] Communiqué de presse du Parlement par Thedoros Skylakakis : « Contrôler les émissions de gaz à effet de serre du secteur maritime » du 30.01.2014 ; Commission : Environnement, santé publique et sécurité alimentaire.
[574] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union,

d'informations et de publications annuelles pour les navires de plus de 5000 TPL faisant escale dans les ports européens quels que soient leurs pays d'immatriculation. Cette mesure aura des incidences positives sur l'évaluation des performances énergétiques des navires en ce sens qu'elle permettra d'apporter des réponses aux interrogations des politiques de transport durable. Cette réglementation aura également des répercussions sur l'attractivité de l'armement méditerranéen qui devra s'adapter à ces nouvelles règles contraignantes alors que les activités du secteur tendent actuellement à diminuer[575].

d'autres informations ayant trait au changement climatique (COD) (SEC(2011) 1406 final) (SEC(2011) 1407 final).

[575] Pour un exemple de diminution de l'activité de l'armement marocain « *en 2012, le tonnage transporté par l'armement marocain a enregistré une diminution de 72,2% en passant de 4.863.430 tonnes en 2011 à 2.823.449 tonnes en 2012. L'activité de l'armement marocain a permis un taux de participation au transport de nos échanges extérieurs de 3,68% en 2012 contre 6,6% en 2011.* Disponible sur http://www.mtpnet.gov.ma/maritime/Chiffes-cles/Pages/Marine-Marchande-en-Chiffres.aspx.

Section 2) Le coût financier environnemental lié aux évènements de mer pour les entreprises de transports maritimes

Parallèlement aux coûts financiers qu'entrainent l'internalisation des externalités négatives liées à l'utilisation normale d'un navire, les entreprises de transport maritime doivent également supporter les coûts privés qu'entraineraient certaines pollutions en raison d' évènements de mer tels que l'abordage, l'avarie etc… Un accident est vite arrivé et les conséquences environnementales peuvent en être dramatiques. Ce risque représente un coût important pour les transporteurs maritimes qu'il convient également de couvrir.

En principe, les navires rouliers n'ont pas vocation à transporter des hydrocarbures à titre de cargaison. Par conséquent, les conventions telles que celle relative à la responsabilité civile des propriétaires de navires pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, communément appelée communément CLC du 29 novembre 2009 à la dimension internationale[576] ou la convention européenne signée à Bruxelles le 18 décembre 1971 relative à la création d'un fonds international d'indemnisation par les propriétaires de cargaison pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, dite FIPOL n'avaient pas vocation à s'appliquer en l'espèce. Cependant, suite à la pollution qui résulta de l'échouement de l' « Olympic Bravery » le 24 janvier 1976 naviguant à lège[577] au nord d'Ouessant et dont les soutes contenaient 1200 tonnes de carburant, l'OMI prit conscience du vide juridique des dommages dus au titre des hydrocarbures de soute et adopta la Convention de Londres du 23 mars 2001 relative à la responsabilité pour les dommages de pollution par hydrocarbures de soutes[578] qui peuvent notamment être causés par des navires RoRo assurant des liaisons maritimes régulières telles que les AdM.

[576] Entrée en vigueur le 19 juin 1975 et rassemblant plus de quatre-vingt-dix Etats parties en 2005. Le texte fut amendé à plusieurs reprises, le dernier amendement est entré en vigueur le 30 mais 1996 et porte principalement sur les plafonds d'indemnisation.
[577] Cas de la navigation à vide de pétroliers.
[578] Effectivement, la pollution due aux fissures ou aux accidents de mer en raison des hydrocarbures transportés à titre de soute n'est pas négligeable et les combustibles marins sont généralement des produits lourds, partiellement raffinés et donc particulièrement polluants et persistants. Deux grands types de dommages peuvent résulter sont liés aux pollutions des eaux. Il s'agit d'abord des préjudices directement chiffrables tels que les coûts d'intervention (analyses, matériels mis en oeuvre, personnels) et les coûts des dommages causés à des tiers (mortalités piscicoles, interdictions de pêches, de vente de coquillages). D'autres préjudices sont plus difficilement chiffrables. Il s'agit par exemple des atteintes causées au patrimoine naturel et écologique.

Ainsi, deux régimes de responsabilité ayant des conséquences financières sur le coût final du transport maritime se distinguent en fonction de la nature de la cargaison. Le risque en mer pour un navire roulier est, entre autres, suite à un abordage ou à tout autres avaries, de voire se déverser en mer les hydrocarbures de soute qu'il transporte à titre de carburant (§1) ou les substances nocives pour l'environnement marin qu'il affrète (§2).

§1) Les coûts financiers relatifs aux pollutions par hydrocarbures à titre de carburant

A la différence des pétroliers qui ont vocation à transporter des hydrocarbures particulièrement dangereux et qui, en cas d'incidents, entraînent des conséquences environnementales catastrophiques, nous pourrions penser que les cargaisons embarquées ou les hydrocarbures de soute des navires rouliers n'entraînent pas, en cas d'événements de mer, des dommages environnementaux dramatiques. Or, l'expérience en ce domaine nous permet de constater que les dégâts environnementaux qui ont succédé aux événements de mer des navires rouliers ne sont pas sans conséquence, bien au contraire. Malgré son succès commercial, le navire roulier connut des naufrages importants comme celui du transbordeur à passagers « Herald of Free Enterprise » en 1987, celui de « l'Estonia », plus récemment en 1994. Selon une étude de l'OMI en 1983[579], entre les années 1965 et 1982, sur 341 accidents 36 ont entrainé la perte totale du navire[580]. Afin de combler le vide juridique auquel s'exposaient les victimes de pollution par hydrocarbures à titre de carburant l'OMI adopta un régime de responsabilité dédié à ce type de pollution à travers la Convention internationale de Londres en 2001 (A) qui fait peser le coût du risque environnemental sur les compagnies maritimes et alourdit donc encore le coût final du transport maritime.

[579] Etude dirigée par la société norvégienne de classification Det Norske Veritas en 1983 pour l'OMI concernant les navires rouliers en y incluant les navires de charge.

[580] Des sinistres d'une certaine importance causés par des hydrocarbures de soute peuvent entraîner des pollutions d'un niveau significatif. A titre d'exemple, la cargaison d'un navire CMA CGM Fidelio nécessite pour une autonomie d'une quarantaine de jours, 12 000 tonnes de soute, à comparer aux 30 000 tonnes de l'Erika. Ainsi, afin d'apporter des garanties financières aux victimes des risques de mer, la communauté maritime internationale imposa aux armateurs certaines assurances obligatoires qui se répercutent sur le coût final du transport.

A. La réglementation internationale applicable aux pollutions par hydrocarbures à titre de carburant

De nombreuses conventions internationales régissent les pollutions par hydrocarbures des navires. Il convient alors de rechercher quelles sont les conventions internationales applicables aux potentielles pollutions des navires rouliers utilisés par les services des AdM. Selon la convention CLC, les hydrocarbures à titre de soute sont exclus de son champ d'application (1). C'est la convention de Londres de 2001 qui est venue combler le vide juridique relatif à la pollution par les hydrocarbures de soute auxquels s'exposaient les victimes et les entreprises de transport maritime en imposant une assurance obligatoire représentative du risque de pollution environnemental (2).

1. L'exclusion de l'application de la Convention CLC aux pollutions par les hydrocarbures à titre de carburant

La Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et la Convention internationale de 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures furent modifiées par deux protocoles de 1992 dont un sur la responsabilité civile et, un second portant création du Fonds d'Indemnisation entrés en vigueur le 30 mai 1996. A cela, vient s'ajouter le Fonds complémentaire d'Indemnisation du 16 mai 2003.

La convention de 1992 relative à la responsabilité civile des propriétaires de navires pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures a, quant à elle, pour objet de garantir une indemnisation équitable des victimes de pollution par hydrocarbure et d'uniformiser les règles de procédure et de responsabilité. Elle instaure un principe de responsabilité objective, c'est à dire fondée sur la preuve d'une faute, d'un dommage et d'un lien de causalité entre la faute et le dommage, de même qu'un système d'assurance responsabilité obligatoire.

Il convient de délimiter le champ d'application de la Convention internationale de 1992, la question étant de savoir si la convention inclut les dommages par les hydrocarbures à titre de carburant mais également les matières dangereuses que sont susceptibles de transporter les navires rouliers. La convention vise seulement les hydrocarbures persistants. La définition fut éclairée par le Guide annexé ultérieurement à la convention par l'Assemblée du FIPOL en vue de résoudre les difficultés d'interprétations :

Ainsi, si nous lisons les termes de la Convention, sont concernés selon l'article 1)5. : « *Les hydrocarbures persistants (...) qu'ils soient, transportés en tant que cargaison ou dans les soutes d'un navire qui est tout bâtiment de mer ou engin marin, quel qu'il soit, qui transporte effectivement des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison* ».

Logiquement, il convient alors de savoir si le navire transporte une cargaison d'hydrocarbures. A la négative, les hydrocarbures écoulés des soutes du navire ne relèvent pas du domaine de la convention. En effet, le but de la convention est de couvrir les hydrocarbures transportés en tant que marchandises et non les hydrocarbures utilisés comme carburant. Ainsi, le principe de responsabilité de la Convention ne s'applique pas aux accidents environnementaux résultants des hydrocarbures à titre de carburant des navires rouliers.

2. L'application de la Convention internationale de Londres de 2001 aux pollutions par les hydrocarbures à titre de carburant

La Convention internationale de Londres de 2001 a permis de couvrir l'ensemble des sources de pollution qui ne donnait pas droit à réparation avec les Conventions de 1992.

Le système d'indemnisation pour la pollution par les hydrocarbures de soute des navires rouliers est donc régi par la Convention internationale de Londres du 23 mars 2001 précédemment citée. L'adhésion de la France à cette convention a été autorisée par une loi du 22 juillet 2010[581]. Elle est entrée en vigueur le 21 novembre 2007. La convention ne permet pas

[581] Loi n° 2010-831 du 22 juillet 2010 dite « Hydrocarbures de soute » (International convention on civil liability for bunker oil pollution damage) est l'une des nombreuses conventions internationales conclues sous l'égide de l'OMI.

qu'une organisation internationale n'en soit partie. C'est la décision du Conseil de l'Union du 19 septembre 2002 qui autorise les Etats membres à signer et ratifier la Convention Bunker[582].

La convention, dite « Hydrocarbures de soute » (« *International convention on civil liability for bunker oil pollution damage* ») fut conclue sous les auspices de l'OMI. Celle-ci a pour objet de compléter le dispositif d'indemnisation pour les dommages causés par les hydrocarbures et prévoit des mesures de sauvegarde résultant de fuites ou de rejets d'hydrocarbures de soute provenant de navires en mer territoriale ou en ZEE d'un Etat partie. Selon cette convention, sont concernés « tous les hydrocarbures minéraux, y compris l'huile de graissage, utilisés ou destinés à être utilisés pour l'exploitation ou la propulsion du navire, et les résidus de tels hydrocarbures ». Les armateurs doivent alors présenter des garanties financières « telles que le cautionnement d'une banque ou d'une institution financière similaire, pour couvrir sa responsabilité pour dommages par pollution, pour un montant équivalant aux limites de responsabilité prescrites par le régime de limitation national ou international applicable »[583]. L'assurance obligatoire représente ainsi le coût du risque environnemental de l'événement de mer et constitue un moyen d'assurer l'indemnisation des victimes de ce type de pollution et la contrepartie du coût financier d'un transport durable. Ce mécanisme diffère de la Convention CLC puisqu'une responsabilité de plein droit pèse sur le propriétaire du navire. Néanmoins, elle s'en rapproche en ce qu'elle oblige le propriétaire du navire à contracter une assurance s'y afférent. Ainsi, pour les navires rouliers dont la jauge est d'une importance particulière, le coût du transport augmente en raison des garanties financières supplémentaires à fournir afin de couvrir le risque de pollution par les hydrocarbures de soute. Cette garantie qui vise à faciliter l'indemnisation est plafonnée. La convention instaure un système de responsabilité de plein droit du propriétaire du navire, qui peut être conjointe et solidaire en présence de plusieurs responsables. Aucune demande en réparation d'un dommage causé par la pollution d'hydrocarbure de soute ne peut être formée contre le propriétaire du navire sur un autre fondement que cette convention ; le propriétaire a néanmoins la faculté de limiter sa responsabilité selon les dispositifs existant en la matière (cf. Convention LLMC).

[582] Décision CE n°2002/762/CE du 19 septembre 2002 autorisant les Etats membres à signer et à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute (convention "Hydrocarbures de soute"), ou à y adhérer, JOCE L 256 du 25 septembre 2002, p. 7-16.
[583] Article 7 de la Convention internationale de Londres de 2001.

La convention de 1976, modifiée en 1996, relative à la limitation de la responsabilité, dite convention « LLMC » sert de référence à la convention de Londres[584]. Le montant de responsabilité défini ne lui est pas propre[585]. Il est adossé à celui calculé conformément à la convention LLMC. Ce sont les règles de limitation de responsabilité de cette Convention qui s'appliquent dans leur ensemble. Ainsi, les assureurs des navires rouliers dont le dommage est couvert pourront invoquer la limitation de responsabilité au même titre que le propriétaire du navire[586]. Toutefois, un protocole de 1996 a permis de relever les plafonds de la convention LLMC de manière conséquente. Il a aussi permis de définir une procédure simplifiée de révision des montants ne nécessitant pas la convocation d'une conférence internationale. Cette révision reste très encadrée puisque elle ne peut être enclenchée qu'à la demande de la moitié au moins des Etats parties au protocole, avec un minimum de six[587].

[584] Selon l'article 6 de la convention de Londres de 2001 *« aucune disposition de la présente Convention n'affecte le droit du propriétaire du navire et de la personne ou des personnes qui fournissent l'assurance ou autre garantie financière de limiter leur responsabilité en vertu de tout régime national ou international applicable, tel que la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes »,* appelée également LLMC *(L*imitation of Liability for Maritime Claims).

[585] Contrairement à la convention CLC de 1992 ou à la convention HNS de 1996 sur les substances dangereuses qui définissent un montant de responsabilité qui lui est propre.

[586] Ne peuvent être invoquées les limitations de responsabilité lorsque le propriétaire du navire a commis une faute inexcusable ou intentionnelle. Dans ce dernier cas, le propriétaire du navire ne peut invoquer la limitation de sa responsabilité car celle-ci devient illimitée en raison de son comportement fautif. Dans le cas où l'assureur invoque la faute intentionnelle du propriétaire du navire, les victimes devront rechercher une indemnisation directe auprès du propriétaire du navire.

[587] La procédure ne peut être utilisée que tous les cinq ans et les augmentations des plafonds effectuées par voie d'amendement sont limitées à 6% par an à compter de la date d'ouverture du protocole à la signature. La révision doit être validée par une majorité requise de deux tiers des Etats parties.

B. La couverture du risque environnemental de pollution par les hydrocarbures à titre de carburant

L'assurance obligatoire relative aux risques encourus pas la pollution par hydrocarbures de soute instituée par la convention Bunker de 2001 constitue le pendant d'un transport sûr et durable car elle permet d'indemniser équitablement les victimes de ce type de pollution. Néanmoins, ces exigences représentent un frein au développement du transport maritime en raison du coût supplémentaire que cela engendre sur le coût final du transport maritime; un régime d'allègement au profit des services de lignes maritimes régulières permettrait alors d'alléger le coût transport maritime (1). De plus, la situation quasi monopolistique des assureurs maritimes ne permet pas de faire jouer le libre jeu de la concurrence et restreint donc la possibilité des compagnies maritimes de faire diminuer le coût du transport (2).

1. La couverture obligatoire inadaptée aux services de lignes maritimes régulières

Les Fonds Internationaux d'Indemnisation des dommages dus à la Pollution excluent l'indemnisation de la pollution des hydrocarbures de soute. C'est donc aux assureurs ou aux propriétaires des navires de supporter le coût des dommages environnementaux engendrés par ces derniers. « L'assurance est la garantie de la survenance d'un risque [588]». Les assureurs et les propriétaires des navires bénéficient de la limitation de responsabilité de la Convention LLMC de 1996 ce qui pourrait avoir pour conséquence d'exclure le droit à l'intégralité de l'indemnisation des victimes. En effet, aucun fonds d'indemnisation ne vient prendre le relais de l'indemnisation des victimes polluées par les hydrocarbures de soute.

L'intérêt d'une assurance obligatoire, telle qu'elle est exigée dans l'article 7 de la convention de Londres précédemment citée, est de transférer sur les assureurs une partie du contrôle technique des navires. Les assureurs ont donc la possibilité de refuser d'assurer un bâtiment[589]

[588] TASSEL Y ; Droit Maritime sous la direction de BEURRIER J.-P. Dalloz, 2006-2007 p.364.

[589] Le refus peut consister à proposer un montant de prime dissuasif.

qui ne serait pas conforme ou qui présenterait un défaut manifeste d'entretien et de maintenance.

Une obligation d'assurance est donc requise pour tous les navires de marchandises. C'est la directive CE du 23 avril 2009[590] relative à l'assurance des propriétaires de navires pour créances maritimes qui réglemente les cas d'immobilisation des navires en cas d'absence à bord des certificats d'assurance obligatoire.

Face aux risques de plus en plus importants d'événements de mer, les assureurs maritimes sont de plus en plus méfiants à l'égard des garanties qu'ils acceptent de couvrir. Notamment, en raison de l'augmentation du trafic maritime international, mais également en raison de l'âge toujours plus avancé des navires que les armateurs laissent naviguer afin de pallier les frais toujours plus importants de sécurité environnementale comme la redevance au titre des infrastructures portuaires de réception des déchets, les assureurs maritimes sont de plus en plus méfiants.

Le champ des garanties assurées diminuent et les situations risquées sont exclues des risques garantis. Les contrôles exigés par les assureurs sont de plus en plus stricts. La solvabilité exigée des propriétaires de navires est toujours plus importante et la qualité du navire ainsi que son âge influent de plus en plus dans l'évaluation des coûts des garanties couvertes. Par exemple, il est de plus en plus difficile d'assurer un navire de plus de seize ans, alors que la moyenne d'âge d'un navire marchand est de 25 ans, à moins que le propriétaire du navire paie un coût supplémentaire et qu'il fournisse une attestation de conformité au code ISM.

Ces coûts supplémentaires constituent la contrepartie de la couverture des risques de mer indispensable à un transport sûr et durable. Néanmoins, les assureurs accordent des garanties identiques à tous les propriétaires des navires. Or, un système d'allégement des primes qui serait accordé aux compagnies affichant une flotte marchande sûre permettrait à ces derniers de bénéficier d'avantages financiers en raison de la fiabilité et de la sécurité de leurs navires. Ce dispositif, permettrait de contribuer à l'allègement des frais d'exploitation des navires européens et bénéficierait également aux frais de lancement de services maritimes tels que les AdM. Dans de nombreuses situations, les services de lignes maritimes régulières ont fait l'objet

[590] Directive CE n°2009/20 du 23 avril 2009, JOUE 28 mai, n° L 131, relative à l'assurance des propriétaires de navires pour créances maritimes.

de dérogation en raison de la confiance que pouvait leur accorder les autorités portuaires au regard de la régularité des convois maritimes et de la sécurité de leurs navires. Il est donc regrettable qu'aucune règle n'eut été adoptée afin d'alléger le coût de l'assurance. Cette situation rend de ce fait le coût final du transport maritime plus coûteux contrairement aux objectifs actuels de préférence à l'égard du transport maritime conformément au principe du développement durable.

2. La situation quasi monopolistique des assureurs maritimes des clubs « protection et indemnisation »

Les « *P&I Clubs* » constituent un monopole dans le domaine de l'assurance maritime car plus de 90% de la flotte mondiale est assurée par ces mutuelles d'assurance[591]. Ce sont des mutuelles d'armateurs créées en Angleterre au milieu du XIXème siècle pour couvrir la responsabilité civile des armateurs et des affréteurs de navires que les assureurs traditionnels ne garantissaient pas car trop coûteuse. En 2005, treize des principaux « *P&I Clubs »* sont regroupés au sein de l' «*International Group of P&I Clubs »*. Les garanties financières couvertes par ces assurances concernent les créances maritimes sujettes à limitation au titre de la LLMC, c'est à dire celles mises en œuvre par le jeu de la responsabilité civile de l'exploitant du navire pour les dommages survenus en relation avec l'exploitation du navire. Les assureurs sur corps[592] assurent quant à eux les dommages résultant de heurts ou de collisions avec des objets fixes ou flottants à hauteur de la valeur assurée ou au trois quart et, les assureurs « *P&I »* couvrent le surplus en raison des pollutions et dommages aux marchandises.

Alors que le règlement antitrust[593] limite à 30% la part de marché maximale, l'« *International*

[591] Selon l'International Union of Marine Insurance (IUMI), ces mutuelles d'armateurs ont encaissé près 26 Milliards d'euros de primes en 2009.
[592] C'est à dire ceux qui assurent le navire lui-même comme l'assureur coque et machine du navire
[593] Selon l'article 3 du règlement (UE) n°330/2010 de la Commission du 20 avril 2010 concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées (JO L 102, 23.4.2010, p. 1–7 du 20 .04.2010) « *L'exemption prévue à l'article 2 s'applique à condition que la part de marché détenue par le fournisseur ne dépasse pas 30 % du marché en cause sur lequel il vend les biens ou services contractuels et que la part de marché détenue par l'acheteur ne dépasse pas 30 % du marché en cause sur lequel il achète les biens ou services contractuels* ».

Group of P&I Clubs » capte plus de 90% du marché océanique et soulève donc des interrogations auprès de la Commission européenne. En effet, la direction de la concurrence de la Commission européenne a ouvert une enquête antitrust[594] afin d'examiner si certaines clauses figurant dans les accords de partage des sinistres et de réassurance dans le secteur de l'assurance maritime enfreignent la réglementation relative aux ententes et aux abus de position dominante. Sont visés les accords passés entre les clubs de protection et d'indemnisation (P&I), qui sont des mutuelles d'armateurs, dans le cadre du Groupe international des clubs de protection et d'indemnisation. La Commission craint que les armateurs et assureurs qui n'appartiennent pas au GI soient lésés par rapport à ceux qui en sont membres. Actuellement, aucun des rapports n'ont permis à la Commission d'exclure ses craintes initiales. La possibilité que cette situation ne défavorise certains armateurs et assureurs en entrainant *de facto* une fermeture du marché et donc de la concurrence ainsi que le plafonnement minimum du coût des primes d'assurance maritimes n'est pas à exclure.

Cette situation va à l'encontre d'un réel équilibre de marché où le jeu de l'offre et de la demande permet de faire fluctuer le prix des primes, ce qui aboutit à ne pas affaiblir le coût privé du transport maritime et donc de freiner le développement de ce mode de transport respectueux de l'environnement.

[594] Sur le fondement des articles 101 à 105 du TFUE relatif au droit de la concurrence applicable aux entreprises européennes.

§2) Les coûts financiers relatifs aux pollutions par substances nocives potentiellement dangereuses

Parallèlement aux pollutions par hydrocarbure de soute, les navires rouliers peuvent également être sujets aux pollutions par substance nocives potentiellement dangereuses. Malgré la possibilité d'intervention en haute mer dont les Etats parties au protocole de 1973 en cas de pollution par des substances autres que les hydrocarbures disposent aucun d'entre eux ne peut encore se prévaloir d'un régime international uniforme en la matière. Le danger est une indemnisation minorée en raison du manque d'uniformité des différents régimes et d'expérience en la matière. Les risques de pollution de ce type de cargaison furent largement discutés en raison des intérêts dissidents entre l'industrie chimique et les compagnies maritimes. C'est pour ces motifs et en raison de l'arsenal financier mis en place par la Convention internationale relative aux substances nocives potentiellement dangereuses (SNPD) de 1996 engendrant des coûts supplémentaires dus au titre de l'assurance obligatoire ainsi qu'au titre de la contribution des Etats et des importateurs de SNPD au fonds qui leurs est dédié (B) que l'entrée en vigueur de la Convention apparaît délicate d'autant plus que l'évaluation des dommages issus de pollution par SNPD en raison de la matière particulière de ces cargaisons est également un exercice difficile (A).

A. Les difficultés d'application d'un régime de responsabilité international uniforme

Au delà des coûts supplémentaires qu'engendre le système d'indemnisation à deux niveaux issu de la convention SNPD en raison de l'obligation pour les Etats et des importateurs de SNPD à contribuer au fond d'indemnisation, la difficile entrée en vigueur de la Convention (1) et le manque de recul par rapport à ce type de pollution, notamment en raison de l'épineuse évaluation des dommages environnementaux dû à la difficile preuve du lien de causalité entre ces préjudices particuliers et l'accident rendent l'application d'un régime international uniforme dédié aux SNPD délicate (2).

1. L'entrée en vigueur de la convention SNPD, un exercice sibyllin

Un accident de mer peut provoquer le déversement de substances dangereuses en mer et ainsi avoir des conséquences irréversibles sur l'environnement. La communauté internationale a réagi afin de mettre en place une indemnisation convenable aux victimes de ces dommages. Un système de responsabilité et d'indemnisation calqué sur les mécanismes existant en matière de pollution par les hydrocarbures de soute et à titre de cargaison a donc été mis en place sous les auspices de l'OMI. Cette initiative remonte à la fin des années soixante mais les discussions n'avaient pas réussi à produire un texte spécifique aux SNPD. La volonté d'adopter des règles et des procédures internationales uniformes ont pour conséquences certes d'alourdir le coût de ce type de transport mais offre une sécurité. Des mesures juridiques de protection et de préservation de l'environnement marin dans le cadre du transport maritime de marchandises dangereuses, ont donc été adoptées sous l'égide de l'OMI le 3 mai 1996. La Convention internationale précédemment citée a donc pour objet d'offrir un instrument unique de réparation des dommages aux personnes, aux biens et à l'environnement et de prise en charge des dépenses engendrées par la remise en état et les pertes économiques provoquées par le transport maritime de substances nocives et potentiellement dangereuses.

La Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de SNPD initiale a recueilli la signature de huit États et a été ratifiée par 14 Etats. Néanmoins, elle n'est toujours pas entrée en vigueur dans l'ordre juridique international puisqu'une des conditions prévues n'a jamais été remplie. Plus particulièrement, c'est l'exigence imposée aux Etats en matière de rapports relativement aux cargaisons donnant lieu à contribution au Fonds SNPD futur qui n'a jamais été remplie (qui vise à déterminer la quantité de SNPD qu'un État a reçu par rapport aux seuils établis dans la Convention). Toutefois, certains Etats ont anticipé son application comme c'est le cas pour la France qui, par un arrêté du Ministère de l'écologie et du développement durable et de l'énergie en date du 22 novembre 2012[595], a ouvert la possibilité d'appliquer de manière anticipée (le 1er janvier 2013) les amendements au code maritime international des marchandises dangereuses adoptés par la résolution MSC.328 du comité de sécurité de l'OMI. Ces amendements sont

[595] Portant modification de l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires (Division 411 du règlement annexé).

devenus obligatoires depuis le 1er janvier 2014. Ainsi les armateurs transportant des substances dangereuses identifiés par le Code IMDG devront assumer le coût d'une assurance obligatoire supplémentaire.

Le mécanisme d'entrée en vigueur des conventions de l'OMI, de leurs protocoles ou de leurs modifications n'est pas uniforme. Chaque instrument comporte un article précisant des modalités qui ont été négociées comme toutes les autres dispositions. De manière générale, les conventions de l'OMI entrent en vigueur suite à l'expression par un certain nombre d'Etats de leur consentement à être liés. Parmi ceux-ci quelques-uns doivent être des pays armateurs importants possédant un certain pourcentage du tonnage brut mondial. En ce qui concerne la Convention SNPD, son entrée en vigueur dépend principalement du consentement d'au moins 12 Etats, dont quatre doivent posséder chacun au moins deux millions d'unités de jauge brute. Ce procédé donne pratiquement un droit de veto aux quatre ou cinq Etats armateurs qui possèdent à eux seuls la moitié du tonnage brut de la flotte marchande mondiale. Deux raisons principales expliquent ce choix. Tout d'abord, afin qu'une règlementation ait un effet concret appréciable il est nécessaire que la majorité des navires qui sillonnent les océans soient soumis à ces prescriptions. Ensuite, ce procédé garantit à un Etat armateur que la Convention n'entrera en vigueur que si ses principaux concurrents sont eux aussi liés par ses dispositions. En l'absence d'une telle sécurité, chaque Etat craignant de perdre sa compétitivité va attendre que les autres aient ratifié avant de s'engager. Quant à la mise en œuvre, elle dépend entièrement des Etats contractants. Ces derniers restant souverains en ce qui concerne l'application des dispositions à leurs propres navires et la fixation des sanctions aux éventuels contrevenants. L'OMI n'a donc que peu de pouvoir en la matière et entretient donc à ce niveau des rapports de faiblesse avec ses membres. La difficile application de ce nouveau régime tient également au fait que la mise en œuvre du régime de responsabilité repose sur la preuve délicate des conséquences des dommages spécifiques liés aux SNPD sur l'environnement marin eu égard au manque de recul du monde scientifique en la matière.

2. La délicate évaluation des dommages liés au déversement de substances nocives en mer

Les cargaisons embarquées sur les navires rouliers peuvent contenir des colis potentiellement dangereux pour l'environnement marin. Longtemps ignoré, ce risque environnemental est aujourd'hui pris en compte par les Etats car plus de 50% des marchandises transportées par mer sont nocives ou dangereuses. De nombreux déchets industriels toxiques transportés par mer viennent grossir le tonnage mondial de marchandises dangereuses. Ces cargaisons sont notamment expédiées à bord de navires Ro-Ro[596] et se présentent sous diverses formes (solide, liquide ou gazeuse) arrimées en vrac ou sous emballages divers (sacs, boîtes, fûts ou bouteilles, palettisées ou conteneurisées). La diversité des contenants[597], les différentes caractéristiques des navires susceptibles de transporter des substances nocives (cargos polyvalents, porte-conteneurs, transbordeurs ou Ro-Ro) et la variété des marchandises, souvent incompatibles, avec lesquelles elles sont transportées, sont des facteurs qui contribuent à l'augmentation des risques. De plus, un risque supplémentaire peut survenir lors d'une traversée en mer lorsque les marchandises sont transportées par colis ou conteneurs chargés sur le pont. En cas d'intempéries, les marchandises peuvent être perdues. Les probabilités d'erreurs et d'accidents sont donc plus grandes lorsque les substances sont transportées en colis comme c'est le cas pour des camions embarquées sur des navires Ro-Ro.

Les conséquences d'un déversement de produits chimiques toxiques peuvent être bien plus graves qu'une marée noire en raison du fait que les hydrocarbures sont isolables de l'eau alors que ce n'est pas le cas pour les produits chimiques. En effet, le manque de recul par rapport à ce type de pollution permet aux industries chimiques d'arguer que le déversement de ces produits n'a pas précisément les conséquences qu'on leurs attribue. Par exemple, ces SNPD peuvent être absorbées par certains mollusques et crustacés et deviennent toxiques pour d'autres espèces qui s'en nourrissent. Cet état des lieux environnemental n'est pas toujours évident à prouver et rend ainsi la mise en œuvre de ce système de responsabilité plus épineux.

C'est pour ces diverses raisons que l'évaluation des dommages devient alors beaucoup plus complexes qu'une pollution de matières isolables telles que les hydrocarbures. La mise en

[596]Les cargos polyvalents, les porte-conteneurs et navires-citernes peuvent arrimer ces cargaisons
[597] Palettes, cartons, fûts, bouteilles, conteneurs ou conteneurs-citernes.

œuvre de la responsabilité repose sur la preuve classique des éléments constitutifs de l'infraction : la faute, le dommage et leur lien de causalité.

Concernant la *faute,* la mise en œuvre de la responsabilité environnementale en raison de pollution par substances nocives potentiellement dangereuses répond à la mise en œuvre d'une responsabilité objective, c'est à dire sans qu'il soit exigé de rapporter la preuve d'une faute, sur le simple constat des dommages environnementaux liés aux substances nocives potentiellement dangereuses.

Le *dommage* doit systématiquement avoir été causé par une SNPD, laquelle est identifiée en faisant un renvoi aux listes déjà établies dans différents codes et recueils de l'OMI. Il s'agit des annexes I et II de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, du Code maritime international des marchandises dangereuses (Code IMDG) qui regroupe à lui seul plus de 5000 substances, et des Recueils IBC, IGC et BC[598]. Les dommages environnementaux auxquels s'exposent les armateurs en raison de la dangerosité de la cargaison de marchandises peuvent être de divers ordres : déversements, explosions ou incendies avec ou sans dégagement de vapeurs toxiques. C'est le cas par exemple du transport de l'hypochlorite de calcium[599]. Ces dernières années, plusieurs incendies se sont déclarés à bord de navires dont l'origine résulterait du transport de ce produit chimique. D'ailleurs, la Convention est innovante en ce qu'elle couvre également les dommages résultant d'incendies et explosions consécutifs. Les pollutions invisibles comme par exemple celle par styrène ou par des substances incolores entrent ainsi dans le champ d'application de la Convention au même titre que les substances visibles. Les coûts environnementaux, humains et financiers qui sont en jeu dans l'hypothèse d'une telle pollution sont nombreux. Les produits chimiques déversés dans l'eau de mer peuvent entrainer une pollution du littoral avoisinant et des eaux de mer, la destruction de propriétés, d'ouvrages ou de navires à quai, la mortalité, les maladies et les malformations humaines et animales. Il est toutefois regrettable que la Convention se cantonne au dédommagement des pertes monétaires dues aux mesures de remise en état et de sauvegarde.

[598] La convention s'appliquera, que les marchandises soient transportées en vrac ou en colis

[599] L'hypochlorite de calcium est classé dans la rubrique « produits oxydables » du code IMDG (Classe 5.1). Il s'agit d'un produit utilisé dans le traitement de l'eau aux propriétés désinfectantes et qui permet de rendre l'eau potable. Ce n'est pas un produit combustible mais un comburant fort (favorise l'inflammation des matières combustibles). Il développe des conditions critiques lorsqu'il est soumis à d'importantes températures : émission de gaz toxique de chlorite, grande chaleur pouvant enflammer les marchandises à proximité. Ses propriétés physiques et son instabilité lorsqu'il est exposé à la chaleur font de ce produit une marchandise dangereuse présentant des risques pour le transport.

Les préjudices portés à l'aspect esthétique ou récréatif de l'environnement marin et les autres dommages écologiques auxquels il est difficile d'attribuer une valeur monétaire, comme la vie des animaux marins, ne sont donc pas indemnisables.

Concernant le *lien de causalité* entre le dommage environnemental et l'accident, le manque d'expérience concernant des accidents majeurs où ces produits étaient en cause et l'ignorance des effets précis des produits chimiques sur l'environnement marin ont permis de mettre en doute la gravité des déversements éventuels. En raison du caractère chimique et non isolable de la matière polluante en question, de nombreux armateurs ont limité leur responsabilité et indemnisation aux seules conséquences environnementales connues. Concernant les hydrocarbures, les navires sont spécialisés et le chargeur est facile à identifier. Les risques posés sont connus et les dommages sont visibles. A l'opposé, les SNPD sont souvent transportées à bord de cargos polyvalents parmi une cargaison diversifiée. La marchandise qui est à l'origine des pertes est donc plus difficilement identifiable. Ainsi, la difficulté de prouver le lien qui existe entre le déversement de produits chimiques et l'altération de l'environnement marin constitue une faille que les entreprises de l'industrie chimique s'empare, ce qui représente une première difficulté à surmonter pour établir des mesures adéquates de prévention ou de réparation.

B. La couverture du risque environnemental lié aux substances nocives

L'indemnisation des dommages environnementaux liés aux SNPD est assurée par une assurance obligatoire couvrant le risque de pollution (1) ainsi que par un fonds d'indemnisation (2). Le déploiement de cet arsenal financier de couverture du risque environnemental engendre ainsi un coût supplémentaire pour les armateurs qui transportent des SNPD comme cela peut être le cas pour les navires Ro-Ro assurant une liaison maritime régulière telle que le service des AdM.

1. L'assurance obligatoire des marchandises dites SNPD

Nous l'avons vu les marchandises dangereuses présentent un risque évident. Le transporteur est donc souvent confronté au choix d'accepter ou non une marchandise dangereuse. Lorsqu'il l'accepte il doit alors suivre une procédure particulière et coûteuse. Des intérêts différents sont alors mis en balance : d'un côté la sécurité, le risque de dommages environnementaux et le cout élevé du transport, de l'autre la nécessité de transporter certains matériaux et la volonté de gagner des parts de marché. Certains transporteurs acceptent donc d'affréter certaines marchandises dangereuses en suivant une procédure stricte spécialement mise en place pour ce type de transport et en souscrivant une police d'assurance. Les armateurs doivent ainsi, comme pour les hydrocarbures (à titre de cargaison et de soute), contracter une assurance maritime couvrant le risque environnemental de pollution sans distinction entre ces derniers et les cargaisons potentiellement dangereuses[600]. Toutefois, il est prévu la possibilité pour les navires affrétant régulièrement des substances nocives potentiellement dangereuses de souscrire à des polices d'assurance spéciale dont le coût est plus élevé sans que cela en soit une obligation règlementaire. La dispense d'assurance faite aux navires transportant des hydrocarbures à titre de cargaison de moins de 2000 tonnes par la CLC est néanmoins exclue de la convention SNPD de 1996.

L'indemnisation des dommages environnementaux dus en raison des SNPD est assurée à travers deux niveaux d'indemnisation. Le premier étant approvisionné par l'assurance obligatoire contractée par les propriétaires de navires auprès des « *P&I* »[601]. Le propriétaire du navire est donc tenu de souscrire à une assurance ou à une autre garantie financière d'un montant égal à la limite de sa responsabilité. La délivrance d'un certificat d'assurance dont le contenu est décrit à l'article 12 de la convention SNPD, et qui apparaît à l'annexe I de la convention, atteste la conformité à cette exigence. Un tel système d'assurance obligatoire est une composante nécessaire à la cohérence d'un régime de responsabilité civile comme celui qu'a établi la Convention SNPD. Il permet à la fois de protéger les victimes contre l'insolvabilité de la personne responsable et de réaliser une distribution des coûts au bénéfice de cette dernière.

[600] Néanmoins, certains Etats comme l'Australie exige toutefois une assurance spéciale supplémentaire afin d'assurer les coûts de dépollution. Examens environnementaux de l'OCDE- Australie, Ed. OCDE, 2007, p. 308.

[601] Cf. p. 256 sur la situation quasi monopolistique de ces groupements d'assureurs maritimes.

Parallèlement aux coûts financiers qui découlent de l'assurance obligatoire, les armateurs doivent également accuser des coûts logistiques liés à la procédure spécifique à suivre avec ces marchandises. Dans le but d'affréter les SNPD en limitant les risques de pollution environnementale, les transporteurs maritimes, avec l'appui du groupe international des *« P&I clubs »*, ont mis en place, parallèlement aux dispositions du code IMDG[602], des procédures spécifiques longues et coûteuses[603]. D'ailleurs, le non-respect de ces procédures expose les intéressés, en cas d'accidents, à ne pas être couverts par leur « *P&I Club »*. Les exigences de ces groupes de protection et d'indemnisation viennent donc alourdir le bilan logistique en raison du nombre de procédures administratives. Les procédures particulières sont les suivantes : le transporteur maritime reçoit tout d'abord une réservation de fret indiquant la marchandise, sa nature, les ports de chargement et de déchargement, les chargeurs et destinataires. Cette réservation de fret doit obligatoirement être accompagnée d'une déclaration de marchandises dangereuses. Ensuite, le transporteur maritime doit consulter le code IMDG pour savoir quelles sont les dispositions applicables en matière d'arrimage et de ségrégation. Il revient à la compagnie maritime de vérifier si différentes classes de marchandises dangereuse peuvent être empotées dans un même conteneur. L'accord de tous les ports où le navire fera escale sans que la marchandise ne soit nécessairement débarquée est requis. Si la marchandise dangereuse doit faire l'objet d'un transbordement, il faut alors l'accord des deux transporteurs et vérifier que la marchandise peut être transportée sur chacun des navires. Enfin, les transporteurs maritimes doivent procéder à ces démarches et informent ensuite le bureau des marchandises dangereuses qui vérifie que le transport prévu est conforme aux dispositions du Code IMDG. En cas de non respect de la procédure, la responsabilité du transporteur maritime peut être engagée et son assurance limitée. Le navire peut également se voir refuser l'accès au port. Ce refus aura alors des conséquences financières désastreuses pour la compagnie maritime.

Dans le cadre d'un transport multimodal comme c'est le cas un service d'AdM, la compagnie maritime doit également vérifier que les transporteurs terrestres responsables du pré et post acheminement aient la qualification nécessaire pour un transport de marchandises dangereuses.

[602] Selon le Code IMDG, la personne effectuant le chargement de l'engin de transport doit signer un certificat d'empotage ou de chargement pour un véhicule afin de garantir le respect des dispositions impératives, notamment en matière de séparation des marchandises incompatibles et d'arrimage des colis.

[603] Il est d'ailleurs à noter que dans le but de contourner les dispositions strictes applicables pour son transport, l'hypochlorite peut être déclaré sous différents noms par le chargeur ce qui évite de le déclarer comme marchandises dangereuses.

Ainsi, les coûts supplémentaires qu'accusent les compagnies maritimes se reportent également sur les autres modes de transport dans l'hypothèse d'un transport multimodal. Les transporteurs terrestres, par chemin de fer ou par voie navigable de SNPD doivent également prévoir des mesures particulières attenant aux types particuliers de ces cargaisons engendrant donc un coût supplémentaire. Au niveau européen selon la directive européenne du 24 septembre 2008 « *toute entreprise qui charge, transporte ou décharge des matières dangereuses est tenue de s'adjoindre les services d'un ou plusieurs conseillers à la sécurité, internes ou externes à l'entreprise* »[604]. Ce dispositif alourdit donc le coût du transport en pré et post acheminement parallèlement au mécanisme introduit par la Convention SNPD augmentant pour sa part le coût du transport maritime.

2. La délicate contribution financière des Etats au fonds SNPD

Lorsque l'assurance ne s'applique pas à un événement ou est insuffisante pour couvrir les demandes d'indemnisation, classiquement, le deuxième niveau d'indemnisation est assuré par un fonds, analogue au FIPOL pour les hydrocarbures, constitué par les contributions versées par les réceptionnaires de SNPD. Les contributions seront ainsi calculées en fonction des quantités de SNPD reçues dans chaque Etat partie au cours de l'année civile précédente. Un système d'indemnisation à deux niveaux comme pour le mécanisme des hydrocarbures à titre de cargaison est donc adopté par la convention internationale de 1996. La question de la contribution des Etats au fonds s'est révélée être très épineuse. Le problème majeur qui fut très rapidement soulevé fut l'organisation des contributions de sorte qu'elles soient équitables. Il fut question de faire contribuer plus largement les industries du GNL et du GPL (gaz pétrolier liquéfié) en raison du volume important transporté. Or, celles-ci se sont défendues en alléguant que le transport de ce type de cargaison était le plus sûr. D'autant plus que le principe du partage de l'indemnisation entre le navire et les propriétaires de la cargaison est très largement contesté par les défenseurs des industries chimiques. Ces derniers soutiennent que seuls les navires

[604] Directive européenne 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses appliquant le Chapitre 1.8.3 des accords ADR (transport international des marchandises dangereuses par route), RID (transport international ferroviaire de marchandises dangereuses) et ADN (transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures) JO L 260, 30.9.2008, p. 13–59 et modifiée par directive 2014/103/UE de la Commission du 21 novembre 2014 portant troisième adaptation au progrès scientifique et technique des annexes, JO L 335, 22.11.2014, p. 15–16.

devraient être responsables des conséquences de leurs activités. Il a donc été choisi de faire contribuer les réceptionnaires de ces cargaisons, c'est à dire l'importateur et chaque Etat partie à la Convention. Le fonds sera donc financé par les Etats parties à la Convention, les importateurs de GNL et GPL mais également d'hydrocarbures si la pollution découle du feu ou de l'explosion car seule la convention SNPD, novatrice en la matière, couvre ce type d'accident de mer.

Finalement cet arsenal financier permettant de couvrir ce type de dommage est majoritairement supporté par les armateurs et a déçu le milieu maritime de par les charges extrêmement lourdes qu'il impose. Les propriétaires des cargaisons (les importateurs) de SNPD supportent également une large contribution au fonds rendant donc ce type de transport plus coûteux. Les compagnies maritimes qui assurent ce type de transport doivent donc accuser des coûts supplémentaires non sans difficultés lorsqu'il s'agit déjà d'assurer des liaisons encore financées à travers un PPP (Partenariat Public-Privé) telles que les AdM.

Une harmonisation de la réglementation internationale en matière de responsabilité due aux pollutions par hydrocarbure et par SNPD permettrait de rendre le transport maritime plus durable. Néanmoins, cette sécurité a un coût non négligeable que doivent parfois supporter les compagnies maritimes assurant des services de transport RoRo estampillés « AdM » affrétant des SNPD. Le risque est donc de produire l'effet contraire attendu du transfert modal en reportant non par le transport terrestre vers le maritime mais l'inverse.

A travers l'étude des coûts environnementaux externes et ceux liés aux risques de pollution en cas d'événements de mer, nous avons pu nous rendre compte du financement qu'engendre un transport maritime durable. La multiplication des exigences internationales en matière de sécurité maritime rend le secteur moins compétitif et va donc certainement perturber les objectifs de suprématie du transport maritime par rapport aux autres modes de transport.

Conclusion de la première partie

Les actions internationales et communautaires en matière de transport associent de plus en plus le droit de l'environnement et le droit du transport afin d'élaborer des concepts de transport durable tels que les AdM s'intégrant à la chaine des transports déjà existante dans le secteur du fret. De tels systèmes de transport ont pour vocation de rééquilibrer les disparités économiques et territoriales des régions mais également de rendre le transport de fret plus durable. Les multiples réseaux de transports terrestres, maritimes, fluviaux et aériens éparses n'avaient pas vocation à se connecter et à rendre le fret durable et fluide. Aujourd'hui, à travers l'élaboration de réseaux prioritaires et secondaires multimodaux dans lesquels s'inscrivent de tels modèles de transport durable, l'Europe et sa région méditerranéenne souhaitent parvenir à l'intégration de tous les modes de transport au sein de la chaine des transports dans laquelle nous retrouverons des corridors de transport principaux durables et fluides.

Les avantages économiques et environnementaux de ce modèle de transport sont incontestables, néanmoins, la promotion du transport multimodal avec prédominance du transport maritime n'est pas une démarche évidente et il convenait alors de proposer aux opérateurs de transport un cadre juridique et financier impulsif. Ce sont les règlements RTE-T qui ont initialement donné un cadre règlementaire aux AdM en leurs octroyant une définition précise et en leurs attribuant des objectifs généraux de report modal de la terre vers la mer. La promotion de ce modèle de transport se traduit dans les textes européens par la priorité qui lui est accordée en raison des ses atouts énergétiques sur le fondement de l'intérêt commun européen. La vocation internationale de la chaine de transport a également joué un rôle dans la mise en place d'un cadre juridique international adapté aux AdM en Méditerranée. Les accords de coopération intra méditerranéen constituent le pilier du réseau transméditerranéen de transport dans lequel s'intègrera le service des AdM méditerranéen. Ces accords sont d'ailleurs les prémices d'un cadre juridique international favorable au développement de ce modèle de transport en Méditerranée.

L'exigence d'un cadre règlementaire favorable à ce modèle de transport doit s'accompagner de moyens d'impulsion stratégique en raison du manque d'équilibre entre l'offre et la demande de ce type de transport. Malgré le constat de ce déséquilibre initial, la législation en matière de

sécurité maritime est de plus en plus contraignante entravant la compétitivité du transport maritime et *in fine* le développement de modèles de transport durable tels que les AdM. Les coûts financiers d'un transport durable ne sont pas négligeables et reste principalement à la charge de l'opérateur maritime. Il est donc impérieux que la promotion de ce modèle de transport maritime soit soutenue afin que les entreprises de transport multimodal n'optent pas pour des solutions logistiques moins durables et moins contraignantes. Cette situation nous pousse à envisager des moyens d'information environnementale au profit de ce modèle afin de sensibiliser les acteurs du transport mais également les consommateurs aux atouts énergétiques d'un transport multimodal dont la vocation principale est le report modal de la terre vers la mer. La taxation écologique est également un moyen d'impulsion de ce modèle. En effet, la prime écologique qui pourrait être reversée aux transports propres permettrait de relancer des modèles de transport qui furent oubliés en raison du besoin de rapidité et de flexibilité nécessaire dans la grande distribution.

Les motivations environnementales et stratégiques de ce modèle de transport durable doivent s'accompagner d'instruments juridiques, financiers et institutionnels favorables à son maintien et à son développement économique (Partie II).

Partie II - Les instruments d'intégration des autoroutes de la mer au sein de la chaîne de transport multimodal compétitive en Méditerranée

Si la navigation à courte distance offre des performances environnementales et sécuritaires satisfaisantes, elle souffre encore d'un manque d'efficacité et de compétitivité. L'intégration des AdM dans la chaine des transports maritimes va donc permettre au chargeur de choisir ce système de transport, notamment, grâce à un cadre juridique adapté. Cette intégration poursuivra les objectifs de compétitivité du transport maritime, notamment, à travers l'amélioration des flux physiques et informationnels liés au mouvement de marchandises. La viabilité économique des AdM pose l'inévitable question d'un cadre juridique adapté et d'une logistique compétitive. (Titre 1).

L'intégration des AdM au sein d'une chaîne de transport compétitif se poursuit au moyen de systèmes de financement efficaces. Certains programmes de financement du transport maritime à courte distance et la création de fonds dédiés aux services et infrastructures des AdM ont également vocation à pérenniser les concepts de transport durable et permettent alors de relancer la compétitivité du secteur des transports maritimes. L'intervention de nouveaux acteurs au sein du système de gestion portuaire est également un instrument d'intégration des AdM favorisant la régulation compétitive du secteur des transports. L'introduction de mécanisme associant des acteurs issus du secteur public et du secteur privé permettent de redéfinir les méthodes de gestion des ports. Les modes de gouvernance et les facteurs juridiques influençant la compétitivité des ports dans un contexte concurrentiel accru sont des paramètres qui définiront si l'offre logistique de la région intégrera la compétitivité internationale. Les mécanismes de financement ainsi que le processus d'adaptation du droit portuaire à l'évolution des modèles de transport constituent une priorité afin d'intégrer les AdM au sein de la chaîne compétitive des transports (Titre 2).

Titre 1) L'intégration compétitive des autoroutes de la mer au sein de la chaine des transports

Afin d'influencer le chargeur de choisir un service d'AdM, il y a lieu d'élaborer un cadre juridique favorable aux transporteurs terrestres sans toutefois léser les transporteurs maritimes. Chargeurs et transporteurs routiers se plaignent de la complexité des régimes successifs de responsabilité. Cette opération d'équilibre nécessite de concilier les différents intérêts en présence et de rendre prévisible le régime de responsabilité de l'entreprise de transport multimodal avant le départ des marchandises afin que les transporteurs et chargeurs puissent prévoir le régime et les plafonds d'indemnisation qui s'appliqueront en cas d'avarie des marchandises affrétées par mer.

Les conventions internationales applicables au transport multimodal en vigueur actuellement offrent une mosaïque de responsabilités complexes de l'entreprise de transport multimodal (ETM) qui ne correspond pas aux objectifs d'uniformisation des régimes de responsabilité. Or, c'est le régime juridique de ces ETM qui va pourtant déterminer le développement du transport maritime multimodal à courte distance et *in fine* des AdM. Cet élément constitue alors le nœud du problème. En effet, l'adoption d'un régime juridique peut permettre de guider l'économie du commerce mondial.

Aujourd'hui, ce sont les chargeurs qui détiennent le pouvoir d'achat et ce sont leurs investissements qui vont déterminer les flux de transport internationaux ; ils achètent les marchandises, ne l'oublions pas. Ils ont donc la possibilité d'influer sur le développement d'un mode de transport de marchandises. Or, s'il on veut respecter les objectifs de report modal du transport terrestre vers le maritime, il conviendrait que le régime juridique du transport maritime soit favorable à leurs utilisateurs et plus particulièrement à leurs responsabilités. L'indemnisation du dommage survenu lors d'un accident terrestre est plus élevée que lors d'une traversée maritime. Cette situation défavorise considérablement le transport maritime et ralentit le développement des AdM. Il est donc devenu urgent d'élaborer un régime juridique

uniformisé à l'ensemble de la chaine des transports multimodal. Le secteur des transports, lorsqu'il ne s'agit pas de flux industrialisés, ne répond pas à une économie naturellement exponentielle. Le secteur doit alors être soutenu par un régime juridique favorable. La simplification du régime de responsabilité génère une sécurité juridique auprès des acteurs du transport (et notamment les chargeurs), gage de réussite des AdM. Elaborer un nouveau régime contractuel du transport maritime multimodal soulève la délicate question de sa nature, de l'exécution du contrat de transport, de sa force obligatoire. La présence d'intervenants multiples dans le transport roulier envisage d'appréhender leur responsabilité au regard de chacune de leurs implications. Proposer un régime juridique unique dédié au transport multimodal porte à porte est une solution à envisager (Chapitre 1).

L'intégration des AdM au sein de la chaîne compétitive des transports se poursuit à travers les objectifs généraux de la politique du transport maritime à savoir, notamment, l'objectif de compétitivité[605]. Ainsi, l'amélioration des flux informationnels relatifs aux marchandises en mouvement à travers la normalisation, la standardisation et l'informatisation des données lors du passage portuaire sont autant de paramètres qui favorisent la relance de la compétitivité du secteur des transports maritimes.

Contrairement au transport routier qui bénéficie du marché intérieur depuis 1993, le transport multimodal avec chaînon maritime entre ports de l'Union européenne est régi de la même façon que les transports à destination des pays tiers. Non seulement le chaînon maritime du transport multimodal entre Etats membres est soumis à de nombreux contrôles documentaires et physiques par les administrations mais aussi le transport multimodal stricto sensu souffre de coûts de friction induits par l'absence d'un régime de responsabilité uniforme et transmodal[606]. L'attractivité du secteur des transports et plus précisément des services de transport multimodal porte à porte avec prédominance de la voie maritime tels que les AdM requiert donc un régime juridique uniforme de bout en bout favorable au transport maritime (chapitre 1) ainsi qu'un passage portuaire rapide et simplifié (Chapitre 2).

[605] Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, SEC(2011) 359 final SEC(2011) 358 final SEC(2011) 391 final, Bruxelles, le 28.3.2011 COM(2011) 144 final.
[606] Alvine Happi, les autoroutes de la mer, thèse de doctorat en cours de préparation.

Chapitre 1) L'élaboration d'un cadre juridique favorable au transport maritime au sein de la chaine de transport multimodal euro-méditerranéenne

Influencer le chargeur afin qu'il opte en faveur d'un transport maritime est un objectif ambitieux en raison de la complexité du réseau de transport multimodal et de la grande variété des modes de transport et des acteurs engagés dans ce processus. En raison de l'importance du transport maritime dans les échanges euro-méditerranéens, ce mode de transport doit être considéré comme le nœud du système et les efforts vont donc devoir se concentrer sur ce dernier. L'objectif de report modal issu de la politique commune des transports est un choix politique faisant suite à une prise de conscience internationale de la nécessité de créer des alternatives au transport « tout route » en Méditerranée. Ce choix doit donc intervenir en parallèle d'une réglementation appropriée qui lui est destinée afin de lui donner une réelle effectivité.

Actuellement, les régimes de responsabilité relatifs au transport multimodal sont inadaptés aux AdM en raison de la multiplicité des situations juridiques que peuvent rencontrer les entreprises de transport multimodal et de l'imprévisibilité du régime juridique applicable avant l'expédition. Cette situation est défavorable aux orientations des objectifs communautaires et internationaux valorisant l'option maritime dans le transport multimodal. L'hétérogénéité des mécanismes de responsabilité entraîne l'imprévisibilité du régime juridique applicable avant le chargement de la marchandise et constitue alors un risque pour l'entreprise de transport multimodal qui préférera alors la voie terrestre en raison des plafonds d'indemnisation inhérents au transport routier qui luis est davantage favorable. Cette situation risque alors d'inverser l'objectif de report modal initialement convenu par les politiques internationales et communautaires des transports (Section 1).

Il convient dès lors de s'interroger sur la nature de la réglementation favorable à la massification des flux de marchandises par la voie maritime : contraignante, contractuelle, supplétive des conventions ? De nombreux outils normatifs ont été proposés afin de donner au transport

multimodal un cadre juridique sûr[607]. Néanmoins, l'élaboration d'un cadre juridique harmonisé tentant d'équilibrer les intérêts des acteurs du transport multimodal ne satisfait pas à l'ensemble des protagonistes. En effet, le contrat de transport légal impératif d'aujourd'hui ainsi que les outils contractuels supplétifs de volonté ne sont pas adaptés au service des AdM. L'élaboration d'un cadre juridique approprié au service des AdM assurant un équilibre entre les intérêts divergents qui coexistent au sein de la chaîne des transports permettrait la promotion du transport maritime et aboutirait *in fine* à influencer le chargeur afin qu'il opte justement pour un transport maritime plutôt que terrestre. La solution apportée dans cette étude consiste donc à élaborer un régime contractuel supplétif des conventions internationales applicable à l'ensemble des acteurs du transport de la chaine multimodal rééquilibrant ainsi les intérêts en présence (section 2).

[607]Les banques asiatiques de développement enjoignent les gouvernements nationaux de collaborer aux projets de transport maritime. Leurs actions sont coordonnées et tous les acteurs du transport maritime participent activement à la création d'un système juridique et financier favorable au transport maritime.

Section 1) Le cadre juridique actuel du transport multimodal inadapté aux autoroutes de la mer

La multiplicité des régimes juridiques qui régissent le transport multimodal est un frein au développement du transport multimodal et *in fine* des AdM. Si, en effet, au cours du XXème siècle, des conventions internationales ont été élaborées pour harmoniser la responsabilité du transporteur dans chacun des modes de transport existants (conventions unimodales), les tentatives d'harmonisation de la responsabilité de l'ETM ont toujours échoué. Ces échecs tiennent au particularisme de la technique multimodale qui consiste à combiner, pour un même envoi, l'utilisation de modes de transport différents répondant chacun à un régime juridique particulier. Ainsi, l'hétérogénéité des régimes juridiques applicables en cas de transport multimodal effectué partiellement en mer risque d'inverser l'objectif de report modal de la terre vers la mer voulu par les politiques de transport. Cette situation est en partie due au régime juridique plus favorable accordé aux armateurs au détriment des entreprises de transport multimodal (§1). Les intérêts dissidents des intervenants du transport multimodal ainsi que l'imprévisibilité du régime juridique applicable au transport multimodal avant l'affrètement constituent un obstacle au développement du transport maritime au sein de la chaine des transport multimodal (§2).

§1) L'environnement juridique actuel des AdM

L'encadrement juridique des opérations de transport multimodal dans le cadre d'un service d'AdM relève de sources diverses. Les différents régimes juridiques applicables à un service d'AdM sont régis par des conventions internationales unimodales - terrestre ou maritime - à vocation multimodales. En effet, ces dernières ne sont pas propres au transport multimodal, elles n'ont simplement qu'une vocation à s'appliquer au transport multimodal et ne sont donc pas appropriées à un service de transport porte à porte. A ces instruments normatifs éparses qui

réglementent le transport international multimodal (A) viennent s'ajouter les documents de transport multimodal (B).

A. Des instruments normatifs épars

Les conventions actuellement en vigueur qui suivent réglementent le transport multimodal terre/mer et constituent le régime juridique applicable au service des AdM. Toutefois, elles ne régissent principalement qu'un seul mode de transport (conventions unimodales) sans en exclure secondairement les phases de pré et post acheminement. A défaut de convention véritablement multimodale, les acteurs de la multimodalité ont donc dû se satisfaire de l'existence de conventions internationales adaptées chacune à un mode de transport particulier. Les entreprises de transport multimodal assurant un transport porte à porte tel que le service des AdM vont donc devoir appliquer alternativement la CMR (1) et les conventions internationales à dominante maritime (2).

1. La convention relative au transport terrestre international de marchandise dite CMR à vocation multimodale

La Convention relative au transport international de marchandises par route dite CMR du 19 mai 1956 est très largement appliquée, notamment, en Méditerranée. Cette convention est applicable au transport porte à porte combiné de véhicules routiers (un des deux Etats impliqués dans le transport doit avoir ratifié celle-ci pour qu'elle soit applicable). Son article 2 régit le cas ou l'engin routier est transporté sans rupture de charge par mer, terre, fer ou air : « Si le véhicule contenant les marchandises est transporté par mer, chemin de fer, voie navigable intérieure ou air sur une partie du parcours, sans rupture de charge ». Elle convient donc au cas de pré et post acheminement effectué par des camions ayant embarqué sur un navire comme c'est le cas pour le service des AdM. La convention s'applique alors de bout en bout, sans tenir compte des

autres modes de transport utilisés sauf si un dommage survient et que son intervention ne peut être que la conséquence de la partie non terrestre du transport. Dans ce cas, il convient alors d'appliquer la convention du mode durant lequel le dommage s'est produit au transporteur terrestre[608]. La responsabilité du transporteur terrestre étant alors calquée sur celle du transporteur maritime même si l'entreprise de transport est terrestre. Cette dernière se verra appliquer les causes d'exonération de responsabilité et les plafonds d'indemnisation issus des règles impératives du droit transport maritime (Règles de La Haye-Visby et Règles de Hambourg). Par conséquent, le régime juridique relevant du droit maritime est donc susceptible de trouver une application dans les rapports du transporteur routier tant avec l'armement qu'avec l'expéditeur ou le destinataire. Toutefois, s'il est vrai que les causes d'exonération maritimes sont nombreuses, il convient de rappeler que les dispositions maritimes prévoient la réparation de tous les dommages prouvés, et non plus seulement du préjudice matériel comme c'est le cas pour la CMR.

Au contraire, s'il n'est pas possible de déterminer où le dommage s'est produit, la CMR continuera à s'appliquer. En définitive, lorsque l'entreprise de transport multimodal (qui est un transporteur routier) est dans l'impossibilité de prouver quand le dommage s'est produit, c'est au transporteur routier qu'incombe la faute et la responsabilité du dommage. Le transporteur routier ne pourra donc invoquer les causes d'exonération existantes en faveur du transporteur maritime. C'est sur ce point que ce régime de responsabilité va à l'encontre du développement des services des AdM et du transfert modal des voies terrestres vers les voies maritimes. En effet, la réticence des transporteurs routiers à emprunter la voie maritime s'explique donc du fait qu'ils n'ont pas la possibilité de déterminer avant le transport quel sera le régime de responsabilité qui leurs sera applicable. Elle entraine également une insécurité juridique pour l'entreprise de transport multimodal qui gère l'ensemble du transport multimodal.

[608] Par exemple, pour le transport ferroviaire, il conviendra d'appliquer par exemple la Convention relative au transports internationaux ferroviaires dite COTIF du 9 mai 1980. Pour le transport aérien la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international dite Convention de Montréal du 28 mai 1999 devra s'appliquer. Pour le transport maritime c'est la convention pour l'unification de certaines règles en matière de connaissement dite règles de La Haye-Visby du 25 août 1924 et ses protocoles de 1968 et 1979 qui est applicable.

La convention CMR ne constitue donc pas un outil propre au transport multimodal car elle n'est pas adaptée au cas du pré et post acheminement par des modes de transports autre que terrestre. Néanmoins, les points de vue divergent et de nombreuses entreprises de transport multimodal s'en accommodent très bien.

2. Les conventions internationales à vocation maritime

Le transport maritime se particularise en ce que deux régimes juridiques différents peuvent exister pour un même transport, celui de la convention de La Haye-Visby de 1924 et celui des règles de Hambourg de 1978.

- *Convention pour l'unification de certaines règles en matière de connaissement dite règles de La Haye-Visby du 25 août 1924 et ses protocoles de 1968 et 1979.*

Cette convention constitue le texte de référence du droit maritime. C'est la convention maritime la plus largement appliquée. Toutefois, celle-ci peut être applicable dans son entier ou non. Cette situation entraîne donc une diversification des règles selon l'état de ratification du pays dans lequel le dommage s'est produit. Cette possibilité offerte aux Etats n'est donc pas favorable à l'harmonisation des règles du transport multimodal. L'entreprise de transport multimodal se voit donc, selon les pays dans lequel le trajet se déroule, appliquer la convention dans son entier ou en partie.

Cette convention ne s'applique qu'à la condition que le transport soit international et dès qu'un connaissement a été émis dans un Etat signataire. Cette convention favorise les intérêts des chargeurs qui détiennent les forces économiques des flux de marchandises. Le transporteur, quant à lui, est placé au second rang dans l'ordre de priorités de cette convention internationale. Cette situation est regrettable car c'est l'entreprise de transport multimodal qui constitue le maillon essentiel de la chaine de transport parce ce que c'est sur lui que pèse le choix des modes de transport et la responsabilité des dommages encourus. Or, avantager le chargeur au détriment de l'entreprise de transport multimodal peut avoir pour effet que ce dernier soit tenté d'utiliser le mode de transport qui lui est le plus favorable et contribuer ainsi à privilégier la voie terrestre.

- *Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer, dite Règles de Hambourg, du 31 mars 1978*.

Sous la pression des pays en développement en raison de l'inspiration trop maritimiste de la Convention de La Haye (nations maritimes coloniales), les Règles de Hambourg du 31 mars 1978 furent adoptées. Cette convention réglemente le transport multimodal, notamment, dans son tronçon maritime. Celle-ci renvoie à des conventions impératives dans le cas de la survenance d'un dommage sur un autre tronçon. Cette dernière a adopté un nouveau régime de responsabilité au profit des chargeurs au détriment des transporteurs maritimes. Néanmoins, aucune grande nation commerçante n'a ratifié cette convention[609].

B. L'échec des conventions internationales applicables

Les acteurs du transport international ont du faire face à cette situation d'imprévisibilité du régime applicable à travers l'utilisation de documents contractuel de transport multimodal tels que le connaissement FIATA (1) et le connaissement direct (2).

[609] Barbade, Botswana, Burkina Faso, Chili, Egypte, Guinée, Hongrie, Kenya, Liban, Lesotho, Malawi, Maroc, Nigeria, Ouganda, Tanzanie, Roumanie, Sénégal, Sierra Leone, Tunisie, Zambie

1. Le connaissement FIATA

Les Règles de Hambourg, précisent : « Le terme "connaissement" désigne un document faisant preuve du contrat de transport et constatant la prise en charge ou la mise à bord des marchandises par le transporteur ainsi que l'engagement de celui-ci de délivrer la marchandise contre remise de ce document. Le document FIATA est donc un document de transport combiné négociable[610], couvrant le transport de marchandises par au moins deux modes de transport différents.

En émettant ce document, le transitaire devient opérateur de transport multimodal et engage sa responsabilité tant pour ce qui concerne la livraison des marchandises au destinataire que pour ce qui concerne les actes et omissions des substitués auxquels il recourt pour l'exécution du transport total[611]. Le transitaire devient ainsi transporteur contractuel vis-à-vis du porteur du document, tandis qu'il reste chargeur vis-à-vis du transporteur réel. En outre et surtout, la limitation de responsabilité doit avoir été connue de l'expéditeur lors de la conclusion du contrat, d'où le refus d'appliquer une clause figurant sur une facture qui lui a été adressée postérieurement à l'exécution du transport[612] ou au *verso* d'un connaissement de transport combiné ou d'un connaissement FIATA ne portant pas sa signature Dès la seconde moitié du XIX^{è} siècle, le connaissement, tout en restant un reçu des marchandises confiées en vue d'un déplacement par voie de mer, devient également un document constatant le contrat de transport conclu entre le chargeur et le transporteur. Et, plutôt que d'avoir à créer autant de chartes-parties que d'expéditeurs, l'usage s'affirma, pour les besoins de ce commerce nouveau, d'insérer dans le connaissement les clauses du contrat de transport. De simple reçu des marchandises, le connaissement est devenu un titre, c'est-à-dire un document plus ou moins formel, plus ou moins abstrait du droit des transports. Il est surtout devenu un instrument du commerce international. Du coup, parce que soumis aux exigences de celui-ci, le connaissement se doit

[610] Le connaissement est un imprimé comportant les informations d'identification des parties, des marchandises à affréter, les renseignements relatifs au voyage et le coût du transport. En principe, au verso du document, sont précisées les conditions de transport imprimées de l'armateur et, au recto, les indications relatives à l'expédition concernée.
[611] CA Versailles, 12^{e} ch., 25 nov. 1999, Noord Naties Terminals c/ CP Bourg, pourvoi rejeté par Cass. com., 13 mars 2002, n^{o} 00-11.210).
[612] CA Colmar, 16 mai 1973, BT 1973, p. 268).

d’être un titre essentiellement fiable. Le transporteur maritime doit prendre un maximum de soins pour son établissement, d’autant plus que les tribunaux vont accorder désormais à ses mentions une foi presque absolue.

En ce qui concerne la responsabilité, le document FIATA fait référence aux « Règles CNUCED/CCI applicables aux documents de transport multimodal En 1992, la Chambre du commerce international (CCI), en collaboration avec la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), a publié de nouvelles règles en matière de transport multimodal : il s'agit des « Règles CNUCED/CCI applicables aux documents de transport multimodal ».

Le régime de responsabilité retenu par ces nouvelles règles est largement inspiré des Règles de Hambourg et de la Convention de 1980 sur le transport multimodal. En ce qui concerne les limitations de responsabilité, les règles CNUCED/CCI font, toutefois, application du système du réseau. Il est peu probable que les transporteurs adoptent spontanément ces Règles et y fassent référence expresse dans leurs documents de transport : le fait, en effet, qu'elles s'écartent des principes de la Convention de Bruxelles pour adopter ceux des Règles de Hambourg conduit les transporteurs à rester fidèles aux anciennes Règles CCI de 1975 (

2. Le connaissement direct

Ici, le régime de responsabilité du transporteur est celui du réseau sur lequel le dommage s'est produit. Si, par exemple, l'avarie a eu lieu en cours de transport ferroviaire, c'est la responsabilité du transporteur ferroviaire qui s'applique ; si l'avarie s'est produite en mer, on appliquera le régime de responsabilité du transporteur maritime. Lorsque, en revanche, le dommage n'est pas localisé, les documents de transport appliquant le système du réseau instituent un régime de responsabilité *sui generis* : la responsabilité du transporteur est soumise à des conditions et à des limitations totalement spécifiques et autonomes. Dans la plupart des cas, les connaissements prévoient pour les dommages non localisés que le transporteur sera responsable, sauf faute du chargeur, insuffisance de l'emballage, vice propre de la marchandise, etc., sa responsabilité étant alors toutefois limitée à une somme qui est, suivant les transporteurs, de 2,50 dollars ou de 2 DTS par kilo de marchandise avariée ou perdue (1 DTS = 1,134990 €

au 26 septembre 2013).

L'avantage du système réseau réside dans sa grande précision juridique et dans le fait qu'il permet au transporteur combiné, lorsque les pertes ou avaries sont imputables à des sous-traitants, de recourir à l'identique contre ces derniers. Il s'agit, néanmoins, d'un *régime de responsabilité composite* qui pose dans la pratique de difficiles problèmes de mise en œuvre. Pour autant, les transporteurs ne semblent pas encore disposés à offrir aux usagers un système de responsabilité homogène et uniforme. En effet, tout système de responsabilité uniforme entraîne inévitablement une augmentation sensible de la responsabilité du transporteur combiné, puisque celui-ci n'a plus de recours à l'identique contre ses sous-traitants, et ne peut donc se concevoir, en pratique, sans que l'assurance de la marchandise soit incorporée au connaissement.

§2) Les obstacles juridiques au développement du maillon maritime au sein de la chaine multimodale des transports.

La situation juridique actuelle des ETM est aujourd'hui défavorable au développement du transport maritime en raison des plafonds d'indemnisation applicable à ce mode de transport par rapport aux autres modes de transport et oriente donc le choix de l'ETM vers un transport terrestre juridiquement plus sûr mais, néanmoins, davantage polluant. Les intérêts dissidents des intervenants du transport multimodal (A) ainsi que l'imprévisibilité du régime juridique applicable au transport multimodal avant l'affrètement peuvent avoir pour conséquence de privilégier un transport unimodal terrestre et ce contrairement aux objectifs des politiques de transport (B).

A. La multiplicité des intervenants du transport multimodal

Le choix de l'intermédiaire du transport, c'est à dire de celui qui endosse la responsabilité du transport multimodal de bout en bout est déterminant. Au cours d'un transport multimodal de nombreux intervenants sont impliqués et leurs responsabilités divergent en fonction de la qualité qu'ils possèdent et du mode de transport concerné.
Il est donc important de se concentrer sur la situation juridique existante des intermédiaires de transport multimodal, car, c'est très souvent à ces derniers que revient le choix du mode de transport et sur lequel pèse une responsabilité juridique. Le transitaire de transport n'a qu'un devoir de conseil dans les choix stratégiques du mode de transport pour le compte du chargeur (1) alors que le commissionnaire de transport engage sa responsabilité et dispose d'un pouvoir de décision du choix du mode de transport (2).

1. L'influence du transitaire sur le choix du mode de transport

Selon le code civil français, le transitaire de transport est un auxiliaire de transport, il agit pour le compte d'un professionnel et gère l'ensemble du transport multimodal dans tous les tronçons qu'il implique. Le transitaire est juridiquement un mandataire[613], il accomplit les formalités administratives au lieu et pour le compte du professionnel. Il exécute les ordres du mandant, en l'espèce, le chargeur de transport. Son domaine de compétence consiste à « *assurer la continuité entre deux transports distincts, dans le cadre strict des instructions reçues »* [614]. Selon la Cour d'appel de Fort-de-France[615] « le transitaire est «*chargé de réceptionner, dédouaner, garder et réexpédier la marchandise*»[616].

Le contrat de transit « *est celui en vertu duquel le transitaire se charge d'accomplir les opérations juridiques et matérielles nécessaires au passage d'un mode de transport à un*

[613] Lamy transport, tome 2, Ed. 2002, P.118 et p.868.
[614] CA Paris, 7e ch., 12 sept. 2006, no 05/04034, Generali et a. c/ Sifa et a.
[615] CA Fort-de-France, ch. civ., 6 juill. 2012, no 11/00589, JM 500 c/ Geodis Wilson France).
[616] Lamy Transport - Tome 2 – 2014, Partie 1 Commission de transport, Division 3, Autres auxiliaires de transport, Chapitre 2, Le transitaire, Section Statut du transitaire.

autre »[617]. Il conclut tous les contrats de transport afin d'assurer l'acheminement des marchandises au point de livraison finale. Le transitaire agit ainsi pour le compte d'un professionnel et ne dispose pas de liberté d'action. Il accomplit des tâches administratives. Son domaine de compétence trouvait un intérêt particulier lorsque le transport comportait une rupture de charge, or, de nombreuses techniques permettent un transport multimodal sans rupture de charge comme c'est le cas pour les AdM.

Le transitaire en tant que gestionnaire du transport multimodal propose au chargeur un panel d'options stratégiques. Son devoir est également un devoir de conseil, sans toutefois ne disposer d'aucune marge de liberté. C'est à lui que peut revenir le choix des modes de transport utilisés dans le cadre d'un trajet multimodal. Il contracte au nom de son mandant et n'est pas engagé envers les tiers pas les contrats qu'il conclut[618], néanmoins, les tiers doivent avoir connaissance de l'existence du contrat de transit. Envers le mandant, il engage sa responsabilité et ne dispose pas de clauses limitatives de responsabilité ni de la prescription maritime d'un an auxquels profitent certains intermédiaires de transport maritime. L'engagement de sa responsabilité envers le mandant (chargeur) l'oblige donc à évaluer les risques suivant chaque type de transport. Cette situation peut inciter le transitaire à proposer les modes de transport où le régime de responsabilité est prévisible comme c'est le cas du transport terrestre ce qui constitue donc un frein à l'objectif de report modal de la terre vers la mer et donc au développement du concept d'AdM.

Concernant la situation des transitaires au sein des Etats du sud de la Méditerranée, ceux-ci sont également représentés par des associations de la profession liées à la Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés (FIATA) à l'exception des territoires palestiniens, de la Syrie, de la Jordanie et de l'Algérie. L'intérêt de ces associations est de pourvoir à l'enseignement des règles de sécurité et à la mise à niveau des compétences entre les Etats du bassin méditerranéens[619]. Contrairement à la pratique des transitaires de l'Union d'administrer

[617] Bull. civ. IV, n° 23, 2014.
[618] Néanmoins, le transitaire peut utiliser le « connaissement FIATA », en émettant ce document le transitaire devient alors opérateur de transport multimodal et engage sa responsabilité tant pour ce qui concerne la livraison des marchandises au destinataire que pour ce qui concerne les actes et omissions des sous-traitants qu'il emploie pour l'exécution du transport total.
[619] Ces associations se développent très rapidement à Chypre, en Israël, en Égypte et en Turquie, contrairement au Liban, à la Tunisie et au Maroc.

les formalités douanières pour le compte d'un chargeur, certaines législations n'autorisent pas cette compétence à ces derniers. Alors qu'au sein des Etats membres le transitaire dispose de nombreuses compétences, ce dernier ne dispose que de très légers pouvoirs au sein des Etats de la rive sud de la Méditerranée et ne joue donc aucun rôle dans les choix du mode de transport quand le trajet multimodal est possible.

2. L'influence du commissionnaire de transport sur le choix du mode de transport

L'attrait juridique principal d'avoir recours à un commissionnaire de transport multimodal réside pour le chargeur, en cas de litige, de pouvoir assigner le commissionnaire dans le ressort de son lieu d'établissement au lieu de devoir l'assigner dans le lieu d'exécution de chacun des contrats de transport. Cette possibilité offerte au chargeur lui allège donc les risques d'être soumis à différentes lois nationales comme c'est le cas pour le transport terrestre[620] même si, on le sait, le régime de responsabilité de chaque mode de transport relève de conventions internationales (mode aérien : convention de Varsovie et Protocole de La Haye, mode ferroviaire : CIM, Convention de Berne, mode maritime : convention de Bruxelles et règles de Hambourg, mode terrestre : Régime juridique intérieur et transfrontalier : lettre de voiture, contrats-types et CMR).

Ensuite, l'attrait technique d'avoir recours à un commissionnaire de transport multimodal réside, pour le chargeur, d'alléger sa charge de travail telle que les démarches à entreprendre envers chaque auxiliaire de transport à tous les moments du transport intermodal afin de conclure les contrats de transport (qu'il s'agisse de l'intermédiaire douanier, du transporteur maritime et du transporteur terrestre de chaque Etat, en pré et post acheminement dans le cas du service des AdM).

[620] Le régime de responsabilité des transporteurs terrestres relève de règles nationales et peut, dès lors, varier à chaque trajet. Le commissionnaire en charge du transport pourra fixer le lieu d'assignation au lieu de son établissement professionnel.

Au niveau de sa qualification juridique, la qualité de commissionnaire de transport n'est pas toujours évidente. Le « commissionnaire est celui qui agit en son propre nom ou sous un nom social pour le compte d'un commettant »[621]. Plus précisément, ce sont « les personnes qui organisent et font exécuter, sous leur responsabilité et en leur propre nom, un transport de marchandises selon les modes de leur choix pour le compte d'un commettant »[622]. Les tribunaux sont parfois amenés à procédé à des disqualifications. La jurisprudence française[623] qualifie l'intermédiaire de transport de commissionnaire de transport lorsque cumulativement :

1/ Il est un intermédiaire, ce qui le différencie du transporteur proprement dit qui effectue les opérations de transport.

2/ Il est organisateur de transport, c'est-à-dire quand il accomplit les démarches intellectuelles du choix des modes et des entreprises de transport. Le critère qui le distingue des autres intermédiaires de transport est la marge de manœuvre dont il dispose. Sur ce point, il est un maillon essentiel de la logistique multimodale et il détient donc le pouvoir de choisir les modes de transport qui seront employés. C'est sur ce point qu'il convient de déterminer quels sont les moyens juridiques qui permettraient d'influencer le choix de ce dernier en faveur de la voie maritime. Les pouvoirs de direction des opérations de transport dont il est doté ont pour corollaire la mise en œuvre de sa responsabilité, ce qui le distingue alors du transitaire.

3/ Il conclut en son nom les contrats de transport nécessaires à la réalisation de l'opération de transport[624] ce qui le distingue du transitaire.

La qualité de commissionnaire de transport est plus favorable que celle de transporteur en ce qu'elle lui permet de bénéficier de limitations de responsabilité en cas d'avarie ou de perte alors que le transporteur ne peut en bénéficier. De plus, la prescription de l'action contre le commissionnaire de transport n'est pas suspendue par une réclamation écrite alors qu'à l'encontre du transporteur cette dernière entraine la suspension de la prescription.

[621] Article L132-1 alinéa 1 du code de commerce.
[622] Article L 1411-1 du code des transports.
[623] CA Paris, pôle 5, ch. 5, 15 mars 2002 n°10/01368, Albingia et a.c/ Allianz Global C&S et a, BTL 2012, P215.
[624] L'intervention du commissionnaire de transport entraine la conclusion d'un contrat de commission entre le chargeur et le commissionnaire et un second contrat, le contrat de transport entre le commissionnaire et le transporteur.

Dans la pratique internationale, la profession de commissionnaire de transport est assimilable aux entreprises de transport multimodal qui n'ont pas, pour l'heure, un statut juridique bien défini. L'entreprise de transport multimodal (l'ETM peut être un armateur) a le choix d'exécuter lui même le transport. Dans ce cas les règles du droit maritime s'appliqueront sur le tronçon maritime avec le régime juridique qui en découle (limitation de responsabilité, exonération) alors que les autres phases du transport seront régies par les règles relatives à la commission du transport. La jurisprudence a d'ailleurs qualifié l'entreprise de transport multimodal de commissionnaire de transport dans un arrêt de la chambre commerciale française du 12 février 1991[625].

Cet intervenant est un maillon essentiel du transport multimodal et les situations juridiques diverses en fonction du mode de transport utilisé auxquelles il est confronté ne sont pas favorables à un trajet multimodal avec chaînon maritime. Il sera donc nécessaire de revoir les régimes de responsabilité qu'il conviendrait d'adopter afin de rendre sa situation juridique prévisible avant l'expédition et ainsi influencer son choix en faveur du transport maritime.

B. Les régimes de responsabilité applicables au transport multimodal défavorables au développement du transport maritime

L'imprévisibilité du régime juridique applicable avant le départ des marchandises que l'hétérogénéité des plafonds d'indemnisation sont défavorables au développement du transport maritime (1) et peuvent avoir pour conséquence d'inverser le report modal terre/mer souhaité par les politiques des transports (2).

[625] Arrêt de la chambre commerciale française du 12 février 1991n°89-16028, non publié au bulletin.

1. l'imprévisibilité du régime de responsabilité applicable au transport multimodal

Les situations juridiques des entrepreneurs de transport multimodal sont nombreuses et rendent le régime juridique du transport multimodal complexe. Le nombre d'intervenants dans la chaine des transport ne vient pas non plus favoriser la simplicité des régimes de responsabilité régissant le transport multimodal. Certains opérateurs spécialisés gèrent la marchandise de bout en bout. Néanmoins, ils peuvent être spécialisés dans un des modes de transport ou à l'inverse se généraliser en proposant tous les types de transports. En règle générale, ce sont les *« freight forwarders* », c'est à dire les entreprises de transports maritimes ou aériens qui ont élargi leurs compétences aux autres modes de transport afin d'assurer un service porte à porte. Le manque d'homogénéité dans le statut juridique de ces entrepreneurs de transport multimodal ainsi que le nombre d'intérêts divergents en présence explique l'absence d'une convention internationale uniforme. De ce fait, le développement du transport multimodal s'en trouve ralenti et le concept d'AdM fragilisé.

La délicate question du régime juridique de responsabilité applicable est soulevée lorsque la cargaison fait l'objet d'avarie. En effet, pour les utilisateurs du transport multimodal, il est complexe de déterminer qui, au sein de la chaîne de transport, est finalement responsable de la détérioration de la marchandise. La raison pour laquelle cette situation juridique est délicate réside dans le fait que le transport international en Europe et dans les pays tiers est régi par plusieurs conventions selon le mode de transport concerné. Le régime de responsabilité dépendra donc du mode de transport qui est en cause au moment du dommage. Cette incertitude fait naître une insécurité juridique pour l'entreprise de transport multimodal quant au régime de responsabilité et au plafond d'indemnisation applicables lors d'une avarie. L'entrepreneur de transport multimodal ne saura donc pas quel est le régime de responsabilité qui lui est applicable tant que le dommage ne se sera pas produit.

Au delà du fait qu'il existe une convention internationale pour chaque mode de transport, ce qui constitue déjà une difficulté, le niveau de responsabilité des opérateurs est plus élevé selon le mode concerné. Chaque secteur (transports maritime, terrestre, fluvial et aérien) entre alors en conflit afin de se voir appliquer sa propre réglementation. Cette situation entraîne, *de facto*, une réticence des entreprises de transport multimodal à choisir le transport qui accorde des

limitations de responsabilité et des plafonds d'indemnisation favorable à un secteur en particulier. La situation est d'autant plus complexe car l'on retrouve également des régimes de responsabilité particuliers encore en vigueur dans certains pays d'Europe pour le transport national. La recherche d'une réglementation uniforme applicable au transport multimodal est donc revêche car elle se confronte à la fois à la diversité des lois nationales de chaque Etats membres et méditerranéens ainsi qu'à la multitude des conventions internationales applicables.

Comme nous l'avons vu, lors d'un trajet multimodal avec tronçon maritime comme c'est le cas pour les AdM, deux conventions internationales peuvent être applicables (La Haye -Visby et Hambourg). Les règles de Rotterdam issues de la CNUDCI[626] ont élaboré un mécanisme juridique de responsabilité porte à porte qui n'est pas encore entré en vigueur mais qui propose néanmoins de simplifier l'imbroglio des régimes existants. L'hétérogénéité des régimes juridiques de responsabilité a donc pour conséquence d'empêcher les opérateurs de transport intermodaux de présenter à leurs clients un ensemble bien défini de conditions et de procédures transparentes dans l'hypothèse d'un chargement endommagé ou perdu lors du transport. En définitive, l'utilisateur final du transport souhaiterait que les règles de responsabilité ne soient pas spécifiques au mode de transport concerné ni distincts selon que le transport soit national ou international. L'uniformisation des règles de transport est d'ailleurs un souhait de la communauté internationale et des acteurs privés du transport[627].

2. Le risque de report modal inversé

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, l'un des objectifs principaux de la politique européenne des transports est le report modal du transport de marchandises de la terre vers la mer en vue de désengorger les voies terrestres et ainsi de diminuer le coût énergétique du fret[628].

[626] Cf. *Infra.*
[627] D'ailleurs, la Convention des Nations Unies sur le contrat de vente internationale de marchandises signée à Vienne de 1980 dans son préambule rappelle que l'uniformisation des règles applicables *: « aux contrats de vente internationale de marchandises et compatibles avec les différents systèmes sociaux, économiques et juridiques et contribuera à l'élimination des obstacles juridiques aux échanges internationaux et favorisera le développement du commerce international ».*
[628] Livre blanc sur la politique des transports de 2001, le règlement Marco Polo de 2006 et La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix, COM (2001) 370 final.

Ces engagements doivent donc s'accompagner d'un régime juridique favorable aux transports maritimes afin que les entreprises de transport multimodal soient à même de pouvoir respecter les objectifs précédemment soulevés et qu'elles se optent pour un transport maritime alors qu'elles avaient le choix d'acheminer les marchandises par la voie terrestre. Il est donc question de faciliter les trajets maritimes à travers une réglementation « maritime plus »[629].

L'imprévisibilité du régime juridique applicable lors d'un trajet multimodal rend le développement du concept d'AdM plus délicat. En effet, le risque est alors de voir les entreprises de transport multimodal privilégier la voie terrestre afin de se couvrir du risque de se voir appliquer un texte d'ordre public inhérent à un seul mode de transport moins favorable que le transport terrestre.

Il n'existe pas aujourd'hui, à proprement parler, de régime juridique effectif applicable au transport multimodal. Néanmoins, les régimes juridiques éparsauxquels sont confrontées les entreprises de transport multimodal ne satisfont pas l'ensemble des intervenants du transport favorisant, ainsi, les règlementations inadaptées au trajet multimodal pourvu qu'elles n'augmentent pas les responsabilités encourues par les professionnels. Le risque est alors le report modal inversé de la mer vers la terre appuyé d'autant plus par la directive soufre[630] qui impose aux armateurs d'engager des frais importants de mise en conformité qui se répercutent sur le coût final du fret maritime. La compagnie maritime Louis Dreyfus armateurs a d'ailleurs évalué les conséquences financières de la directive soufre sur le coût final du transport maritime à hauteur de 20% supplémentaire ce qui a pour conséquence de détourner plus de 40% des frets de la mer vers la terre[631]. Ainsi, le surcoût du transport par mer conjugué à l'absence d'un régime juridique adapté au trajet multimodal avec tronçon maritime diminue la compétitivité du secteur et freine alors le développement des AdM.

Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent. Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports, COM (2006) 314 final. Feuille de route pour un espace européen unique des transports – vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM (2011) 144 final. Règlement (UE) n ° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, JO L 348 du 20.12.2013, p. 129–17.

[629] DELEBECQUE Ph., Les travaux de la CNUDCI, BTL 2002, p. 540.

[630]Directive du Parlement européen et du Conseil 2012/33/UE du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins, JO du 27.11.2012 L327/1.

[631] Le MAG Louis DREYFUS armateurs n°2 avril 2010,

Section 2) L'élaboration d'un cadre juridique approprié aux autoroutes de la mer

L'élaboration d'un régime de responsabilité uniforme en vue de poursuivre les objectifs environnementaux et de compétitivité de la politique des transports est indispensable afin de transférer une partie des flux terrestres vers la mer. Néanmoins, le report modal n'est pas chose aisée en raison de la nature même d'un trajet multimodal qui relève de l'application de conventions internationales multiples et de plafonds d'indemnisation divergents selon le mode de transport en cause au moment de l'accident. A plusieurs reprises, les professionnels et les institutions ont tenté d'uniformiser le régime de responsabilité du transport multimodal à travers des instruments normatifs et contractuels (§1). Face à cet échec, il convient de choisir un régime juridique supplétif des conventions internationales, sans pour autant les évincer, rejetant, ainsi, le système réseau qui renvoie systématiquement aux conventions internationales (§2).

§1. Les tentatives d'uniformisation des régimes de responsabilité des transporteurs multimodaux

A de nombreuses reprises, les institutions internationales ont tenté de pourvoir à l'uniformisation des régimes de responsabilité du transport multimodal à travers l'adoption de conventions internationales d'ordre public. Malheureusement, ces conventions n'ont pas été suffisamment ratifiées. Des solutions alternatives ont alors été dégagées. Le poids des procédures de ratification écarté, la communauté internationale a alors opté pour une solution contractuelle. Néanmoins, même si le souhait initial était de raviver la liberté contractuelle, la prohibition des clauses affectant la responsabilité en matière de transport maritime est un principe que l'on peut aujourd'hui considérer comme quasi intangible. Il y a là une forme d'ordre public international matériel. La question est donc de déterminer quel est l'instrument le plus approprié afin d'uniformiser le régime de responsabilité actuel du transport multimodal :

entre ordre public (A) et liberté contractuelle (B), quel est l'outil le plus adapté au transport multimodal avec tronçon maritime ?

A. Les instruments normatifs d'uniformisation des régimes de responsabilité de l'ETM

De nombreux outils normatifs ont tenté d'uniformiser les régimes de responsabilité du transport international multimodal. La CMR offre un cadre juridique d'unification à caractère impératif au transport multimodal. Néanmoins, la divergence des plafonds d'indemnisation selon le mode de transport concerné est un frein au transport maritime et ne constitue donc pas un vecteur de développement du transport roulier (1). Les règles de Rotterdam n'ont pas non plus réussi à uniformiser les plafonds d'indemnisation même si ces dernières peuvent s'appliquer aux phases de pré et post acheminement non maritime (2). Concernant les pays tiers méditerranéens, l'adoption d'accords multilatéraux permettra d'uniformiser le statut juridique de l'entreprise de transport multimodal (3).

1. La tentative d'uniformisation des règles de transport maritime international à travers la convention de Genève de 1956

La CMR (Convention relative au contrat de transport international de marchandise par route) est une convention d'ordre public; elle frappe donc de nullité toute stipulation dérogeante[632]. Celle-ci interdit même aux Etats signataires d'y apporter des modifications par voie d'accords particuliers[633]. Les transports routiers internationaux relèvent donc impérativement de la CMR

[632] Article 41 de la CMR : « Sous réserve des dispositions de l'article 40, est nulle et de nul effet toute stipulation qui, directement ou indirectement, dérogerait aux dispositions de la présente Convention. La nullité de telles stipulations n'entraîne pas la nullité des autres dispositions du contrat ».

[633] Article 1 §5 : « Les Parties contractantes s'interdisent d'apporter par voie d'accords particuliers conclus entre deux ou plusieurs d'entre elles toute modification à la présente Convention, sauf pour soustraire à son empire leur trafic frontalier ou pour autoriser dans les transports empruntant exclusivement leur territoire l'emploi de la lettre de voiture représentative de la marchandise ».

au sein des Etats parties[634]. La Convention de Genève est donc une convention d'unification du droit de caractère impératif dont les dispositions s'imposent aux parties à un contrat de transport international par route. Elle régit donc le transport multimodal à condition qu'un seul des pays l'ait ratifiée. Néanmoins, le processus de ratification n'a pas eu le succès escompté en raison d'un interventionnisme imposant au sein du régime douanier des Etats parties. Cette convention avait pour objet d'offrir un responsable unique de bout en bout, c'est-à-dire l'entreprise de transport multimodal ou le commissionnaire de transport sauf en cas de faute intentionnelle. La convention établit un système de responsabilité unifiée quel que soit le lieu du dommage et fait peser une présomption de faute ou de négligence sur l'entreprise de transport multimodal[635] (inspirée des Règles de Hambourg) sauf en cas de faute intentionnelle de ce dernier.

Ce régime est intéressant à plusieurs égards, il aurait eu pour avantage, lorsque le chargeur ne connaît pas l'événement à l'origine du dommage, de faire peser la faute sur une seule personne. Il aurait également eu pour conséquence de rendre le régime juridique du transport multimodal plus sûr à l'égard du chargeur car l'entreprise de transport multimodal n'aurait pas eu la possibilité de se décharger lors des phases de transport qu'il n'accomplit pas. Les plafonds d'indemnisation dans ce cas sont ceux prévus par la convention de Genève.

En revanche lorsque le dommage est localisé, c'est le plafond d'indemnisation de la convention relative au mode de transport concerné qui est applicable lorsqu'il est supérieur à la Convention de Genève. Ceci en raison du caractère impératif des plafonds d'indemnisation. Rappelons que dans le domaine maritime les conventions internationales retiennent un plafond par colis avantageux et des plafonds par kilos bas alors que dans le transport terrestre et aérien, l'unique plafond est élevé et par kilo. La divergence des plafonds d'indemnisation entre les conventions internationales entraine une réticence de la part de l'entreprise de transport multimodal pour les modes de transport où l'indemnisation est plus avantageuse comme c'est le cas pour la voie maritime. Concernant le plafond d'indemnisation relatif au transport maritime il s'élève à 920 DTS par colis (Droits de tirage spéciaux) contre 8.33 DTS par colis pour les phases aérienne et

[634] Cass. Com., 30 juin 2009, n°08-15.026, Bull. civ. IV, n° 91, BTL 2009, p. 439, 447.
[635] Ce système de responsabilité s'appelle le « système réseau » (network liability system), il instaure un régime de responsabilité uniforme quel que soit le lieu de survenance du dommage ; BAILLY-HASCOET V., LEGROS C. ; Corridors de transport et construction du statut juridique de l'entrepreneur de transport mulitmodal ; Partie II, Approches techniques ; Les corridors de transport, sous la direction de yann ALIX, éditions ems management et société, collection océanides 2012, p.160.

terrestre. Cette situation n'est pas favorable au transport maritime même si le chargeur trouve, en l'espèce, un seul et unique responsable. La différence des plafonds d'indemnisation selon le mode de transport a donc participé à l'échec du processus de ratification.

La faible ratification de cette convention tient également au fait que la présomption qui pèse sur l'entreprise de transport multimodal et sur la responsabilité du transporteur peut diverger. En effet, les conventions unimodales permettent aux transporteurs de se libérer en prouvant l'existence d'une cause d'exonération alors que la convention de Genève permet à l'entreprise de transport multimodal de se dégager en prouvant qu'elle n'a pas commis de faute. Ainsi, il serait possible d'être en présence du cas où l'entreprise serait exonérée à l'égard du chargeur et le transporteur, lui, ne serait pas exonéré à l'égard de l'entreprise de transport multimodal.

L'élaboration d'un régime de droit commun où seule une convention internationale serait applicable à l'ensemble du transport multimodal se présente alors comme une solution appropriée à la problématique de l'hétérogénéité des régimes de responsabilité du transport international de marchandises.

2. L'élaboration d'un régime maritime de droit commun à travers les règles de Rotterdam[636]

Face à l'échec du régime issu de la Convention de Genève et de la cohabitation importune des deux conventions internationales en vigueur dans le domaine du transport maritime (les règles de La Haye de 1924 et les règles de Hambourg de 1978 la CNUCED, la Chambre du Commerce International, les délégations nationales et les organisations professionnelles ont élaboré un régime juridique international de transport maritime applicable à tous les transports. La convention des Nations Unies sur le contrat de transport international de marchandises effectué entièrement ou partiellement par mer, dite Règles de Rotterdam, a été adoptée le 11 décembre 2008 afin d'entériner l'insécurité juridique à laquelle doivent faire face les chargeurs. Les règles de Rotterdam constituent un nouvel instrument multimodal appelée « maritime plus »[637] et

[636] Ph. Delebecque, « Le projet de Convention sur le transport de marchandises entièrement ou partiellement par mer », DMF 2006, p. 691 et s., spéc. p. 693.
[637] *Ibid*.

seraient appropriées aux services des AdM puisqu'elles accordent une attention particulière aux services de lignes régulières[638]. Il s'agit d'un instrument transmaritime en ce sens qu'il exige un transport partiel en mer afin d'être applicable. La convention reprend le principe d'une limitation légale de responsabilité sans qu'il y ait eu une harmonisation des montants d'indemnisation.

Dans le cadre de ces règles, le transporteur est celui qui supporte la responsabilité la plus sévère parce qu'il reste responsable à chaque fois que l'origine du dommage ne peut être connue[639] et, notamment, à travers les obligations qui pèsent sur lui envers le navire et le chargeur, même si, il incombe également au chargeur des obligations envers le transporteur (notamment d'informations). Cette situation revêt une forme de « coopération contractuelle » entre les deux protagonistes du transport. Le transporteur est responsable de son fait personnel mais également du fait des parties exécutantes ces dernières demeurant responsables personnellement. Le transporteur et les parties exécutantes assument une responsabilité solidaire. La convention est diversement appréciée et a soulevé des conflits d'intérêts. L'association des Armateurs Européens est favorable à sa ratification alors que les chargeurs français (ESC) et les entreprises de transport multimodal se sont positionnés contre l'adoption de ce texte. La principale raison de ce refus est due à la complexité de ce texte qui le rend difficilement intelligible ainsi qu'à la lourde responsabilité qui incombe au transporteur.

L'atout principal de ces règles est qu'elles régissent également la phase de pré et post acheminement alors qu'avec les autres conventions internationales l'entreprise de transport multimodal pouvait se prévaloir des causes d'exonérations de la CMR si le dommage était survenu lors du trajet terrestre. De plus, les règles de Rotterdam prennent en compte les avancées technologiques de ces dernières années en matière de flux informationnels, notamment, à travers l'utilisation d'un document de transport électronique matérialisant le contrat de transport. La nouveauté réside également dans le fait que le dommage

[638]Selon l'article 1.3 des règles de Rotterdam *« le terme "transport de ligne régulière" désigne le service de transport qui est proposé par voie de publicité ou par des moyens similaires et qui est effectué par des navires assurant une liaison régulière entre des ports déterminés suivant un calendrier de départs accessible au public.*
[639] Ph. Delebecque, « Le projet de Convention sur le transport de marchandises entièrement ou partiellement par mer », DMF 2006, p. 691 et s., spéc. p. 693.

environnemental fait désormais l'objet d'une réglementation dans une convention internationale relative aux transports.

Même si les Règles de Rotterdam éludent l'empiétement d'une convention sur l'autre, par exemple pour le trafic roulier avec la CMR, parce que d'application impérative, des interrogations persistent sur l'application du régime finalement applicable au dommage[640].

Les phases non maritimes du trajet porte-à-porte sont couvertes par les règles de Rotterdam de manière optionnelle :

- Les parties au contrat doivent avoir convenu d'opérer selon un mode de transport multimodal, c'est à dire en stipulant que le lieu de chargement et déchargement doit être différent de celui du lieu de livraison. Il est à noter que les Règles de Rotterdam ont néanmoins introduit davantage de liberté contractuelle par rapport à l'*harter Act* de 1893 qui imposait impérativement des règles relatives au transport maritime. Aujourd'hui les règles impératives ne sont plus systématiques compte tenu de la puissance économique des chargeurs ainsi que de la revalorisation du contrat.

Malgré la volonté des partie d'appliquer la convention, son application dépendra tout de même du moment de la survenance du dommage.

- Si le lieu de survenance du dommage (perte, avarie, retard) est en mer, les Règles de Rotterdam s'appliqueront.
- Si le lieu de survenance du dommage intervient même partiellement avant ou après la phase maritime du dommage, les conventions unimodales impératives s'appliqueront.

La faible ratification de la convention ainsi que le nombre conséquent d'articles ne plaident pas en faveur d'une application aisée. Certaines dispositions ne sont pas claires tant le nombre d'intervenants est important. En effet, dans le cadre de cette convention nous avons à faire face

[640] Sur ce point voir LEGROS C. « Relations between the Rotterdam rules and the convention on the carriage of goods by road » ; Tul, Mar. L.J Vol.36/2012.

à une nouvelle terminologie à laquelle les entreprises ne sont pas familiarisées[641]. De même, la volonté de laisser une liberté contractuelle aux parties dans les contrats de volume n'est pas non plus sans objection tant il est revêche d'imaginer toutes les situations qui pourraient intervenir lors d'un trajet multimodal avec tronçon maritime. Malgré tout, l'objectif est trouver un équilibre entre les intérêts en présence, ceux du chargeur et ceux du transporteur. Selon l'avis de certains spécialistes du transport maritime, au sein des règles de Rotterdam, seules les grandes lignes doivent en être conservées[642]. En effet, le corps des règles de Rotterdam est imparfait selon certains de ses rédacteurs et l'attente d'un lourd processus de ratification se fait attendre. De plus, alors qu'il devait offrir un régime de responsabilité unique, il instaure des plafonds d'indemnisation divergents selon le mode de transport en cause. Bien que ce système s'adapte aux trajets multimodaux avec tronçon maritime de lignes régulières, l'idée d'un système de responsabilité à plusieurs niveau n'est toujours pas satisfaisante.

3. L'adoption d'accords multilatéraux relatifs à l'uniformisation des régimes de responsabilité au sein des pays tiers méditerranéens

A défaut d'entrée en vigueur des conventions internationales que nous avons précédemment traitées, mise à part la ratification des règles de Hambourg par le Maroc[643] et la Tunisie[644] et de la CMR par le Maroc[645] et la Tunisie[646], des conventions internationales d'envergure régionale traitant de la responsabilité de l'entreprise de transport multimodal ont été élaborées dans le

[641] Notamment, la notion de partie exécutante « qui est la personne s'acquittant de l'une quelconque des obligations du transporteur, ce qui permet d'inclure le transporteur de fait). Cette notion de « partie exécutante » est importante : ce sont des intervenants qui n'ont pas au sens strict la qualité de contractant mais qui participent à l'opération de transport. À ce titre, leur qualité de partie exécutante va leur permettre de bénéficier du régime de responsabilité du transporteur maritime (plus favorable à leur égard que celui découlant de la responsabilité délictuelle de droit commun). Egalement, à travers la notion de « partie contrôlante » c'est-à-dire qui exerce le droit de contrôle consistant à donner au transporteur des instructions concernant les marchandises.
[642] Projet de Convention CNUDCI sur le transport de marchandises entièrement ou partiellement par mer (après la session de Vienne de novembre 2006), DMF 2007, p. 291.
[643] Entrée en vigueur au Maroc le 1er nov. 1992, ratifiée le 8 av. 1981, publiée par Dahir n° 1-84-21 du 14 nov.1986.
[644] Adhésion par la loi n° 80-33 du 28 mai 1980 (JORT no 32 des 27-30 mai 1980), publication dans le décret n° 81-117 du 17 janvier 1981 (JORT no 6 du 3 février 1981).
[645] Ratifiée le 10 février1995.
[646]Ratifiée le 24 janvier 1994, entrée en vigueur le 24 avril 1994.

monde comme en Asie[647], en Afrique[648] et en Amérique du Sud[649]. A l'image de ces régions distinctes du monde, les pays de la région méditerranéenne ont également ratifié des conventions et accords internationaux dans le domaine du transport international de marchandises[650] de même que des accords d'association en coopération avec l'Union[651]. Parallèlement, l'Union du Maghreb Arabe[652] (UMA) a adopté des accords et conventions en faveur d'un marché commun. Des accords multilatéraux entre les pays membres de la Ligue arabe ont également été pris en matière de transport multimodal telle que la Convention de facilitation et de développement des échanges commerciaux interarabes connue sous le nom de GAFTA « *Greater Arab Free Trade Area* » du 17 février 1981. D'une manière générale, ces accords et conventions visent à instituer un instrument juridique favorable à une zone de libre-échange euro-méditerranéenne. Néanmoins, la multiplicité des accords et conventions multilatéraux et bilatéraux ne plaide pas en faveur d'un régime unique de responsabilité. Le risque est de se retrouver face à un lacis d'instruments juridiques rendant les régimes de responsabilité du transport multimodal dans cette région encore une fois imprévisible.

De notre avis, l'uniformisation des régimes de responsabilité du transport multimodal au sein de la rive Sud de la Méditerranée devrait s'effectuer en deux étapes majeures. Tout d'abord, il est primordial que les Etats tiers de la rive Sud adaptent leurs infrastructures et réseaux de transport aux normes internationales afin qu'ils puissent accueillir le pré et post acheminement des marchandises provenant du transport multimodal. Ensuite, il conviendra alors d'uniformiser le statut juridique de l'entreprise de transport multimodal au sein de cette région. En l'espèce, comme nous l'avons vu précédemment, l'outil d'uniformisation approprié à la région méditerranéenne est incontestablement l'accord multilatéral. Les accords bilatéraux en matière

[647] *Lasean Framework Agreement on Multimodal Transport of Goods du* Mercosur conclu en 2005 entre dix Etats d'Asie dont l'Indonésie, la Malaisie, le Cambodge, les Philippines, la Thailande et le Vietnam. le 27 avril 1995 entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay.

[648] La Convention inter-états de transport multimodal des marchandises en Afrique centrale signée à Libreville au Gabon en 1996 sous l'égide de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et qui réunit 6 Etats : le Congo, le Gabon, le Tchad, la République centrafricaine, la Guinée Equatoriale et le Cameroun.

[649] Le *Partial Agreement for the facilitation of multimodal Transport of Goods* du Mercosur conclu le 27 avril 1995 entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

[650] Voir annexe : tableau récapitulatif des accords et conventions internationales dans le domaine des transports des pays tiers méditerranéens.

[651] Conclus pour une durée illimitée, ils remplacent les anciens accords de coopération signés dans les années 70 et couvrent les trois volets de la Déclaration de Barcelone.

[652] République algérienne démocratique et populaire, Royaume du Maroc, Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste, République islamique de Mauritanie; République de Tunisie. Sommet de Marrakech, 17 février 1989.

de transport routier international dans ces régions doivent donc être suppléés par des accords multilatéraux. D'ailleurs, c'est à juste titre que le Livre bleu « Vers un système intégré de transport euro-méditerranéen »[653] rappelle que les accords multilatéraux promus pour la région méditerranéenne *« doivent être globaux dans leur couverture géographique et dans leur objet technique. Ils visent à rapprocher, entre les pays MEDA et entre ces pays et l'UE, les réglementations du transport routier international »*[654] . Ceci étant, l'incitation des pays tiers méditerranéens à adopter des accords multilatéraux permettrait également de revoir la législation actuelle qui n'est pas toujours favorable à une concurrence équitable. Eneffet, certains Etats de la région méditerranéenne imposent aux camions de revenir à vide alors que certains autres autorisent le retour chargé de marchandises.

Le processus d'adoption d'accords multilatéraux en matière de responsabilté du transport multimodal pourrait s'organiser en deux temps. De prime abord, il conviendrait que les Etats méditerranéens les plus à même de s'engager dans la voie de l'uniformisation réglementaire signent ces accords avec l'Union. Dans un second temps, il conviendra d'inclure tous les pays de la région méditerranéenne. Ceci permettra de dégager un seul et même accord euro-méditerranéen. En tout état de cause, la solution d'un instrument juridique unique en matière de responsabilité dans le domaine du transport multimodal bénéficiera à la région méditerranéenne dans son ensemble. En attendant, il n'est pas à exclure que ces derniers ratifient certaines conventions internationales telle que la convention de Genève (CMR) à l'image de la Tunisie par exemple.

B. Les instruments contractuels d'uniformisation des régimes de responsabilité de l'ETM

L'absence d'un régime juridique qui uniformise les différents systèmes de responsabilité de l'entreprise de transport issus de l'ordre public international a suscité de la part de la profession

---

[653] Livre bleu « Vers un système intégré de transport euro-méditerranéen », Politiques et priorité communes des partenaires MEDA en matière de transport, Communication du Forum euro-méditerranéen des Transports à la première conférence euro-méditerrnaenne des Ministres des Transports, Marrakech, 15 décembre 2005, Partie 1 relative au diagnostic du système de transport dans les pays MEDA.

[654] Selon le Livre bleu « Vers un système intégré de transport euro-méditerranéen », (*op. cit.)* doivent être harmonisés au sein de la région le statut juridique de l'entreprise de transport multimodal, les normes professionnelles, les autorisations, les permis et visas pour les chauffeurs, les horaires et les périodes de travail, les normes techniques des véhicules, les normes environnementales, les types de véhicules, la fiscalité des véhicules, le transport des marchandises dangereuses, les procédures de transit.

de transporteur multimodal des réactions contractuelles multiples. Actuellement, de nombreux instruments juridiques contractuels et supplétifs pallient la carence du système issu de l'ordre international.

Les conventions internationales sont de loin l'outil le plus efficace et efficient. Néanmoins, le processus de ratification des conventions internationales est lourd et les Etats ne sont pas prêts à introduire de nouveaux plafonds d'indemnisation, une nouvelle terminologie et de nouveaux intervenants au sein de la chaine des transports. Face à la multitude de régimes juridiques existants et à l'insécurité juridique qu'engendre cet imbroglio de conventions internationales, les Etats et professionnels sont réticents à adopter un nouveau régime juridique d'uniformisation. Ainsi, face à l'échec des régimes juridiques impératifs, des solutions juridiques fondées sur la liberté contractuelle permettent un régime transitoire aux règles de Rotterdam (1) à l'aide de documents de transport consensuels (2).

1.Des règles contractuelles supplétives des conventions internationales

Suite à l'échec du processus de ratification de la Convention de Genève de 1980, la Chambre de Commerce International en coopération avec la CNUCED a élaboré en 1992 des règles juridiques[655] dénommées « Règles CNUCED/CCI » applicable au transport multimodal. Elles succèdent aux règles uniformes pour un document de transport combiné de 1975. Elles sont purement contractuelles et n'ont donc pas un caractère impératif, ce qui laisse aux parties le choix de leur régime. Elles cèdent donc devant le caractère impératif des conventions internationales ce qui entraine, de fait, une relative efficience de ces Règles. Les clauses contractuelles contraires stipulées dans les contrats de transport sont donc réputées non écrites[656] à moins qu'elles augmentent la responsabilité du transporteur (*in favorem*). Elles ne sont appliquées que si les parties au contrat de transport multimodal ont stipulé précisément qu'elles s'appliquent en l'espèce. Ces règles sont optionnelles et ne s'appliquent qu'avec la

[655] Les règles CNUCED/CCI de 1995 succèdent aux « Règles uniformes pour un document de transport combiné » publiées en 75 par la CCI.
[656] Par exemple, l'article 41 de la CMR énonce qu'« est nulle et de nul effet toute stipulation qui, directement ou indirectement, dérogerait aux dispositions de la présente Convention. La nullité de telles stipulations n'entraîne pas la nullité des autres dispositions du contrat ».

volonté des parties[657]. La liberté contractuelle vient remédier à l'échec des règles impératives. Ces règles ont, malgré tout, une hiérarchie supérieure aux stipulations contractuelles classiques car ces dernières s'effacent devant les règles standards de la CNUCED/CCI. Il s'agit d'une catégorie *sui generis* de clauses contractuelles à mi chemin entre liberté contractuelle et règles impératives. Elles constituent un document probatoire, au même titre que le connaissement. Quid de l'application des règles de la CNUCED/CCI en pratique ? Ces règles servent de modèle à la quasi totalité des connaissements utilisés par les compagnies maritimes[658]. La CNUCED a relevé que les commissionnaires de transport (ETM) ou « *freight forwarders* [659]», représentés internationalement par la FIATA[660], renvoient leurs conditions générales aux Règles de la CNUCED/CCI de 1992. Le contrat de transport multimodal élaboré par le Comité international des transports ferroviaires s'y réfère également.

Les Règles de la CNUCED/CCI sont favorables à l'ETM, qui rappelons le, dispose du pouvoir de choisir un mode de transport plutôt qu'un autre dans le cadre d'un trajet multimodal. Ces dernières font peser une présomption simple de faute sur l'ETM et ses préposés qu'il peut lever en prouvant qu'il n'a commis aucune faute ou négligence de sa part ou de ses préposés. Il peut d'ailleurs s'exonérer en prouvant la faute nautique ou l'incendie non fautif. La possibilité d'insérer des causes d'exonérations qui ne sont pas prévues par les Règles mais qui doivent être d'usages et non contradictoires est un des avantages majeurs des Règles de la CNUCED/ CCI. Elles harmonisent également les plafonds d'indemnisation des conventions unimodales et raccourcissent le délai de prescription.

Ces Règles permettent ainsi l'ajout de conditions générales matérialisées par un contrat d'adhésion ce qui aboutit, en finalité, à un ensemble de règles juridiques toujours aussi complexe et diversifié qui va nécessairement à l'encontre de l'élaboration d'un mécanisme juridique uniforme et approprié au transport multimodal. De plus, l'insécurité juridique de ces règles provient de la nature même de l'instrument : un contrat supplétif des conventions internationales impératives. Or, cette situation laisse donc au juge national la liberté

[657] De manière similaire au «*Draft regim* », selon la volonté des parties ou « *opt in approach »*, au contraire du cas où le régime s'applique lorsque les parties n'ont rien prévu ou *« opt out approach* ».
[658] Voir annexe : Modèle de connaissement fondé sur les règles CNUCED/CCI.
[659] Entreprises de transport multimodal qui assurent le fret de marchandises de bout en bout.
[660] Fédération Internationale des Associatons de Transitaires et Assimilés.

d'appréciation de son contenu ce qui entraine à nouveau une insécurité juridique quant au régime de responsabilité applicable. D'ailleurs, à l'examen de la jurisprudence française, il est constant de relever que les tribunaux français appliquent le code du Commerce en raison des règles de conflit de loi applicable sur le fondement du règlement Rome I de 2008[661] lorsqu'ils doivent apprécier le contrat de transport ou ses conditions générales. Le juge détenant la liberté d'appréciation des clauses contractuelles a, à plusieurs reprises, apprécié les conditions générales du contrat de transport multimodal issues des règles de la CNUCED/CCI et les considère comme inopposables car contraire au mécanisme impératif des conventions internationales[662].

De plus, comme nous l'avons vu précédemment, les entreprises de transport multimodal stipulent des clauses qui leurs sont favorables. Or, cette liberté qui leur est accordée n'est pas sans déplaire aux chargeurs qui voient souvent la liste des causes d'exonération s'accentuer. Le risque juridique est donc maintenu à leurs égards. Le danger étant encore une fois de privilégier le transport terrestre au détriment du transport maritime. Le transfert modal n'aura pas lieu ou non sans hésitation.

[661] Selon l'article 5§1 du règlement CE n°593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) : « *À défaut de choix exercé conformément à l'article 3, la loi applicable au contrat de transport de marchandises est la loi du pays dans lequel le transporteur a sa résidence habituelle, pourvu que le lieu de chargement ou le lieu de livraison ou encore la résidence habituelle de l'expéditeur se situe aussi dans ce pays. Si ces conditions ne sont pas satisfaites, la loi du pays dans lequel se situe le lieu de livraison convenu par les parties s'applique.*

[662] C.A de Douai, 2ème Ch., 5 avril 2011, RG n°10/00060, Sté Capa c/Sté AAO.

2. L'usage de documents de transport multimodal consensuels

Comme nous l'avons soulevé précédemment, devant l'inadéquation des conventions internationales et l'esprit des chargeurs de transport multimodal, certaines pratiques contractuelles sont employées par les entreprises de transport multimodal[663], utilisatrices, notamment, dans leur tronçon maritime, de services d'AdM. En pratique, le document de transport est essentiel, notamment, au niveau probatoire mais également en matière de sûreté bancaire. Un des problèmes que rencontre le secteur du transport maritime et qui va à l'encontre du report modal est la complexité pour le transporteur terrestre du connaissement maritime (2.1) par rapport à la lettre de voiture (2.2).

2.1 Le connaissement de transport, un document peu usité

Le connaissement de transport combiné est un contrat de transport par lequel l'entreprise de transport se rend responsable de l'ensemble du transport porte à porte. Le connaissement de transport combiné n'est que peu utilisé dans le transport multimodal alors qu'il présente l'avantage d'uniformiser le régime de responsabilité du transport combiné. Il s'agit d'un instrument spécifique prenant en compte la totalité de l'opération de transport multimodal. Il a une valeur contractuelle et probatoire. Ce document de transport retient une présomption de responsabilité de l'entreprise de transport multimodal ce qui a pour conséquence de lui attribuer la qualité de transporteur unique. Le chargeur n'aura alors qu'un seul interlocuteur et responsable. Le connaissement de transport combiné à également l'avantage de pouvoir s'adapter aux spécificités de chaque mode de transport en raison de la possibilité d'apposer des mentions particulières. Ces clauses se réfèrent généralement aux règles CNUCED/CCI de 1992. Ce document de transport peut ainsi stipuler autant de clauses qu'il existe de situation,

[663] De nombreux contrats maritimes existent pour les services de lignes régulières, notamment le contrat d'affrètement d'espace de ligne régulière, le contrat de service de ligne régulière suite à l'entrée en vigueur du *Shipping Act* de 1984 aux États-Unis ainsi que le contrat de tonnage.

ce qui présente un grand intérêt de flexibilité mais qui s'éloigne, néanmoins, de l'objectif d'uniformisation recherché. Des modèles types de connaissement sont émis par les associations de transitaires telles que la FIATA (Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés)[664] et la BIMCO[665].

Le connaissement de transport combiné émis par le transporteur le rend responsable du déroulement de l'ensemble de la chaine des transports, du chargement à la livraison. Il est seul engagé envers le chargeur. L'ETM doit ainsi répondre à l'égard du chargeur de la bonne exécution de chacune des phases successives de transport, quel que soit le mode employé. Des mentions sont obligatoires afin de distinguer le connaissement de transport combiné du connaissement simple dans le but de déterminer s'il s'agit simplement d'un transport maritime ou s'il s'agit d'un transport multimodal.

Le connaissement négociable ne présente que peu d'intérêt dans le cadre d'un service maritime de lignes régulières comme le service des AdM car les marchandises et le nombre de trajet est similaire pour chaque traversée. Le connaissement direct charge la compagnie maritime de la responsabilité du post acheminement de la marchandise et non de l'ensemble du transport du pré et post acheminement, contrairement au connaissement du transport combiné. Cette situation n'harmonise pas les régimes de responsabilité entre les différents modes de transport.

2.2 La lettre de voiture : un document inapproprié au service des AdM

Le titre CMR international est l'instrument le plus fréquemment utilisé lors du transport multimodal avec tronçon maritime sans rupture de charge, ce qui, en pratique, correspond aux services des AdM. D'ailleurs, le rapport de Richemont propose que « *la lettre de voiture soit retenue comme document unique de transport en se substituant au connaissement maritime* »[666] Ainsi, le transporteur routier se voit appliquer la CMR si le fait générateur du dommage s'est produit lors d'une phase terrestre. A l'inverse, si le dommage est survenu lors d'une phase autre

[664] La FIATA a élaboré un connaissement négociable pour transports combinés dont l'usage est réservé aux transitaires affiliés. Ce document a d'ailleurs été reconnu par la CCI comme étant conforme aux Règles uniformes pour un document de transport combiné (Rotterdam).
[665] Conférence Maritime Internationale et de la Baltique, crée en 1971.
[666] DE RICHEMONT H., Rapport : « Autoroutes de la mer : Etat des lieux et propositions concrètes » du 07 juillet 2009.

que terrestre, alors ce sera la convention internationale qui régit le mode de transport en cause qui sera appliquée. En revanche, si le moment de la survenance du dommage est inconnu. L'ETM est tout de même responsable envers le chargeur et le destinataire de la marchandise. La CMR s'appliquera en l'espèce même si l'ETM est un commissionnaire ou un transporteur maritime.

Cette situation juridique est moins favorable pour l'entreprise de transport multimodal qui, si elle est une compagnie maritime, se verra appliquer la CMR et les plafonds d'indemnisation de la convention impérative du transport terrestre plus élevé que ceux relatifs au transport maritime. En effet, la route est mieux indemnisée que la voie maritime. Or, la volonté de la communauté internationale et des professionnels du transport multimodal est d'inciter le chargeur d'avoir recours à une entreprise de transport multimodal qui n'hésiterait pas à choisir un trajet maritime. Le régime juridique précédent qui rend le transporteur routier ou l'armateur maritime, agissant comme un commissionnaire de transport, responsable de l'ensemble de la chaine de transport va à l'encontre de ce transfert modal parce que l'ETM ne veut se voir opposer les plafonds d'indemnisation issus du transport maritime ce qui incite, *in fine*, à ce que selon la vocation de l'entreprise de transport multimodal, maritime ou terrestre, ces derniers privilégient leur mode de transport de prédilection. Chaque secteur voulant en réalité l'application de la convention qui régit son transport. Pour toutes ces raisons, il est devenu impérieux d'adopter un mécanisme juridique adapté au transport multimodal alliant les intérêts en présence. Les institutions veulent élaborer un instrument de ramification qui leurs assurent une sécurité juridique et un régime de responsabilité uniformisé.

§2) L'élaboration d'un régime de responsabilité favorable aux autoroutes de la mer

La mise en place de services d'AdM et les contraintes qu'on lui connait, doit s'accompagner d'un régime juridique adapté car l'hétérogénéité des systèmes actuels couplée à l'imprévisibilité des plafonds d'indemnisation ne sont pas favorables au développement du transport multimodal avec maillon maritime. Tel est le nœud du problème qui pourrait être résolu à travers l'adoption d'un nouvel instrument d'uniformisation laissé à la volonté des parties. Dès lors, il convient d'exclure le système réseau actuel qui renvoie aux conventions internationales impératives et qui a pour conséquence l'imprévisibilité du régime juridique applicable et l'hétérogénéité des plafonds d'indemnisation (A). Nous choisissons comme cadre approprié aux AdM un régime de responsabilité supplétif des conventions internationales, sans pour autant évincer ces dernières, qui érigera l'entreprise de transport multimodal en opérateur unique afin qu'il n'existe qu'un seul interlocuteur responsable et un seul plafond d'indemnisation applicable à l'ensemble de la chaîne des transports (B).

A. L'exclusion d'un régime de responsabilité exclusivement impératif

L'élaboration d'un système de responsabilité approprié au transport multimodal à courte distance est indispensable au développement des AdM, notamment, en raison de l'insécurité juridique actuel dans lequel se place le destinataire de la marchandise, le transporteur et le chargeur avant affrètement des marchandises. De nombreuses problématiques sont alors soulevées telles que la nature de l'instrument à adopter et sa force obligatoire. L'outil approprié devrait-il être contraignant, au même titre que les conventions internationales, ou serait-il laissé à la volonté des parties ? Un mécanisme alternatif au « tout contractuel » ou au « tout contraignant » pourrait-il s'adapter à un régime propre au transport multimodal et *in fine* aux AdM ? Ainsi, face à l'hétérogénéité des régimes de responsabilité applicables, il conviendrait d'exclure les régimes juridiques fondés exclusivement sur des conventions internationales impératives (1) ainsi que le renvoi à ces mêmes conventions internationales en fonction du lieu de survenance du dommage (2).

1. L'exclusion d'un régime de responsabilité impératif

Inciter l'ETM à utiliser le transport maritime est une démarche essentielle dans le processus de report modal. Or, la pratique nous démontre que de nombreuses barrières réglementaires découragent l'utilisation du transport maritime allant ainsi à l'encontre de l'objectif de transfert modal de la terre vers la mer et donc du développement économique des AdM.

En pratique, les transporteurs routiers sont réticents à utiliser la voie maritime en raison du régime de responsabilité du transport multimodal avec maillon maritime. La responsabilité du transporteur relève du droit maritime si le dommage survient lors d'une phase maritime et de la CMR si le fait générateur du dommage est inconnu ou apparaît lors d'une phase terrestre. Si le transporteur terrestre est dans l'hypothèse de l'article 2 de la CMR, c'est à dire si le régime de responsabilité du transport maritime s'applique, les Règles de La Haye-Visby prévoient un plafond d'indemnisation de 666,67 DTS par colis, ou 2 DTS par kilos de poids brut de marchandises perdues. Ce plafond s'applique à chaque colis mentionné dans la lettre de voiture. Or, certaines compagnies maritimes stipulent dans leurs conditions générales que la remorque, le véhicule ou le conteneur sont considérés comme un colis. Par conséquent, le transporteur terrestre doit indemniser le propriétaire de la marchandise selon le plafond d'indemnisation stipulé dans la lettre de voiture alors qu'il se verra opposer les conditions générales des compagnies maritimes défavorables à son action récursoire et donc à son indemnisation personnelle.

Il est certain que l'adoption d'une convention internationale présente des avantages en termes d'effectivité des règles qu'elle édicte. Néanmoins, le processus de ratification des conventions internationales est lourd et, en raison des intérêts en présence contradictoires entre le chargeur et l'entreprise de transport multimodal[667], les Etats n'étant pas prêts à admettre un régime contraignant de responsabilité tel que les Règles de Hambourg.

[667] Les chargeurs souhaitent une indemnisation prévisible et revalorisée. Les entreprises de transport multimodal veulent bénéficier d'exonérations de responsabilité et d'actions récursoires contre leurs préposés.

L'application de règles non contraignantes et supplétives des conventions internationales reprises par les associations de transitaires, telles que le connaissement FIATA ou les Règles CNUCCED/CCI sous formes de conditions générales, n'harmonisent pas non plus le régime de responsabilité en ce qu'elles avantagent les entreprises de transport multimodal et s'effacent devant les conventions internationales.

Face à cet échec, des mécanismes alternatifs ont été envisagés tels que le « *Draft régime* »[668] ou le « *Voluntary liability Regime* » envisageant d'appliquer un régime de responsabilité lorsque les parties ont décidé d'opter pour ce dernier ou bien à l'inverse lorsque les parties n'ont pas décidé du régime. Ces systèmes de responsabilité ont comme champ d'application géographique le territoire européen. Quid alors d'une application internationale ? Nous verrons que ce processus présente des avantages en termes de liberté contractuelle et, *in fine*, d'intérêts négociés entre les parties[669], néanmoins, cela soulève la compétence de l'Union d'édicter des règles contraires aux conventions internationales. Les difficultés d'application d'un mécanisme juridique international à l'ensemble du transport multimodal ont eu pour conséquence, de la part de la doctrine, des professionnels et des groupes de travail d'éluder le champ d'application international au profit de mécanismes juridiques territoriaux.

[668] Le *draft régime* est un mécanisme facultatif de responsabilité uniforme excluant le système réseau toujours proposé par les régimes précédents.
[669] Voir infra page

2. L'éviction du système dit « réseau »

Le système réseau est le mécanisme de responsabilité actuel du transport multimodal, il renvoit à la convention internationale impérative du mode de transport lors duquel le dommage s'est produit. Il présente l'avantage de permettre à l'ETM de recourir aux actions dont dispose le transporteur réel à l'encontre de ses sous-traitants. Néanmoins, il s'agit d'un régime de responsabilité hétérogène qui génère une insécurité juridique et qui rend difficile la répartition des différents modes de transport. Un régime juridique sûr est donc recherché non sans difficulté car, au difficile rééquilibrage des modes de transport, vient s'ajouter le fait que l'uniformisation de ces régimes juridiques divergents entraine systématiquement l'augmentation de la responsabilité du transporteur.

La proposition d'un système juridique qui évince les renvois aux textes impératifs fut novateur même si, dans la pureté des principes, on ne peut pas déroger aux textes d'ordre public[670]. Parfois, un système juridique plus souple peut permettre de relancer un secteur économique tout en développant un usage juridique. Le bureau pour la promotion du transport maritime à courte distance « BP2S», au niveau européen, en étroite relation avec les associations de transitaires de tous les secteurs[671] a ainsi élaboré un mécanisme juridique qui évince le système réseau assez proche de la CMR à travers le recours aux conditions générales. L'idée est d'appliquer la CMR diminuée de son article 2 d'ordre public qui renvoie aux autres conventions internationales régissant les autres modes de transport[672]. Avec ce mécanisme, les chargeurs et transporteurs se voient donc appliquer le régime juridique et les plafonds d'indemnisation du transport terrestre ce qui présente l'avantage de connaître le mécanisme juridique applicable

[670] Article 6 du Code civil : « *On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs».*

[671] Notamment avec les Armateurs de France, l'Association des Utilisateurs de Transport de Fret (AUTF), la Fédération Nationale des Entreprises de Transport et Logistique de France (TLF), Ports de France (UPACCIM).

[672] L'article 2 de la CMR renvoie aux conventions internationales (à vocation multimodale) des autres modes de transport en ces termes : « *Cependant, dans la mesure où il est prouvé qu'une perte, une avarie ou un retard à la livraison de la marchandise qui est survenu au cours du transport par l'un des modes de transport autre que la route n'a pas été causé par un acte ou une omission du transporteur routier et qu'il provient d'un fait qui n'a pu se produire qu'au cours et en raison du transport non routier, la responsabilité du transporteur routier est déterminée non par la présente Convention, mais de la façon dont la responsabilité du transporteur non routier eût été déterminée si un contrat de transport avait été conclu entre l'expéditeur et le transporteur non routier pour le seul transport de la marchandise, conformément aux dispositions impératives de la loi concernant le transport de marchandises par le mode de transport autre que la route ».*

avant même de prendre connaissance du lieu du dommage. L'inconvénient de ce système est que le transporteur ne pourra pas invoquer les causes d'exonération du transport maritime alors que la compagnie maritime pourra s'en prévaloir en cas d'action récursoire du transporteur. Néanmoins, il n'est toutefois pas certain que de diminuer un article d'ordre public (article 41 de la CMR[673]) d'une convention internationale ne soit reçu favorablement par les tribunaux. D'après le groupe de travail du BP2S[674], ce dernier a l'avantage de présenter des mesures favorables au secteur maritime tout en conservant le mécanisme de la CMR cher aux transporteurs terrestres.

En tout état de cause, la proposition du BP2S présente un caractère novateur en ce qu'elle se matérialiserait par un document unique et transmissible par voie électronique. Ce choix nous paraît indispensable quel que soit la nature et la force obligatoire du nouveau régime à élaborer. Egalement, la proposition de création d'une police d'assurance unique[675] couvrant la marchandise et les transporteurs dédiée au transport multimodal constituerait une nouveauté intéressante. Le mécanisme de responsabilité proposé par le BP2S offre ainsi une couverture d'assurance de bout en bout quel que soit le mode de transport utilisé. Cette innovation comporte de nombreuses interrogations, notamment celles relatives à l'hypothèse du transporteur qui loue ses remorques, camions ou navires. La démarche de BP2S est purement destinée à faciliter le développement du transport multimodal européen comportant une phase maritime en fournissant aux opérateurs un document immédiatement utilisable correspondant à des trafics partiellement effectués par les routiers. Il s'agit d'une initiative purement privée directement orientée vers les besoins de ceux qui, poussés par les contraintes environnementales, voudront inévitablement se tourner vers des itinéraires moins polluants donc en partie maritimes.

[673] Nullité des stipulations contraires selon l'article 41 de la CMR : « Sous réserve des dispositions de l'article 40, est nulle et de nul effet toute stipulation qui, directement ou indirectement, dérogerait aux dispositions de la présente Convention. La nullité de telles stipulations n'entraîne pas la nullité des autres dispositions du contrat ».
[674] Groupe de travail BP2S sous la direction de F. ODIER, V. sur ce point : « Le document unique de transport multimodal/intermodal en Europe, Une proposition de BP2S, Bureau de Promotion du « Shortsea Shipping », DMF 2008
[675] Les polices d'assurance souscrites par les transporteurs se juxtaposent et ne sont donc pas réellement adaptées au transport multimodal.

Une des questions également soulevée par la doctrine est de déterminer s'il conviendrait d'adopter un cadre juridique dédié aux AdM ou s'il serait plus approprié d'élaborer un mécanisme juridique applicable à l'ensemble du transport multimodal. Sur ce point, Monsieur Delbecque exclut un cadre juridique purement dédié au service des AdM. Un système dédié au transport combiné est attendu de la part des professionnels du secteur, notamment, des commissionnaires de transport qui plaident en faveur d'un régime approprié au transport multimodal dans son ensemble.

B) Le choix d'un régime contractuel supplétif des conventions internationales comme mécanisme approprié aux AdM

Au vu des éléments précédemment évoqués, il est donc indispensable que le secteur des transports se dote d'un système juridique de responsabilité propre au transport multimodal rééquilibrant la répartition des différents modes de transport. Nous optons pour un mécanisme supplétif des Traités qui ne les évince pas pour autant (1) et dont l'unicité est la pierre de touche de ce nouveau régime (2).

1. Un régime de responsabilité supplétif des conventions internationales

Actuellement, en matière de responsabilité du transport multimodal, deux théories se confrontent. D'un côté, ceux qui prônent l'adoption d'un système « réseau » selon lequel le mécanisme juridique de responsabilité est régi selon la convention du mode de transport en cause et, de l'autre, les tenants d'un processus d'uniformisation afin qu'il soit appliqué un seul et même régime de responsabilité à l'ensemble des intervenants au sein de la chaine de transport multimodal. Pour nous, l'uniformisation des régimes de responsabilité est de loin la solution la plus satisfaisante mais, également, la plus difficile à élaborer tant il existe une hétérogénéité

des systèmes de responsabilité que la pratique se contente de tolérer. C'est d'ailleurs ce que rappelle l'étude «*Study on freight integrators »*[676] de 2003 qui réfute le système « réseau ».

Le développement d'usages commerciaux permettrait de standardiser la pratique des professionnels du transport multimodal et ainsi d'uniformiser les régimes de responsabilité déjà existants. Une étude réalisée par l'université de Southampton en 2009 et commandée pas la Commission européenne[677] révèle les usages des professionnels du transport multimodal. Ces derniers usent majoritairement de documents contractuels adaptés au transport multimodal. En Europe du Nord, ces derniers connaissent un franc succès. Les usages contractuels permettent ainsi de pallier l'insécurité des régimes juridiques prévus par les règles impératives régissant le transport multimodal. C'est d'ailleurs l'avis de la Commission[678] qui rappelle qu'un document contractuel supplétif des conventions internationales selon lequel le régime s'appliquerait sauf si les parties en ont convenu autrement est une solution favorable à l'uniformisation des régimes de responsabilité.

De nouveaux outils juridiques sont venus apporter une alternative aux tenants d'une application réseau ou d'une application multimodale uniforme classique. Le *draft regime*, présenté en 2005, est le mécanisme facultatif de responsabilité uniforme selon lequel le régime s'applique si les parties ne l'ont pas exclu. Il est une alternative entre un régime contractuel et un régime impératif. Selon certains experts qui ont participé à l'étude : « *Study on freight integrators »* précédemment évoquée, un système supplétif garantit une plus large application de la part des professionnels. Le *draft regime* exclut l'application de conventions internationales même si le lieu du dommage est inconnu. Ce mécanisme a le mérite d'uniformiser la responsabilité du transporteur mais se heurte à la violation des conventions internationales par l'Union. Cette situation est donc sur ce point inenvisageable. Néanmoins, le *draft regime* a pour avantage d'harmoniser les plafonds d'indemnisation quel que soit le type de transport en cause à deux fois le prix du transport sauf, bien entendu, en cas de déclaration de valeur. Il retient un plafond

[676] Selon le rapport final de juillet 2009 de la Commission européenne : « *Review of the Common Transport Policy* », *Task 1.3 Logistics, inter- and co-modality*, les intégrateurs de fret (freight integrators) sont définis comme des services de transport qui organisent le transport multimodal porte à porte sélectionnés sans préjudice des moyens de transports durables et efficaces.

[677] Intermodal transportation and carrier liability, DGVII de la Commission européenne.

[678] Communication de la Commission du 18 octobre 2007 intitulée « *Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises* COM (2007) 607 final , non publiée au Journal officiel.

unique au kilo qui se révèle être plus élevé que celui des conventions internationales. S'alignant sur les plafonds d'indemnisation du transport ferroviaire et aérien, il constitue un plafond supérieur à celui du transport maritime. De ce fait, il encourage le chargeur et l'opérateur à choisir la voie maritime ou tout du moins, il ne le décourage pas. Cette situation désavantage l'action récursoire du transporteur unique contre ses sous traitants en raison des plafonds d'indemnisation spécifiques à chaque mode de transport que peuvent lui opposer ces derniers.

Le « *Voluntary Liability Regime* » proposé en 2009 constitue également un système de responsabilité intéressant où est laissée une certaine liberté à la volonté des parties par la voie contractuelle. Il constitue un consensus entre le régime impératif issu des conventions internationales et la liberté contractuelle des parties. Ce régime propose d'allier volonté supplétive et instruments contraignants. Il permet de choisir à l'avance la convention impérative applicable rendant ainsi prévisible le régime de responsabilité auquel devront répondre les parties. En l'absence de prévision par les parties, le régime de responsabilité mis en œuvre serait celui du mode de transport le plus long. Cette situation présente l'avantage de rendre prévisible le régime de responsabilité et les plafonds d'indemnisation sans exclure l'application des conventions internationales impératives et le principe de liberté contractuelle.

Concernant le champ d'application *rationae loci* du régime de responsabilité à élaborer, des points de vue divergents ont été relevés. Selon l'avis de certains juristes[679], il serait aujourd'hui difficile d'envisager un mécanisme de responsabilité à l'échelle internationale quels que soient les modes de transport envisagés et le lieu de survenance du dommage. La Commission européenne a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises qu'un instrument d'ampleur régional serait adapté au transport multimodal en raison des échecs récurrents des instruments internationaux[680]. Toutefois, il nous semble que le transport multimodal est d'essence international et ne serait être confiné à une application régionale d'autant que cette dernière irait à l'encontre des conventions internationales impératives. C'est d'ailleurs ce à quoi répond l'analyse de Monsieur Delebecque qui ne conçoit pas autrement le mécanisme de responsabilité

[679] BAILLY-HASCOET V., LEGROS C. in Corridors de transport et construction du statut juridique de l'entrepreneur de transport mulitmodal ; Partie II, Approches techniques ; « Les corridors de transport », sous la direction de yann ALIX, éditions ems management et société, collection océanides 2012.
[680] Communication de la Commission du 18 octobre 2007 intitulée « *Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises* COM (2007) 607 final , non publiée au Journal officiel.

du transport multimodal qu'à travers un cadre international[681]. Nous pourrions dans ce cas faire l'usage de l'article 30 §3 de la Convention de Vienne relative au droit des traités qui énonce qu'une convention internationale postérieure prévaut sur les antérieures. Néanmoins, ce traité n'ayant pas été ratifié par tous les Etats, comme par exemple la France, l'article 30 §3 ne pourrait alors être invoqué par l'ensemble des Etats parties à la nouvelle convention.

2. L'unicité, pierre de touche d'un régime juridique favorable aux AdM

L'idée de couvrir les opérations de transport multimodal par un titre unique permet de soumettre les différents modes de transport à des règles identiques. Les récents mécanismes juridiques élaborés par les institutions internationales préconisent également la mise en jeu d'un seul intermédiaire de transport, l'opérateur unique ou « *Transport integrator* » afin de faciliter la mise en œuvre d'une responsabilité uniforme. D'ailleurs, la communication de la Commission du 18 octobre 2007 intitulée « Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises »[682] rappelle que « *la présence d'un seul opérateur unique ainsi que l'établissement d'un document de transport unique pour tous les transports de marchandises, tous modes confondus, pourrait faciliter le transport multimodal de marchandises* ».

Actuellement, le commissionnaire de transport assume la responsabilité de l'ensemble de la chaîne de transport. Sa responsabilité est lourde car il est le garant des avaries ou pertes causées à la marchandise. Cette situation a pour effet de rassurer le client du commissionnaire qui n'a, en définitive, qu'un seul interlocuteur mais des régimes de responsabilité applicables différents selon le lieu de survenance du dommage. Néanmoins, et comme nous l'avons vu précédemment, la profession n'étant pas harmonisée, il existe un nombre important d'intermédiaires dans le transport multimodal[683], ce qui a pour conséquence d'entraîner un nombre important de recours subrogatoires à l'encontre de ces derniers et de rendre le régime juridique actuel trop hétérogène. Le BP2S a ainsi préconisé qu'un seul opérateur unique soit

[681] DELEBECQUE P., Le transport multimodal. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 50 N°2, Avril-juin 1998. Etude de droit contemporain (Contributions françaises au 15ème Congrès international de droit comparé - Bristol, 26 juillet-1er août 1988) pp. 527-537.

[682] Communication de la Commission du 18 octobre 2007 «Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises», COM (2007) 607 final , non publiée au Journal officiel.

[683] Cf supra p. 297.

responsable afin que les chargeurs disposent d'un seul interlocuteur en matière de responsabilité. Le *draft régime* que nous avons évoqué précédemment fait peser une présomption de responsabilité sur l'operateur unique de la prise en charge de la marchandise jusqu'à la livraison. Il n'admet qu'une seule cause d'exonération et c'est d'ailleurs ce qui le distingue particulièrement des autres régimes de responsabilité. C'est également ce qui rend le mécanisme plus favorable et prévisible pour les chargeurs. Ainsi, est exonéré l'opérateur unique de transport qui prouve des *« circonstances qui sont hors du contrôle de l'opérateur unique*». La formule est large et laisse penser qu'en cas de procédure judiciaire, la jurisprudence soit foisonnante tant il existe de nombreux cas d'espèce. La règle formulée comme telle aurait pour conséquence d'introduire des procédures judiciaires dont la règle serait laissée à la liberté d'appréciation du juge en la matière. Cette situation rend encore le régime de responsabilité applicable imprévisible.

En conclusion, nous proposons un régime juridique adapté aux AdM à l'échelle internationale matérialisé par un document unique de transport, transmissible par voie électronique. Un nouvel instrument juridique régional ne viendrait qu'accroître l'illisibilité et l'insécurité juridique des mécanismes existants. Le document unique est un contrat de transport qui permet, en plus des conditions générales, l'insertion de clauses particulières en fonction du type de transport. Il s'agit donc d'un mécanisme supplétif de règles impératives sans pour autant les évincer. Par exemple, dans le secteur maritime, il serait bienvenu d'incorporer au contrat des clauses relatives à l'arrimage ou à la livraison de marchandises[684]. Ce régime inspiré du *Voluntary Liability Regime* permettrait de choisir avant le départ des marchandises quelle sera la convention internationale applicable. Par exemple, il sera possible d'opter pour l'application des Règles de La Haye-Visby ou de la CMR à l'ensemble du trajet multimodal. Les parties au contrat de transport devront choisir un mode de transport principal ce qui déterminera le plafond d'indemnisation applicable et aura donc pour conséquence de rendre prévisible la convention à appliquer sans avoir égard au lieu du dommage. A défaut de stipulations optant pour une convention internationale, il sera appliquée la convention relative au mode de transport le plus long dans le trajet multimodal.

[684] Sur ce point voir ODIER F. « Le document unique de transport, un atout pour les AdM », CDMT, annales IMTM, 2011, .

Chapitre 2) La facilitation des flux de marchandises transportées par mer

Afin d'intégrer de la manière la plus compétitive qu'il soit le service des AdM au sein de la chaîne des transports, la réglementation doit également permettre la facilitation des flux de marchandises transportées par mer. Les informations relatives aux marchandises doivent être meilleures et plus rapides. Ainsi, améliorer les flux d'information liés au mouvement de marchandises transportées par mer dont les ETM ont la responsabilité pose l'inévitable problématique de l'amélioration de la logistique du transport maritime. L'ETM doit donc pouvoir disposer d'un système perfectionné de gestion de l'information lui permettant de connaître de manière continue les différents flux et positions des marchandises dont il a la responsabilité. La traçabilité de la marchandise est une condition indispensable à laquelle les ETM qui proposent un service maritime doivent pouvoir répondre afin de concurrencer le transport terrestre qui, lui, ne pose pas de doute en la matière. L'information doit également être fluidifiée. Environ 40% du temps du trajet multimodal est perdu à cause du temps d'immobilisation obligatoire du navire, il est donc capital de revoir les formalités exigibles pour que le passage portuaire devienne rapide et à moindre coût. L'abondance des règles administratives constitue d'ailleurs l'expression d'un sentiment d'insécurité de la part des Etats, l'imposante réglementation phytosanitaire et anti terroriste en témoignent. Le changement des mentalités en matière de sécurité, notamment avec les attentats du 11 septembre 2001, n'arrange pas non plus la situation. Ceci n'est pas propice au développement du transport multimodal avec tronçon maritime même si selon certaines études, les professionnels du transport se sont ainsi accoutumés à la lourdeur administrative de l'entrée d'un navire dans un port communautaire, celle-ci n'ayant pas de réelle conséquence sur le choix du mode de transport par les chargeurs. Une des conditions de réussite de l'intégration des AdM au sein d'une chaine des transports multimodal compétitive est donc de pouvoir disposer d'un système d'information performant et de qualité (section 1).

L'interopérabilité des différents modes de transport constitue l'élément clé d'un transport maritime compétitif. Réduire les goulets d'étranglement par l'amélioration des flux matériels et informationnels relatifs aux marchandises est l'objectif prioritaire des institutions européennes et internationales. L'alignement compétitif du transport maritime sur le transport

terrestre exige que les ports maritimes, lieux incontournables de transit des marchandises, soient interopérables et disposent en conséquence d'infrastructures et de services performants[685] ainsi que d'un cadre réglementaire favorable aux échanges commerciaux. Des solutions ont donc été prises dans ce sens afin qu'a l'image des autoroutes terrestres le transport maritime offre une facilité dans les échanges commerciaux mondiaux.

La compétitivité du transport maritime implique non seulement l'amélioration des flux d'information mais également le transfert aisé des marchandises elles-mêmes. Dans le cadre d'un service d'AdM, l'amélioration des flux matériels de marchandises passe par une nécessaire adaptation du secteur automobile et naval et de la zone portuaire au transport roulier. Les actions de recherche et de développement en faveur du transport maritime ont également pu profiter à la fluidité du service maritime à courte distance notamment grâce à la création de navires à grande vitesse pouvant dépasser 30 nœuds. La compétitivité du secteur des transports maritimes dépend donc d'un ensemble de paramètres et notamment de l'amélioration des flux matériels au travers de programmes européens qui ont pour objet d'élaborer des stratégies et des méthodologies favorables au développement du transport maritime à courte distance (section 2).

[685]« Le port se définit comme un espace support d'activités. Et, c'est ce binôme « espace/activités » qui sous tend les problématiques portuaires». GALLAIS-BOUCHET, « les autoroutes de la mer et le droit de l'Union européenne » Thèse de doctorat, CDMT, Nantes, 2013.

Section 1) L'amélioration des flux informationnels liés aux mouvements de marchandises transportées par mer

Les Etats se montrent réticents à réformer le régime juridique des procédures douanières car la matière relève de la sécurité étatique. En effet, les inspections douanières et l'abondance des informations requises permettent, notamment, de lutter contre les fraudes et les attentats terroristes et, un allègement des procédures est toujours considéré comme un risque pour l'Etat concerné. Cette problématique soulève bien évidemment la question de l'autorité compétente. Il est donc mis en balance la sécurité étatique et la facilitation des flux de marchandises. Le problème réside dans le fait que l'abondance des formalités douanières à accomplir lors du passage portuaire n'incite pas les chargeurs à s'orienter vers un trajet maritime. De plus, le coût d'immobilisation du navire en attente de dédouanement n'est pas favorable à l'orientation maritime d'un trajet multimodal. Le transport terrestre, lui, permet une livraison sans délai d'immobilisation du véhicule et un acheminement « juste à temps » que le transport maritime ne peux pas toujours respecter ce qui le rend donc moins compétitif (§1).

Les ports ont longtemps été négligés par la politique commune ; néanmoins, des dispositions juridiques ont été adoptées afin d'améliorer le passage portuaire et profiteront au développement des AdM. La standardisation des données et la diffusion des pratiques d'échanges électroniques de données permettent d'améliorer des flux informationnels liés au mouvement de marchandises transportées par mer. Les Etats sont donc incités à informatiser leurs données, à standardiser les formulaires et à créer des guichets uniques qui réunissent en un seul et même endroit le passage douanier. Egalement, des dispositions légales ont été adoptées afin de prend en compte le particularisme des lignes maritimes régulières et de leurs accorder un régime juridique simplifié. Ce contexte réglementaire innovant amène les chargeurs et les intermédiaires du transport à reconsidérer le transport maritime comme un transport compétitif, le but étant que les obstacles actuels disparaissent dans un futur proche (§2).

§1. L'identification des obstacles à la fluidité des échanges maritimes

Les ports jouent un rôle essentiel dans le développement du transport maritime. Bien que souvent oubliés par la politique commune, ils constituent pourtant un maillon essentiel de la chaîne des transports et doivent donc être des points d'interconnexions fluides. Or, aujourd'hui ce sont les goulets d'étranglement portuaires qui posent problèmes. La facilitation des échanges maritimes internationaux est ainsi perturbée par de nombreuses formalités obligatoires lors de l'entrée au sein d'un port communautaire (A) et par la rigidité du régime juridique douanier des marchandises transportées par mer (B).

A. L'étranglement portuaire défavorable à l'attractivité du secteur maritime

Les formalités déclaratives exigées par les autorités compétentes lors du passage portuaire sont inadaptées au transport roulier de lignes maritimes régulières ; un régime spécifique à ces dernières aurait été nécessaire (1). e plus, ces procédures rallongent le temps d'immobilisation du navire entraînant un coût supplémentaire du transport que les ETM cherchent à éviter par le choix d'un transport terrestre plutôt que maritime (2).

1. L'abondance des formalités déclaratives exigées aux navires marchands

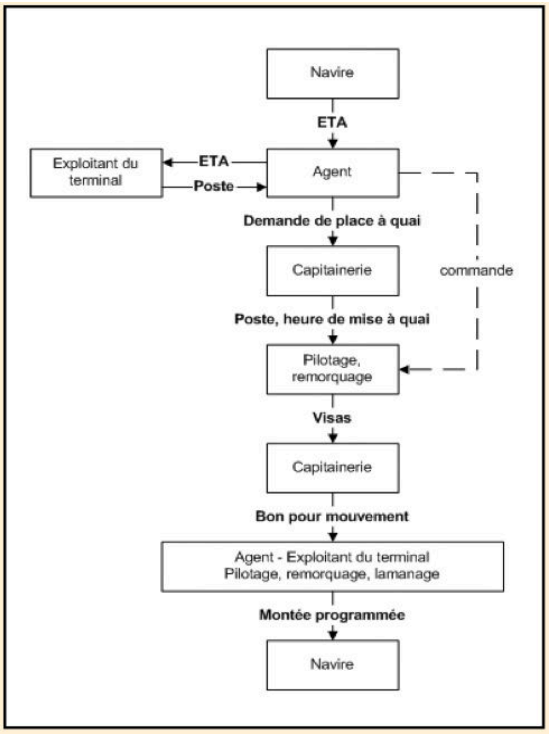
A l'arrivée du navire, de nombreuses formalités administratives doivent être accomplies, or, cette situation entraîne une immobilisation du navire engendrant un surcoût qui est évité lors d'un transport terrestre. Celui-ci permet une livraison sans délai d'immobilisation du véhicule et permet également un acheminement au « juste à temps » que le transport maritime ne peut pas toujours respecter. Certaines marchandises sont périssables et ne peuvent supporter un temps d'immobilisation trop important. L'arrivée d'un navire au sein de l'Union douanière

européenne[686] qu'il soit un Etat membre ou non nécessite donc l'accomplissement de nombreuses formalités. Ainsi, le capitaine doit signaler l'arrivée du navire, produire des certificats de normes de sécurité, déclarer et dédouaner les marchandises. Pas moins de 14 documents sont exigés avant d'obtenir l'autorisation de décharger, réunissant trois types de documents, les déclarations d'arrivée et de départ des navires, les certifications du navire et les déclarations douanières. Le transit portuaire est également ralenti par l'encombrement des voies terrestres environnantes à la zone portuaire, comme c'est le cas à Santos, au Brésil ou en Afrique du Sud (le délai d'immobilisation du navire peut excéder 37 heures) et lorsqu'un incident technique vient ralentir l'accès aux bureaux des douanes ou aux bureaux de l'agent maritime. L'étude EUROBORDER réalisé par la Commission européenne en 1996 rappelle d'ailleurs que les ports sont des goulets d'étranglements en raison des multiples formalités douanières et des procédures d'entrée et de sortie des navires. Cette analyse est confortée par le rapport Liberti de 2002[687] qui dresse une liste des motifs d'étranglement portuaire à savoir, la multiplicité des autorités de contrôle, les procédures de transit, l'obligation d'accomplir les formalités avant le déchargement, la non acceptation des échanges de données informatisées et le jaugeage pénalisant de certains types de navires.

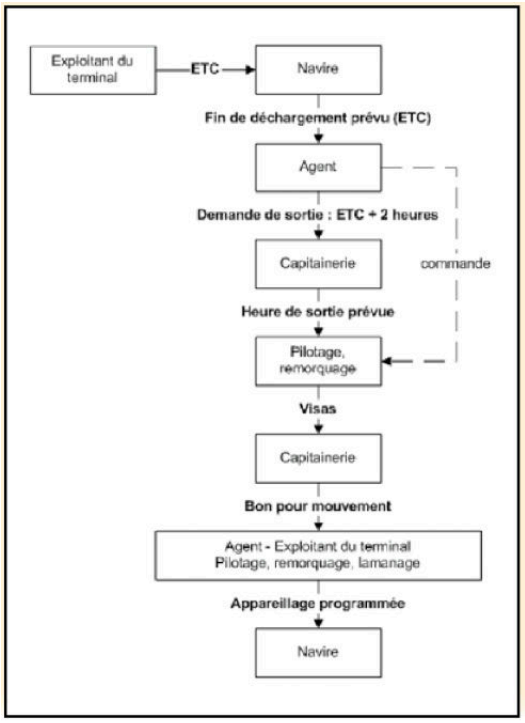
[686] L'Union douanière européenne est en vigueur depuis le 1er janvier 1969 et est constituée des Etats membres ainsi que de la Turquie depuis 1995, Monaco en 1958 ainsi qu'Andorre et Saint-Martin.
[687] Rapport du député F. LIBERTI sur le développement de lignes de cabotage maritime au départ des ports français « *Davantage de camions sur les navires e moins sur les routes ?* », avril 2002.

Le Schéma ci-après démontre les nombreuses étapes que doit parcourir le navire RO-RO à l'entrée et à la sortie de la zone portuaire.

Demande de place à quai



Demande de sortie



Sources : Livret d'accueil spécifiques pour le terminal roulier de Nantes, 2010 ; accessible surhttp://www.nantes.port.fr/fileadmin/Images/2.Travailler_avec_le_port/2.6.Acces_et_conditions/1.Acces/Onglet_acces_nautique/Livret_Accueil_terminal_roulier.pdf

Ces multiples délais d'attente rendent le transport maritime moins compétitif. C'est d'ailleurs ce que rappelle une Communication de la Commission relative au développement du transport maritime à courte distance en Europe en tant qu'alternative dynamique dans une chaîne de transport durable[688] en ces termes « *le transport maritime e*st *un mode complexe du point de vue administratif (...) beaucoup considérant les procédures administratives comme un frein à l'essor de ce mode* ». Cette complexité administrative provient de l'internationalisation de la

[688] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Le développement du transport maritime à courte distance en Europe: une alternative dynamique dans une chaîne de transport durable - Deuxième rapport d'avancement bisannuel COM/99/317 final.

navigation hors de l'Union européenne alors que le transporteur terrestre circule au sein de l'espace Schengen. Nous lui accordons, de ce fait, une plus grande confiance. Il est vrai que nous ne sommes jamais certains de connaître l'itinéraire exact d'un navire et de ses escales. Néanmoins, cette méfiance à l'égard du transport maritime tendra à disparaître, notamment avec les systèmes automatisés d'identification des navires « AIS » (Automatic indentification System) qui permettent de tracer les navires de plus de 300 tonneaux de jauge brute et rendus obligatoires par la convention SOLAS[689] relative aux pollutions par hydrocarbures. Au niveau européen c'est l'initiative « e-maritime » qui développe ce type de système à travers les technologies avancées de l'information dans le secteur du transport maritime.

A cette situation défavorable au développement du transport maritime au sein de l'Union, il vient s'ajouter qu'au sein des Etats tiers méditerranéens, les navires doivent également faire face aux services de manutention et d'entreposage souvent obsolètes et aux terminaux inadaptés à recevoir tous les types de navires, et plus précisément les navires rouliers qui exigent une rampe d'accès à quai.

2. Les conséquences de l'abondance des formalités déclaratives

L'abondance des formalités déclaratives à l'entrée des ports des Etats membres entraîne une immobilisation du navire qui a un coût. Ces exigences administratives engendrent, un temps d'arrêt plus long qu'un passage aux douanes terrestres pour un camion et rendent alors le transport maritime à courte distance moins attractif. Nous avons déjà constaté l'existence de disparités réglementaires entre les formalités administratives auxquelles doit se conformer le transporteur terrestre par rapport au capitaine d'un navire lors de l'entrée au port.

Lors d'un transport maritime, l'armateur détient un contrat de transport[690] pour chaque marchandise qu'il achemine. Par conséquent, un nombre important de contrats sont détenus à bord du navire. Il y a autant de marchandises que de chargeurs en ayant la propriété. Ensuite,

[689] *Safety Of Life At Sea*, sur ce point voir p.
[690] Selon la convention FAL amendée de 2005 un document de transport atteste le contrat de transport entre un armateur et un expéditeur, tel qu'une lettre de transport maritime, un connaissement ou un support d'information de transport multimodal.

le navire doit prouver qu'il détient les certificats de sécurité. Il en existe pas moins d'une quinzaine qui doivent être contrôlés par chaque autorité compétente selon la provenance, les transits et la destination de la marchandise. Ainsi, parfois, plusieurs autorités sont compétentes et le contrôle s'effectue à chaque fois. C'est donc cette situation que les entreprises de transport multimodal cherchent à éviter en choisissant le transport terrestre plutôt que maritime car le transporteur terrestre opère généralement pour le compte d'un seul chargeur lors d'un seul trajet. A l'abondance des documents à fournir, vient s'ajouter une difficulté supplémentaire due à des pratiques administratives divergentes d'un Etat à l'autre, notamment, concernant les déclarations relatives aux marchandises à bord, aux provisions de bord, du navire, de l'équipage et des passagers. Cette situation est désapprouvée par les professionnels du transport maritime à courte distance d'autant plus que chaque port exige des renseignements différents.

L'adoption par l'OMI de la Convention *Facilitation of International Maritim Trafic* (FAL) le 9 avril 1965[691]est tout de même venue faciliter et harmoniser le trafic maritime international en réduisant le nombre de formalités à produire au nombre de 7[692]. L'application de la convention FAL en Europe s'est traduite par l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil du 18 février 2002 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des Etats membres de la Communauté[693]. Les domaines ainsi déjà couverts par les formulaires ne pourront être exigés par les autorités publiques et seuls les thèmes qui ne sont pas abordés par les formulaires pourront faire l'objet de réquisitions administratives supplémentaires, notamment concernant les renseignements relatifs à l'immatriculation, la jauge, la sécurité, l'équipage, la cargaison et les procédures douanières.

Cependant, il a été constaté que les Etats n'appliquaient pas uniformément les modèles prévus par la convention. De plus, le particularisme du transport maritime à courte distance et plus précisément des lignes maritimes régulières n'a pas été pris en compte par la convention FAL. Pourtant le trajet de lignes maritimes régulières est répétitif, les marchandises et les escales sont

[691] Entrée en vigueur le 05 mars 1967.
[692] Le formulaire 1 est relatif à la déclaration générale, le formulaire 2 est relatif à la déclaration de la cargaison, le formulaire 3 à la déclaration des provisions de bord, le formulaire 4 à la déclaration des effets et marchandises de l'équipage, le formulaire 5 à la liste de l'équipage, le formulaire 6 à la liste des passagers et le formulaire 7 est relatif au manifeste de marchandises dangereuses.
[693] Directive 2002/6/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres de la Communauté, Journal officiel L 67 du 9.03.2002.

identiques. Dans le cadre d'un transport roulier, le navire doit simplement être considéré comme un pont entre deux rives maritimes et devrait, de ce fait, se rapprocher de la règlementation douanière terrestre. La réglementation douanière du transport maritime à courte distance doit s'aligner sur celle du transport terrestre s'il on veut effectivement reporter les flux terrestres vers le transport maritime. Il est donc regrettable que la convention FAL n'ait pas adopté une procédure simplifiée au profit du transport maritime régulier. Nous verrons toutefois que cette solution a été retenue par le règlement CE n°75/98 de la Commission relatif à l'établissement du code des douanes communautaire[694]. Celui-ci prévoit une exemption de l'obligation d'attester du statut douanier pour les marchandises communautaires[695].

B. La rigidité du régime juridique douanier des marchandises transportées par mer

La détermination du régime douanier d'une marchandise lui affecte une des situations juridiques prévues par le droit douanier. Le régime douanier actuel applicable au transport maritime à courte distance régulier n'est pas favorable à un report modal vers les voies maritimes en raison, notamment, de la présomption d'extranéité qui s'applique aux marchandises transportées par mer (1) ainsi que de leur prise en charge douanière longue et coûteuse (2).

[694] Règlement CE N° 75/98 de la Commission du 12 janvier 1998 modifiant le règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) et révisé par le Règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé) JO L 145 du 4.6.2008, p. 1. *ibidem* p. 52.

[695] Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social, au Comité des régions du 29 juin 1999 : « Le développement du transport maritime à courte distance en Europe: une alternative dynamique dans une chaîne de transport durable », Deuxième rapport d'avancement bisannuel, COM (1999) 317 final.

1. La présomption d'extranéité des marchandises transportées par mer

La rigidité des procédures douanières provient des fonctions mêmes qu'exerce la douane, c'est-à-dire, des pouvoirs de maintien de l'ordre public qu'on lui a confié. La douane détient de nombreuses missions telles que le contrôle des marchandises circulant sur son territoire, le devoir de percevoir des taxes et droits. Elle a également un rôle de surveillance des flux commerciaux (fluidité, sécurité et qualité) selon les règles de commerce international établies par l'OMC, et, également un rôle protecteur de l'espace territorial contre la fraude et les trafics internationaux. Le rôle qu'exerce la douane aux frontières permet donc de sécuriser les opérations de dédouanement et de fluidifier le passage douanier afin d'éviter de trop grandes pertes de temps, notamment, au dédouanement.

Le dédouanement est une opération en deux temps qui représente un délai non négligeable pour le chargeur. L'agent maritime doit donc s'affranchir des droits de douane et retirer la marchandise des entrepôts de la douane. Entrepôts dans lesquels les marchandises peuvent attendre 45 jours avant de recevoir une destination douanière. Les ports disposant d'un bureau portuaire douanier important peuvent traiter plus rapidement les documents et marchandises. Comme nous l'avons vu précédemment, la lourdeur des procédures douanières est une des raisons majeures des goulets d'étranglement portuaire. Néanmoins, d'autres services peuvent également avoir un rôle dans les mouvements de marchandises comme le contrôle vétérinaire, le ministère de l'agriculture, du commerce extérieur et de la culture (pour les œuvres d'art) et peuvent encore rallonger les délais d'immobilisation des navires.

En droit communautaire, le passage portuaire et plus précisément le régime douanier applicable au transit intra communautaire est régi par de nombreux textes. Sur le fondement des articles 23 et suivants du Traité de Rome dans sa partie III relative à libre circulation des marchandises et de l'Union douanière européenne créée en 1968, les Etats membres ont l'interdiction de percevoir des taxes douanières sur les marchandises des Etats membres, et perçoivent un tarif unique sur les marchandises des pays tiers. Le régime douanier des marchandises transportées

par mer doit ainsi se conformer aux exigences susmentionnées ainsi qu'au règlement de la Commission du 12 janvier 1998 établissant le code des douanes communautaire[696]. Ce Règlement a, d'ailleurs, été révisé afin d'adapter la législation douanière aux échanges électroniques par le règlement du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008[697].

Le régime communautaire douanier accorde ainsi un statut différent aux marchandises selon qu'elles proviennent d'un Etat membre ou non. Ainsi, « sont réputées communautaires les marchandises obtenues sur le territoire douanier de l'Union Européenne, ou importée de pays ne faisant pas partie du territoire douanier de l'Union Européenne et mise en libre pratique(…).Ne sont pas réputées marchandises communautaires les marchandises non communautaires qui sont introduites dans le territoire douanier de la Communauté et qui sont dès lors soumises à la surveillance douanière, les marchandises qui se trouvent en dépôt temporaire, dans une zone franche ou dans un entrepôt franc, les marchandises placées sous un régime suspensif»[698].

Toutefois, ce régime douanier ne s'applique pas aux marchandises transportées par mer en raison, notamment, de la méfiance des autorités douanières quant au trajet effectivement réalisé par les navires marchands. En effet, le transport terrestre présente, en apparence, une certaine sécurité quant au trajet réellement accompli alors que le transport maritime est sujet à suspicion en raison des escales que peut effectuer un navire hors des Etats membres. Cette défiance tend néanmoins à disparaître en raison des systèmes de suivi des navires (AIS). Ainsi, pèse sur les marchandises transportées par mer importées, exportées ou en transit une présomption d'extranéité du territoire européen. C'est le règlement de la Commission du 12 janvier 1998 établissant le code des douanes communautaire[699]qui impose aux agents maritimes de fournir la preuve du statut de la marchandise et ce au moyen de la fourniture de nombreux documents

[696]Règlement (CE) n° 75/98 de la Commission du 12 janvier 1998 établissant le code des douanes communautaire (CE) n° 75/98 modifiant le règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) Journal officiel n° L 007 du 13/01/1998 p. 3– 24.
[697]Règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé), JO L 145 du 4.6.2008, p. 1.
[698]Règlement (CE) n°2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire.
[699] Règlement (CE) n° 75/98 de la Commission du 12 janvier 1998, *Ibid.*

avant de pouvoir décharger la marchandise. Le cadre juridique des marchandises transportées par mer va donc à l'encontre du développement du transport maritime.

2. La prise en charge douanière des marchandises transportées par mer défavorable au transport maritime à courte distance

Il convient d'ajouter à ces procédures particulièrement longues, des formalités supplémentaires selon le sens des trajets de la marchandise. Trois cas de figures se présentent les marchandises en exportation, en importation ou en transit.

Concernant les marchandises exportées, c'est l'annexe I du Règlement Européen du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations[700] qui réglemente celles-ci en exigeant que l'exportateur ait obtenu un autorisation d'exportation, il doit également qualifier la marchandise qu'il exporte selon une liste énoncée dans le règlement et préciser quel type d'autorisation il requiert. En effet, l'Union accorde des licences générales qui peuvent être accordées à une entreprise pour des biens et destinations déterminés, cette autorisation permet un cheminement plus aisé du bien exporté car les contrôles douaniers s'effectuent a posteriori, sans formalités aux frontières. Elle est destinée aux entreprises rodées à ce type d'exportation et qui bénéficient d'une expérience reconnue.

Le délai d'attente pour les marchandises importées sur le territoire européen est nettement supérieur, ces dernières doivent faire l'objet d'une déclaration et être présentées au bureau des douanes, en dépôt temporaire, c'est à dire dans un entrepôt des douanes, jusqu'à ce qu'elles soient affectées à une destination douanière avant le dédouanement et la mise en pratique. Concrètement, le bureau des douanes est souvent saturé et le délai d'attente devient interminable pour l'agent maritime en charge du dédouanement. Cette réglementation entraine

[700]Règlement européen n°428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, J.O L 134 du 29.05.2009, modifié par le Règlement européen n°232/2011.

des coûts qui pourraient être évités si le statut de marchandises communautaires transportées par mer faisait l'objet d'une harmonisation avec le régime relevant des marchandises transportées par les voies terrestres. Pour cela, il est nécessaire d'assurer auprès des autorités douanières la traçabilité des navires quel que soient leur provenance et leur destination. Nous verrons que l'enregistrement satellite de la position des navires marchands offrira des conditions de sécurité indispensables à l'harmonisation des régimes douaniers communautaires.

Le cadre réglementaire européen pour les marchandises en transit est conséquent, il a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses modifications en raison des fraudes auxquelles les autorités douanières ont du faire face. Il convient de distinguer plusieurs situations que les opérateurs de transport de lignes maritimes régulières peuvent rencontrer, comme tout transitaire d'ailleurs, lorsqu'ils sont en transit sur le territoire européen. Rappelons que les services de douane exigent des taxes ou droits à l'importation même si une marchandise ne fait que traverser son territoire. Néanmoins, sous certaines conditions, les taxes perçues par l'autorité douanière du pays transité peuvent être remboursées.

Concernant le transit commun, c'est à dire le régime douanier permettant le transport de marchandises entre la Communauté et les pays de l'Association Européenne de Libre Echange (AELE)[701] ou entre les pays de l'AELE, c'est la Convention du 20 mai 1987 relative à la procédure de transit commun qui règlemente le régime des marchandises de ces Etats en transit sur le territoire européen. Concernant les opérations de transit douanier entre les Etats membres[702], celles-ci sont régies par le code des douanes communautaires. Ce dernier régit le transport de marchandises non communautaire pour lequel les droits de douane et autres taxes à l'importation sont en jeu. Le transit commun régit également les marchandises communautaires, qui, entre leur point de départ et celui de destination dans l'Union, doivent passer à travers le territoire d'un pays tiers. Il est toutefois possible de placer les marchandises sous le régime du transit communautaire externe jusqu'au lieu de dédouanement afin de ne pas engorger les frontières communautaires et de permettre un dédouanement au plus près de l'entreprise destinataire. De même, pour alléger les formalités aux frontières, les marchandises qui viennent par route de pays tiers à la Communauté peuvent également parvenir jusque chez

[701] Suisse, Islande, Norvège, Croatie, Turquie, Liechtenstein.
[702] Et entre les Etats membres et l'Andorre et la République de Saint-Marin.

leur destinataire ou au bureau de douane qui lui est proche sous le régime du transit international par route (TIR). Le transit permet ainsi de simplifier et d'accélérer le franchissement des frontières jusqu'au pays de destination. Il constitue une facilité douanière qui permet aux opérateurs de transporter des marchandises à travers des frontières ou des territoires sans acquitter les taxes en principe dues à l'entrée ou à la sortie de ce territoire, n'ayant ainsi à effectuer qu'une seule formalité douanière. Il est « un régime plus simple au niveau administratif et plus économique pour faire circuler des marchandises à travers plusieurs territoires douaniers »[703].

§2) La facilitation du passage portuaire

Aujourd'hui, les administrations douanières ont à faire face à de nouveaux défis dans l'exécution de leurs tâches du fait d'exigences nouvelles que leur imposent les opérateurs et la société. Elles doivent ainsi traiter efficacement un volume accru de marchandises à un rythme accru alors que la pression exercée pour réduire les coûts et les délais augmente elle aussi. Un système dématérialisé d'échange d'informations a ainsi pour avantage d'éviter les contrôles à répétition et de permettre à l'agent maritime de ne pas se voir assigner au port en raison de l'attente interminable devant chaque bureau administratif compétent (A)[704]. En pratique, la facilitation du passage portuaire se traduit par l'instauration de guichets uniques réunissant en un seul endroit le passage portuaire informatisé ainsi que l'agrégation de services maritimes réguliers allégeant les procédures douanières à accomplir (B).

[703] Manuel Transit TAXUD/801/2004. Le Manuel de Transit est la source d'informations la plus étendue sur la procédure de transit commun et communautaire.

[704] La quatrième conférence ministérielle de Doha de l'OMC en 2001 rappelle que la mise en œuvre d'un système d'échange d'information innovant et simplifié est indispensable. D'ailleurs, selon une étude du 15 mai 2008 du BP2S « Service de transport multimodal, simplification – sécurité juridique », « *les procédures documentaires et administratives requises pour des opérations de transport maritime de courte distance freinent pour beaucoup l'essor de ce mode de transport. La perception commune des « non pratiquants » vis-à-vis du transport maritime est sa complexité ou son opacité».*

A. La dématérialisation des informations liées au mouvement de marchandises par mer

La fluidité des échanges commerciaux lors du passage portuaire est donc un impératif de compétitivité qui est inscrit dans les objectifs actuels de la politique général des transports afin d'atteindre le report modal escompté de la terre vers la mer. La standardisation dédiée au transport maritime est d'autant plus justifiée car le trajet maritime est régulier avec le plus souvent une marchandise identique. La standardisation des données liées au mouvement de marchandises est donc l'étape initiale (1) du développement des échanges électroniques de données (2) lequel est nécessaire à la relance du secteur des transports maritimes et au développement des AdM.

1. La standardisation des données liées au mouvement de marchandises

L'abondance des procédures douanières impose de revoir l'ensemble des moyens de transmission des informations administratives. Le processus de standardisation est la première étape de communication de l'information par voie électronique, elle est donc essentielle à l'échange des données informatiques (EDI) en cours de processus actuellement. Cette dernière permet ainsi d'améliorer la communication entre les autorités administratives compétentes et l'harmonisation des usages portuaires. Toutefois, l'harmonisation des documents administratifs n'est pas chose facile car certains Etats membres n'utilisent pas le modèle recommandé par l'OMI. Aujourd'hui, une soixantaine de formulaires coexistent et les agents maritimes doivent composer avec une multitude de documents. La normalisation des procédures permet alors un langage unique avec les autorités portuaires et une meilleure compréhension de l'ensemble des acteurs du transport maritime. A cela, doit s'ajouter le gain de temps et d'économie pour l'entreprise de transport résultant de l'utilisation des formulaires standardisés. La simplification administrative est donc une des conditions pour que le transport multimodal comportant un maillon maritime se développe et attire de nouveaux clients.

D'ailleurs, selon l'avis de la Commission à travers une étude de 1997[705] et une Communication de 2004 sur le transport maritime à courte distance[706], la standardisation des procédures et documents administratifs est une solution adaptée au transport maritime à courte distance. C'est également ce à quoi la Convention FAL de l'OMI, précédemment évoquée, incite à entreprendre en dressant la liste des formulaires standardisés que les Etats doivent requérir lors du passage portuaire. L'utilisation d'un document administratif unique est une méthode de standardisation qui facilite le passage portuaire d'un trajet multimodal de marchandises et son tronçon maritime. L'application de standards uniques permet ainsi la simplification du passage en douane et sa durée.

Il est toutefois regrettable qu'actuellement aucun formulaire facilitant les échanges administratifs entre tous les opérateurs du transport n'ait été dédié au transport multimodal de lignes maritimes régulières alors qu'il existe un formulaire standardisé « Transport XML » dédié au transport terrestre. Il conviendrait d'appliquer le principe suivant : les transports de courte distance, lorsqu'ils incorporent une phase maritime, ne devraient pas être soumis à des contraintes administratives plus lourdes que celles des autres chaînes de transports sans maillon maritime. La standardisation appliquée aux procédures douanières des marchandises transportées par mer est d'autant plus justifiée car le trajet maritime est le plus souvent régulier avec des marchandises identiques. Il existe toutefois un projet en cours de construction : le programme « Shorsea Transport »[707], repris par la Commission européenne à l'initiative des Nations Unies et soutenu financièrement par le programme Marco Polo, qui a pour but de développer un nouveau standard de messages pour l'échange de données entre les intervenants de la chaine logistique du transport maritime à courte distance. Il permet de favoriser le transfert des marchandises de la route vers la mer en réduisant les coûts et les délais administratifs grâce

705 Document de travail des services de la Commission : Rapport d'avancement élaboré par les services de la Commission suite à la résolution du Conseil sur le transport maritime à courte distance du 11 mars 1996, SEC(97) 877 du 6.5.1997.

706 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions sur le transport maritime à courte distance, Bruxelles, le 2.7.2004 COM (2004) 453 final SEC(2004) 875.

707« Shortsea XML » est un projet mené par l'Organisation Norvégienne Norstella. Ce dernier a développé des standards comprenant les scénarii des flux et des processus ainsi qu'un modèle de données qui s'appuie sur les standards internationaux ebXML développés par le CEFACT/Nations Unies et plus particulièrement sur les travaux de son groupe transport logistique « TBG3 ». Cette base normative doit permettre l'interopérabilité des systèmes informatiques des services porte à porte. Ces standards couvrent également les échanges entre le cabotage maritime et le transport terrestre . Rapport du BP2S service de transport multimodal, simplification – sécurité juridique, 15 mai 2008.

à des séries de messages standardisés couvrant toutes les opérations de réservation, de documentation et de réservation. Cet outil intéresse tous les acteurs du transport, chargeurs, agents, ports, transporteurs routiers, organisateurs de transport.

Parallèlement à l'initiative européenne « Shorsea XML » des professionnels du transport, armateurs et prestataires de service logistique ont crée en 2001 une plate-forme globale multi transporteurs de logistique « INTTRA » qui permet la standardisation des processus de traitement des frets et documents afférents sur la base d'un portail unique. Cette plate-forme permet ainsi aux transitaires, exportateurs et importateurs d'uniformiser leur procédure au format « INTTRA » préétabli quelle que soit la ligne maritime avec laquelle ils traitent. Le portail permet le suivi de l'expédition de marchandises par le biais de procédures uniformisées[708] et procure à l'expéditeur des gains de productivité grâce à l'alignement de leurs procédures indépendamment du choix du prestataire.

2. L'échange électronique de données relatives aux mouvements de marchandises

La standardisation s'accompagne logiquement de la dématérialisation des informations relatives aux marchandises transportées par mer. Afin de gagner en compétitivité, le transport maritime à courte distance et plus précisément les lignes maritimes régulières telles que les AdM doivent introduire dans leurs pratiques un outil électronique d'échange de données. Cette solution permet aux opérateurs de transport de faire des économies de temps et de moyens, et rentabilise ainsi le coût du transport afin qu'il devienne tout aussi compétitif voire plus intéressant que le transport terrestre. Néanmoins, la mise en place d'un tel système d'information électronique ne doit pas entrainer un risque supplémentaire en matière de sécurité. Des précautions doivent donc être prises afin que les formalités déclaratives soit certifiées électroniquement par un organisme privé, par exemple.

[708] Les services proposés à travers le format INTTRA permettent notamment la réservation en ligne, l'émission de connaissement, le suivi de la ponctualité des transporteurs, le traçage des containers.

De nombreuses opérations portuaires peuvent être simplifiées et dématérialisées. L'informatisation des données permet de modifier le support des informations requises par l'autorité portuaire. Les formulaires papiers peuvent alors être supprimés au profit de supports électroniques. L'initiative e-Europe[709] a confirmé les besoins actuels de modernisation en matière d'échange de l'information. Celle-ci vise à créer un environnement favorable afin de stimuler la productivité. L'Union et l'ONU incitent à l'utilisation d'un support électronique dans la facilitation des échanges commerciaux. Selon la directive du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'informations[710] la Commission encourage l'échange de données informatiques « *en vue d'alléger et d'accélérer la transmission et l'exploitation des informations, parfois volumineuses, relatives à la cargaison.* ».

Il existe déjà de nombreux outils de communication standardisés de l'information entre les entreprises appelé EDI « *Electronic Data Interchange* » ou Echange Electroniques de Données (EED). Dans le domaine de l'administration publique l'EDI se décline comme tel : L'EDIFACT (« *Edifa Electronic Data Interchange For Administration, Commerce and Transport* ») se présente comme un ensemble de règles établies par les Nation Unies pour les échanges de données électroniques en matière, notamment, de transport comprenant un ensemble de standards convenus, de références et de guides pour les échanges électroniques entre les systèmes informatiques indépendants. En matière d'échanges des informations entre les autorités étatiques des Etats membres, c'est la décision du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 1999, définissant un ensemble d'orientations ainsi que des projets d'intérêt commun en matière de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA)[711] qui oriente la politique de l'Union vers une plus grande interopérabilité des services publics en ligne aux entreprises.

[709] Communication du 8 décembre 1999, concernant une initiative de la Commission pour le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000: eEurope - Une société de l'information pour tous COM (1999) 687 final- Non publié au Journal officiel.

[710]Directive 2002/59/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, JO L 208, 5.8.2002, p. 10–27.

[711]Décision 1719/1999/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 1999, définissant un ensemble d'orientations, ainsi que des projets d'intérêt commun, en matière de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA).

Le programme IDA lève donc les obstacles de la communication entre les administrations publiques et le secteur privé. Ainsi, les procédures sont simplifiées ou tout du moins informatisées et donc standardisées, ce qui constitue à terme un excellent facteur de prospérité et de compétitivité pour les entreprises de transport. Selon la décision précédemment citée dans son article 1, le programme IDA permettra de *« faire bénéficier les administrations des États membres et la Communauté d'avantages substantiels en rationalisant les opérations,(…) afin de parvenir à des échanges de données globalement sûrs et fiables et à établir et exploiter ces réseaux en accroissant la rentabilité, la réactivité, la flexibilité et l'adaptabilité au progrès technique et à l'évolution du marché ».* Le développement de l'informatisation des données va ainsi permettre de rendre le passage portuaire plus fluide et permettra de porter à la connaissance des autorités toutes les informations nécessaires au passage frontalier. Le traçage des navires en temps réel et notamment les systèmes de gestion des approches portuaires vont permettre d'anticiper l'information de la position du navire avant l'arrivée au port ce qui facilitera également le passage portuaire.

Le système informatique AP+ est une application concrète de la dématérialisation des données relatives au mouvement des marchandises par mer. Il s'agit d'une plateforme informatique communautaire continue ; la majorité des ports français s'en étant actuellement dotée. Ce n'est pas une simple plateforme logistique. Il s'agit d'un système de suivi de toute la chaine logistique sur une zone portuaire, il permet ainsi aux différents intermédiaires du transport de bénéficier de services qui ne sont pas gérés par une plate forme de communication. Ce système est créé pour répondre aux exigences de fluidité et de rapidité de la logistique ainsi que pour construire des solutions en adéquation avec les besoins de toutes les parties : agents maritimes, courtiers, transitaires, commissionnaires, transporteurs, douaniers. Il est l'expression du partenariat public-privé (PPP) dans le domaine portuaire. Le système AP+ permet ainsi l'accélération des flux de marchandises grâce à l'automatisation des procédures et la sécurisation de la chaîne logistique en fournissant à tous les acteurs du transport des informations fiables en temps réel. Il permet également, comme tous systèmes de dématérialisation des données, la diminution des impacts environnementaux ainsi que la suppression des déplacements inutiles des personnes et des marchandises.

La diffusion de l'EDI dans les pays méditerranéens passe quant à elle par la mise en œuvre d'application pilote au sein des ports d'intérêt régional pour ceux qui n'ont pas encore adopté la dématérialisation de l'information. Pour les Etats comme Israël, le Liban et l'Egypte qui l'ont déjà adoptés, il est nécessaire de les encourager à étendre cette technologie à l'ensemble de leurs ports. A terme, l'objectif final sera d'étendre le projet de guichet unique automatisé afin de relier tous les Etats grâce à des procédures de dédouanement simplifiées. Certains pays ont déjà mis en œuvre l'EDI. Cela concerne les ports principaux de Port Saïd et Damiette en Égypte, Ashdod en Israël, Beyrouth au Liban, Limassol à Chypre, la Valette et Port France à Malte. La Jordanie, la Syrie[712] et l'Algérie sont moins avancés en ce domaine. D'autres pays se situent en cours de processus d'informatisation, comme par exemple pour le Maroc, la Turquie ou la Tunisie. L'existence d'un système d'EDI ne signifie pas nécessairement qu'il soit pleinement exploité. Par exemple, à Beyrouth, seuls 20 % des clients du port fournissent des informations maritimes sous format électronique car dans ces pays les systèmes d'EDI ne sont pas standardisés et demeurent coûteux. Le manque d'interconnexion entre les systèmes douaniers portuaires et les systèmes de gestion portuaire sont problématiques car il n'y a pas d'interaction entre ces deux entités mais également avec les intermédiaires de la chaîne de transport. A terme, l'extension de l'EDI aux pays méditerranéens aura donc un impact sur l'interopérabilité des différents modes de transports et sur la viabilité économique des services de lignes maritimes régulières dans cette région. En effet, faciliter les flux d'information entre les acteurs du transport et les autorités compétentes influence le chargeur afin qu'il opte pour un trajet maritime.

[712] La Syrie met en œuvre un projet d'automatisation de toutes les opérations de navigation qui seront reliées à une base de données informatiques centrale.

B) L'allégement des formalités douanières

En pratique, la standardisation et la dématérialisation des données a eu pour conséquence de pouvoir envisager un passage portuaire simplifié grâce, notamment, à l'essor du guichet unique (1). Les lignes maritimes régulières, quant à elles, voient leurs formalités douanières d'autant plus allégées à travers l'agrément de leurs services (2).

1. L'essor du guichet unique

L'amélioration des flux de marchandises passe également par la limitation du nombre d'interlocuteurs portuaires obligatoires. Le guichet unique offre ainsi cette solution en proposant aux utilisateurs « *un point de contact unique en se chargeant de l'intégralité des opérations d'approvisionnement porte-à-porte*[713] ». Le guichet unique reprend l'idée d'opérateur unique. Il constitue une plateforme de communication électronique entre tous les acteurs de l'industrie maritime, les transporteurs routiers, ferroviaires et fluviaux. Il permet de rendre le transport multimodal et l'utilisation des transports maritimes flexibles, prévisibles et moins coûteux. Selon une Communication de la Commission de 2003[714], « *les AdM seraient un laboratoire intéressant, pertinent et efficace pour tester, perfectionner et améliorer ce système de guichet unique avant qu'il ne soit étendu à l'ensemble de la chaine logistique*». Pour aller plus loin, certains ont même proposé un « quai TMCD virtuel » en référence à un guichet unique spécialisé dans le traitement des documents issus des services de transport maritime à courte distance. La communication de la Commission européenne de 2004 relative au transport maritime à courte distance souhaite que la « *la gestion et la commercialisation des chaînes logistiques faisant intervenir le mode en question soient prises en charge par des guichets*

[713]Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 02 juillet 2004 sur le transport maritime à courte distance COM/2004/0453.
[714] Communication de la Commission: Programme pour la promotion du transport maritime à courte distance COM (2003) 155 final, non publié au Journal officiel.

uniques comme des intégrateurs »[715]. Le terme d'intégrateur désigne les transporteurs mondiaux qui intègrent la globalité du transport porte-à-porte en gérant les formalités douanières, le fret et la communication électronique. A leur image, ces guichets uniques se chargeront de l'intégralité des opérations d'approvisionnement porte-à-porte, tous modes confondus.

Pour la première fois, un outil gère le traitement logistique des flux de marchandises ainsi que le traitement douanier du fret. Sont ainsi réunis la gestion commerciale et administrative des marchandises en une seule et même personne. La création de guichets uniques doit donc s'appuyer sur un système d'échanges de données électroniques qui communiquent avec tous les acteurs de la chaine du transport intermodal. La collaboration du secteur public et du secteur privé à l'instauration d'un guichet unique se retrouve également à travers la mise en œuvre de la plateforme logistique AP+ permettant la communication des données électroniques entre les différents acteurs du transport[716]. D'ailleurs, la société SOGYP, filiale de Soget qui est à l'initiative de la plateforme AP+, participe aux groupes de convergence des ports nationaux en matière de guichet unique. Le recours à un tel système permet aux services publics ainsi qu'à ceux qui participent aux échanges transfrontaliers de simplifier les flux d'informations et d'harmoniser les données requises. Le guichet unique rentabilise ainsi le nombre de contrôles officiels ainsi que les coûts supportés par les pouvoirs publics et les opérateurs commerciaux. L'instauration d'un guichet unique aux frontières laisse aux Etats la liberté de déterminer les compétences, la responsabilité[717] et les personnes autorisées à devenir opérateur unique[718].

Selon les travaux de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international sur les aspects juridiques de la création et du fonctionnement des guichets uniques de juillet

[715] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le transport maritime à courte distance du 27 juillet 2004, SEC(2004) 875, COM/2004/0453 final. Voir sur les intégrateurs de transport p. 301.
[716] Cf infra p 323.
[717] Il est notamment question de la responsabilité des services publics, ou des autorités habilitées en cas de défaillance des systèmes de conservation des données ou de retard dans la transmission des données.
[718] L'opérateur unique dispose de la maitrise de la coordination des opérations et des contrôles de la marchandise importée, exportée et en transit.

2007[719] il est constaté trois formes de guichet unique. Chaque forme a toutefois pour point commun de réduire les points d'information en un seul point d'entrée et en une fois.

Le modèle le plus usité est le guichet unique national redistribuant aux autorités publiques compétentes les informations collectées par courrier ou voie électronique. Ce système n'implique pas les opérateurs privés dans la gestion de l'échange électronique de données. En Suède par exemple, c'est l'administration douanière qui redistribue aux autorités publiques concernées les informations relatives au fret.

Plus innovant, le modèle de guichet unique automatisé aux Etats-Unis qui collecte, diffuse et conserve les informations par voie électronique en une seule étape. Les autorités publiques transmettent leurs autorisations par voie électronique aux opérateurs commerciaux. Enfin, certains guichets uniques ont pour particularité de coopérer à l'échelle internationale comme à Singapour. Ce système permet une diminution supplémentaire des coûts de fonctionnement.

Concernant le financement des guichets uniques, trois cas de figure traditionnelle se présentent. Soit ces derniers sont financés par l'Etat, soit ils sont associés à des financements publics et privés, soit les financements proviennent de fonds exclusivement privés. Le recours aux services d'un guichet unique peut être obligatoire ou facultatif et leurs services peuvent être fournis à titre gratuit ou payant.

Ceci étant, le processus de traitement des données est similaire pour tous les modèles de guichets uniques : la première phase est l'identification. Elle permet de reconnaître l'opérateur commercial. Ensuite, le système authentifie l'opérateur, et enfin le guichet unique émet une autorisation de passage. La phase d'authentification est particulièrement délicate car elle impose, notamment, la reconnaissance internationale des signatures électroniques. Sans un mécanisme de haute protection, les guichets uniques présentent des risques par rapport à la protection des données et a fortiori aux atteintes à la vie privée. C'est pourquoi, il convient de mettre en place des protocoles de sécurité par le biais des mécanismes d'identification, d'authentification et d'autorisation. Afin d'uniformiser les échanges électroniques de données

[719] « Travaux futurs possibles dans le domaine du commerce électronique : Aspects juridiques de la création et du fonctionnement des guichets uniques dans le commerce international ». Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, quarante et unième session, New York, A/CN.9/655,16 juin-3 juillet 2007.

à l'échelle internationale, la recommandation n°33 du CEFACT-ONU[720] invite les Etats qui souhaitent s'orienter vers le commerce électronique à adopter la loi type de la CNUDCI sur le commerce électronique de 1996[721] et la Convention des Nations Unies sur l'utilisation de communications électroniques dans les contrats internationaux de 2005. Ces outils aident ainsi à la création et au fonctionnement des guichets uniques et fournissent une « *base solide pour faciliter le commerce électronique*». L'harmonisation des procédures automatisées doit également intervenir en parallèle de la création de guichets uniques afin que lesdites procédures automatisées deviennent l'usage traditionnel des échanges de données.

Concernant la mise en place d'un système d'échanges électroniques de données dans les pays méditerranéens de la rive sud, et à terme, l'instauration de guichets uniques, les exigences sont toutes autres. Ces derniers doivent avoir recours, en premier lieu, à l'introduction d'un document administratif unique (DAU). Ensuite, il serait opportun, et seulement à ce stade, d'envisager la standardisation et l'échange électronique de données entre ces pays. Une fois le formulaire standard utilisé par toutes les autorités frontalières de ces Etats au niveau local, entre les autorités d'un même point de frontière et, au niveau régional, entre les autorités de frontières différentes, il sera envisageable d'instaurer un système de guichet unique dans les pays méditerranéens. Les Etats du bassin méditerranéen sont d'ailleurs incités à adopter la Convention de Kyoto (CKR) relative aux procédures douanières et à la facilitation des échanges élaborée par l'Organisation Mondiale des Douanes et entrée en vigueur le 3 février 2006. Cette dernière incite à la normalisation des procédures douanières, notamment, en matière de déclaration douanière et de mise en œuvre du concept de gestion des risques.

[720]CEFACT-ONU, Recommandation et lignes directrices en vue de la mise en place d'un guichet unique, Recommandation n° 33, septembre 2004 (publication des Nations Unies, numéro de vente: 05.II.F.9, 2005; disponible à l'adresse: http://www.unece.org/cefact/recommendations/ rec33/rec33_trd352f.pdf).

[721]Pour la Loi type voire les documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément n° 17 (A/51/17), annexe I. La Loi type et son Guide pour l'incorporation ont été publiés sous forme de brochure (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.99.V.4).

2. L'agrément de services réguliers pour les autoroutes de la mer

Certains services réguliers maritimes peuvent bénéficier d'une exemption de l'obligation d'attester du statut douanier pour les marchandises communautaires[722]. Selon le document de travail des services de la Commission relatif aux procédures douanières simplifiées dans le domaine du transport maritime à courte distance, le service régulier de transport maritime agréé[723] peut être comparé à un *« pont situé dans la communauté et qui serait traversé par les camions au cours de leur trajet, le navire étant dans ce cas à la fois le camion et le pont* ».

Ainsi, lorsqu'un service régulier maritime est agréé, les marchandises que le navire transporte bénéficient d'une présomption de statut communautaire. Ainsi, une fois ce statut accordé par les autorités douanières, celles-ci considèrent que les marchandises acheminées par ces services ne quittent pas le territoire douanier de la Communauté et le statut de marchandises communautaires n'a pas à être prouvé à moins que la douane n'en établisse le contraire. Concrètement, l'agent maritime n'a plus besoin de prouver l'origine de la marchandise et seule la présentation de la marchandise au bureau de la douane est exigée. Ces facilités procédurales sont favorablement accueillies par l'industrie maritime qui considère le passage douanier comme un frein à l'essor du transport maritime à courte distance. D'ailleurs, plus généralement, le code des douanes communautaire a également introduit la notion juridique d'opérateur économique agréé (OEA). Cet agrément permet à tous les opérateurs économiques du transport maritime de l'Union, quel que soit le type de lignes concernées, régulières ou non, d'obtenir une simplification des procédures douanières et un allégement des contrôles de sécurité et de sûreté.

Lorsqu'un service de ligne maritime régulière est agréé, il bénéficie d'une procédure simplifiée, notamment, en matière de documents à fournir lors du passage en douane sauf lorsqu'il s'agit

[722] Règlement CE N° 75/98 de la Commission du 12 janvier 1998 modifiant le règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) et révisé par le Règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé), JO L 145 du 4.6.2008, p. 1. *Op.cit* p. 52.

[723] Document de travail de la Commission européenne, Procédures douanières simplifiées dans le domaine du transport maritime à courte distance: «Service régulier de transport maritime agréé», SEC (2004) 333.

de produits dangereux ou autres régimes spécifiques douaniers. Les services de lignes régulières peuvent également disposer d'une garantie globale ou une dispense de garantie, de listes de chargement spéciales, de scellements d'un type spécial, de l'exemption de l'obligation de suivre un itinéraire déterminé pour les marchandises présentant un plus grand risque de fraude, de simplifications supplémentaires pouvant être accordées en vertu d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre pays. L'expéditeur comme le destinataire peuvent bénéficier de la qualité d'agréé.

Les opérateurs de transport ont donc tout intérêt à réclamer l'agrément de service régulier au profit des services d'AdM. Néanmoins, celui-ci est soumis à de nombreuses conditions relatives à l'identité et à la moralité des navires. De plus, ne sont visés que les ports européens. Cette restriction est tout de même appelée à être supprimée au fur et à mesure de la normalisation et de l'harmonisation internationale des procédures douanières. A terme, ce processus devrait s'internationaliser, et l'ensemble des services réguliers de la Méditerranée auront ainsi la possibilité de profiter des simplifications de procédures douanières nécessaires à la facilitation des échanges réguliers.

En revanche, les marchandises non communautaires transportées dans le cadre de ces services doivent être placées sous le régime du transit douanier. Or, au sein du régime de transit commun, il n'existe pas de services réguliers agréés ni de procédures simplifiées. L'avantage de l'agrément concerne avant tout les marchandises communautaires et non l'ensemble des marchandises qui pourraient être transportées par le service des AdM dans la région méditerranéenne.

Section 2) L'amélioration des flux matériels de marchandises dans le cadre d'un trajet multimodal

Le secteur de l'industrie maritime est particulier et sa compétitivité est infiniment liée aux avancées technologiques en matière de construction navale et d'amélioration des infrastructures portuaires. La facilitation des flux de marchandises transportées par mer et plus précisément le développement économique des AdM dépend, outre de l'amélioration des flux informationnels liés au mouvement de marchandises, également des innovations technologiques permettant d'améliorer les flux matériels de marchandises c'est-à-dire des mécanismes techniques améliorant le mouvement des marchandises. D'ailleurs, le rapport provisoire de l'ORT des Pays de la Loire de 2005[724] rappelle que les voies terrestres sont majoritairement utilisées pour des raisons de flexibilité et de délais et révèle que les chargeurs sont ouverts à un report modal au profit de la voie maritime même si les délais se rallongent à condition que l'organisation logistique du transport maritime soit modernisée et les coûts soient plus avantageux que la route. L'amélioration et l'adaptation des infrastructures portuaires et du secteur automobile au transport roulier participent à une meilleure interopérabilité entre les modes de transport et constituent à cet égard un vecteur de compétitivité pour le transport multimodal. La modernisation des composantes du transport roulier (véhicule terrestre, navire et zone portuaire) est donc un objectif indispensable à la compétitivité du transport multimodal et au soutien du concept d'AdM (§1).

La compétitivité du secteur des transports maritimes dépend d'un ensemble de paramètres et notamment des actions en faveur de la recherche et du développement dans le domaine du transport maritime à courte distance et de la navigation. Afin de s'aligner aux autres modes de transport et d'améliorer les flux de marchandises transportées par mer, l'industrie maritime a développé son activité de recherche et d'innovation en matière de construction navale, notamment, au moyen de programmes européens incitatifs. Ces programmes européens ont pour objet d'élaborer des stratégies et des méthodologies favorables au développement du transport maritime à courte distance. Le secteur de la construction navale a également été visé

[724] Rapport provisoire de l'ORT des Pays de la Loire: « Concurrence et complémentarité des transports maritimes et terrestres, 16/09/2005.

par ces programmes et a d'ailleurs permis la création des navires à grande vitesse pouvant dépasser les 30 nœuds. L'implication du secteur de la recherche est donc capitale pour permettre le développement du TMCD et de fluidifier les mouvements de marchandises transportées par mer (§2).

§1. L'adaptation des composantes du transport roulier à la compétitivité du secteur des transports

Le véhicule terrestre, le navire et le terminal portuaire constituent les composantes indispensables au trajet roulier dont la modernisation est inévitable s'il on veut aligner le transport maritime aux autres modes de transport voire les dépasser. Lors d'un trajet assuré par un service d'AdM, le camion est l'élément présent tout au long de la chaîne de transport porte à porte, c'est pourquoi il est un instrument clé pour l'amélioration de la compétitivité du transport roulier. L'adaptation des remorques et semi remorques au transport roulier et l'harmonisation des unités de charges intermodales est ainsi une condition *sine qua non* au développement économique des AdM afin de rendre le service plus rapide et moins coûteux. Comme il le fut déjà exprimé dans un document de travail de la Commission en 2004 traitant du service régulier agréé[725], le navire est un élément central du transport roulier, et, dans le cas d'un service d'AdM, le navire traversant le pont qui relie les deux rives est « *à la fois camion et navire* ». L'adaptation des éléments mobiles (le véhicule terrestre à moteur et le navire) aux spécificités du transport roulier est donc indispensable afin de soutenir et relancer ce secteur et plus particulièrement les AdM (A).

L'amélioration et l'adaptation des infrastructures portuaires au transport roulier participent à une meilleure interopérabilité entre les modes de transport et constituent également, à cet égard, un vecteur de compétitivité pour le transport multimodal. Les éléments fixes du transport roulier (zone portuaire et terminal roulier) constituent une composante du transport roulier dont la modernisation est essentielle. L'amélioration des flux matériels de marchandises dans le cadre

[725] Document de travail de la Commission européenne, Procédures douanières simplifiées dans le domaine du transport maritime à courte distance: «Service régulier de transport maritime agréé», SEC (2004) 333. *Op. cit. p.*

d'un trajet multimodal passe par l'adaptation de la zone portuaire et plus précisément des terminaux au trafic roulier. Ces derniers sont confrontés aux exigences des armateurs, eux-mêmes mis en concurrence par les chargeurs à la recherche d'un service de transport porte-à-porte rapide, sécurisé et moins coûteux (B).

A. L'adaptation des éléments mobiles du trajet multimodal au transport roulier

Dans le cadre du transport roulier, les contenants qui nous intéressent particulièrement sont la remorque, présente tout au long du trajet multimodal (1), et le navire acheminant celle-ci d'une rive à l'autre ; chacun ayant un rôle capital dans l'amélioration de la compétitivité du trafic roulier (2).

1. L'interopérabilité du véhicule sur roue ou de la remorque dans le transport multimodal

Le véhicule à moteur joue un rôle essentiel au sein du trajet multimodal roulier, il est effectivement présent tout au long de la chaîne de transport porte à porte. Cette position lui confère donc une fonction capitale en terme de compétitivité. Un véhicule terrestre assurant du fret doit ainsi disposer de qualités techniques afin que le trajet porte à porte soit optimisé. Le camion est donc l'unité de base. Le roulage ou technique du roll-on roll-off dite transport Ro-Ro[726] est l'exemple type de l'unitisation des charges[727]. En effet, le transport roulier et *in fine* les AdM ont pour unité de charge la remorque ou le camion. Il est donc facile de parler de standardisation des unités de charge en l'espèce car l'on retrouve systématiquement la remorque ou le camion dans le cadre de ce type de transport. L'inconvénient de la remorque est qu'elle ne peut être gerbée[728] contrairement aux porte conteneurs. Malgré ce point négatif, la

[726] Voir Glossaire.

[727] Il est à noter que l'unité que les professionnels utilisent afin de mesurer la capacité du navire Ro-Ro s'exprime soit en mètre linéaire au sol soit en équivalent remorque.

[728] Dans le cas d'un stockage en hauteur comme pour les portes conteneurs, les unités sont gerbées. Des accidents ont eu lieu en raison de l'instabilité des unités stockées sur le pont du navire même lorsque les unités ne sont pas gerbées comme c'est le cas pour le transport roulier. Voir sur ce point infra p 333 relatif à l'accident de l'Herald of free Enterprise du 6 mars 1987.

technique du roulage ou transport roulier permet un chargement direct à partir du quai portuaire et *in fine* un gain de temps considérable par rapport à des opérations de manutention verticale. C'est ce que l'on appelle la manutention horizontale et qui permet d'éviter les ruptures de charges que connaît la manutention verticale nécessitée par la conteneurisation.

Le camion est un ensemble d'éléments solidaires qui présente une certaine souplesse. Il comprend le moteur, une cabine, un train roulant, un châssis et une carrosserie qui délimite l'espace dédié à la marchandise. Une désolidarisation tracteur / remorque et châssis/train de roulement permet de limiter l'immobilisation des parties les plus coûteuses du camion. Lorsque la remorque est immobilisée le tracteur peut être utilisé pour mouvoir d'autres remorques. La désolidarisation du châssis et du train de roulement permet également de ne pas immobiliser les parties les plus onéreuses de la remorque. Cette dissociation présente donc l'avantage de permettre à l'entreprise de transport terrestre de diminuer les coûts internes liés à l'utilisation du véhicule. Une autre manière de réaliser des économies consiste à réduire les coûts sociaux comme c'est le cas pour un trajet maritime non accompagné du conducteur. En effet, le transport roulier peut-être accompagné (c'est alors le véhicule entier- tracteur et remorque - et son conducteur qui sont acheminés) ou non accompagné (sans le conducteur). Mais, le marché du non accompagné exige de la part des transporteurs routiers une organisation logistique que seules possèdent les entreprises ayant une implantation internationale ou un réseau de partenaires leur permettant d'effectuer la reprise de la remorque en fin de trajet maritime.

Afin de s'adapter au transport roulier et plus généralement au transport multimodal, chaque mode de transport doit être interopérable pour être compétitif. L'interopérabilité implique que les différents contenants intermodaux et les différentes techniques intermodales cohabitent parfaitement dans le temps. Le trafic multimodal ne pourra donc se développer que si les contenants intermodaux permettent une parfaite interopérabilité entre les différents modes de transport. Un mode de transport interopérable doit permettre l'acheminement de la marchandise au moyen d'un contenant facilement utilisable par l'ensemble des modes de transport successifs. C'est ce à quoi se prête la technique utilisée par les services d'AdM en utilisant le véhicule terrestre tout au long de la chaine des transports. L'interopérabilité se définit comme la capacité d'alterner d'un produit ou d'un service à un autre d'un point de vue logistique. L'interopérabilité d'un contenant s'évalue en fonction de sa facilité d'utilisation de tous les

modes de transport tant au moment de la manutention que du stockage ou du chargement. Dans le cas du transport roulier, le camion est un contenant très facilement compatible avec les traversées maritimes et permet un chargement et un déchargement sans aucune manutention mise à part les manœuvres du chauffeur pour embarquer et débarquer. Ce contexte présente un avantage incontestable par rapport aux autres contenants chargés sur le navire, lesquels nécessitent une manutention plus longue. Le contenant doit également, pour être attractif, charger un maximum de marchandise et être sécuritaire afin que l'intégrité du fret soit conservée. La compétitivité du trafic roulier s'analyse également au regard de l'interopérabilité du navire roulier.

2. L'interopérabilité du navire roulier

Concernant le navire roulier, comme nous l'avons évoqué tout au long de notre étude, il doit être considéré comme un pont reliant deux rives sur lequel transitent les véhicules. Dans le cadre d'un service d'AdM, la traversée maritime constitue le temps de trajet le plus important, le véhicule terrestre ne servant qu'au pré et post acheminement. Même si dans le cadre de la chaine logistique du transport multimodal, les performances navales ne sont pas, à elles seules, suffisantes elles restent toutefois une condition *sine qua non* de a compétitivité du transport maritime à courte distance et donc des AdM.

Le navire roulier offre, pour le chargeur, un certain nombre d'avantages par rapport aux navires traditionnels, notamment un gain de temps appréciable. Il permet aux voitures et aux camions de rouler directement à bord du navire au port d'embarquement et de débarquer au port de destination quelques minutes après que le navire ait accosté. Le navire roulier est conçu pour un chargement et déchargement rapide par roulage de véhicules.

Plusieurs types de navires peuvent être exploités pour assurer des lignes d'autoroutes maritimes mais la rampe d'accès du navire est un équipement indispensable et commun à tous les navires rouliers. Selon la définition du Code maritime international des marchandises dangereuses (code IMDG), le navire roulier est : « *Un navire qui possède un ou plusieurs ponts ouverts ou*

fermés généralement dépourvus de tout compartimentage et faisant toute la longueur du navire, et qui transporte des marchandises (en colis ou en vrac, dans ou sur des véhicules ferroviaires ou routiers y compris les véhicules-citernes), sur des remorques, dans des conteneurs, sur des palettes, dans des citernes démontables ou dans ou sur des unités de charge analogues ou dans d'autres récipients qui sont normalement chargées et déchargées sur le plan horizontal ». L'appelation Ro-Ro fait donc référence avant tout à la technique de manutention horizontale. Ce type de navire comprend de nombreux garages dont les différents niveaux desservis sont accessibles au moyen de rampes tournantes ou de systèmes d'ascenseur vertical. La rampe d'accès est située à l'arrière et vient généralement s'adosser au quai afin de permettre l'accès aux ponts du navire. Les véhicules sur roues empruntent cette rampe d'accès portes arrière ou latérale et des rampes intérieures fixes ou mobiles vers les différents ponts. Le navire roulier utilisé pour accomplir des services maritimes réguliers doit être doté de plusieurs portes pouvant accueillir les camions. L'avantage de ce type de manutention est sa rapidité, on parle parfois de manutention horizontale au contraire de la manutention verticale exigée pour le conteneur. Le navire roulier peut être spécialisé pour le transport de remorques routières ou pour le transport de colis spécialement lourds, dans cette dernière hypothèse, le navire sera capable de supporter des charges plus importantes.

Ce navire est particulièrement adapté aux courtes distances en raison de son tirant d'eau relativement faible[729] ce qui, néanmoins, ne lui confère pas une grande stabilité. La sécurité du navire roulier a d'ailleurs été l'objet d'interrogations suite, notamment, à l'accident de l'*Herald of free Enterprise* du 6 mars 1987 et de l'Estonia en septembre 1994. L'originalité des rouliers par rapport aux autres types de navires est le ou les ponts garages qui s'étendent sur la longueur totale du navire avec une porte à chaque bout. C'est la caractéristique essentielle du navire roulier et l'un de ses aspects les plus controversés suscitant des inquiétudes relatives à la sécurité et à la stabilité des navires rouliers, tant à l'état intact qu'après avarie. Outre la stabilité, selon de nombreuses études, l'autre problème des navires rouliers est celui de l'arrimage et de la sécurité de la cargaison. L'étude produite par la société de classification« *det Norske Veritas* »[730]

[729] Le tirant d'eau est la distance verticale entre la ligne de flottaison d'un navire et le bas de la quille.

[730] En 1983, la Norvège a soumis à l'OMI une étude importante relative à la sécurité des navires rouliers. Cette étude, réalisée par la société de classification det Norske Veritas recense les causes des avaries connues par les navires rouliers des années 1965 à 1982.

a permis de révéler que 43 % des pertes de rouliers sont imputables au ripage de la cargaison et à des erreurs d'exploitation. Le Lloyd's List[731] de janvier 1984 confirme d'ailleurs par une étude sur les avaries de navires rouliers survenues dans la Manche et la Méditerranée effectuée par le secteur de l'assurance maritime français que la moitié des avaries peuvent être attribuées à un arrimage insuffisant ou défectueux des véhicules ou de leur cargaison.

B. L'adaptation des éléments fixes du trajet multimodal au transport roulier

L'amélioration des flux matériels de marchandises dans le cadre d'un trajet multimodal passe par l'adaptation de la zone portuaire (1) et plus précisément des terminaux (2) au trafic roulier et à la compétitivité à laquelle se livrent les autres modes de transport.

1. L'attractivité de la zone portuaire

Les ports subissent une pression importante qui leurs impose d'améliorer les temps de rotation ainsi que la qualité et la fiabilité de leurs activités. Ces derniers sont confrontés aux exigences des armateurs, eux-mêmes mis en concurrence par les chargeurs à la recherche d'un service de transport porte-à-porte rapide, sécurisé et moins coûteux. Le port doit donc s'adapter aux demandes actuelles, à savoir, une demande de service de transport multimodal compétitif et facile d'accès. Le développement des accès à la mer qu'il s'agisse de la zone portuaire ou de son hinterland est donc une condition *sine qua non* du développement du secteur maritime et de l'objectif de report modal tel que poursuivi par le concept d'AdM. Les activités maritimes nécessitent des infrastructures variées et complémentaires car la configuration d'une zone portuaire peut varier en fonction du type de marchandises ou de son site d'implantation. L'ensemble des professionnels de transport réclame ainsi des ports équipés propres et sûrs. En effet, tous les professionnels des zones portuaires (chantier naval, vendeur, loueur,

[731] Revue hebdomadaire britannique sur le transport maritime datant de 1734 (plus ancienne revue sur le transport maritime).

manutentionnaire) ont besoin d'espaces suffisamment équipés afin que leur clientèle (chargeur, transporteur) disposent d'espaces dédiés à leurs besoins. Ainsi, les ports dont les mouillages et la profondeur sont réduits et dont les installations ne sont pas adaptées à la taille des nouveaux navires s'excluent de la compétitivité portuaire.

Le développement de la zone portuaire est d'autant plus impérieux en raison du fait que ce secteur est en constante évolution. En effet, la quantité des marchandises et la taille des flottes sont en augmentation, notamment concernant les porte conteneurs toujours plus imposants et les nouveaux types de transbordeurs rouliers. Le développement des villes portuaires et de leurs hinterlands passe également par la nature de la réglementation de cette zone et du type d'investissement. Rappelons que le choix des investissements portuaires est dépendant des collectivités locales en matière d'urbanisme, de créations de zones d'activités dédiés et de gestion ou de développement des équipements portuaires[732]. Le développement d'un port est intimement lié à celui du territoire avec lequel il est en relation. Aujourd'hui, les activités portuaires et les stratégies urbaines doivent cohabiter au milieu d'impératifs environnementaux.

Les ports et les exploitants de terminaux maritimes ont pris conscience que leur compétitivité dépendait de leur performance non seulement sur les quais mais également dans leur hinterland. La desserte terrestre devient un enjeu essentiel dans la compétitivité portuaire. Ce constat permet d'en déduire la nécessaire amélioration des dessertes terrestres des ports répondant ainsi aux objectifs de désengorgement des grands axes et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

[732] Voir sur ce point les investissements portuaires p. 445 et svts.

2. L'interopérabilité du terminal roulier

Comme nous l'avons évoqué au long de notre étude, les services maritimes évoluent et donnent naissance à un nouveau maillage portuaire. En effet, les flux de marchandises tendent à s'orienter vers des ports interopérables qui ont une certaine capacité d'hébergement et de stockage ce qui a pour conséquence de privilégier les ports dotés d'infrastructures compétitives et de laisser de côté les ports ayant une trop faible capacité d'accueil.

L'avantage du transport roulier réside dans le fait qu'il ne nécessite que des installations portuaires légères. En effet, la relative souplesse des navires rouliers en matière de type de cargaison et le fait qu'ils ne nécessitent pas de lourdes infrastructures portuaires font qu'ils sont particulièrement appréciés par les logisticiens. Malgré tout, et comme nous l'avons déjà évoqué, même si le transport roulier ne nécessite qu'une très légère manutention, il ne connaît pas encore le succès escompté en raison, notamment, de la lenteur du passage portuaire.

Le développement des navires a entrainé l'adaptation des outillages portuaires. Les ports ont ainsi séparé les zones dédiées à des trafics spécifiques à travers les zones de terminal. La notion de terminal n'a été définie que de manière éparse la privant d'une signification uniforme. Le professeur REZENTHEL souligne d'ailleurs que cette notion n'a pas été dotée d'une définition précise[733]. La Convention des Nations Unies sur la responsabilité des exploitants de terminaux de transport dans le commerce international du 19 avril 1991 n'offre aucune définition de la notion de terminal. Elle n'est d'ailleurs toujours pas en vigueur.

Le droit européen quant à lui définit le terminal comme un équipement marin ou terrestre tel qu'une plate-forme[734]. Pour sa part, le droit de la mer affecte le terminal au milieu marin[735] et, la jurisprudence communautaire[736] et nationale[737]opère une confusion entre la notion de port et

[733] REZHENTEL R., « Le régime d'exploitation des terminaux portuaires », Etudes de droit maritime à l'aube du XXI^{e} siècle, Mélanges offerts à Pierre Bonassies, éd. Moreux, 2001, p. 749.
[734] Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, J.O.C.E. L 255 du 30 septembre 2005, p. 11.
[735] Art. 211–3 : « Protection et préservation du milieu marin ». Décret n 96-774 du 30 août 1996 portant publication de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 et de l'accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1984, fait à New York le 28 juillet 1994, J.O. du 7 sept. 1996, p. 13307.
[736] C.J.C.E. du 18 mars1997 Diego Cali & Figli Srl, aff. C-34/95, Rec. I - p. 1580 et suiv., concl. M. G. Cosmas.
[737] C'est le cas dans de nombreux dossiers relatés au *DMF* : « Princess Irene », « Heidberg », « Multitank Arcadia »...

de terminal.

Il s'avère toutefois incontestable que le terminal est devenu une infrastructure de transport stratégique. Le terminal constitue l'extrémité[738], c'est à dire le début et la fin d'une chaîne selon une acception matérielle. En l'espèce, la définition technique se réfère à une zone de stockage ou de dépôt comme c'est le cas dans le domaine pétrolier. Nous retenons donc la conjugaison de ses deux définitions matérielle et technique. Dans le domaine du transport maritime, le terminal est une zone de transition entre deux modes de transport, les marchandises étant manutentionnées à ce moment précis.

En somme, le terminal est une zone portuaire aménagée disposant d'équipements de stockage et de manutention qui est gérée par un opérateur public ou privé. Les équipements peuvent être des quais, des terre-pleins des silos, des hangars ou des outillages. Son affectation est spécifique à un trafic particulier (roulier, conteneurs, etc). Il constitue la zone portuaire de chargement, de déchargement et de stockage. D'un point de vue juridique, le terminal portuaire est un outillage ou un ouvrage portuaire soumis aux règles du droit portuaire. Le droit maritime international s'avère lacunaire vis à vis de la notion de terminal. La CNUDCI sur le transport de marchandises entièrement ou partiellement par mer n'a d'ailleurs pas véritablement intégré les terminaux et ses opérateurs, du moins de manière expresse. Les opérateurs étant souvent des transporteurs maritimes.

L'article R. 115-7 III du code des ports maritimes énumère certains ouvrages pouvant être réalisés dans le cadre d'une convention d'exploitation de terminal : « les terre-pleins, les outillages, les aménagements nécessaires aux opérations d'embarquement, de débarquement, de manutention et de stockage liés aux navires »[739]. Concernant le terminal roulier, celui-ci comprend en majorité des quais servant au chargement et au déchargement des véhicules terrestres. En effet, dans le cadre du trafic roulier la manutention n'est pas un obstacle car il

[738] « Terminal, e, aux » : adj. *bas latin terminalis*, relatif aux limites, final, du latin classique terminus, borne, limite », Le Grand Dictionnaire des Lettres, Langue Française, éd. Larousse, Tome 7, p. 6019.
[739] Décret n° 99-782 du 9 septembre 1999 modifiant le code des ports maritimes, *J.O.* du 11 septembre 1999, p. 13646.

s’agit simplement pour la remorque et son chauffeur d’embarquer ou de débarquer. Un terminal roulier peut comprendre des quais maritimes, des barges et connexions ferroviaires. Des normes internationales spécifient les caractéristiques recommandées de l’interface entre navires rouliers et terminaux, comme c’est le cas de la norme internationale ISO 6812:1983 spécifiant les caractéristiques recommandées de l'interface entre navires rouliers et terminaux. Elle ne s'applique pas aux terminaux rouliers servant au transbordement des trains à passagers ni aux navires n'ayant pas de rampe propre. La compétitivité d’un terminal roulier peut se mesurer en fonction du nombre de véhicules qu’il peut accueillir ainsi que de la fluidité des flux matériels et informationnels relatifs aux marchandises. Du personnel doit être présent à quai afin de réguler le trafic sur les rampes et les quais afin notamment de comptabiliser les véhicules et de sécuriser les zones à faible visibilité.

§2. La recherche et le développement favorable à l’amélioration des flux matériels de marchandises transportées par mer

Améliorer les performances du transport roulier implique que les composantes du transport soient adaptées aux spécificités de ce type de transport et à la compétitivité des autres modes de transport mais, également, que des actions en faveur de la recherche et du développement technologique dans le domaine du transport maritime et de la navigation soit menées. La compétitivité du secteur maritime et des AdM repose donc sur une palette de paramètres dont, notamment, les actions de recherche et de développement technologique. Selon une conception classique de l’économie, l’un des vecteurs de la compétitivité est l’innovation. L’innovation est la clé de la compétitivité. C’est pourquoi, la compétitivité du secteur des transports maritimes et *a fortiori* du service des AdM implique que des actions en faveur de la recherche et du développement technologique (A) et plus précisément en matière de navigation soit menées (B).

A. Les actions de recherche et le développement en matière de transport maritime à courte distance

Un cadre juridique adapté à la recherche et au développement technologique (1) permet de mettre en œuvre des programmes en faveur de la compétitivité du transport maritime (2).

1. Le cadre juridique de la R & D

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, lors du sommet de Lisbonne, les Etats avaient convenu de faire de l'Union un espace des plus compétitifs en reprenant les propositions de la communication de janvier 2000 « Vers un espace européen de la recherche »[740]. Les pays de l'Union sont aujourd'hui incités à investir environ 3% de leur PIB dans la R&D d'ici à 2020. Le domaine de la recherche était au cœur de la stratégie de Lisbonne. L'entrée en vigueur du Traité a permis à des programmes de recherche de se renforcer.

A l'origine, les traités communautaires n'avaient pas envisagé un véritable cadre juridique en matière de R&D et d'innovation. C'est l'Acte unique européen qui dote l'Union de compétences pour agir en ce domaine en 1986. Néanmoins, il faut attendre le Traité d'Amsterdam pour que la R&D soit un réel objectif. Il fixe pour objectif la création d'un véritable espace européen de la recherche (EER) et donne une base juridique à la matière à travers l'article 179.C et renforce les bases européennes dans les domaines scientifiques et technologiques. Cet espace instaure la libre circulation des chercheurs, des connaissances scientifiques et des technologies au sein de l'Europe et favorise la compétitivité et promeut les actions de recherche.

Le secteur du transport maritime n'a pas été oublié des programmes de recherche. C'est d'ailleurs ce que rappelle la communication de la Commission relative à la politique du

[740] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 18 janvier 2000: « Vers un espace européen de la recherche » COM(2006) 6 final – Non publié au JO.

transport maritime de l'Union de 2009[741] définissant les objectifs stratégiques majeurs de la politique européenne de transport maritime à l'horizon 2018 qui recommande des actions permettant de renforcer la compétitivité et la durabilité de ce secteur. La communication rappelle quels sont les efforts à fournir pour l'Union en matière de R&D dans le domaine du transport maritime en ce qui concerne la conception de nouveaux modèles de navires et d'équipements pour un transport plus sûr et plus propre ainsi que le développement de technologies relatives à la chaine des transports et aux systèmes de télécommunications.

Le secteur maritime n'est pas non plus délaissé par le programme Horizon 2020 faisant suite au 7ème programme cadre de recherche et de développement technologique pour la période 2007-2013. Ce dernier a notamment pour objectif de conférer au secteur maritime un budget à la hauteur des enjeux en ce domaine. Le budget a ainsi doublé par rapport au 7ème programme cadre, soit un total de 6 milliards d'euros dont 550 millions alloués spécifiquement au secteur maritime. Trois axes sont prioritaires : la compétitivité du secteur maritime, l'amélioration des performances environnementales et l'amélioration de la sûreté des navires et de leurs opérations. Le premier appel à propositions est intéressant car il accorde un budget de 73 millions d'euros visant, notamment, la mise sur le marché de navires ayant une plus faible empreinte environnementale et une meilleure performance énergétique. Le deuxième concerne l'amélioration de la sûreté des navires et de leurs opérations. Le troisième vise à développer de nouvelles méthodes de conception des navires.

Pour atteindre l'objectif de compétitivité et de dynamisme économique, les financements européens se sont fortement accrus ces dernières années en matière de recherche et développement. Des instruments financiers viennent soutenir des projets innovants notamment en matière d'infrastructures des transports comme c'est le cas pour le Fonds européen de développement régional (FEDER) consacré à l'aide aux investissement, à la création d'équipements et aux projets de développement. Ce dernier cofinance la recherche et l'innovation en matière de transport et d'environnement et peut, à ce titre, soutenir des projets de construction navale propre.

[741] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 janvier 2009, « Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018 », COM (2009) 008 final.

2. Les actions de recherche et de développement en faveur du transport maritime à courte distance

Il n'y a pas, pour l'heure, d'actions de recherche et de développement spécifiques au concept d'AdM car, il est vrai, que celui-ci est une solution au développement du transport maritime à courte distance et qu'il ne constitue pas un secteur à part entière. Même si le concept constitue une innovation, les actions en faveur de son développement se rattachent, la plupart du temps, aux actions en faveur du transport maritime à courte distance. Les activités de recherche ont eu parfois pour objectif de détailler un concept qui n'était qu'initialement un espoir à de véritables mesures concrètes. Appréhendons quelles sont les actions de recherche favorables au transport maritime à courte distance qui pourraient profiter aux services d'AdM. En raison de leur quantité, les actions de recherche et de développement en matière de transport maritime à courte distance doivent faire l'objet d'actions concertées. En effet, les initiatives manquent parfois de coordination . C'est ce qu'analyse la Commission dans une Communication du 19 octobre 1994 « Parvenir à la coordination par la coopération »[742].

Augmenter l'attractivité du concept d'AdM implique de moderniser les offres de services de transport maritime fréquents. Avec la croissance du trafic multimodal, de nouveaux concepts et technologies viennent donc optimiser le système de transport existant. De nombreux programmes de recherche internationaux et européens ont ainsi permis de dégager des stratégies, des statistiques ou des méthodes permettant de promouvoir le transport maritime à courte distance.

Au niveau européen le programme PROSIT (*Promotion of Short Sea Shipping and Inland Waterway Tranport by use of Modern Telematics)* lancé en 1998 présente un intérêt pour les services d'AdM. Ce dernier s'est ainsi livré a une analyse permettant de déterminer ce qui lie l'offre et la demande, notamment en matière de courte distance, et les moyens d'intégration de ce type de transport au sein de la chaîne des transports. Le programme PROSIT offre actuellement des solutions technologiques pour l'intégration de systèmes de traitement des

[742] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Parvenir à la coordination par la coopération» du 19 octobre 1994 COM(94) 438 final.

données électroniques d'applications différentes. Ce programme poursuit l'objectif de lever l'incompatibilité des différents systèmes d'information et de développer des solutions en ligne. Le 5ème Programme cadre de R&D a d'ailleurs poursuivi l'analyse du programme PROSIT en créant un réseau thématique *Think-Up* dont l'objectif est d'analyser et de comprendre la modélisation de la demande de transport et le développement de scénarios du transport maritime à courte distance.

Dans les années 1990, le programme COST (*384oopération in science and technology Europerelated research*) s'est employé à déterminer les problèmes organisationnels et techniques du transport maritime. Les résultats des actions de recherche ont fourni des informations utiles dont l'une d'elles est essentielle au développement du concept d'AdM. Les activités de recherche ont identifié les fonctions des AdM au sein des corridors européens de fret et ont apporté des recommandations afin d'intensifier ce type de service.

Le programme de recherche IQ (Intermodal quality) a également pour objectif principal d'améliorer la qualité du transport multimodal et notamment la qualité des terminaux intermodaux. Les outils et méthodologies suggérés dans le cadre de ce programme permettent d'élaborer des améliorations technologiques, spatiales, économiques et institutionnelles en faveur des AdM.

Au niveau des actions de recherches en matière d'échanges de l'information, le programme MARNET a développé un réseau prototype d'échange de l'information en temps réel entre les acteurs du transport multimodal des différentes régions et notamment en Méditerranée. La Commission finance également des projets d'applications télématiques pour la gestion du trafic maritime et pour le stockage, la transmission et la mise à jour de cartes de navigation électroniques.

Au niveau méditerranéen, c'est le programme REG-MED qui analyse les obstacles qui entravent le transport international méditerranéen et qui propose des solutions afin de faciliter les flux de marchandises entre les pays de la région.

B. Les actions de recherche et le développement en matière de navigation

L'innovation est un exercice auquel la construction navale comme tous les secteurs ouverts à la concurrence et à la confrontation de l'offre et de la demande n'échappe pas. La relance de la compétitivité du secteur permet d'inciter le chargeur à choisir un tronçon maritime dans le cadre d'un transport multimodal notamment si les compagnies maritimes emploient des navires rapides (1). De nombreux programmes européens dans le domaine de la recherche et et du développement en matière de construction navale sont également des facteurs de relance de la compétitivité du secteur maritime (2).

1. L'innovation technologique en matière de navigation rapide

Sous la pression concurrentielle des différents modes de transport, l'industrie maritime doit innover afin de s'aligner aux modes de transports les plus rapides et compétitifs. La construction de navires à grande vitesse est un exemple d'actions de R&D afin de rendre le secteur du transport maritime plus attractif et permettant ainsi de concurrencer le transport terrestre. La spécialisation des navires et leur gigantisme ont participé à la diminution du temps de traversée et ainsi à la diminution du coût du transport. La livraison rapide est essentielle en matière de compétitivité notamment lorsque les produits sont périssables rapidement.

Selon la convention SOLAS, les navires à grande vitesse (NGV) sont ceux capables d'atteindre la vitesse maximale par mètre seconde égale ou supérieure à 3,7 D 0,1667, D étant le volume de déplacement au mètre cube. Ainsi, sont considérés comme NGV les navires conventionnels capable d'atteindre entre 15 et 22 nœuds et les navires plus rapides capables d'atteindre jusqu'à 30 nœuds et plus. Ceci étant, les NGV sont rarement dédiés au transport Ro-Ro mais davantage au transport Lo-Lo, c'est à dire aux navires porte-conteneurs. Sur les 23 livraisons mondiales de NGV prévues en 2005, seulement un navire est équipé de rampe nécessaire au transport roulier[743].

[743] Un navire NGV Ro-Ro de 140 mètres et de 38 nœuds fut commandé par un pavillon japonais.

Plusieurs facteurs permettent d'améliorer la rapidité des navires. L'ergonomie du navire permet d'améliorer la résistance de l'eau sur l'avancement, ainsi différentes formes ont été élaborées : la forme en « V » réduit l'enfoncement de la coque dans l'eau, les monocoques dont la résistance à l'avancement est plus importante que les multicoques, l'hydroptère qui, grâce à sa vitesse, se propulse au dessus de la surface. La motorisation est également un facteur de rapidité, les turbines à gaz et la propulsion par des hélices marines ou aérienne sont les moteurs les plus courants.

Grâce aux avancées technologiques de l'industrie navale, de nombreux navires présentent l'avantage d'être rapides. La meilleure promotion d'un service d'AdM que les compagnies maritimes pourraient proposer auprès des chargeurs consisterait à valoriser le transport roulier à travers la rapidité du service. Néanmoins, certains obstacles sont rencontrés lorsque ces navires doivent accomplir un transport roulier et à courte distance en Méditerranée.

Il convient donc de s'interroger sur le type de navire qui satisferait aux exigences d'un transport roulier compétitif en Méditerranée.

Une étude réalisée par TECHNICATOME sur la demande de transport rapide pour le fret au titre du projet européen EMMA a permis de confirmer l'existence d'un marché important. L'étude porte sur les besoins de transport porte à porte sur des axes terrestres étranglés et s'applique donc parfaitement en l'espèce. Cette dernière a démontré que tous les ports n'étaient pas encore suffisamment équipés pour accueillir des navires à grande vitesse. Ce constat est d'autant plus vrai dans la région de la rive sud de la Méditerranée. De plus, l'obligation de pilotage à l'entrée des ports de la Méditerranée énoncée par le Paquet Erika II pour les NGV freine l'utilisation de ce navire pour le fret. Selon cette étude, le navire rapide est préféré en raison de la difficulté d'employer le NGV pour le transport roulier de fret.

Nous devons également conserver à l'esprit que l'utilisation de NGV se heurte, quel que soit le type de trafic concerné, au coût du fuel qui représente en l'espèce 30% de la valeur d'un EVP. En définitive, il apparaît donc que le navire rapide est résolument plus adapté au transport de fret roulier. De plus, l'arrivée de navires de plus en plus grands n'est pas sans contraintes pour les ports et la sécurité de la navigation. Une plus grande vitesse entraîne un risque accru d'accidents qui peut être augmenté par l'importance du trafic. Face à l'augmentation du coût

du carburant, la recherche s'est donc tournée vers des navires plus économes avec des dispositifs d'aide à la propulsion ou l'emploi d'autres carburants (ex. GNL).

2.Les facteurs incitatifs de la recherche et du développement en matière de construction navale

Le secteur de la construction navale a des besoins spécifiques qui nécessitent une réponse politique appropriée. Il est d'ailleurs considéré comme un secteur à haute technologie et l'investissement souhaité dans le domaine de la R&D est de 3% du PIB[744].De nombreux programmes incitatifs en matière d'innovation navale ont donc été créés afin de stimuler ce secteur.

Le projet InterSHIP issu du 6ème programme-cadre géré par un groupe de sept importants chantiers navals européens vise à relancer la compétitivité de la flotte européenne (transbordeurs à passagers, ropax et de roro) en améliorant l'ensemble des phases de la construction navale de la conception aux technologies de fabrication. La création d'une plateforme technologique WATERBORNE regroupant les acteurs du monde maritime issue du 7ème programme cadre de R&D constitue également un excellent instrument de relance de l'attractivité du secteur de la recherche et de l'innovation. La plateforme réunit tous les acteurs du monde maritime autour d'un programme de recherche stratégique conjoint pour le secteur maritime.

La Commission a également mis en place un groupe à haut niveau « LeaderSHIP 2015 » chargé d'établir des recommandations en faveur du secteur de l'innovation et la construction navale. La communication de la Commission du 21 novembre 2003 « LeaderSHIP 2015 : Définir l'avenir de l'industrie européenne de la construction et de la réparation navales - La compétitivité par l'excellence»[745] établit ainsi des axes prioritaires à poursuivre afin que le

[744] Le conseil de Thessalonique de juin 2003 conclue à un investissement dans la R&D en matière de construction navale qui s'élève à 3% ainsi qu'un accès facile au financement en faveur des entreprises ainsi qu'une réglementation moins lourde.

[745] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 novembre 2003 intitulée «LeaderSHIP 2015: Définir l'avenir de l'industrie

secteur de la construction navale soit relancé. Ladite communication incite notamment les Etats à poursuivre les objectifs de la politique commerciale actuelle de l'Union ainsi qu'à la mise en œuvre des règles de l'OMC applicables à la construction navale afin de réguler la compétitivité du secteur. Selon un document de travail de la Commission sur l'état d'avancement du programme LeaderSHIP 2015, l'environnement du marché pour les chantiers navals européens de classe mondiale devrait devenir plus contraignant. Néanmoins, l'Europe souhaite maintenir son engagement à devenir un pôle d'excellence dans ce domaine.

L'encadrement des aides d'Etat à la construction navale du 30 décembre 2013[746] contribue également à la relance du secteur en supprimant, notamment, les différences existantes entre les règles applicables au secteur de la construction navale et celles qui régissent d'autres secteurs industriels. Le champ d'application de ce cadre réglementaire concerne les aides à la construction navale, c'est à dire les aides accordées, directement ou indirectement, à un chantier naval. Elles sont destinées à couvrir les dépenses engagées par des entreprises de construction ou de réparation navales dans des projets de recherche et de développement. La Commission propose également que la BEI soutienne le financement de la phase de construction, c'est-à dire la période de prélivraison ainsi que la phase opérationnelle du navire c'est-à-dire d'après livraison.

Au niveau international, l'OCDE est soucieuse d'intégrer au sein du secteur de la construction et de l'innovation navale des principes environnementaux, notamment, à travers le principe de croissance verte. Ce dernier vise à développer des secteurs industriels dans un souci environnemental. Un groupe de travail s'est d'ailleurs constitué en 2010 dans le domaine de la construction navale (GT6[747]) afin de partager les pratiques optimales dans ce secteur et les industries connexes.

Les flux de marchandises en Méditerranée seront donc améliorés par la relance de la compétitivité du secteur de la construction et de l'innovation navale ainsi que par la modernisation des infrastructures portuaires. Néanmoins, un concept de transport multimodal

européenne de la construction et de la réparation navales - La compétitivité par l'excellence» COMM(2003) 717 final – Non publié au J.O.

[746] Encadrement des aides d'État à la construction navale du 7 déc. 2011: JOUE n° C 364, 14 déc. 2011, p. 9.

[747] Le groupe de travail GT6 s'est accordé pour relancer les négociations relatives dans le domaine de la construction navale qui avaient été suspendues en 2005.

qui ne repose pas sur le jeu naturel de l'offre et la demande comme c'est le cas pour les AdM ne peut pas se financer sans le soutien d'aides financières.

Titre 2) Les mécanismes de soutien financier aux autoroutes de la mer

Le financement du lancement de lignes maritimes répond au jeu de l'offre et de la demande lorsqu'il existe une demande d'activité conséquente, notamment sur les routes maritimes industrielles sur lesquelles des échanges commerciaux sont réguliers et la demande de fret maritime constante. Cette situation de juste équilibre entre l'offre et la demande ne se retrouve pas sur les routes maritimes qui ne sont pas prédisposées à un marché particulier et parce que l'utilisation de la voie maritime par les transporteurs routiers dans certaine région en particulier n'est pas encore ancrée dans les pratiques. La demande de fret maritime reportant le fret terrestre est donc, à ce stade, encore faible. Lorsque la demande de fret n'existe pas en amont de son existence et que la mise en service d'une AdM est le fruit de la volonté politique alors, la rentabilité de la ligne reste aléatoire et le financement en demeure plus délicat. Nous verrons que le financement public est donc indispensable mais que l'investissement privé n'en demeure pas moins capital. Il constitue la source principale de financement dans le domaine du transport maritime et précisément pour les projets d'AdM. Des sources innovantes sont également recherchées telles que l'emprunt obligataire afin d'attirer l'investissement à long terme dans les infrastructures (Chap. 1).

Le soutien financier du transport maritime et *in fine* des AdM passe également par des programmes de relance de l'investissement intégrant de nouveaux acteurs au sein de la gestion portuaire. Leur intégration au sein de la gouvernance portuaire permet également de soutenir le secteur et participe *in fine* au développement des AdM (Chap. 2).

Chapitre 1) Les mécanismes financiers favorisant le développement des autoroutes de la mer

Le secteur du transport maritime répond à des forces économiques libérales. Les lignes maritimes régulières prennent naissance juridiquement à travers un contrat de transport (à la différence du contrat d'affrètement plus adapté aux services maritimes irréguliers) qui est discuté financièrement sur la base du jeu de l'offre et de la demande d'une économie de marché. Lorsque l'offre et la demande coïncident parfaitement le démarrage de lignes régulières ne pose pas de problème de financement. Il en va ainsi autrement lorsque, comme pour le démarrage de certaines AdM, le jeu de l'offre et de la demande ne coïncide pas et qu'il est nécessaire de subventionner le démarrage de ces dernières le temps qu'elles deviennent économiquement viables.

La mise à disposition du navire par l'armateur constitue la source de financement principale de son activité. Le transport maritime est donc principalement financé par le secteur privé auxquels viennent s'ajouter des instruments financiers communautaires, et sous réserves de strictes conditions, des aides d'Etat.

Plusieurs mécanismes financiers dédiés ou non aux AdM permettent de lancer de nouvelles lignes maritimes régulières. Parallèlement, de nombreux mécanismes juridiques issus du droit public et ayant pour but de qualifier les AdM de services d'intérêt économique général ont été avancés[748] afin de débloquer des fonds publics. Cette solution va à l'encontre des principes libéraux selon lequel l'Etat qui voudrait remplir le rôle de l'offre et la demande, appelé par Adam SMITH la main invisible, doit s'en abstenir[749]. De plus, et selon l'avis de l'Union[750] si par le passé les ports ont été considérés comme des prestataires de services d'intérêt économique général devant être fournis par le secteur, la tendance actuelle est plutôt de les considérer comme des entités commerciales. Les instruments financiers au soutien de la politique des

[748] DE RICHEMONT H. : « Autoroutes de la mer : Etat des lieux et propositions concrètes », Rapport ay Secrétaire d'Etat chargé des transports, juillet 2009 - GALLAIS-BOUCHET A. : « Les autoroutes de la mer et le droit du l'Union européenne » p. 141, thèse de doctorat, Université de Nantes, 2013.
[749] SABY B.-D. : « Les grandes théories économiques », Manuel, 2éme édition, Dunod, Paris, 2000 p.3.
[750] Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes du 10 décembre 1997 COM (97) 678 final - Non publié au Journal officiel.

transports de l'Union sont donc variés. Un vivier potentiel existe à travers le financement communautaire du transport maritime à courte distance. Ces instruments sont généralistes mais permettent cependant de contribuer au développement des AdM (section 1). Parallèlement aux instruments financiers soutenant les actions en faveur de la promotion du TMCD, il existe des instruments financiers plus spécifiques et adaptés aux AdM ainsi que des mécanismes financiers novateurs afin de relancer l'investissement privé dans le domaine des infrastructures (section 2).

Section 1) Des instruments financiers généralistes au soutien du transport maritime à courte distance

Parallèlement au soutien national des aides d'Etat, strictement encadrées, que nous appréhenderons ultérieurement, l'Union met à disposition une multitude d'instruments financiers permettant de financer le TMCD en général (fonds de cohésion, FEDER, INTERREG, RTE-T/ MIE, BEI) et qui peuvent bénéficier au lancement ou au développement de lignes maritimes régulières.

Au titre des instruments financiers généraux auxquels le service des AdM peut faire appel nous pouvons distinguer les fonds communautaires permettant le soutien financier des objectifs de la politique régionale et plus précisément ceux permettant l'essor du transport maritime à courte distance de l'Union (§1) et ceux plus spécifiques au profit du transport maritime en Méditerranée (§2).

§1) Les mécanismes financiers communautaires au soutien du transport maritime à courte distance

De nombreux instruments peuvent financer les AdM en raison, notamment, de leur finalité propre, à savoir, par exemple, l'objectif de transport durable et de cohésion que poursuivent celles-ci. En effet, et comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, le service des AdM répond, notamment, aux exigences environnementales et aux objectifs de cohésion de la politique de l'Union. Sans dresser une liste exhaustive des instruments qui sont susceptibles de financer le TMCD, les fonds européens pouvant être débloqués au profit des AdM sont directement liés à la politique de cohésion, à la protection de l'environnement, aux transports, aux transports maritimes ainsi qu'à l'exploitation des infrastructures du transport maritime.

Tous les instruments financiers participent à l'objectif de cohésion de la politique régionale, néanmoins, certains fonds œuvrent plus particulièrement à l'objectif de cohésion tandis que d'autres participent particulièrement à la compétitivité des régions des Etats membres.

L'Union a élaboré un système de financement répondant aux objectifs qu'elle s'est fixée. Pour la programmation 2014-2020 onze objectifs sont communs au trois fonds (FEDER, FSE, Fonds de cohésion) à savoir notamment l'objectif de promotion du transport durable ainsi que la suppression des goulets d'étranglements. Cette thématique inscrit donc les projets d'AdM dans l'avenir de la politique de cohésion européenne (A). Parallèlement aux instruments communautaires dédiés au financement de la politique de cohésion permettant l'essor des AdM, des financements européens peuvent être alloués aux entreprises sous forme de prêts (BEI) et de garanties (FEI) par les institutions financières communautaires (B).

A .Les mesures de soutien de l'objectif de cohésion susceptibles de financer les AdM

Avant d'aborder quels sont les divers instruments financiers susceptibles de soutenir l'objectif de cohésion (2), il convient d'appréhender les mécanismes du financement communautaire (1).

1. Les mécanismes de financement des objectifs communautaires

Depuis la crise, la Stratégie Europe 2020 visant une croissance « intelligente, durable et inclusive » est inscrite dans toutes les politiques de l'Union. Trois politiques régissent principalement les actions de l'Union : la politique de cohésion économique sociale et territoriale, la politique de développement rural et la politique de la pêche et des affaires maritimes.

La politique de cohésion économique sociale et territoriale est financée par 4 fonds : le FEDER, le FSE, le fonds de cohésion et le nouveau fonds institué par la nouvelle programmation 2014-2020 : le Fonds Européens des Affaires Maritimes et de la Pêche (FEAMP). Ces quatre fonds sont appelés Fonds Structurels et d'Investissement (FESI).La politique de cohésion économique et sociale est mise en œuvre sur le territoire des Etats membres à travers un programme opérationnel qui peut être transfrontalier, interrégional, régional ou national qui définira la manière dont les fonds sont affectés localement.

Plusieurs types d'instruments financiers communautaires coexistent : les aides directes et les aides indirectes. Parallèlement aux aides directes communautaires qui permettent le versement de fonds communautaire sur le fondement d'un simple règlement communautaire comme par exemple le 7ème Programme cadre pour la recherche et de développement (PCRD)[751] allouant notamment des financements en matière de transport, des aides indirectes communautaires sont perçues également par les Etats membres ou un organe désigné par l'Etat dans un contexte de gestion décentralisée des activités de la Communauté. Les quatre fonds structurels d'investissement (Fonds de cohésion, FEDER, FSE, FEAMP) sont des aides indirectes de l'Union. Dans le cadre de ces aides indirectes, une enveloppe nationale est allouée à l'Etat par la Commission européenne et est répartie entre les régions et les programmes selon le cas. Chaque fonds repose sur un règlement fixant les modalités d'attribution des subventions. Ces fonds n'interviennent que dans le cadre de cofinancement c'est à dire en complément d'autres sources (publics, privés, autofinancement) et un projet ne peut être financé que par un fonds à la fois.

La classification des régions selon une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS)[752] a des conséquences sur les taux de cofinancement accordés. Ainsi, la part de cofinancement des fonds oscillera en fonction de la classification NUTS. La part du cofinancement atteindra jusqu'à 50% dans les régions en transition et dans les régions les moins développées le taux de cofinancement pourra atteindre 85%.

Concernant la répartition des fonds accordés au titre de la politique de cohésion, c'est à l'autorité de gestion à qui il revient cette tâche. Celle-ci est une autorité publique ou un organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'Etat membre pour gérer le financement communautaire. L'autorité de gestion désignée aura la responsabilité de déterminer quelles seront les actions financées dans le respect des accords réglementaires et l'accord de partenariat. Elle désignera ensuite les porteurs de projets et gèrera l'octroi et le suivi

[751] Le PCRD finance des projets de recherche et de développement réalisés en collaboration par des entreprises et des centres de recherche au sein d'un consortium de partenaires sur des thèmes spécifiques de recherche comme notamment le transport. Il constitue le principal outil de financement de la recherche au niveau communautaire en disposant d'un budget de 54 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

[752] Règlement (CE) n°105/2007 de la Commission du 1er février 2007 modifiant les annexes du règlement (CE) 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

des fonds. Elle devra choisir parmi les 11 objectifs thématiques de la politique de cohésion quels sont ceux qu'elle finance. Cependant, la Commission exige que les autorités de gestion concentrent les montants alloués sur un nombre limité d'objectifs thématiques.

Le contrôle de l'utilisation des ressources communautaires relève de la compétence des Etats membres[753] sur le fondement de l'article 10 du traité CE qui énonce qu'ils ont une obligation de coopérer loyalement ainsi que sur le fondement de l'article 280 du TCE qui impose aux Etats membres de lutter contre la fraude aux intérêts de la Communauté. Le contrôle des conditions d'octroi des fonds dépend quant à lui de la Cour de justice des communautés européennes. Le bon usage des fonds structurels européens est apprécié par l'office européen de lutte anti-fraude (OLAF) créé par une décision 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude[754]. Ce dernier agit sur les fondements de l'article 209A et 290 du TCE contre des comportements irréguliers susceptibles de relever de poursuites administratives ou pénales afin de défendre les intérêts financiers de la Communauté. Il dispose de pouvoir d'enquête (interne et externe) contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale auquel les Etats membre doivent coopérer, ce qui n'affecte pas le pouvoir de poursuite des Etats membres.

Pour la programmation 2014-2020 onze objectifs sont communs au trois fonds (FEDER, FSE, Fonds de cohésion) à savoir, notamment, l'objectif de promotion du transport durable ainsi que la suppression des goulets d'étranglements. Cette thématique inscrit donc les projets d'AdM dans l'avenir de la politique de cohésion européenne. L'Accord de partenariat est une nouveauté du programme 2014-2020 qui permet de coordonner les différentes actions menées par les Etats membres[755].

2. Les instruments financiers servant au soutien de l'objectif de cohésion

[753] Pour un exemple de récupération des fonds européens irrégulièrement utilisés par les collectivités territoriales : C.A.A. Lyon - 3ème chambre - N° 12LY00260 - commune de Pradines - 9 octobre 2012 - C, Contrôle sur le bon usage des Fonds structurels européens - Obligation pour les Etats membres, sans qu'une habilitation prévue par le droit national soit nécessaire, de récupérer les fonds perdus à la suite d'un abus ou d'une négligence

[754] Décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) -SEC(1999) 802- Journal officiel n° L 136 du 31/05/1999 p. 0020 – 0022.

[755] L'accord de partenariat est un document qui définit les orientations stratégiques communes au fonds européens conclu entre l'Etat membre et la Commission européenne.

Seuls les pays dits de cohésion peuvent bénéficier du fonds de cohésion (2.1). Néanmoins, cette condition d'affectation des fonds n'est pas exigée par le Réseau Transeuropéen des Transports (RTE-T) qui permet également de financer l'objectif de cohésion communautaire et plus particulièrement les infrastructures portuaires nécessaires aux AdM (2.2).

2.1 L'objectif de cohésion financé par le fonds de cohésion

Le fonds de cohésion vise à réduire le retard économique et social et à stabiliser l'économie des Etats membres. Il intervient donc dans le cadre de l'objectif de convergence de la politique régionale. Plus précisément, le fonds de cohésion finance deux types de projets : d'une part les projets d'infrastructures de transport améliorant les liaisons en provenance et à destination des régions les plus périphériques de l'Union et notamment les projets d'intérêt commun définis dans le cadre des réseaux transeuropéens et d'autre part les projets environnementaux contribuant à atteindre les objectifs du Traité CE, notamment les projets répondant aux priorités de la politique communautaire de l'environnement fixées par les plans d'action en faveur de l'environnement et du développement durable.

Les possibilités de financement des fonds européens structurels d'investissement pour la période 2014-2020 sont régis par le règlement du 17 décembre 2013[756] et allouent 376 milliards d'euros aux instruments de la politique de cohésion à répartir entre les différents domaines visés par la politique régionale. Depuis 2000, l'Union a affecté environ 6,2 milliards d'euros au titre des fonds structurels et du fonds de cohésion au cofinancement de la construction d'infrastructures portuaires[757]. Comme le Livre blanc de 1992[758] l'a si bien relevé, les terminaux

[756] Règlement 1303/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

[757] « Le recours aux fonds structurels et au fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes : un investissement efficace ? », Rapport spécial n°4 de la Cour des Comptes européennes 2012.

[758] Communication de la Commission COM (1992) 494 final du 2 décembre 1992 : « Le développement futur de la politique commune des transports », Point V, paragraphe 1.

multimodaux ainsi que les liaisons vers les réseaux de transports terrestres sont essentiels afin de renforcer le caractère durable de la mobilité en Europe tout comme le rééquilibrage des modes de transport.

Par exemple l'Espagne, pour la période 2000-2006 a bénéficié de 52,1% des fonds structurels pour ses infrastructures portuaires. A ce titre, de nombreux projets relatifs au renforcement de la capacité d'accueil des ports comme la construction de quais, de jetées et de digues, l'approfondissement de canaux d'accès ou des travaux de dragage et de terrassement ont permis l'amélioration du report modal.

L'affectation du fonds de cohésion aux objectifs de convergence économique est toutefois limitée aux Etats membres dont le PIB par habitant n'excède pas 90% de la moyenne communautaire et le total de l'aide financière de l'Union ne peut excéder 85 % des dépenses publiques et dépend de la nature de l'intervention. Les pays concernés sont la Bulgarie, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Une condition supplémentaire au versement de la subvention au titre de la réalisation de l'objectif de convergence réside dans le fait qu'il doit s'agir d'un projet d'infrastructures de plus de 10 millions d'euros.

Le fonds de cohésion permet donc le financement du report modal en privilégiant les liaisons avec les régions périphériques. Il peut donc financer de grands projets d'infrastructures portuaires qui profiteront aux AdM. Toutefois il présente l'inconvénient de ne pas financer les projets du secteur privé ni les services portuaires. Nous verrons que les fonds dédiés aux AdM pallieront cette défaillance.

Parallèlement aux fonds qui peuvent être débloqués au titre du fonds de cohésion pour de grands projets d'infrastructures portuaires, le financement du RTE-T permet également le soutien financier de la cohésion.

2.2 L'objectif de cohésion financé par le mécanisme d'interconnexion pour l'Europe

Les financements accordés au titre du RTE-T répondent à de strictes conditions de sélection (a) et sont principalement soutenus par le fonds MIE (mécanisme d'interconnexion en Europe) (b).

a) Les critères de sélection du financement du RTE-T

Le développement du RTE-T contribue également au renforcement de la cohésion économique et sociale et participe ainsi aux objectifs de convergence poursuivis par la politique régionale de l'Union. La programmation 2014-2020 a créé un nouvel instrument financier distinct des fonds structurels dédié à la réalisation du RTE-T : le mécanisme d'interconnexion pour l'Europe.

Parallèlement aux subventions accordées par les fonds structurels (fonds de cohésion, FEDER, FSE) un concours communautaire de cofinancement est donc accordé par le RTE-T pour les projets reconnus d'intérêt commun par les orientations communautaires relatives au développement du RTE-T[759]. Les orientations du RTE-T participent à la fois à l'amélioration du TMCD et à l'essor des AdM. Les instruments financiers du RTE-T permettent l'amélioration des activités du TMCD en général et plus précisément la modernisation des infrastructures portuaires, ce qui constitue l'objet de notre étude dans ce paragraphe mais, également, l'essor des AdM à proprement parler que nous appréhenderons au sein du paragraphe dédié aux instruments financiers adaptés aux AdM[760].

La contribution du RTE-T à l'essor du TMCD et à l'amélioration des infrastructures portuaires ressort précisément de la lecture des articles 4, 7 et 20 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Selon l'article 4 du règlement précité, les objectifs du RTE-

[759] Règlement (UE) N º 1315/2013 et Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision nº 661/2010/UE JO L 348 du 20.12.2013

[760] Cf. p. 435.

T relèvent donc de quatre catégories, dont 3 intéressent particulièrement le TMCD et les infrastructures portuaires à vocation multimodale :

- la **cohésion**, notamment par « *l'accessibilité et la connectivité de toutes les régions de l'Union (...) la réduction des écarts de qualité des infrastructures entre les États membres ».*

- l'efficacité par « *l'élimination des **goulets d'étranglement** et la mise en place des chaînons manquants, à la fois au sein des infrastructures de transport et aux points de connexion entre celles-ci, sur les territoires des États membres et entre ceux-ci l'intégration et l'interconnexion optimales de tous les modes de transport, (...) la promotion de transports efficaces d'un point de vue économique et de grande qualité, contribuant à la stimulation de la croissance économique et de la compétitivité,(...) l'utilisation efficace des infrastructures nouvelles et existantes ».*

- la **durabilité** par « *le développement de tous les modes de transport d'une manière permettant d'assurer la durabilité et l'efficacité économique des transports sur le long terme ».*

Les nouvelles orientations du RTE-T ont donc principalement pour objectif la réalisation et l'amélioration des interconnexions entre les différents modes de transport auxquels le transport maritime à courte distance participe. C'est donc sur ce fondement que nous pouvons nous appuyer pour éventuellement envisager le financement d'infrastructures portuaires nécessaires aux AdM.

Néanmoins, pour que soient financés ces objectifs, il convient qu'ils soient qualifiés d'intérêt commun. L'article 7 du règlement précité détermine les projets d'intérêt commun comme ceux contribuant à au moins deux objectifs sur quatre énoncés à l'article 4 ou ceux présentant une valeur ajoutée européenne. En l'espèce, les projets participant à l'essor du TMCD et *a fortiori* le service des AdM visent les objectifs de cohésion, d'efficacité ainsi que de durabilité énoncés à l'article 4. Deux des quatre objectifs sont donc cumulativement poursuivis par le TMCD, à

savoir l'objectif d'efficacité et de durabilité. Ils peuvent donc, à ce titre, être qualifiés de projets d'intérêt commun.

La qualification d'actions présentant une valeur ajoutée européenne est moins évidente eu égard à la nature vague de cette notion. Selon une définition de Madame RUBIO, il existe au moins quatre manières d'aborder la valeur ajoutée[761]. Celle qui nous intéresse particulièrement en l'espèce est celle qui a trait aux « *coûts d'opportunités liés aux dépenses effectuées dans un domaine par rapport à d'autres domaines d'intervention* »[762]. Selon son analyse, cette notion fait référence aux « *retombées positives des dépenses communautaires, au delà de la réalisation des objectifs attendus* »[763]. Cette notion de retombées positives est présente dans le domaine de la politique de cohésion. Ainsi, nous pouvons lire dans le deuxième rapport sur la cohésion de 2001: *« La valeur ajoutée des interventions communautaires ne se limite pas aux résultats et aux impacts obtenus au regard des ressources déployées. Des bénéfices importants pour les pays et régions bénéficiaires découlent de la méthode de mise en œuvre développée dès la réforme des Fonds structurels de 1988 et révisée à chacune des périodes de programmation»*[764].

Prenons l'exemple du financement de la politique européenne des transports, notamment celui des subventions affectées aux terminaux intermodaux, afin d'évaluer les retombées positives de ce type d'investissement sur d'autres domaines. L'investissement de l'Union dans ce type d'infrastructure engendre des bénéfices dans le cadre du commerce extérieur de l'Union. Plus l'Union est interconnectée et davantage les biens et services circuleront et bénéficieront au commerce extérieur de l'Union.

Nous pouvons ainsi considérer que peuvent être qualifiés de projets d'intérêt commun ou à valeur ajoutée les actions tendant à financer des infrastructures de transport et ayant une répercussion sur le mouvement des biens et services. Un projet d'infrastructures portuaires au sein de l'Union entraine nécessairement des retombées économiques à plus long terme et peut donc être qualifié de projet d'intérêt commun à valeur ajoutée européenne. La phase

[761] RUBIO E., Les brefs, Notre europe, n°28 : La «valeur ajoutée» dans les débats budgétaires européens, juin2011.
[762] *Op. cit.*
[763] *Op. cit.*
[764] *Op. cit*.

d'observation de la programmation 2014-2020 nous permettra d'analyser l'appréciation de l'Union de cette notion appliquée au transport.

Les améliorations et les créations d'infrastructures portuaires pouvant être qualifiées de projets d'intérêt commun au sens du règlement du 11 décembre 2013 relatif aux orientations du RTE-T, il convient de définir quelles sont les sources financières qui peuvent être déployées au soutien de ces derniers.

b) Le financement du RTE-T par le mécanisme d'interconnexion pour l'Europe

Le RTE-T est essentiellement financé par les Etats membres sous diverses formes (Fonds de cohésion, Feder) et par le secteur privé. A côté de ces subventions un nouvel instrument venant financer le réseau central du RTE-T[765] a été créé afin de soutenir la programmation RTE-T 2014-2020[766] : Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).
Le MIE, créé par un règlement du même jour que celui révisant les orientations du RTE-T le 11 décembre 2013[767] accompagne la réalisation financière des projets d'intérêt commun du RTE-T.

Doté d'un budget de plus de 33 milliards d'euros jusqu'à 2020 (dont 11,305 milliards d'euros sont réservés aux Etats membres susceptibles de bénéficier du fonds de cohésion) le MIE vise à réaliser des synergies dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie, et renforce l'effectivité des politiques infrastructurelles entreprises par l'Union. Il vient soutenir

[765] Selon l'article 38 du règlement n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 : « Le réseau central se compose des parties du réseau global présentant la plus haute importance stratégique pour atteindre les objectifs de développement du réseau transeuropéen de transport et reflète l'évolution de la demande en matière de trafic et les besoins en termes de transport multimodal (…)Le réseau central est interconnecté en nœuds et offre des connexions entre les réseaux d'infrastructures de transport des États membres et avec les réseaux des pays voisins ».

[766] Le règlement n°1315/2013 et Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 défini un réseau central dans le domaine des infrastructures de transport englobant tous les modes de transport sur la base d'une méthodologie de planification objective (réseau central/nœuds d'interconnexion)

[767] Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010, JO L 348 du 20.12.2013.

l'investissement du RTE-T en mobilisant des financements provenant tant du secteur public que du secteur privé.

Le MIE va injecter 31,7 milliards d'euros (dont 11,305 milliards d'euros qui proviennent du fonds de cohésion et qui ne pourront être utilisés que par les Etats membres éligibles à ce fonds) pour la modernisation des infrastructures de transport en Europe, la construction des maillons manquants et la suppression des goulets d'étranglement. Il constitue, à ce titre, un moyen de financement des infrastructures nécessaires au développement des AdM. L'idée étant d'améliorer les liaisons entre toutes les régions de l'Union afin de faciliter les échanges de marchandises et la circulation des personnes entre les pays.

Les taux de financement du MIE sont énoncés par le règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Ainsi, dans le secteur des transports, le montant du concours financier de l'Union au titre du MIE ne dépasse pas en ce qui concerne :
-les subventions pour des études, 50 % des coûts éligibles.
-les subventions pour des travaux, 30% pour des actions relatives aux goulets d'étranglement des coûts éligibles, 40 % pour des actions relatives aux tronçons transfrontaliers des coûts éligibles, 20 % pour des actions soutenant les nouvelles technologies et l'innovation pour tous les modes de transport des coûts éligibles, 30 % pour des actions en soutien au développement des autoroutes de la mer des coûts éligibles.
Concernant les actions portant sur des travaux au sens de la réglementation MIE[768], les projets doivent également être accompagnés d'une analyse coûts-bénéfices en tenant compte des taux de financement maximaux précisés dans le règlement MIE. Nouvellement introduit au sein du dispositif des instruments financiers de l'Union, le MIE fera l'objet d'une période d'observation transitoire pendant laquelle jusqu'en 2015 seuls 10% de l'enveloppe totale du MIE sera disponible.

[768] Aux termes de l'article 2 du règlement MIE, on entend par «travaux» l'achat, la fourniture et le déploiement des composants, des systèmes et des services, y compris des logiciels, la réalisation des activités de développement, de construction et d'installation relatives à un projet, la réception des installations et le lancement d'un projet.

B. Les mesures de soutien financier du développement régional susceptibles de financer les AdM

Certains instruments financiers participent à la réalisation concrète de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union relatif à la réduction de l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions, notamment les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.

Les instruments financiers communautaires de développement régional comme le FEDER permettent de soutenir des projets tels que les AdM car celles-ci participent au développement régional des régions qu'elles desservent.

Nous verrons que ces instruments peuvent, dans une certaine mesure, jouer un rôle dans le développement des AdM. Il conviendra d'éluder, dans le même temps, la possibilité d'avoir recours aux aides d'Etat à finalité régionale pour le financement des AdM(1).

Le Fonds européen des affaires maritimes et de la pêche (FEAMP) soutient la réalisation de la PMI selon une stratégie par bassin maritime[769] et peut donc également contribuer de ce fait au financement des AdM (2).

Des instruments bancaires permettent également de soutenir le transport maritime et parfois le financement de lignes maritimes. Des prêts bancaires ou des garanties financières nécessaires au lancement d'une ligne maritime sont souvent difficiles à trouver en raison du risque que celle-ci ne devienne jamais viable économiquement en raison du manque de demande de fret maritime. Les banques sont parfois assez réticentes à ces prises de risque, c'est pourquoi des garanties ou des prêts spéciaux couvrent les investissements présentant un risque élevé sur le plan des recettes aux premiers stades de leur exploitation comme en l'espèce pour les AdM (3).

1. Les instruments financiers communautaires du développement régional

[769] Le développement par bassin maritime est une nouveauté de la programmation 2014-2020.

De manière exceptionnelle, les aides d'Etat peuvent être autorisées. La question, en l'espèce, est de déterminer si ces dernières peuvent être autorisées dans le cadre d'un financement de lignes maritimes. Celles-ci sont réglementées par le droit de la concurrence communautaire. Elles sont, en principe, prohibées en vertu de l'article 107 du TFUE qui dispose que : « *sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».* Néanmoins, des dérogations sont accordées en vertu d'un encadrement communautaire permettant de garantir que les conditions de concurrence sont équivalentes pour l'ensemble des entreprises opérant au sein du marché intérieur.

En effet, le Traité autorise, par dérogation, certains types d'aides d'Etat en raison de la destination finale de ces dernières. Ainsi, selon l'article 107-3 c) du Traité sont compatibles avec le marché intérieur « *les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ». Peuvent donc être jugées licites par l'Union les aides d'Etat ayant pour finalité le soutien d'un secteur particulier comme par exemple le transport maritime. En l'espèce, nous verrons qu'une réglementation spécifique aux aides d'Etat relatives aux lignes maritimes des AdM[770] fut édictée pour la première fois par une Communication de la Commission relative aux aides d'État complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer[771].

Ce qui nous intéresse particulièrement dans le cadre de cet article est la licéité des aides d'Etat en raison de leur finalité relative au développement économique de certaines régions. Peuvent-elles être licites dans le cadre d'un financement des AdM sur ce fondement ? Selon la

[770] Cf. §2 Des instruments financiers adaptés aux autoroutes de la mer.
[771] Communication de la Commission fournissant des orientations sur les aides d'État complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer du 12.12.2008. C2008/317/08, JO C 317, 12.12.2008, p. 10–12.

communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020[772] sont exclues du champ d'application les aides d'Etat à finalité régionale en matière de transport. Ainsi, si l'on veut bénéficier d'aides d'Etat afin de financer un service de ligne maritime, il conviendra de se fonder sur les dispositions du TFUE relatives aux aides d'Etat ayant pour finalité de promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun déjà évoquées précédemment ou sur les aides d'Etat sectorielles et plus particulièrement relatives au transport maritime[773].

Concernant les fonds qui peuvent être employés aux fins de développement régional, il convient de se référer à l'article 89-2b) du règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au FEAMP[774]. C'est donc sur le fondement des objectifs énoncés au sein de ce règlement que des sources de financement communautaires pourront être potentiellement employées au profit du TMCD et donc *a fortiori* des AdM.

Plusieurs dispositions particulières relatives au FEDER sont susceptibles de permettre le financement des AdM.

Concernant les dispositions particulières du règlement FEDER[775], elles accordent une priorité d'investissement au transport durable et aux mécanismes permettant de supprimer les obstacles dans les infrastructures. Ainsi, sont considérées comme des priorités au titre de l'article 5-7 du règlement FEDER précité :

- «*L'espace européen unique des transports de type multimodal par des investissements dans le RTE-T.*

[772]Communication de la Commission européenne relative aux Lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020 du 23.7.2013.
[773] Cf. §2 de cette section.
[774] Règlement (UE) n ° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n ° 1083/2006 du Conse et abrogeant le règlement (CE) n ° 1083/2006 du Conse.
[775]Règlement du Parlement et du Conseil (UE) N º 1301/2013 du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) nº 1080/2006

- La mobilité régionale par la connexion de nœuds secondaires et tertiaires aux infrastructures RTE-T, y compris des nœuds multimodaux;
- L'élaboration et l'amélioration des systèmes de transport respectueux de l'environnement, y compris les systèmes peu bruyants, et à faible émission de carbone, y compris le transport maritime et sur les voies navigables, les ports, les liens multimodaux et les infrastructuresaéroportuaires, de façon à promouvoir une mobilité locale et régionale durable».

Ces dispositions précédemment citées collent ainsi aux objectifs des AdM et se peut donc être sur ce fondement que ces dernières lèvent des fonds communautaires issus du FEDER. D'ailleurs et comme nous l'avons vu tout au long de notre étude, l'essor des AdM dans la région méditerranéenne est conditionné par l'élaboration de solutions d'interconnexion multimodale : amélioration des connexions terre-mer avec l'aménagement de terminaux portuaires multimodaux, amélioration des connexions fer-mer et air-mer.

Les dispositions particulières issues du Règlement du 17 décembre 2013 du Parlement et du Conseil européen relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional[776] nous intéressent également. Selon ce règlement, l'objectif de coopération transfrontalière entre les Etats membres qui est poursuivi par l'Union entend endiguer les problèmes d'accessibilité dans les régions frontalières, notamment en matière « *d'infrastructure des transports* ». En Méditerranée, les liaisons avec les hinterlands (zone d'attraction économique d'un port) ainsi que les dessertes des ports secondaires présentent de réels problèmes d'accessibilité qu'il conviendrait de résoudre spécialement à travers le développement des AdM. C'est donc à ce titre que nous pouvons nous interroger sur les possibilités de financement issues du FEDER concernant les infrastructures portuaires multimodales nécessaires aux AdM.

Prenons l'exemple parlant de l'essor des « *navires feeders qui assurent un grand nombre de dessertes régulières entre les ports principaux et les ports secondaires »*[777] en raison du manque

[776]Règlement du 17 décembre 2013(UE) N°1299/201 du Parlement et du Conseil européen portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne » J.O L 347/259 du 20.12.2013.

[777] DAMIEN M.-M : Dictionnaire du transport et de la logistique - 3ème édition, DUNOD, Paris, 2010.

d'infrastructures pouvant accueillir des navires RO-RO dans certains ports secondaires de la Méditerranée.

Le manque d'accessibilité des navires RO-RO à certains ports secondaires de la Méditerranée en raison du manque d'infrastructures portuaires d'accueil (longueur des barges et rampes d'accès, longueur des passerelles et des pontons nécessaires, charges admissibles aux navires RO-RO) pourra être corrigé par des programmes de coopération ayant pour objectif l'accès en matière d'infrastructures de transport tels que ceux issus du FEDER. C'est donc bien à ce titre que les AdM trouvent une nouvelle source de financement au titre des objectifs du FEDER.

Néanmoins, toutes les régions ayant des porteurs de projets types AdM ne sont pas disposées à obtenir un financement FEDER.

Le FEDER s'adresse aux régions des Etats membres de type NUTS III[778] de l'Union européenne[779]. Sont donc concernées les régions de l'Union situées le long de toutes les frontières terrestres intérieures et extérieures autres que celles couvertes par des programmes relevant des instruments financiers extérieurs de l'Union, ainsi que toutes les régions de l'Union situées le long de frontières maritimes séparées par 150 km au maximum.

Ainsi, si deux ports de la Méditerranée classées NUTS III situés à 150 km maximum l'un de l'autre sont séparées par une frontière, le projet sera éligible. Il est toutefois regrettable que seuls les ports éligibles doivent avoir une distance maximum qui les sépare de 150 km. Une ligne maritime à courte distance et régulière n'est rentable qu'à partir d'un minimum de trajet.

De plus, un service de ligne maritime peut profiter à ses hinterlands et donc exclure du financement FEDER, de fait, les régions voisines d'un port qui accueillerait des AdM. Il est donc à nouveau regrettable, qu'en raison seulement de sa localisation, la région accueillant l'hinterland d'un port transfrontalier ne puisse pas bénéficier du financement FEDER.

[778]Règlement (CE) n°105/2007 de la Commission du 1er février 2007 modifiant les annexes du règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).
[779] Les porteurs de projets peuvent être une collectivité locale, une chambre consulaire, un organisme de formation, une PME, un syndicat, une association

Néanmoins, cette condition restrictive est en accord avec les objectifs de coopération transfrontalière du FEDER qui encourage les zones frontalières et transfrontalières seulement. Il est toutefois permis pour la période 2014-2020 que la classification NUTS puisse néanmoins s'ajuster aux programmes de coopération de la période de programmation 2007-2013 afin d'assurer une certaine cohérence des programmes. Ne sont donc pas automatiquement exclues d'un financement les zones voisines ou ayant bénéficié d'un concours financier pour la période 2007-2013 à condition toutefois de prouver une certaine cohérence dans le choix de la région et du projet concerné.

Le FEDER peut cofinancer jusqu'à 75% des dépenses publiques et le plafond s'élève à 85% dans les régions ultrapériphériques.

Illustrons notre étude par le programme opérationnel FEDER « *compétitivité régionale et emploi* » du 17 octobre 2007 de la région PACA :

Un des axes du PO constituait à renforcer le report modal delà terre vers la mer. La région PACA a sollicité une aide en vue de développer l'intermodalité et, plus précisément, le développement de plateformes multimodales, pouvant intégrer une dimension logistique. Le PO explique qu'avec un hinterland mieux desservi, la région renforcerait sa position logistique dont le fort potentiel est actuellement largement sous-exploité. Le PO sollicitait donc une aide du FEDER afin de financer des études précises sur la rentabilité des AdM et affichait clairement la volonté de la région d'envisager des aides au démarrage de nouvelles lignes d'autoroutes maritimes viables et qui ne seraient pas concurrentes avec les lignes existantes.

Prenons un exemple de cofinancement par le FEDER pendant la période de programmation 2007-2013 qui a participé au développement des AdM en Méditerranée.

Le projet DEVELOPMED, porté ensemble par la région PACA et deux centres de formation dans le domaine du transport, avait pour objectif de définir une stratégie commune dans les liaisons entre les ports du bassin de la Méditerranée afin d'en améliorer la compétitivité. Il fut cofinancé par le FEDER à hauteur d'1 015 698 €. Ce projet est né du constat qu'il manque encore aux Etats méditerranéens une vision commune de leur politique maritime et qu'une analyse globale de cet espace était indispensable. Le projet DEVELOPMED a donc proposé des solutions aux problèmes existants et a identifié des projets de développement innovant pour

accroître la compétitivité des ports avec comme priorité les interconnexions entre les différents couloirs transeuropéens et l'amélioration des flux de trafics de personnes et de marchandises. Le projet a ainsi privilégié les modes de transport à faible impact environnemental.

2. Un instrument financier communautaire novateur opérant par bassin maritime, le FEAMP

Pour la première fois, le programme 2014-2020 réunit la plupart des instruments financiers de la Politique Commune de la Pêche (PCP) et de la Politique Maritime Intégrée (PMI) en un seul fonds. Ce dernier fait suite à l'adoption de la réforme de la politique commune de la pêche entrée en vigueur le 1er janvier 2014[780] et est régi par le règlement du Parlement européen et du conseil du 15 mai 2014[781]. Il permet l'attribution de fonds à des projets relevant des affaires maritimes et s'ajoute aux financements directs déjà existants (appels d'offres, appels à proposition, aides d'Etat).

Le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) a principalement pour objectif de contribuer à stimuler l'économie bleue en soutenant les projets de pêche durables et responsables[782].

Plus secondairement, l'article 5 du règlement du 15 mai 2014 relatif au FEAMP attribue au fonds la mission d'encourager l'élaboration et la mise en œuvre de la PMI de manière à compléter la politique de cohésion. Ce domaine d'attribution fut d'ailleurs largement critiqué et mis en débat au sein des instances communautaires et professionnelles.

[780]Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil J0 L354/22 du 28.12.2013.

[781]Règlement (UE) N° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil.

[782]Le FEAMP vise à aider les pêcheurs professionnels à adopter des pratiques de pêche durable et responsable, à aider les habitants du littoral à diversifier leurs activités économiques, à financer la collecte de données scientifiques et le contrôle des pêches.

Plus particulièrement intéressant pour notre étude, l'article 82 a)ii) définit le champ d'application et les objectifs de la PMI financés par le FEAMP. Doit ainsi être encouragée la coopération interétatique sur des questions relatives à la mer et aux affaires maritimes, notamment en élaborant et en mettant en œuvre des stratégies intégrées relatives aux bassins maritimes, en tenant compte d'une approche équilibrée dans l'ensemble des bassins maritimes, ainsi que des caractéristiques spécifiques des bassins.

En l'espèce, la spécificité de la région méditerranéenne en raison de la diversité de son écosystème ainsi que de la densité particulière du trafic maritime sont autant de thématiques qui collent aux objectifs financés par le FEAMP dans le cadre du développement de la PMI.

L'attribution d'un budget dédié au développement de la PMI est donc une avancée considérable dans la prise en compte de la gestion intégrée par bassin maritime et profitera donc à l'essor des projets d'AdM dans la région méditerranéenne, projets qui par essence participent à l'intégration de la politique maritime dans tous les secteurs.

Toutefois, même si les budgets dédiés à la pêche et à l'aquaculture doivent être considérés à part entière dans les processus de gestion intégrée et de planification, il est regrettable que le budget attribué à la PMI soit modestement de 7% du budget global du FEAMP, soit de 432 millions d'euros.

3. Les instruments bancaires de développement du transport maritime

La banque européenne d'investissement (1) et le LGTT (2) permettent de soutenir le transport maritime et parfois le financement de lignes maritimes à travers des prêts ou des garanties financières qui sont souvent difficiles à obtenir en raison du risque que ces projets ne deviennent jamais viables économiquement.

a) La BEI au soutien du programme RTE-T

Parallèlement aux instruments communautaires dédiés au financement de la politique de cohésion permettant le développement des AdM, des financements européens peuvent être

alloués aux entreprises sous forme de prêts (BEI)[783] et de garanties (FEI) par les institutions financières communautaires. Ces sources financières sont susceptibles de pouvoir financer le transport maritime à courte distance. La BEI ne constitue pas en soit une source financière dédiée au transport maritime à courte distance mais rentre néanmoins dans son champ d'attribution.

La BEI instituée par le traité de Rome de 1957 fut créée dans le but de contribuer aux grands objectifs de l'Union européenne. Elle soutient notamment les entreprises privées dont les PME[784] et toutes entreprises innovantes par l'octroi de crédits et garanties. Les projets éligibles doivent ainsi contribuer à la réalisation des objectifs économiques de l'UE. Néanmoins des conditions environnementales assez strictes ont également été posées. Les bénéficiaires sont les Etats membres et les pays tiers partenaires dont les pays méditerranéens du partenariat euro-méditerranéen.

Des prêts bancaires à moyen et long terme sont alors accordés alors que le Fonds Européen d'Investissement (FEI) est spécialisé dans les opérations de capital-risque et d'octroi de garanties en faveur des petites et moyennes entreprises. Les emprunteurs peuvent aussi bien être des personnes publiques et privées. Ces prêts ou garanties sont attribués sans but lucratif. Ces instruments financiers agissent en tant que source complémentaire de financement et prennent généralement en charge environ un tiers du coût du projet et, au maximum, 50 % de ce coût.

La BEI soutient des projets dont l'objectif est la croissance, l'emploi, la cohésion régionale et à la viabilité environnementale en Europe et à l'étranger. Son action s'articule autour des six priorités parmi lesquelles nous retrouvons le RTE-T. Le financement des interconnexions régionales et nationales dans le domaine des transports afin de créer des réseaux cohérents est

[783]La BEI appartient aux Etats membres de l'Union européenne, qui souscrivent à son capital (164 milliards d'euros). En tant qu'actionnaires, les Etats membres sont représentés au sein des principaux organes de décision indépendants de la Banque, à savoir le conseil des gouverneurs et le conseil d'administration. La BEI est l'actionnaire majoritaire (62 %) du FEI ; les autres actionnaires sont la Commission européenne (30 %), ainsi qu'une vingtaine d'établissements bancaires privés de l'UE (8 %).
[784] Les PME dont la valeur d'immobilisation n'excède pas 50 millions d'euros et 500 personnes.

une thématique privilégiée de la BEI. D'ailleurs, la BEI a consenti à prêter entre 2004 et 2013 plus de 50% du coût d'un projet accordé classiquement pour le cofinancement du RTE-T.

Les objectifs de l'Union sont le principal champ d'activité de la BEI mais la politique en matière de RTE-T s'étend également à ses voisins et notamment aux pays partenaires méditerranéens. La Banque complète ainsi les objectifs de la Commission dans la réalisation de la politique de cohésion économique et sociale.

Prenons l'exemple du financement d'une AdM mise en service par le groupe Grimaldi de 250 millions d'euros afin de renforcer sa flotte de navires rouliers en Méditerranée. Plus précisément, les fonds seront utilisés pour cofinancer une série de quatre navires rouliers.

Le groupe a ainsi pu acquérir le *Cruise Barcelona* (plus gros transbordeur naviguant aujourd'hui en Méditerranée assurant les liaisons entre Civitavecchia et Barcelone) pouvant transporter à la fois des marchandises et des passagers. Ce navire permet de réduire de 40 % les émissions de CO2 par rapport au transport routier pour les marchandises et au transport aérien pour les passagers. D'ailleurs, ce dernier s'est vu attribuer le label «*Green Star*» du RINA, organisme italien de classification et de certification. Ce label est décerné aux navires répondant aux exigences combinées de deux autres catégories de distinction, à savoir «Clean Sea» et «Clean Air» qui récompensent les navires conçus, construits et exploités dans un respect maximum de l'environnement.

Grâce à l'entrée en service de ce nouveau navire, ce sont quelques 50 000 remorques supplémentaires qui ont délaissé le réseau routier européen pour emprunter cette autoroute de la mer[785]. La difficulté de quantifier le report modal d'une AdM est clairement écartée en l'espèce. L'exploitation de ce navire permet donc de contribuer aux objectifs du TMCD à savoir notamment, le rééquilibrage des parts modales dans les transports tout en contournant les goulets d'étranglement.

[785]Avec une vitesse de croisière le *Cruise Barcelona* est de fait très compétitif par rapport à la route en termes de durée du trajet puisqu'il relie les deux ports méditerranéens en 20 heures seulement, alors que la distance par voie terrestre est d'environ 1 400 km.

b) La garantie financière de projets à risque au démarrage

Comme nous l'avons évoqué précédemment le Fonds Européen d'Investissement (FEI) est également un instrument financier communautaire permettant de soutenir des projets communautaires. Il permet de garantir l'emprunt des PME dans le cadre, notamment, de projets d'infrastructures. Le FEI, créé en 1994, fait partie du groupe de la BEI, son actionnaire majoritaire étant la Banque européenne d'investissement[786].

Le Fonds européen d'investissement facilite la mobilisation des capitaux à risques et l'octroi des garanties de prêts pour la création, la croissance et le développement de petites et moyennes entreprises. Il travaille par l'intermédiaire d'autres banques et intermédiaires financiers. Il utilise à cet effet soit ses propres fonds, soit ceux qui lui sont confiés par la BEI ou par l'Union. Le FEI garantit des investissements à moyen et long terme dans le domaine, notamment, des infrastructures. La garantie peut s'élever jusqu'à 50% du montant global de l'investissement.

Néanmoins, le FEI n'est pas un instrument financier de garantie spécifique au transport et il était fondamental que soit créé un instrument de garantie propre aux transports.

C'est pourquoi en 2008 par un accord de coopération entre la Commission européenne et la BEI fut créé un instrument de garantie pour les projets de RTE-T afin de contribuer à accroître la participation du secteur privé au financement des infrastructures de transport d'intérêt européen : le LGTT.

Les garanties financières des investissements relatives au lancement de lignes maritimes sont difficiles à trouver en raison du risque que celles-ci ne deviennent jamais viables économiquement. Les banques sont parfois assez réticentes à ces prises de risque, c'est

[786] Le FEI réunit la BEI actionnaire majoritaire à 40%, la Communauté européenne à 30% le reste aux institutions bancaires de l'Union. Son capital autorisé est de 2 milliards d'euros.

pourquoi les garanties LGTT visent les investissements présentant un risque élevé sur le plan des recettes aux premiers stades de leur exploitation, comme en l'espèce pour les AdM.

Cet instrument innovant permettra ainsi au secteur privé d'obtenir des garanties bancaires lors de projets à risque en matière de transport, notamment dans le cadre de lancement de lignes maritimes qui ne sont pas encore viables économiquement au démarrage. Ce mécanisme de garantie couvre le risque d'insuffisance de trafic au démarrage de l'exploitation durant une période initiale de sept ans au maximum à compter de la fin des travaux.

§2) Les mécanismes financiers méditerranéens au soutien du transport maritime à courte distance

De nombreux programmes de financement sont dédiés à la région méditerranéenne en matière de transport maritime (A). Des pourparlers sont en cours concernant la pertinence de créer un véritable instrument financier structurel dédié au développement de la croissance économique Méditerranéenne (B).

A. Les programmes financiers communautaires au soutien du transport maritime à courte distance en Méditerranée

L'union a décidé de financer des programmes de recherche aboutissant à des stratégies d'intégration des transports maritimes et terrestres au sein de la région méditerranéenne (1) mais également destinés à soutenir le voisinage dans le secteur des transports (2).

1. Les projets de recherche en matière d'intermodalité des transports

L'amélioration de la mobilité et de l'accessibilité des territoires Méditerranéens est un des axes prioritaires retenus par le programme MED[787]. Il s'agit d'un programme européen de coopération transnationale financé par le FEDER. Il fait suite aux programmes de coopération transnationale Interreg III B. Plus précisément, c'est l'objectif 3.1 du programme tendant à l'amélioration de l'accessibilité maritime à travers le développement de la multimodalité et de l'intermodalité des transports qui intéressent notre étude.

Parallèlement au financement de programmes infrastructurels ayant un impact direct sur les AdM, de nombreuses études ont été financées afin d'établir une stratégie de développement du réseau de transport maritime dans la région. La recherche étant une activité indispensable afin de déterminer les axes prioritaires à financer, de nombreux projets R&D ont ainsi été soutenus.

Prenons plusieurs exemples de projets d'études qui ont permis d'établir des stratégies pour développer le transport intermodal et donc *a fortiori* les AdM :

Le projet BACKGROUNDS issu du programme MED s'inscrit dans un contexte de disparité de développement au sein des régions méridionales de l'Europe. La contribution du FEDER à ce projet s'élève à 107.599.900'euros. Sur le long terme, les disparités économiques au sein de

[787]Le cadre juridique du Programme MED est fourni par les règlements de la politique de cohésion 2014-2020. Il a pour objectif de soutenir une croissance durable dans le bassin méditerranéen en favorisant les pratiques et les concepts innovants ainsi qu'une utilisation raisonnable des ressources.

la région risquent de produire des effets directs sur les possibilités de développement de la région et peuvent donc réduire la compétitivité par l'augmentation des coûts de production et de distribution.

L'objectif général de ce projet est l'amélioration des capacités et des stratégies d'intervention des autorités régionales chargées de la gestion des transports maritimes dans une optique d'intégration des systèmes de transports routier et ferré. Le projet vise ainsi à développer un modèle de réseau intermodal capable d'impliquer les intéressés dans la mise en place d'une intermodalité durable pour l'environnement et les économies locales. Ce modèle permettra de réduire le trafic routier et autoroutier tout en augmentant les opportunités de développement d'un système productif local. Le projet BACKGROUNDS s'inscrit donc dans une perspective de coopération entre les différents acteurs publics de la gestion portuaire afin de réaliser les objectifs de convergence de l'Union à travers des choix logistiques.

Le projet DEVELOPMED, soutenu financièrement par le FEDER d'un montant d'1.015. 698 €, est une des illustrations de l'investissement de l'Union permettant de définir une stratégie commune dans les liaisons entre les principaux ports du bassin de la Méditerranée afin d'en améliorer la compétitivité. Cette étude vise également à donner une analyse globale du trafic maritime. Elle concerne 26 ports de 6 pays différents et présente l'intérêt de déterminer les axes structurants du développement du système de transport maritime en Méditerranée. Le projet vise à faire collaborer tous les acteurs impliqués dans les divers aspects du transport maritime, tels les ministères, les administrations régionales, les autorités de gestion des ports, les opérateurs des terminaux, les transporteurs, les compagnies maritimes. Il s'agit d'élaborer de la manière la plus intégrée possible des scénarii afin d'améliorer les transports et la logistique de l'aire méditerranéenne. Les principaux domaines analysés sont les obstacles juridiques, les mécanismes de financements du transport maritime, l'organisation et les procédures décisionnelles dans les espaces portuaires. Cette étude permettra ainsi la validation d'une feuille de route pour l'aire méditerranéenne.

2. Les instruments financiers communautaires de voisinage

Lors d'une réponse à une question écrite de Monsieur FRANCO, député au parlement européen, en 2012 relative au financement des AdM en Méditerranée, la Commission[788] cite parmi les instruments de financement des infrastructures de transport de la région la Facilité d'Investissement pour le Voisinage (FIV)[789].

En effet, la FIV est un mécanisme financier innovant visant à mobiliser des ressources pour couvrir les besoins d'investissement en infrastructure dans la région du voisinage, et ce, plus particulièrement dans les secteurs du transport, de l'énergie, de l'environnement. La FIV apporte également un soutien au secteur privé, via notamment des opérations de capital à risque pour les PME au même titre que la BEI. La FIV fut conçue pour créer un véritable partenariat rassemblant autour d'un même projet les subventions de la Commission européenne et des Etats Membres, les prêts des institutions financières publiques européennes, mais aussi les contributions propres des pays partenaires de la PEV.

La FIV est donc un instrument clé soutenant la mise en œuvre d'initiatives régionales ou multilatérales, en particulier de l'Union pour la Méditerranée. Elle permet de coordonner les différents investissements de la BEI et d'autres institutions bancaires de l'Union et des Etats partenaires dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

En raison de flux d'investissements privés insuffisants dans les pays méditerranéens et afin de satisfaire à tous les besoins des pays du voisinage et de combler le manque de moyens pour financer des infrastructures pourtant cruciales, la FIV est présente dans la région méditerranéenne. Néanmoins, en raison du nombre important de projets à soutenir dans cette région, notamment en matière d'infrastructure hospitalière (rénovation d'un hôpital en Moldavie), de transport en commun (programme de développement intégré durable des transports urbains de Rabat et Salé : réalisation des infrastructures du réseau de tramway), énergétique (construction de centrales électriques utilisant des énergies renouvelables en Égypte) la FIV n'a pas, à ce jour, pu financer d'infrastructures portuaires permettant d'accueillir un trafic roulier pourtant indispensable à la croissance économique des pays méditerranéens.

[788]Réponse relative aux AdM donnée par M. Piebalgs au nom de la Commission 3.5.2012.
[789]Pour la période 2007-2013, la Commission européenne a alloué un montant de 767 millions d'euro pour la FIV, lequel est complété par les ressources des Etats Membres vu que la FIV est ouverte à des contributions directes volontaires des Etats-Membres.

Cependant, en considérant que l'action du FIV porte, dans le futur, sur le financement d'infrastructures portuaires, il est impératif que ce projet soit soumis par une institution financière publique européenne reconnue comme « éligible » par le conseil d'administration de la FIV. Cette situation laisse donc penser que la FIV n'est pas considérée comme un fonds pour les pays mais plutôt pour les institutions financières, l'assimilant ainsi aux emprunts de ces dernières. La programmation 2014-2020 de la FIV n'est pas encore connue à ce jour, néanmoins, nous pensons qu'avec la prise de conscience de l'Union d'étendre le RTE-T aux pays méditerranéens le soutien de projets d'infrastructures portuaires par la FIV est imminent, le développement du RTE-T ne pouvant se faire sans financer la connexion des ports méditerranéens à ses voisins.

B. La pertinence d'un fonds structurel dédié au RTM-T

L'extension du RTE-T aux pays de la rive Sud de la Méditerranée pose d'inévitables problématiques relatives au développement divergent des flux internationaux selon les Etats ainsi que la contribution financière des Etats à ce projet d'extension. Il est donc nécessaire de se pencher sur question du modèle à prendre en considération (1). La question d'un fonds dédié et des contributions financières est au cœur du débat (2).

1. Le modèle du RTE-T étendu à la région méditerranéenne ?

Les Etats signataires à la déclaration de Barcelone se sont engagés dans un processus de coopération en matière de transport en soulignant, d'ailleurs, l'importance du développement des infrastructures permettant un système de transport efficace. C'est d'ailleurs dans le cadre du programme de travail de la déclaration de Barcelone que pour la première fois est consacré une attention au futur réseau transméditerannéen des transports (RTM-T). Selon ce document, le futur réseau doit disposer de couloirs multimodaux à l'image du RTE-T tout en prenant en compte les connexions terrestres sud-sud ou est-ouest et doit surtout être interopérable avec le RTE-T. L'intérêt d'une telle coopération pour les pays méditerranéens est, notamment, de

bénéficier de l'expérience européenne et ainsi élaborer un système de transport actuel permettant de relancer la compétitivité du transport dans leurs pays. Selon le GTMO, l'accent doit précisément être mis sur la création d'un réseau central[790] à l'image du réseau central du RTE-T davantage qu'à l'extension d'infrastructures de transport.

La difficulté qui se pose quant à l'extension du modèle du RTE-T aux pays de la rive Sud de la Méditerranée est la différence d'importance qu'accordent les Etats concernés aux projets nationaux par rapport aux projets d'envergure internationale. Le nombre réduit de flux internationaux dans la région l'atteste. Cette attitude risque donc de freiner l'extension du RTE-T aux pays de la région Sud de la Méditerranée en raison du manque d'interconnexion pouvant supporter l'importance des flux internationaux.

Il est vrai qu'il est tentant d'essayer d'étendre la réussite du RTE-T au RTM-T. Néanmoins, ce n'est pas chose aisée en raison des disparités économiques et des différences de développement dans la région notamment en matière d'infrastructures portuaires. Les ressources propres des Etats sud de la Méditerranée ne suffisent pas à couvrir les besoins. Les pays concernés devront se montrer toutefois capables de mobiliser leurs ressources existantes afin d'attirer l'investissement.

2. L'identification des ressources financières mobilisables

La question de la création d'un fonds dédié au financement du Réseau transméditerranéen de Transport fut soulevée à plusieurs reprises. Alors qu'auparavant, la création d'un réseau clairement défini dans la région ne se justifiait pas car cette question était jugée prématurée, aujourd'hui, dans un contexte de coopération accrue stimulé par de nombreux organes et institutions, la problématique est devenue une priorité. L'étude la plus significative est celle du GTMO 5+5 en juin 2010[791] qui calque l'existence du RTE-T et de son financement à la région méditerranéenne. En 2011, le groupe de travail sur les infrastructures du Forum Euromed

[790] Cf. Annexe 3 relative au réseau central du RTE-T.

[791] Réalisation du Réseau transméditerranéen de Transport : le besoin de lui consacrer un fonds européen, GTMO 5+5.

Transports a réalisé une évaluation du coût de la mise en place des infrastructures envisagées dans le RTM-T. Ce coût estimatif s'élèverait à « *98 milliards d'euros. Pour le réseau transméditerranéen, le coût du réseau central pourrait atteindre les 40,5 milliards d'euros. Ce qui donne un coût annuel pour le réseau central du RTM-T de 2,7 milliards d'euros ».*

La question principale qui se pose est donc la problématique de l'identification des ressources finançant ce fonds (ressources communautaires, nationales et privées). En d'autres termes, quelles sont les ressources financières mobilisables qui prendrait en charge la mise en place du réseau de transport et les projets identifiés comme tel ?

L'étude du GTMO précitée dresse ainsi l'historique du RTE-T et calque le financement du RTM-T sur celui-ci. Ainsi, l'expérience du RTE-T démontre que les réseaux internationaux de transport doivent être essentiellement financés au moyen de fonds nationaux[792] ou de plusieurs Etats lorsqu'il s'agit de projets transfrontaliers.

Doivent donc être engagés pour le financement du RTM-T des fonds nationaux, mais concernant la contribution de l'Union à ce fonds, qu'en est-il ? La contribution européenne au financement du RTM-T doit être envisagée comme une action d'encouragement à l'amélioration du réseau de transport et de ses connexions dans l'ensemble de la région. Sa contribution permettrait de mettre à profit l'expertise de l'Union en matière de transport et de développement durable mais également de bénéficier des retombées économiques que pourrait engendrer une meilleure interconnexion des transports dans cette région. Les systèmes de transport des pays de la rive Sud de la Méditerranée sont en cours de développement et représentent une grande opportunité. En effet, le fait que le réseau soit encore en phase de maturation permet de les développer en utilisant des instruments et des stratégies modernes mis au point par l'Union.

La contribution au financement de ce fonds serait donc fondée sur la coopération et le soutien au pays du Sud. Selon une étude menée par le secrétariat technique du GTMO 5+5 de juin

[792]Réalisation du Réseau transméditerranéen de Transport : le besoin de lui consacrer un fonds européen, GTMO 5+5, juin 2010 : « *À la demande de la Commission européenne, le bureau TINA a examiné en 2008 le processus d'implémentation du RTE-T pendant la période 2004-2005. Cette étude a permis de conclure que les ressources nationales demeurent le principal composant du financement du RTE-T* ».

2013[793]les partenaires méditerranéens de l'Union attendent qu'un pas supplémentaire soit franchi et que soit abordé de façon claire la nécessité de financement des infrastructures de transport méditerranéennes prioritaires à travers la création d'un fonds, -sous forme de don-, pour le financement des infrastructures les plus prioritaires du RTM-T.

Afin d'assurer une certaine cohérence avec le RTE-T l'accès au mécanisme de financement européen devrait être ainsi soumis à des conditions spécifiques :

- Cohérence des projets de transport méditerranéen avec le réseau central (liaison du RTE-T avec les projets de transport RTM-T).
- Réglementation portuaire cohérente (règle de concurrence, réforme de la gouvernance)

Les nouvelles orientations RTE-T du 11 décembre 2013[794] qui définissent les conditions, méthodes et procédures pour l'octroi d'une aide financière de l'Union aux réseaux transeuropéens dans le secteur des infrastructures de transport confirment à nouveau la volonté de l'Union de financer les projets d'interconnexions avec les réseaux d'infrastructures des pays voisins[795] notamment à travers la création d'un mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)[796] dédié principalement à l'amélioration des infrastructures favorisant l'interconnexion du RTE-T doté d'une enveloppe financière de 33 242 259 000 € pour la période 2014-2020. Le MIE permet ainsi le financement des AdM à hauteur de 30% maximum et des conditions

[793] Mise en place d'une stratégie conjointe pour le financement du RTM-T, Secrétariat technique du GTMO 5+5, juin 2013 CETMO.

[794]Règlement (UE) N º 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision nº 661/2010/UE.

[795] Art. 8.1 du règlement (UE) N º 1315/2013 relatif au RTE-T : « L'Union peut soutenir, y compris financièrement, des projets d'intérêt commun afin de relier le réseau transeuropéen de transport aux réseaux d'infrastructure des pays voisins, dans la mesure où ces projets: a) sont raccordés au réseau central aux points de passage des frontières et concernent les infrastructures nécessaires pour assurer des flux de circulation continus, des contrôles frontaliers, la surveillance des frontières et d'autres procédures de contrôles frontaliers; b) assurent la liaison entre le réseau central et les réseaux de transport des pays tiers, en vue de favoriser le renforcement de la croissance économique et de la compétitivité; c) complètent, dans les pays tiers, les infrastructures de transport qui relient des parties du réseau central dans l'Union; d)mettent en œuvre des systèmes de gestion du trafic dans ces pays; e) favorisent le transport maritime et les autoroutes de la mer, sans soutien financier aux ports des pays tiers; f) facilitent le transport par voie navigable avec des pays tiers ».

[796] Règlement (UE) N º 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) nº 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) nº 680/2007 et (CE) nº 67/2010.

favorables sont accordées pour des projets avec les pays tiers[797]. Ce mécanisme s'inscrit ainsi dans la logique européenne de rattacher son réseau de transport aux Etats voisins.

En prenant l'exemple de l'aide de préadhésion (IPA)[798] répondant à un mécanisme de transition pour les pays candidats à l'adhésion qui satisfont aux conditions requises pour les fonds de cohésion, seule la Turquie était éligible. Cette situation illustre les limites du financement de l'Union au profit des Etats tiers méditerranéens. C'est pourquoi, l'idée d'une contribution européenne est fragile et ne doit pas être envisagée sans une contribution des Etats tiers dont la part serait plus importante.

Concernant la contribution privée au financement du RTM-T, le GTMO considère que la participation privée ne doit pas être considérée comme une valeur en elle-même ni une condition préalable pour le financement européen et ce, pour les raisons suivantes : Les projets seront probablement nettement centrés sur les flux et les liens internationaux. Ils comporteront probablement un trafic limité et d'immenses incertitudes concernant les futurs flux de transport. La demande ne sera pas suffisamment robuste pour rassurer les investisseurs privés et, les incertitudes politiques relatives aux projets internationaux seront considérables. L'investissement privé ne doit donc pas être une condition au financement public même s'il est souhaitable.

Lors de la réunion de clôture du programme Meda Mos, le sujet du financement de futurs programmes d'autoroutes de la mer transméditerranéennes a été soulevé. Il est ressorti des projets pilotes que ces derniers n'exigeaient pas de grands investissements pour leur mise en œuvre, la rentabilité étant pratiquement acquise et les consortiums financièrement autonomes. L'assistance dont ces derniers avaient besoin était avant tout technique.

L'audit Meda Mos a conclu à une possible passerelle règlementaire entre l'un des fonds européens dédiés au financement des projets de transport et l'un des fonds dédiés aux projets concernant le voisinage méditerranéen. La combinaison associerait ainsi le programme RTE-T ou le programme Marco Polo d'un côté, au fonds FEMIP ou au fonds FIV d'un autre côté.

[797] Art. 10 du règlement du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, *loc. cit.*
[798] L'ISPA et l'IPA ont établi des lignes directrices très utiles pour la préparation de projets et la gestion des cycles des projets, des stratégies nationales à l'identification de projets, en passant par l'évaluation et la mise en place des projets. Cette expérience pourrait servir de référence en vue de l'établissement de lignes directrices pour la gestion de projets au sein du RTM-T.

La consécration d'un fonds propre au développement du RTM-T apparaît donc indispensable au développement des infrastructures de transport si l'on veut relier les deux réseaux avec cohérence (cohésion règlementaire et infrastructurelle) et bénéficier des retombées économiques que cela engendre. Même si de nombreux projets sont soutenus au sein de l'Union, il manque inéluctablement des moyens financiers aux régions du sud pour accomplir la modernisation nécessaire du RTM-T.

Section 2. Des instruments financiers adaptés aux autoroutes de la mer

Deux programmes européens sont spécialement dédiés au financement européen des AdM[799]. La combinaison de ces instruments financiers avec les ressources issues des fonds structurels ainsi que les aides d'Etat rendent de plus en plus complexe le montage financier auquel doivent avoir recours les armateurs. C'est pourquoi, nous rappellerons les conditions d'octroi de ces subventions en évitant l'écueil exhaustif de ces programmes et nous canaliserons notre étude sur les effets qu'ils ont engendrés en termes de report modal ainsi que de compétitivité (§1). D'autres instruments financiers innovants sont également adaptés au financement des AdM et permettent l'investissement dans les infrastructures mais sont, néanmoins, généralement inutilisés (§2).

§1) Les programmes de financement susceptibles de soutenir les AdM

Le nombre important de programmes de financement rend le travail des armateurs complexe. Leurs montages relèvent parfois de l'ingénierie financière. Tout d'abord, il y a le programme dédié aux AdM « Marco Polo » offrant des subsides de démarrage pour assurer le lancement de services intermodaux spécifiques. Il est indispensable mais insuffisant pour le lancement des AdM (A). Ensuite, parallèlement à ce programme de soutien dédié, il existe des instruments de financement adaptés aux objectifs des AdM. Les infrastructures de transport peuvent être financées par le programme RTE-T qui accorde une place de choix aux AdM, les considérant d'ailleurs comme la partie maritime du RTE-T. Les aides d'Etat sont également indispensables car le financement communautaire des AdM n'intervient que si les Etats membres cofinancent ces projets mais leur articulation avec les programmes financiers dédiés aux AdM reste encore très floue (B).

A. Les programmes Marco Polo dédiés au financement des AdM

[799] Le programme Marco polo II et les orientations RTE-T sont spécialement dédiés au financement des AdM.

Les programmes Marco Polo successifs sont les instruments financiers par excellence des AdM. Ils sont dédiés au développement des AdM. Ces subventions sont indispensables (1) mais insuffisantes en raison du délai imparti des subventions rendant le lancement des AdM plus facile qu'à long terme la viabilité (2).

1. L'octroi des subventions Marco Polo

Depuis 2003, les programmes Marco Polo financent, dans le domaine des services de transport, des projets visant à transférer du fret de la route vers le chemin de fer, la navigation intérieure et le transport maritime à courte distance. Le premier programme Marco Polo (Marco Polo I), doté d'un budget de 102 millions d'euros, a été en vigueur de 2003 à 2006. Le programme Marco Polo II, qui couvre la période 2007- 2013, était doté d'un budget nettement plus élevé de 450 millions d'euros. L'objectif de ce programme était de réduire le trafic international de fret routier et, ainsi, d'améliorer les performances environnementales du transport de marchandises, de réduire la congestion et de renforcer la sécurité routière. Le programme Marco Polo III n'a pas fait l'objet d'une proposition spécifique de règlement de financement pour la période de programmation 2014-2020. Néanmoins dès 2011, la Commission a inclus un cadre général de soutien aux services de transport de fret dans ses propositions relatives aux orientations pour le RTE-T et au MIE[800].

Ces programmes répondent à des actions prioritaires. Quatre types d'actions ont toujours été reconduits au fil des programmes. Les règlements du 24 octobre 2006[801] et le règlement du 16

[800] La Commission européenne a lancé un appel d'offres intitulé "*Fact-finding study in support of the development of an EU strategy for freight transport logistics*" pour une mission d'étude afin de soutenir le développement d'une stratégie européenne pour le transport de marchandises écologique. Le lot n°4 de l'appel d'offres se penche particulièrement sur l'identification et l'analyse des options politiques convenables, ainsi que leurs impacts afin de soutenir la continuation de MARCO POLO au-delà de 2013.

[801] Règlement (CE) n° 1692/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2006, établissant le deuxième programme Marco Polo pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II), et abrogeant le règlement (CE) n° 1382/2003.

septembre 2009 modifiant le règlement précité[802] ont défini les projets de financement selon leurs objectifs ; Il est donc question de financer :

- Les *actions à effet catalyseur*, c'est à dire celles qui visent à lutter contre les obstacles structurels significatifs qui empêchent un fonctionnement satisfaisant du secteur des transports (formalités administratives – guichet unique). Ces actions visent des projets innovants ayant pour objet l'amélioration de l'ensemble de la chaine intermodale.

- Les *actions de transfert modal* qui ont pour objectif de transférer du fret de la route vers le transport ferroviaire, la navigation intérieure et le transport maritime à courte distance, ou vers une combinaison de ces modes de transport. Ces actions doivent donc transférer du trafic routier de fret et doivent être, dans la mesure du possible, quantifiables en tonnes kilomètres.

- Nouvellement introduites par le programme Marco Polo II, les actions en faveur des *AdM* qui promeuvent le transfert modal par la mise en place d'un service porte à porte permettant de transférer le fret routier de longue distance vers une combinaison de transport maritime à courte distance et d'autres modes de transport[803].

- Les actions dont l'objectif est d'*éviter du trafic routier de fret*. L'objectif n'étant pas de transférer le fret routier mais d'aboutir à des trajets plus courts avec des coefficients de remplissage plus importants, à des flux de déchets réduits, ou à tout autre effet conduisant à une réduction significative du trafic routier de marchandises.

[802] Règlement (CE) n° 923/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1692/2006 établissant le deuxième programme Marco Polo pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II). JO L 266, 9.10.2009, p. 1–10.

[803] Sont considérées par le règlement Marco Polo II les actions *« novatrices visant à transférer de manière directe du fret de la route vers le transport maritime à courte distance ou vers une combinaison du transport maritime à courte distance avec d'autres modes de transport où les parcours routiers sont aussi courts que possible; les actions de ce type peuvent inclure la modification ou la création des infrastructures auxiliaires nécessaires à la mise en œuvre d'un service de transport maritime intermodal de très grands volumes et à haute fréquence, comprenant, de préférence, l'utilisation des modes de transport les plus écologiques, tels que la navigation intérieure et le transport ferroviaire, pour le transport de marchandises dans l'hinterland et les services porte à porte intégrés. Si possible, les ressources des régions ultrapériphériques devraient également être intégrées ».*

- Les *actions d'apprentissage en commun* qui visent à renforcer les connaissances dans le secteur de la logistique du transport.

Les subventions issues du programme Marco Polo soutiennent donc les services de transport présentant un effet catalyseur, un report modal et celles directement liées à un service d'AdM. Elles soutiennent seulement les projets concernant les services de transport de fret. Néanmoins, les services mixtes de passagers et de fret et les services rouliers peuvent obtenir des aides. Le budget du programme Marco Polo II s'élevait à 450 millions d'euros sur lesquels seulement 77,8 millions d'euros (soit 25 % du budget disponible) ont été affectés, principalement sous la forme d'avances, fin 2012. Une part importante du financement est restée inutilisée et n'a pas contribué à la réalisation des objectifs généraux fixés par le programme. Les pays tiers ayant une frontière commune avec l'Union ou avec un littoral sur une mer fermée ou semi-fermée voisine peuvent nouvellement bénéficier du programme Marco Polo II. Sont naturellement éligibles les entreprises privées des Etats membres.

La subvention peut s'étaler sur cinq années au maximum et s'interrompt dès que la ligne a atteint son équilibre budgétaire. Elle ne couvre que les risques de démarrage d'une ligne maritime jusqu'à 35 % des coûts d'exploitation. Toutefois, le règlement du 16 septembre 2009 relatif au programme Marco Polo II[804] autorise des prolongations exceptionnelles de la durée maximale des subventions si la mise en route du projet a subi des retards.

L'originalité de cette subvention est qu'elle intervient a posteriori du projet concrétisé. Tout d'abord, la compagnie devra justifier d'une perte d'exploitation sur le service assuré lors de son démarrage. Ensuite, elle devra démontrer que le report modal du trafic routier de fret est conforme aux objectifs qu'elle a présenté à la Commission. C'est l'agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation qui est en charge de la gestion opérationnelle complète du programme Marco Polo. Celle-ci vérifie que le transfert modal se fait de la route vers la mer et non de la mer vers la mer. Si ces conditions sont remplies, l'aide apportée sera calculée au prorata des volumes réellement transportés et n'interviendra que postérieurement au projet

804

démarré. Les subventions sont calculées sur la base de 2 euros par tranche de 500 tonnes-kilomètres de fret retirés des routes par le projet, ou 2 euros pour 25 véhicules-kilomètres. Il reste toutefois à noter que si les objectifs ne sont pas atteints et les délais ne sont pas respectés l'Union subventionne les volumes effectivement transférés.

S'agissant des projets présentés en 2007, seul un projet d'autoroute de la mer fut financé à hauteur de 6.800.000 euros sur la base d'un euros pour cinq cents tonnes de kilomètres transférées pour un projet dont le coût total s'élève à 90 millions d'euros. Il s'agit de la ligne régulière RoRo entre Zeebruge et Bilbao issue du partenariat entre les bureaux belges, espagnols et néerlandais de la société TRANSFENICA. Trois fois par semaine, le navire relie Portsmouth à Bilbao (deux touchées) et Santander (une escale), avec un passage le lundi matin par Roscoff. L'objectif de report modal de la route vers la mer est fixé à 2 milliards de tonne/Km. Les bénéfices environnementaux sur les coûts externes sont estimés à 58.5 millions d'euros. En 2013, La ligne maritime Saint-Nazaire-Montoir /Gijon qui fut arrêtée presque simultanément à la fin des subventions Marco Polo a été remplacée par la ligne Saint-Nazaire -Montoir /Vigo, laquelle bénéficiera d'une aide financière de 3,5 millions d'euros afin d'améliorer l'interface des deux terminaux maritimes et de permettre la construction d'un poste roulier à Saint-Nazaire.

2. L'insuffisance des subventions Marco Polo

Il est notable de constater que le programme Marco Polo II, au titre du volet « Autoroutes de la mer », n'a financé qu'une seule AdM. Cela reste donc largement insuffisant par rapport au budget total du programme Marco Polo II. En réalité, les lignes budgétaires portent d'avantage sur des lignes maritimes que sur des AdM à proprement dites[805]. C'est d'ailleurs en partie pour cela que la subvention fut réévaluée de 1 à 2 euros par le règlement du 16 septembre 2009

[805] L'avantage d'une labellisation AdM permettrait de qualifier les lignes maritimes concernées d'AdM et ainsi de lever de nouvelles niches budgétaires.

modifiant donc les conditions d'octroi au titre du programme Marco Polo II.

De nombreux projets sont présentés mais très peu de projets sont retenus.

Prenons l'exemple des appels à projet de l'année 2009. Plusieurs dossiers portant sur le volet « transfert modal » et « autoroute de la mer » ont été déposés. Soixante-dix projets ont été déposés dont 16 maritimes (5 autoroutes de la mer), 4 combinés maritime/fluvial et 2 combinés maritime/ferroviaire. Seule la ligne Zeebruge-Bilbao fut retenue et le budget ne fut que partiellement distribué.

Comme le souligne le rapport d'Henri de RICHEMONT sur les AdM, *« l'intégralité du budget prévu n'est pas utilisé faute de projets de qualité et ce qui n'est pas dépensé est rétrocédé au budget communautaire général* »[806]. De plus, les objectifs de report modal du programme Marco Polo sont inadaptés à la réalité économique et aux besoins du marché[807]. Les opérateurs qui ont bénéficié des subventions Marco Polo II n'ont réalisé que 64% de leurs objectifs en matière de transfert modal voulu par le programme. Quoiqu'il en soit, même si les objectifs de report modal ne sont pas atteints, les subventions se basent heureusement sur les résultats réellement obtenus. Ainsi, la subvention est proportionnelle à l'effort fourni, elle n'est donc pas dénuée de sens. Seul les objectifs semblent inadaptés et lancent ainsi un discrédit sur le réalisme de la Commission mais n'entrave pas, néanmoins, l'efficacité de la subvention puisqu'elle est proportionnelle aux résultats.

Malgré la réussite relative du programme Marco Polo, la Cour des comptes européenne a fortement condamné le programme lancé en 2003, remettant en cause son utilité et demandant sa suppression[808]. La Cour a constaté que les programmes étaient inefficaces dans la mesure où ils n'atteignaient pas leurs objectifs en termes de réalisation (alors que de notre point de vue les

[806] Rapport au secrétaire d'Etat chargé des transports : Autoroutes de la mer, Etats des lieux et propositions concrètes. Henri de RICHEMONT, juillet 2009.
[807] « *Une évaluation externe des résultats du programme Marco Polo a estimé que ce programme ne réaliserait pas ses objectifs en ce qui concerne le transfert modal et a émis certaines recommandations en vue d'en améliorer l'efficacité*», Règlement (CE) n° 923/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1692/2006 établissant le deuxième programme Marco Polo pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises.
[808] Rapport spécial n° 3 de juin 2013 de la Cour des Comptes : « *Les programmes Marco Polo ont-ils contribué efficacement au transfert du trafic routier vers d'autres modes de transport* ? ».

objectifs sont irréalistes) et où ils n'avaient qu'une incidence limitée sur le transfert modal du fret routier et où il n'existe pas de données permettant de déterminer les avantages escomptés en ce qui concerne la diminution de l'incidence du transport de marchandises sur l'environnement ainsi que la réduction de la congestion et l'amélioration de la sécurité routière.

Nous ne rejoignons cependant pas l'analyse de la Cour des Comptes car les objectifs de report modal ont montré, certes, qu'ils n'étaient pas atteints mais ont toutefois permis le report modal d'environ 65% des objectifs initiaux. Lors du rapport, les chiffres n'étaient pas encore tombés, or, aujourd'hui la ligne Zeebruge-Bilbao affiche un report modal de la route vers la mer de 2 milliards de tonne/Km. Les bénéfices environnementaux sur les coûts externes sont estimés à 58.5 millions d'euros.

D'ailleurs, la lisibilité des résultats obtenus par une AdM relevant des coûts externes environnementaux et sociaux économiques est désormais possible grâce à la feuille de calcul Marco Polo II[809]. Nous avions constaté qu'il est un exercice périlleux de quantifier le report modal et qu'aucun instrument ne permettait son calcul. Le programme a mis à disposition des opérateurs un instrument fort remarquable aujourd'hui indispensable.

B. Les programmes de financement adaptés aux autoroutes de la mer

Parallèlement aux programmes Marco Polo spécialement dédiés au développement du concept d'AdM, le Mécanisme d'Interconnexion pour l'Europe soutenant le RTE-T, à l'intérieur duquel nous retrouvons les AdM (1), ainsi que les subventions nationales cofinançant des projets dans le secteur du transport maritime participent également au soutien financier des projets dans le secteur des transports et peuvent à ce titre contribuer à la réussite du concept d'AdM (2).

[809] La feuille de calcul Marco Polo est un tableau qui permet la comparaison de coûts externes théoriques relatif aux facteurs environnementaux et socio-économiques. Le résultat permet d'évaluer en tonne-kilomètre la solution du tout routier et la solution du transport multimodal.

1. Le Mécanisme d'Interconnexion en Europe au soutien des AdM

Les AdM sont la partie maritime du RTE-T financée par l'Union et les Etats membres. Alors que les fonds structurels sont essentiellement consacrés à la construction d'infrastructures, le budget du RTE-T est davantage utilisé pour financer des études de planification ainsi que des actions horizontales prioritaires.

Le Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe est issu d'une grande réforme qui a été instaurée pour renouveler le réseau transeuropéen en 2013.

Progressivement, les orientations du RTE-T ont élargi leur domaine d'action. Un bref tour d'horizon chronologique du RTE-T est indispensable afin de comprendre la démarche que cette programmation poursuit actuellement. C'est initialement le Conseil européen d'Essen du 9 et 10 décembre 1994 qui adopta une liste de quatorze projets spécifiques. Deux actes régissent le RTE-T à cette époque : le règlement pour l'octroi d'un concours financier dans le domaine des réseaux transeuropéens[810] ainsi que les orientations du RTE-T par le Parlement européen[811]. Le taux de financement maximal des projets s'élevait alors à 10%.

Ce n'est qu'en 2001 que les infrastructures portuaires sont inscrites en tant que projets prioritaires[812] mais il a fallu attendre la décision du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004[813] pour découvrir la liste de trente projets prioritaires dont notamment les AdM au numéro 21. Un article (12 bis) fut consacré aux AdM. Quatre corridors[814] sont retenus au titre du projet d'AdM :

[810]Règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil, du 18 septembre 1995, déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens, modifiée par le Règlement (CE) n° 807/2004 du Parlement européen et du Conseil, (JO L 143 du 30.4.2004, p. 46.)

[811] Décision n° 1692/96/CE du Parlement Européen et du Conseil, du 23 juillet 1996, sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, modifiée par la décision n° 884/2004/CE, JO L 201 du 7.6.2004, p. 1.

[812] Décision n°1346/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 modifiant la décision n° 1692/96/CE en ce qui concerne les ports maritimes, les ports de navigation intérieure et les terminaux intermodaux ainsi que le projet n° 8 à l'annexe III, Journal officiel n° L 185 du 06/07/2001 p. 0001 – 0036.

[813] Décision n°884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, JO L201 du 7 juin 2004, p.1.

[814] Cf. Glossaire.

l'autoroute de la mer Baltique, l'autoroute de la mer de l'Europe de l'Ouest, l'autoroute de la mer de l'Europe du Sud-Est, l'autoroute de la mer de l'Europe du Sud-Ouest.

Le nouveau programme de 2004 est refondu afin de prendre en compte les propositions des Etats, l'élargissement de l'Union et l'augmentation du plafond d'investissement de 10 à 20%.

Actuellement, ce sont les règlements du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatifs aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport[815] et celui établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe[816] qui régissent le RTE-T et ses instruments financiers.

C'est l'article 21 du règlement RTE-T précité qui liste les composantes des AdM. Cette nouvelle définition intègre les autoroutes de la mer dans le réseau central des RTE-T comme lien avec le réseau global. Elles sont d'ailleurs considérées comme « *la partie maritime du RTE-T*». Cette notion de partie maritime est très large, est-ce à dire que toutes les formes de liaisons maritimes favorisant les flux de marchandises sont considérées comme des AdM et que le concept de 2004 encadrant plus strictement la notion est abandonnée ? Quoiqu'il en soit la notion de « partie maritime » employée par l'Union laisse présager la qualification d'AdM au profit de nombreux services et infrastructures.

De plus, sont des composantes des AdM les mécanismes qui améliorent l'accessibilité et l'intégration des infrastructures intelligentes, l'aide au démarrage et le soutien à l'intégration de technologies innovantes à bord des navires. La notion d'innovation est donc omniprésente dans le cadre réglementaire de 2014 conformément à la stratégie de Lisbonne.

Selon l'article 21 du règlement relatif aux orientations du RTE-T du 11 décembre 2013, les projets d'intérêt commun du réseau transeuropéen relatifs aux autoroutes de la mer sont proposés par au moins deux États membres. L'intérêt d'une telle qualification est la priorité et

[815] Règlement (UE) 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n ° 661/2010/UE.
[816] Règlements (UE) 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement(UE)n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n°680/207 et (CE) n°67/2010.

le financement qui leurs seront accordés. Le texte fixe donc les critères de sélection des projets.

Afin d'être subventionnées par le MIE les AdM doivent comprendre:

- « *un lien maritime et ses connexions avec l'arrière-pays au sein du réseau central entre deux ports, ou plus, du réseau central ou*

- *un lien maritime et ses connexions avec l'arrière-pays entre un port du réseau central et des ports du réseau global, en mettant l'accent sur les connexions des ports du réseau global et central avec l'arrière-pays* ».

Ces conditions sont relativement restrictives en ce qu'elles visent exclusivement les ports du réseau central et les ports du réseau global. C'est pourquoi, la réglementation intègre également la possibilité de reconnaître comme projet d'intérêt commun :

- « *Des activités offrant des avantages plus larges et qui ne sont pas liées à des ports particuliers, telles que les services et les actions visant à faciliter la mobilité des personnes et des marchandises ;*
- *des activités visant l'amélioration des performances environnementales ;*
- *des activités assurant la navigabilité tout au long de l'année ;*
- *des opérations de dragage ;*
- *des postes d'alimentation en carburants alternatifs ;*
- *l'optimisation des processus ;*
- *des procédures et de la composante humaine ;*
- *des plateformes TIC et des systèmes d'information, y compris des systèmes de gestion du trafic et des systèmes électroniques de notification*».

Le soutien financier apporté par le MIE sera donc réservé aux projets d'intérêt commun visant à supprimer les goulets d'étranglement, à établir les liaisons manquantes et, en particulier, à améliorer les tronçons transfrontaliers et à garantir des systèmes de transport durables.

Une condition supplémentaire est nécessaire afin que les projets de service des AdM soient reconnus d'intérêt commun :

- Ils doivent présenter une valeur ajoutée européenne[817]. En l'espèce, les retombées économiques d'un service d'AdM doivent avoir des répercussions positives dans un autre domaine.

- Ils doivent permettre un effet de levier eu égard au concours de l'Union[818] : En l'espèce, lorsque l'investissement global excède le montant de la contribution communautaire selon des indicateurs préalablement définis.

Les financements issus du budget consacré au RTE-T peuvent prendre différentes formes. Ils peuvent cofinancer des études, octroyer des garanties d'emprunt, des bonifications d'intérêts, des aides directes. Des programmes pluriannuels de financement sont réalisés afin de programmer les dépenses et une phase pilote est observée jusqu'en 2015.

Prenons l'exemple du programme pluriannuel de 2013, cinq appels à proposition furent lancés mettant à disposition 320 millions d'euros d'aides. La Commission européenne a sélectionné un total de 106 projets en vue d'améliorer les infrastructures de transport du RTE-T[819]. Les fonds alloués par l'Union aux 52 projets sélectionnés lors de l'appel pluriannuel de 2013 et aux 54 projets sélectionnés lors de l'appel annuel de 2013 permettront d'accélérer l'achèvement du réseau RTE-T et d'étudier des moyens innovants de réduire l'empreinte carbone du secteur des transports. L'appel du programme pluriannuel 2013 prévoyait une enveloppe de 230 millions d'euros, destinée à 52 projets dont 15 projets d'AdM d'une enveloppe de 78,10 millions d'euros.

[817] Le règlement (UE) 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport précise d'ailleurs que les projets transfrontaliers sont prioritaires et sont présumés à valeur ajoutée européenne même si leurs effets économiques directs sont moins marqués par rapport à ceux de projets purement nationaux.
[818] Lorsque la rentabilité économique de l'activité d'un service d'AdM est supérieure au coût de l'endettement, l'effet de levier est positif.
[819] Décision d'exécution de la Commission du 21 mars 2013 établissant un programme de travail pluriannuel pour l'octroi en 2013 de subventions dans le domaine du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) pour la période 2007-2013 du 21 mars 2013 c(2013) 1675.

Le règlement MIE régissant les conditions d'octroi financier du RTE-T mise sur des projets innovants et de hautes performances qui contribuent à l'intégration et à l'interconnexion de l'Union. Le règlement vise à accélérer les investissements tant du secteur public que du secteur privé. Les taux de financement du MIE sont énoncés par le règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Le degré de financement varie selon les projets. Selon l'article 9 du règlement MIE, le montant du concours financier de l'Union dans le secteur des transports ne dépasse pas en ce qui concerne[820] :

-les subventions pour des études, 50 % des coûts éligibles.
-les subventions pour des travaux :

- 30% pour des actions relatives aux goulets d'étranglement des coûts éligibles.
- 40 % pour des actions relatives aux tronçons transfrontaliers des coûts éligibles.
- 20 % pour des actions soutenant les nouvelles technologies et l'innovation pour tous les modes de transport des coûts éligibles.
- 30 % pour des actions en soutien au développement des autoroutes de la mer des coûts éligibles.

La réforme budgétaire du RTE-T avec l'instauration du MIE a donc entraîné une modification majeure des instruments financiers dont dispose l'Union. Ainsi, deux instruments relevant du MIE ont pour objectif de faciliter, pour les projets d'infrastructures, l'accès au financement des projets en utilisant le concours financier de l'Union comme effet de levier. Ces instruments fournissent aux promoteurs (porteurs de projets) dans le domaine des infrastructures un panel d'outils financiers.

[820] L'emploi des aides est contrôlé par l'Union et lorsque des irrégularités sont constatées, la communauté peut procéder à la récupération des montants indûment versés et, le cas échéant, à l'application de sanctions administratives et financières effectives, proportionnées et dissuasives.

Il est désormais possible de combiner les financements au titre de l'instrument de prêt et de fonds propres avec d'autres formes de contribution budgétaire, (sous réserve des règles fixées dans le règlement Euratom 966/2012[821] et de toutes bases juridiques pertinentes) notamment, avec d'autres volets du MIE et d'autres instruments, programmes et lignes budgétaires du budget de l'Union ainsi qu'avec des aides d'Etat.

La nouvelle politique RTE-T qui réalise la mise en œuvre du réseau central et du réseau global sélectionnera des projets en fonction de la valeur ajoutée européenne en recourant à une analyse coûts-avantages socio-économiques. Ces nouveaux critères ont pour objectif de relancer la compétitivité européenne et de permettre la sélection de projets innovants. Toutefois, nous avons constaté que les enveloppes budgétaires n'étaient pas intégralement redistribuées en raison du manque de qualité des projets proposés. Quid d'une augmentation des critères de sélection des projets au profit de retombées économiques communautaires ?

En réalité, le risque de sélection d'un projet sur la base de la compétitivité européenne peut entraîner l'éviction des projets de petite ampleur ayant des retombées économiques nationales.

Quoiqu'il en soit la combinaison des différents instruments communautaires n'est pas aisée et il convient de résumer les possibilités offertes aux opérateurs qui se lanceraient dans le financement des AdM.

Lorsqu'il s'agit du financement d'un élément d'infrastructure ou d'équipement issu du programme RTE-T, il ne peut pas l'être au titre du programme Marco Polo, ni des fonds régionaux. Une aide d'Etat reste néanmoins possible. Le financement du RTE-T ne couvrira que 20% maximum des coûts du projet (50% maximum pour les études).

Concernant le financement de services au titre du programme Marco Polo, il ne peut pas l'être par le règlement RTE-T ni les fonds régionaux, l'octroi d'une aide d'État complémentaire étant possible à hauteur de 35% au maximum des coûts éligibles des actions à effet catalyseur.

[821] Règlement (UE, EURATOM) N° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil

2. Le cofinancement indispensable des aides d'Etat au lancement d'autoroutes maritimes

En principe interdites, les aides d'Etat sont parfois admises par les instances européennes lors des contributions européennes comme par exemple dans le cadre du financement du RTE-T.

Largement utilisées par les Etats et les armateurs, elles sont strictement encadrées par l'Union et font l'objet d'une règlementation particulière dans le secteur du transport maritime. Les aides d'Etat sont notamment régies par le droit de la concurrence. Elles sont en principe prohibées en vertu de l'article 107 du TFUE qui dispose que : « *sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».* L'aide d'État doit respecter quatre critères cumulatifs pour être qualifiée comme telle : - Elle doit être accordée par l'État ou au moyen de fonds publics - favoriser certaines entreprises ou certaines productions - accorder un avantage économique aux entreprises bénéficiaires - fausser ou menacer de fausser la concurrence et influencer les échanges entre États membres.

Néanmoins, des dérogations sont accordées en vertu d'un strict encadrement communautaire permettant de garantir que les conditions de concurrence sont équivalentes pour l'ensemble des entreprises opérant au sein du marché intérieur. En effet, le traité autorise, par dérogation, certains types d'aides d'Etat en raison de la destination finale de ces dernières. Ainsi, selon l'article 107-3 c) du Traité, sont compatibles avec le marché intérieur « *les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».* Peuvent donc être jugées licites par l'Union les aides d'Etat sectorielles.

Actuellement, c'est la Communication de la Commission relative aux orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime[822] qui régit les critères sur la base desquels les aides d'Etat au transport maritime seront approuvés par la Commission. D'ailleurs,

[822]Communication de la Commission C (2004) 43 - Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, JO n° C 013 du 17/01/2004 p. 0003 – 0012.

cette dernière rappelle l'obligation de transparence des aides d'Etats et de la nécessité qu'elles soient compatibles avec le marché commun ou considérées comme compatibles. Ces critères sont librement appréciés par la Commission européenne à qui revient également le contrôle de la compatibilité des aides avec le marché commun.

Parallèlement aux aides d'Etat relatives aux infrastructures de transport, notamment les aides à la construction navale et les aides aux ports maritimes assujetties au régime communautaire applicable aux entreprises publiques qui permettent d'offrir des possibilités de financements indirectes aux AdM, la Commission a dégagé des règles relatives aux aides d'Etat directes venant soutenir les services d'AdM. Cette situation constitue donc un nouvel encadrement juridique des AdM qui paraît, somme toute, cohérent puisque les subventions communautaires ne peuvent être autorisées qu'à condition que survienne le soutien des Etats membres. Plus précisément, les aides d'Etat relatives au lancement des AdM ont fait l'objet d'une réglementation spécifique et c'est la communication de la Commission relative aux orientations sur les aides d'État complétant le financement communautaire pour le lancement des AdM du 12 décembre 2008 qui dégagea, pour la première fois, une réglementation spécifique aux AdM[823].

Les aides au lancement des AdM revêtent un caractère temporaire et sont donc soumises au délai de trois ans. Au delà de ce délai, le projet doit être commercialement viable. Ce qui en pratique n'est quasiment jamais le cas. Toutefois, des délais supplémentaires peuvent être accordés, notamment pendant cette période de crise financière que traverse l'Europe (cf. infra l'exemple de la subvention italienne au profit des transporteurs routiers). L'aide octroyée est plafonnée à 30% des coûts d'exploitation du service en question et/ou 10% des équipements de transbordement même en cas de cumul avec les aides communautaires. Le projet doit avoir pour objectif le transfert modal de la terre vers la mer. De plus, même si l'aide concernée profite à plusieurs armateurs, seulement une ligne maritime peut faire l'objet d'un financement par les Etats membres. Conformément aux règles communautaires applicables en matière d'aides d'Etat, le projet doit répondre à un appel d'offre et être notifié à la Commission.

[823] Communication de la Commission fournissant des orientations sur les aides d'État complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer du 12.12.2008. C2008/317/08, JO C 317, du 12.12.2008, p. 10–12.

Prenons l'exemple de l'aide financière de l'Italie prise sous la forme de subventions accordées aux transporteurs routiers qui utiliseraient un service d'AdM pour laquelle la Commission a rendu une décision en date du 17 juillet 2013[824]. En l'espèce, l'Italie requiert de la Commission un délai de prolongation de l'aide d'une année. L'étude de la Commission révélait une différence de 133,21 euros entre les coûts externes d'un trajet terrestre en pleine charge et un trajet maritime. Cette différence constitue la subvention qui serait accordée aux transporteurs routiers qui emploieraient une AdM. De plus, il est accordé une subvention aux transporteurs routiers effectuant plus de 1600 liaisons maritimes par an. La commission a considéré que cette subvention leurs accordait un bénéfice sous forme d'avantages indirects et constituait alors une aide d'Etat au sens de l'article 107 paragraphe 1du TFUE et que la modification du régime par sa prolongation d'un an est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c) du TFUE.

L'articulation des aides d'Etat avec les instruments financiers soutenant les AdM est un exercice assez complexe. Concernant l'articulation du financement communautaire issu du RTE-T avec les aides d'état au transport maritime, celle-ci n'est pas réellement claire et relève parfois de l'ingénierie financière pour les armateurs[825]. Les porteurs de projets ont d'ailleurs informé la Commission de cet imbroglio réglementaire. Ces difficultés ont donc motivé le Vade-mecum relatif à l'appel à propositions RTE-T 2005 du 28 février 2005 qui permit d'y voir plus clair. Néanmoins, c'est véritablement la communication de la Commission relative aux orientations sur les aides d'État complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer du 11 décembre 2008[826] qui vient lever les difficultés d'interprétation des opérateurs maritimes relatives à la combinaison des subventions européennes, en l'espèce, Marco Polo II et le RTE-T avec les subventions nationales. A travers cette communication, la Commission harmonise, les taux de plafonnement des aides en opérant une distinction entre les aides au démarrage et les aides à l'investissement. Concernant les aides au démarrage, le taux de plafonnement est relevé à 35% des coûts sur une durée de cinq ans

[824]Décision de la Commission du 17 juillet 2013 concernant l'aide d'état SA.33412 (12/C) (ex 11/N), notifiée sous le numéro C(2013) 4392, (2013/487/UE).
[825] GALLAIS A. : Note de Synthèse ISEMAR N°97: « Le financement du lancement des lignes de cabotage maritime » septembre 2007.
[826] Communication de la Commission fournissant des orientations sur les aides d'Etat complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer du 11.12.2008 C(2008) 7713 final.

tant pour les aides issues du programme Marco Polo que pour les aides d'Etat à condition que celle-ci soit un complément de l'aide Marco Polo. Ainsi, le taux de plafonnement des aides d'Etat est relevé de 30 à 35% à la condition que des subventions européennes soient sollicitées et qu'elles n'aient pas excédé ce taux. Concernant les aides à l'investissement, le taux de plafonnement est de 30% en complément du financement RTE-T sur deux années.

§2) Vers de nouveaux mécanismes susceptibles de financer les AdM

Comme nous l'avons vu précédemment, le financement des lignes maritimes doit nécessairement compter sur les subventions publiques, mais pas seulement. Le cofinancement des AdM par des fonds privés est le principe, il est indispensable et constitue l'apport majeur des fonds nécessaires au lancement d'une AdM. La difficulté d'accéder aux financements communautaires, notamment, en raison des procédures toujours plus sélectives des projets par l'Union imposant à chaque programmation de nouveaux critères comme la viabilité économique et ce dans un délai très court ainsi que le caractère novateur du projet, exige de réfléchir sur les autres possibilités de financement auxquelles les opérateurs sont susceptibles de faire appel.

Le lancement d'une AdM entraîne une prise de risque pour les opérateurs ainsi que pour les investisseurs privés. La mutualisation des risques bancaires est un mécanisme intéressant qui permet de démultiplier le risque économique d'une activité (A). L'initiative d'emprunts obligataires de la Commission constitue également un outil permettant de relancer la compétitivité dans le secteur des transports. Les compagnies maritimes en charge des AdM pouvant en bénéficier, les emprunts obligataires peuvent alors constituer un excellent moyen de lever des fonds pour le lancement d'une AdM (B).

A. La mutualisation des risques bancaires liés au démarrage d'une AdM

Le partage des risques financiers d'un projet sur plusieurs interlocuteurs à travers le mécanisme du partenariat public-privé PPP (1) ou des consortiums et syndicats bancaires (2) permet de démultiplier les risques financiers qui pèsent sur une activité et d'inciter alors l'investissement dans des projets dont la viabilité économique n'est pas toujours certaine comme c'est le cas pour les AdM.

1. Le partenariat public-privé, un outil difficilement applicable aux AdM

Le PPP[827] est un contrat à long terme entre le secteur public et le secteur privé qui se distingue du marché public et qui présente l'avantage de démultiplier les risques d'une activité. Il permet le transfert d'un équipement ou d'un service au secteur privé, le partenaire pouvant avoir la tâche de l'exploitation. En contrepartie de l'investissement du partenaire privé, ce dernier peut recevoir une redevance des utilisateurs du service. Si la qualité de Service d'Intérêt Economique Général (SIEG) était reconnue au profit des services d'AdM comme de nombreux auteurs l'ont ainsi évoqué[828], un PPP pourrait ainsi être mis en place afin de les soutenir.

Les autorités publiques des Etats membres ont souvent recours à des montages de PPP pour réaliser des projets d'infrastructure, notamment dans le secteur du transport. Sur le plan européen, il a été reconnu que le recours au PPP pouvait contribuer à la réalisation des RTE-T. Le cofinancement public peut être d'origine communautaire, issu du FEDER, du Fonds de cohésion et du MIE ou étatique. Dans le cadre du PPP, le financement du projet est en partie assumé par le secteur privé. La répartition des rôles entre le secteur privé et public s'opère la plupart du temps de la manière suivante[829] :

- Le rôle du partenaire économique privé est important, il participe à différents stades du projet de conception à la réalisation et à la mise en œuvre et au financement.

[827] Au sens large, ce mode inclut à la fois les concessions, les contrats de partenariat (concessions à risques partagés) et les partenariats public-privés (PPP).
[828] GALLAIS-BOUCHET A., *Les autoroutes de la mer et le droit de l'Union européenne*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 2013 et Rapport DE RICHEMONT H. : « Autoroutes de la mer, états des lieux et propositions concrètes », 07.07.2009.
[829] Sur les PPP, voir le Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions du 20 avril 2004 COM(2004) 327 final.

- Le partenaire public se concentre essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix, et assure le contrôle du respect de ces objectifs.

Les PPP sont régis par la réglementation des Etats membres[830] mais il n'en demeure pas moins que le droit communautaire, même s'il ne prévoit pas de régime spécifique, considère que tout acte par lequel une entité publique confie la prestation d'une activité économique à un tiers est à examiner à la lumière des règles et principes découlant du Traité, notamment en matière de liberté d'établissement (art. 43 du TCE) et de libre prestation de services (article 49 du TCE). En outre, dans certains secteurs, et notamment dans le secteur des transports, la mise en place d'un PPP peut être soumise à une législation sectorielle spécifique[831].

De nombreuses conditions sont exigées afin d'avoir recours au PPP dans le domaine du RTE-T. Analysons les conditions exigibles au cas d'espèce des AdM :

Tout d'abord, le projet financé doit répondre à une définition claire. En l'espèce, cette condition ne pose pas de problème, le service des AdM est désormais clairement défini par la réglementation européenne, il n'est pas difficile de le qualifier en précisant les objectifs qu'il poursuit.

De plus, le projet doit prévoir un partage des risques clair et précis et doit dégager des revenus dans un délai raisonnable. Cette dernière condition, inévitable malgré tout et qui se retrouve dans de nombreux programmes de financement comme Marco Polo, et le RTE-T est, par expérience de l'AdM Toulon – Citavecchia[832] notamment, difficile à respecter du fait des variations économiques que les compagnies maritimes ne peuvent maîtriser à long terme.

Ensuite, il doit exister une parfaite transparence des coûts, des conditions de concession et d'exploitation. En réalité, cette mesure impose au partenaire privé qu'il ne soit pas face à des

[830] Les PPP sont régis en France par la loi SAPIN n° 93-122 du 29 janvier 1993, pour les délégations de service public, par l'ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004 pour ce qui concerne les contrat de partenariat.
[831] Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des Etats membres.
[832] La ligne Toulon-Citavecchia mise en service en 2005 jusqu'en 2008 fut arrêtée en raison du manque de demande, de l'augmentation du prix du carburant et de la crise économique. Un aléa économique que le PPP refuse.

surcoûts d'exploitation que le secteur public n'aurait pas évalué lors de son choix. Or, c'est ici que les conditions du PPP sont difficilement applicables aux AdM. En effet, nous avons vu précédemment que les compagnies maritimes sont régulièrement confrontées à la gestion d'une exploitation à perte. Cette situation rend donc imprévisible le coût de l'exploitation d'une AdM à ses débuts. Cette condition rend le PPP en matière de RTE-T difficilement applicable aux AdM même si celle-ci prend la qualité de SIEG.

Néanmoins, même si le mécanisme du PPP n'est pas facilement applicable aux AdM, la volonté politique persiste à développer ce mode de financement. Ainsi, selon le rapport du Conseil économique et social français de 2006 de Monsieur ROSE relatif aux nouvelles dynamiques pour le transport intermodal, les « *partenariats PPP pour la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure doivent être encouragés au regard des gages de confiance qu'ils présentent* ». En effet, le PPP présente l'avantage de concentrer les efforts financiers sur des projets en nombre restreint et viables et de contribuer à la mise en cohérence des projets de construction de plateformes multimodales indispensables au développement de l'intermodalité et donc des AdM. De plus, même si les conditions d'application du PPP ne sont pas adaptées au RTE-T, la volonté politique de l'Union y voit un instrument financier incontournable. A ce titre, dans le cadre de l'Initiative pour la Croissance, le Conseil européen approuva des mesures visant à accroître les investissements pour les infrastructures du RTE-T, notamment par la mise en place de montages de PPP[833].

[833] Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003.

2. Le partage des risques par les institutions bancaires privées

Outre les institutions bancaires communautaires assurant des prêts et garanties (BEI, FEI, FEMIP), les banques privées (commerciales, hypothécaires ou d'investissement) ont un rôle capital dans le financement de lignes maritimes régulières. Il convient de ne pas omettre que les capacités financières des compagnies maritimes sont le critère indispensable au financement des AdM. Les banques privées financent en général plus de la moitié du navire ainsi que la perte d'exploitation. A titre d'exemple, le coût de la modernisation du Grand Port Maritime (GPM) de Nantes-Saint-Nazaire (création d'un pôle industriel et logistique dédié aux énergies marines renouvelables et l'extension de ses terminaux multimodaux) s'élève à 120 millions d'euros que les banques privées financeront pour moitié.

Le mécanisme de mutualisation des risques, c'est à dire du support des risques financiers par un pool bancaire, est largement employé par les banques qui financent les projets des compagnies maritimes tels que la mise en service de lignes maritimes régulières. Le système de prêt bancaire utilisé pour l'octroi du financement d'un navire ou d'infrastructures portuaires est bien rodé et met ainsi à l'abri les banques sur le risque que peut engendrer l'activité d'une ligne maritime régulière.

Ainsi, deux méthodes peuvent être employées afin de réduire au maximum le risque bancaire:

- La création d'une société indépendante pour l'acquisition d'un navire permet d'isoler l'investissement. La banque hypothèque le navire et devient créancier chirographaire de la société spécialement créée à cet effet.

- Les institutions bancaires soutiennent le risque financier des compagnies maritimes en se regroupant. Ainsi le risque bancaire est démultiplié.

Une des techniques également opérée par les compagnies maritimes, mais qui ne constitue pas une méthode de financement à proprement parler mais davantage une technique de dissuasion face aux colosses bancaires, est de se réunir en consortium. La réunion des opérateurs maritimes en consortium permet une coopération entre au moins deux transporteurs exploitants de navires qui assurent des services maritimes internationaux réguliers de ligne pour le transport exclusif

de marchandises sur un ou plusieurs trafics. Le droit communautaire leurs accorde alors une exemption aux règles de concurrence[834] pour autant qu'ils respectent le seuil de partS de marché. La réunion en consortium des compagnies maritimes leurs permet ainsi de financer des lignes maritimes dont le coût est élevé, comme par exemple pour l'AdM Toulon-Citavecchia qui unissait Louis Dreyfus Armateurs (LDA), Grimaldi et Gefco mais également d'avoir davantage d'influence dans le cadre de négociations bancaires.

B. Un mécanisme de financement novateur, l'initiative d'emprunts obligataires

Une tendance à la diminution de l'investissement dans les infrastructures tant dans le secteur public que le secteur privé incite les politiques européennes à adapter les instruments de financement dans le même temps que la réforme du RTE-T et le programme financier 2014-2020. L'emprunt obligataire issu de la refonte du système financier permet ainsi de compléter les sources existantes de financement (1) à travers le mécanisme de rehaussement de crédit (2).

1. La relance des investissements dans les infrastructures

Le financement public est nécessaire. Cependant, la participation du secteur privé dans le financement de projets d'infrastructures à long terme demeure capitale. Afin d'attirer l'épargne privée dans le financement des projets d'intérêt commun et parce que les projets d'infrastructures peinent à lever des fonds à long terme, la Commission européenne propose de nouveaux instruments de financement[835] tels que les emprunts obligataires dans le domaine des transports[836] et particulièrement au profit du RTE-T. Cette initiative fut concrétisée par un accord de coopération entre la Commission européenne et la BEI en date du 7 novembre 2012 afin de favoriser l'investissement à long terme et durable. Il constitue un moyen de débloquer

[834] Règlement (CE) n° 906/2009 de la Commission du 28 septembre 2009 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées entre compagnies maritimes de ligne («consortiums»), JO L 256 du 29.9.2009.
[835] Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1639/2006/CE établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013) et le règlement (CE) n° 680/2007 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, COM/2011/0659 final.
[836] Nous l'avons vu, le financement des AdM par les programmes communautaires n'excèdent pas une durée supérieur à 3 ans.

l’investissement dans le domaine de l’infrastructure. L’emprunt obligataire est émis par une personne morale (Etat, collectivité publique, entreprise publique ou privée) qui reçoit en prêt une certaine somme d'argent de la part des souscripteurs des titres. Ce mode de financement est un des instruments de financement du MIE. Il est réservé aux sociétés pouvant faire appel public à l'épargne (les sociétés par actions - ce qui est le cas de LDA et de Grimaldi notamment - et les GIE dont les membres sont uniquement des sociétés par actions, l'Etat et les collectivités publiques) et dont le capital est entièrement libéré (sauf si l'emprunt est garanti par l'Etat ou une collectivité publique).

Plus particulièrement dans le cadre du financement du RTE-T, le principe consiste à confier à la BEI des crédits afin d’augmenter leur rémunération et atténuer leur risque et ainsi augmenter la notation des emprunts de B/B+ à A/A+ sur les marchés financiers. Partant, cela attirerait des investisseurs privés. Selon la Commission, un effet multiplicateur de 15 à 20 est attendu. Une phase pilote fut ainsi organisée pour la période 2012-2013.

Les emprunts obligataires européens auraient pour objectif de réinstaurer un climat de confiance pour permettre aux grands projets d'investissement de s'attirer le soutien dont ils ont notamment besoin dans les domaines du RTE-T. Les mécanismes de prêts et garanties de la BEI ne sont pas suffisants et il était nécessaire de trouver des solutions afin de débloquer l’investissement privé.

Cette initiative européenne servirait donc d’effet catalyseur afin de relancer le marché des capitaux d'emprunt (actuellement stagnant dans le domaine des investissements dans l'infrastructure à la suite de la crise financière) et en faire une source importante de financement du secteur de l'infrastructure. Le budget de l'Union permettra de fournir à la BEI des capitaux destinés à couvrir une partie du risque qu'elle assume lorsqu'elle finance les projets admissibles.

2. Le mécanisme de rehaussement de crédit

Le mécanisme de l'emprunt obligataire institué nouvellement par la BEI est le suivant : le rehaussement de crédit des obligations de projet offert par la BEI par le biais de l'emprunt obligataire permet de combler l'écart entre les notations de crédit généralement faibles des investissements dans les projets d'infrastructures financés pas le secteur privé et les notations plus intéressantes recherchées par les investisseurs. L'emprunt obligataire est ainsi destiné à rehausser la qualité du crédit d'un projet. Ce mécanisme permet de fractionner la dette d'une société en tranche. Une fraction du crédit sera principale et l'autre subordonnée. L'apport de fraction du crédit subordonné augmente alors la qualité de la fraction principale du crédit ce qui a pour conséquence d'attirer et de conserver l'investissement à long terme. La fraction de crédit subordonné ou, autrement dit, l'instrument de rehaussement du crédit peut prendre la forme d'un prêt ou d'une ligne de crédit conditionnelle si les recettes du projet sont insuffisantes. Ce mécanisme permettra de mobiliser des financements privés supplémentaires auprès d'investisseurs institutionnels comme les compagnies d'assurance et les fonds de pension.

Toutefois, des conditions sont requises afin de bénéficier de ces crédits. Les projets doivent démontrer qu'ils revêtent un intérêt stratégique pour l'Union et qu'ils remplissent certains critères de viabilité. Ce soutien doit être affecté à des projets qui parviennent à attirer un financement adéquat de la part du secteur privé. Le délai de remboursement dépendrait d'une évaluation de la période nécessaire pour que le projet devienne rentable.

En 2013, le Conseil d'administration de la BEI avait déjà approuvé neuf projets relatifs aux RTE-T dans six États membres différents comme étant admissibles. En raison de l'important délai nécessaire pour lancer un instrument novateur et préparer des projets d'infrastructures la phase pilote dispose d'un budget de 200 millions d'euros au profit des RTE-T[837]. De nombreux projets autoroutiers sont prévus en Slovaquie, en Allemagne, en Belgique et au Royaume-Uni.

Un des projets étudiés dans la phase pilote relatif à l'amélioration de la connexion du port à la ville de Bruges illustre l'intérêt que peuvent en tirer les AdM. C'est l'évaluation définitive de

[837] Règlement (UE) n° 670/2012 afin d'évaluer l'état d'avancement de la phase pilote de l'initiative Europe 2020 relative aux obligations de projet (JO L 204/1 du 31.7.2012).

la phase pilote qui permettra de déterminer quels seront les projets retenus au titre des emprunts obligataires déployés dans le cadre du MIE. Même si, pour l'heure, cet instrument financier n'est pas susceptible d'influer directement sur le développement des AdM il peut participer à l'investissement infrastructurel auquel ont nécessairement besoin les AdM et peut être alors devenir un instrument très bien adapté aux AdM.

Depuis l'introduction du programme des AdM en 2001, l'Union européenne a financé quarante projets au titre du RTE-T s'élevant à 400 millions d'euros auxquels s'ajoute 20 millions issus du programme Marco Polo. L'investissement total provenant du secteur public et privé s'élève à 2 milliards d'euros[838]. Malgré cet investissement, la part du transport maritime à courte distance a connu une légère baisse par rapport aux autres modes de transport. Malgré tout le programme des AdM a contribué à encouragé la coopération entre les ports ce qui, à long terme, devrait influer sur la gestion et l'amélioration des flux de marchandises. Le port est donc un maillon essentiel de la chaine compétitive du transport maritime.

[838] Selon l'étude réalisée par Buck Consultants International pour la Commission Transport du Parlement européen, 2013.

Chapitre 2) L'adaptation du droit portuaire à un mode de gestion compétitif

L'adaptation du droit portuaire à un mode de gestion compétitif nécessite de refondre l'ensemble des politiques portuaires actuelles afin d'intégrer des acteurs privés au sein de l'actuel système portuaire qui seraient susceptibles d'investir à long terme et ainsi de permettre la relance du secteur des transports maritimes et *in fine* le développement des AdM.

Le port dispose d'une place essentielle dans le cadre de notre étude car il est une composante des AdM. Il convient de rappeler que l'article 21 du règlement du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport[839] a déterminé les composantes des AdM. Ainsi sont des composantes des AdM : les « *routes maritimes à courte distance, les ports, les infrastructures et les équipements maritimes associés, et les installations (…) permettant le transport maritime à courte distance».* Les ports ont toujours été considérés comme l'interface entre les échanges internationaux et les territoires nationaux. C'est donc à ce titre qu'ils constituent un maillon essentiel de la chaine des transports. L'exploitation des ports maritimes a souvent été entendue selon le mode de gestion du service public. Le rapport avec le secteur privé s'inscrivait uniquement dans le cadre de rapport de droit public, notamment, à travers la concession d'outillage public. Il convenait donc d'adapter ce secteur aux exigences commerciales des chargeurs afin de relancer la compétitivité de ce secteur.

L'adaptation des ports à la gestion compétitive permettra de soutenir le transport maritime et profitera alors aux AdM. Les chargeurs optent généralement pour le trajet le moins coûteux et non pas le moins court ni le moins polluant, c'est pourquoi, il est devenu essentiel que le secteur portuaire s'aligne sur le coût des autres modes de transport et que son offre soit à la hauteur des demandes des entreprises de transport multimodal. Nous avons pu constater que les flux de marchandises sont attirés par des infrastructures portuaires efficaces. Il est donc nécessaire de les moderniser afin qu'elles accueillent de nouveaux clients. Le livre vert du 10 décembre 1997, relatif aux ports et aux infrastructures rappelle à juste titre *« que les ports maritimes jouent un*

[839]Règlement n°1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n ° 661/2010, JO L 348 du 20.12.2013

rôle déterminant dans les opérations de transport intermodal porte-à-porte, et sont un élément indispensable des échanges aussi bien intra qu'extracommunautaires»[840]. Le port étant le maillon essentiel du système de transport intermodal, ses performances conditionnent alors l'essor du concept d'AdM à travers notamment les capacités d'investissement des opérateurs privés.

Les ports constituent un véritable moteur pour la croissance. Toutefois, en Europe, seuls trois ports accueillent 20% de la marchandise importée. A long terme, cette situation risque de menacer le développement du TMCD. C'est pourquoi, il était devenu indispensable de donner aux infrastructures portuaires les moyens de se moderniser. Le recours aux investissements privés afin d'améliorer la qualité du service portuaire est une solution qui fut mise en œuvre à travers le processus de décentralisation dans tous les pays européens et méditerranéens.

L'évolution de la gouvernance portuaire, prise dans son acception institutionnelle, suite au processus de décentralisation, a donc entraîné l'intégration de nouveaux acteurs dans le secteur portuaire. Ces changements se sont traduits par l'adoption de politiques de privatisation ou de dérégulation de la gestion portuaire[841]. Par conséquent, les relations entre acteurs privés et publics se sont vues modifiées tant au niveau de la sphère institutionnelle que commerciale du secteur portuaire. La gestion portuaire en Méditerranée, quant à elle, est caractérisée par l'hétérogénéité des situations. Tous les ports de la rive sud sont des propriétés de l'État. Cependant, une majorité des pays méditerranéens entreprend également des réformes qui ont pour but de créer un cadre favorable à l'accueil des investissements étrangers.

La réduction du rôle de l'Etat central au profit d'opérateurs économiques privés au sein de la gouvernance institutionnelle (création d'un conseil de développement dans le cadre de la réforme portuaire française de 2008 dans lequel siège le milieu professionnel) ainsi que dans la gestion portuaire est perçue comme un instrument de compétitivité permettant la redynamisation du secteur. Ce retrait n'est pas exclusif d'une collaboration avec les autorités locales et les opérateurs privés, elle s'avère même être indispensable. Plusieurs étapes se

[840]Livre vert, du 10 décembre 1997, relatif aux ports et aux infrastructures maritimes COM (97) 678 final - Non publié au Journal officiel.
[841] Les études de Baird (2000), de Baltasar & Brooks (2001), de Notteboom & Winkelmans (2001) de Culiname & Song (2002), de Maresca (2006), et de Debrie, Gouvernal & Slack, (2007) font état de ces mutations

succèdent dans le processus de réforme portuaire. La décentralisation des pouvoirs au profit d'autorités locales est généralement l'étape initiale de la redynamisation du secteur portuaire Ensuite la commercialisation des activités portuaires peut constituer un second volet de la réforme. Enfin, l'introduction d'une gestion privée portuaire constitue l'ultime étape.

L'influence du processus de décentralisation sur la compétitivité des transports maritimes à travers l'intégration d'opérateurs privés dans la gestion portuaire a permis de redynamiser le secteur. L'offre portuaire répond davantage aux attentes des chargeurs et rend ainsi le secteur plus attractif (section 1). De plus, l'intégration de nouveaux acteurs locaux, plus proches des clients, au sein de la gouvernance portuaire favorise l'initiative locale et l'efficacité de la gestion portuaire. La collaboration entre les différents intervenants du domaine portuaire - Etat central - autorités locales - opérateurs privés – est indispensable à une gestion cohérente et compétitive (section 2). En résumé, les gestionnaires portuaires restent des opérateurs publics mais se concentrent sur le rôle d'aménageur de l'infrastructure, de promoteur et de régulateur. Le financement et l'exploitation commerciale de la superstructure – outillages, terminaux – sont dédiés aux opérateurs privés qui prennent une part déterminante dans le développement du port.

Section 1) L'intégration d'acteurs privés au sein de la gouvernance économique portuaire

Comme l'a souligné le livre vert relatif aux ports et infrastructures maritimes du 10 décembre 1997 « *si par le passé les ports ont été considérés comme des prestataires de services d'intérêt économique général devant être fournis par le secteur public et financés par les contribuables, la tendance actuelle est plutôt de les considérer comme des entités commerciales devant récupérer leurs coûts auprès des usagers bénéficiant directement de leurs infrastructures. De ce fait, l'industrie portuaire apparaît comme une industrie en transition »*[842].

Nous assistons actuellement à une dérégulation du secteur portuaire. Alors que le domaine portuaire est d'essence administrative en raison des activités d'intérêt général qu'il exerce, de nombreuses réformes portuaires ont introduit au sein de la gestion portuaire un mode de gestion privé. Ce mécanisme de transfert du domaine public au profit du secteur privé entretient une pression concurrentielle relançant ainsi la compétitivité des activités portuaires. Cette situation est donc favorable aux chargeurs empruntant des services d'AdM car elle permet une offre portuaire plus attractive. La qualité du service portuaire est donc améliorée, le transport maritime reste ainsi compétitif (§1).

Concernant l'intégration d'opérateurs privés au sein de la gouvernance économique des ports dans la région du Sud de la Méditerranée la problématique est différente. La situation quasi monopolistique des sociétés nationales de transport ne permettait pas une pression concurrentielle nécessaire à l'attractivité de l'offre portuaire. Un cadre législatif inapproprié à l'investissement privé dans le domaine public portuaire, des équipements portuaires vétustes et rarement interconnectés rendaient l'offre portuaire inintéressante alors que pourtant la rive Sud est une façade maritime au confluent de quatre continents offrant des capacités d'accueil des marchandises et de leur redistribution vers les différents continents comme c'est le cas pour le port « hub » de Tanger-Med (§2).

§1) Le processus d'intégration des opérateurs privés au sein de la gestion portuaire en Europe

[842] Livre vert, du 10 décembre 1997, relatif aux ports et aux infrastructures maritimes COM (97) 678 final - Non publié au Journal officiel

Le port joue un rôle essentiel au sein du processus d'intégration des opérateurs privés au sein de la gestion portuaire en Europe (A) de la même manière que les mécanismes de coopération entre les acteurs privés et publics (B).

A. Le rôle essentiel du port dans la compétitivité du transport maritime

Le port constitue une zone où de multiples situations juridiques cohabitent. Etat central, autorités locales et opérateurs privés collaborent dans le cadre de leurs activités. Cette diversité entraine des synergies propices à la redynamisation du secteur (1). Désormais, le port devient une composante du RTE-T, mieux, il fait partie intégrante des AdM dans le cadre d'un projet de financement européen (2).

1. Le port, maillon essentiel du transport multimodal

« Les ports représentent des points nodaux dans la chaîne de transport de fret multimodal : leurs défauts, même les plus légers, peuvent avoir d'importantes répercussions »[843]. Ils constituent des pôles d'échange essentiels dans le réseau de transport et sont des points de passage obligés pour la grande majorité du transport de fret. Par ailleurs, *« ils jouent un rôle central pour la mise en place des autoroutes de la mer»*[844].

Le port abrite un espace terrestre, sur lequel il accueille des infrastructures servant au débarquement et à l'embarquement des marchandises et des passagers, et un espace maritime, chacun étant régi par des règles spécifiques. Le port étant lui-même un espace qui s'intègre dans ce paysage. A cela s'ajoute une multitude de situations juridiques en raison des synergies

[843] Livre bleu de « Vers un système intégré de transport euro-méditerranéen » -Communication du Forum euro-méditerranéen des Transports à la première conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Transports, Marrakech, 15 décembre 2005- nov. 2005.
[844] Op. cit.

qui existent entre acteurs publics et privés au sein de la zone portuaire. Il représente l'interface multimodale indispensable aux échanges internationaux, c'est pourquoi il est un maillon essentiel dans la chaîne des transports à laquelle s'intègrent les AdM. Il concrétise la rupture de charge du transport par conteneur mais constitue le pont reliant deux territoires sans rupture de charge dans le cadre du transport roulier.

La Cour de justice de l'Union européenne considère qu'un « *port comprend des infrastructures, même de faible importance, dont la fonction est de permettre l'embarquement et le débarquement des marchandises ou des personnes utilisant le transport maritime* »[845].

Plus précisément, l'article 3 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports définit le port comme : « *toute étendue déterminée de terre et d'eau, dont le périmètre est défini par les États membres dans lequel le port est situé, comprenant des infrastructures et équipements destinés à faciliter les opérations de transport maritime commercial*»[846]. Il n'existe donc pas de définition précise du port mais tous s'accordent à considérer que la zone portuaire se divise en trois espaces juridiquement distincts : la terre, la mer, le port.

Ceci étant, alors qu'il représente l'interface des échanges commerciaux et qu'il constitue un excellent indice de la croissance économique d'un Etat, il fut longtemps considéré comme une entité distincte à considérer différemment, d'ailleurs longtemps resté en dehors de la politique commune des transports.

[845] *CJCE, 9 mars 2006, aff. C-323/03, Comm. c/ Espagne : Rec. CJCE 2006, I, p. 2162, point 33*.
[846] Directive n° 2005/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports, JOUE n° L 310, 25 nov. 2005, p. 28.

2. L'intégration de la zone portuaire au sein du RTE-T

L'intégration des ports maritimes au sein du RTE-T fut l'objet de nombreuses concertations et cette préoccupation fut clairement soulevée par le livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes[847] du 10 décembre 1997 rappelant : « *qu'il est souhaitable d'intégrer pleinement les ports dans les RTE-T* ». Les ports n'ont pas figuré immédiatement au cœur de la politique commune des transports, néanmoins, leur place au sein du RTE-T devait être reconnue puisque le port renforce l'aspect multimodal du RTE-T[848]. C'est donc bien à ce titre qu'il constitue un maillon essentiel des AdM. L'importance stratégique des ports est désormais évidente dans la mesure où ils sont des points de transfert des marchandises et des passagers du mode maritime au mode terrestre. L'amélioration des ports contribuera ainsi à l'intégration des AdM au sein de la chaine des transports.

Ce n'est qu'avec la décision du Parlement européen et du Conseil sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport du 23 juillet 1996**[849]** et ultérieurement ses actes modificatifs que les ports ont intégré le programme RTE-T. L'intérêt essentiel de l'intégration des infrastructures portuaires au sein du programme de RTE-T réside dans la possibilité de cofinancement par l'Union. Selon la décision du 23 juillet 1996 et de ses multiples actes modificatifs[850], seront donc reconnus d'intérêt commun les projets portuaires ou connexes concernant les accès maritimes et fluviaux du port, l'infrastructure portuaire à l'intérieur de la zone portuaire ou les infrastructures reliant le port aux différents éléments du RTE-T.

Cette reconnaissance a d'ailleurs permis aux ports appartenant au réseau central ou à une AdM reliant un port au réseau central de pouvoir bénéficier d'un financement conformément à la nouvelle réglementation établissant le MIE[851]. Il est vrai que jusqu'à présent le financement

[847] Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes du 10 décembre 1997, COM (97) 678 final.
[848] *Op. cit* : Les ports permettent aussi « *d'augmenter globalement l'efficacité du système de transport européen, de favoriser la croissance des échanges intra-communautaires et avec les pays tiers, de désengorger les principaux axes terrestres, de consolider les liens maritimes avec les régions insulaires et périphériques* ».
[849] Décision n°1692/96/ CE du Parlement européen et du Conseil sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport du 23 juillet 1996. JO L201 du 7 juin 2004, p.1.
[850] *Op. cit.*
[851] *Op. cit.*

européen en faveur des ports n'était pas réellement ciblé et la coordination des modes de gestion portuaire avec les infrastructures d'accès à l'arrière-pays avait reçu trop peu d'attention[852]. Ces dispositions confirment que les AdM sont intrinsèquement liées aux ports et que le financement de ceux-ci est intiment lié à l'essor des AdM.

B. La coopération entre acteurs publics et privés dans la gestion commerciale portuaire

Les modèles de gestion portuaire sont multiples. Néanmoins, deux tendances peuvent être constatées. Soit l'Etat central se retire des activités portuaires en les concédant à des opérateurs privés, soit l'Etat conserve son rôle de gestionnaire des activités économiques portuaires. Toutefois, une tendance à l'introduction d'opérateurs privés dans la gestion portuaire se profile en priorité (1). Le contrat de concession est l'illustration majeure du modèle de gestion commerciale intégrant les acteurs privés dans la sphère publique. Il est source de pression concurrentielle et influe alors positivement sur la compétitivité et sur l'offre portuaire proposée aux chargeurs. Le choix de concéder les services portuaires à des opérateurs privés rend la compétition entre les candidats ardue incitant alors à la performance de ces derniers (2).

1. Les différents régimes de gestion portuaire

Le statut d'une entité portuaire n'est pas réellement déterminant pour assurer l'efficacité des prestations. Effectivement, d'autres circonstances peuvent également influer sur la compétitivité d'un port : situation géographique et économique différente, lignes maritimes industrielles ou non.

Dans la plupart des pays, les ports sont des ports publics c'est à dire que tout ou partie des installations portuaires appartiennent à une organisation publique (Etat, région, municipalité)

[852] Sur le budget RTE-T, 244,6 millions d'EUR ont été octroyés aux ports entre 2007 et 2012, soit environ 4 % du budget total RTE-T disponible. 58 % de ce montant ont été consacrés à développer la capacité portuaire, 27 % à développer l'accès à l'arrière-pays et 15 % aux technologies vertes.

qui les exploite ou en confie l'exploitation à des tiers selon des modalités diverses. D'un pays à l'autre, l'Etat peut jouer un rôle très différent vis-à-vis de ses ports. Afin de comprendre la notion de gestion portuaire, la CNUCED[853] distingue la finalité des ports des objectifs portuaires. Les objectifs portuaires sont concrets, ils sont quantitatifs et axés sur la production de services portuaires alors que la finalité portuaire est une notion plus abstraite. C'est en quelque sorte la direction que doit prendre l'autorité portuaire.

La diversité juridique des modèles de gestion se reflète par la quasi impossibilité de classifier les différents types de mode de gestion portuaire. La tentation de vouloir inventorier les divers types de mode de gestion portuaire s'explique par l'influence que peut avoir les statuts juridiques sur la compétitivité des ports. Deux tendances se dégagent tout de même nettement. Soit l'intervention publique dans la gestion des ports maritimes reste prépondérante en raison des enjeux économiques malgré une tendance à la décentralisation, soit l'intégration du secteur privé devient la règle à travers une gestion commerciale des ports maritimes.

Les modèles de gestion portuaire sont aussi nombreux qu'il existe de ports. A ce titre, la classification de ces derniers apparaît être délicate. Néanmoins, la banque mondiale classifie la typologie des régimes portuaires avec un curseur oscillant entre la gestion privatisée et décentralisée. Trois éléments essentiels permettent un classement selon elle : la propriété, les opérations portuaires et les activités de réglementation, chacun des éléments pouvant être privatisés. Les principaux ports du monde ont seulement privatisé un élément : les opérations portuaires. Selon la CNUCED, la privatisation se définit comme toute mesure entrainant le transfert au secteur privé d'activités jusque là exercées par un organisme public. L'illustration juridique de ce partenariat est la concession.

Ainsi, la tendance est au retrait du secteur public pour laisser place au partenariat public privé. Selon un rapport de la CNUCED[854], la tendance à la privatisation peut être le résultat d'une intrusion de l'Etat dans certaines fonctions commerciales gérées de manière trop bureaucratique.

[853] « Développement et amélioration des ports – les principes de la gestion et de l'organisation modernes des ports », Rapport du secrétariat général de la CNUCED., 8 janvier 1992, TD/B/C.4/AC.7/13.
[854] Op. cit.

Toutefois, la gestion publique n'est pas en reste et il est erroné de considérer que celle-ci ne pourrait pas s'adapter aux mutations économiques de son temps. L'entreprise publique portuaire peut être très efficace, c'est d'ailleurs le cas du port de Singapour. Dans le domaine portuaire, l'État occupe encore une place de premier plan nonobstant le développement de la décentralisation portuaire. Les ports de commerce jugés les plus importants (en métropole et en outre-mer) relèvent toujours de la compétence de l'État. La Communication de la Commission de 2001 « Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes: un élément déterminant du système de transport en Europe»[855] observe qu'en dépit de l'intervention croissante du secteur privé dans les aménagements portuaires, on estime que 90% du trafic maritime communautaire est traité dans des ports où ce sont les organismes publics qui prennent ou influencent les décisions en matière de mesures de gestion et d'organisation.

Même si l'intervention du secteur public tend à diminuer, son rôle est indispensable dans la gestion commerciale des ports. Force est de constater que dans toutes les formes de privatisation des services portuaires, la puissance publique exerce toujours son pouvoir de contrôle. Cette prérogative de puissance publique se traduit notamment par son rôle de régulateur en matière de surveillance et de police, notamment dans le domaine environnemental et en matière de concurrence. Son rôle est également de conserver son patrimoine en élaborant des stratégies liées à la valorisation de son domaine.

Il convient de faire un tour d'horizon des différents modes de gestion portuaire en Europe :

La Slovénie, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, des Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni gèrent leurs ports par le biais de sociétés privées. Le capital social des entreprises est réparti entre les associés, l'État ayant une responsabilité limitée par rapport au capital apporté.

L'Espagne, la France, l'Italie et la Lettonie, gèrent leurs ports par le biais d'une société publique sous contrôle de l'État. Dans ce cas, une entreprise de l'État prend en charge la gestion des ports.

[855] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes: un élément déterminant du système de transport en Europe » du 13.02.2001, COM/2001/0035 final.

Un troisième modèle est fondé sur la gestion d'une corporation publique (avec la participation de la ville et de l'État) comme en Allemagne ou bien à travers une entreprise municipale comme en Finlande, au Danemark, en Belgique, où les ports sont la propriété des villes.

Les cas de Chypre et de Malte sont *sui generis* : leur gestion est assurée par une entité publique, mais pour Chypre c'est un organisme semi-gouvernemental qui est propriétaire du port tandis que pour Malte c'est une agence de l'État avec une autonomie partielle.

L'insuffisance du financement public dans les infrastructures portuaires explique la nécessité d'attirer les investissements privés. La mise en place de zones franches, l'assouplissement du régime de domanialité sont autant de paramètres qui permettent d'attirer le secteur privé. Toutefois, il convient de nuancer le terme de privatisation dans le domaine portuaire. En réalité, il s'agit d'avantage d'un partenariat financier public-privé sous la forme de Société à Economie Mixte (SEM)[856].

L'expression de la privatisation des opérations portuaires reste essentiellement le contrat de concession. Néanmoins, parallèlement au contrat de concession, d'autres procédés permettent le transfert au secteur privé de la propriété des opérations portuaires. Le joint venture est une des illustrations du PPP. Il permet le partage des coûts et des risques liés à la création de nouveaux ports. Ce système présente l'avantage pour le secteur public de conserver la fonction de direction. Enfin, le contrat de gestion permet la privatisation de l'exploitation sans remettre en cause la propriété publique du terminal, l'Etat en confie la gestion à une entreprise privée moyennant une rémunération forfaitaire ou proportionnelle au trafic.

2. Le contrat de concession, vecteur de pression concurrentielle

L'analyse des modes de gestion portuaire implique de se pencher sur les mécanismes juridiques de coopération entre les acteurs publics et privés du domaine portuaire. Le principal outil de régulation des activités portuaires est la possibilité de transférer, de manière contractuelle, l'utilisation du domaine public, sous forme d'autorisation d'occupation temporaire. Le contrat

[856] Des sociétés commerciales peuvent acquérir, exploiter, construire des terminaux portuaires sous la forme de SEM ou de GIE.

de concession permet d'exploiter les outillages publics. C'est d'ailleurs l'une des possibilités qui est désormais offerte aux ports français à travers la réforme portuaire des grands ports maritimes qui peuvent céder la propriété de leurs outillages publics et transférer du personnel. Tout l'intérêt est d'introduire des acteurs privés dans la sphère publique afin de rendre le secteur plus attractif et, *in fine,* permettre une offre de transport plus compétitive notamment celle des AdM.

Le mécanisme de concession entraine des conséquences juridiques importantes, notamment, la reconnaissance du caractère administratif de l'établissement public ainsi que le respect des règles de concurrence. Il constitue un mécanisme juridique permettant à la puissance publique le transfert temporaire d'un ensemble de droits et d'obligations, de coûts et avantages relatifs à un ouvrage public exploité dans un but de service public, en général sur le domaine public[857]. Le concessionnaire peut être une collectivité locale (le plus généralement, une commune) ou une entreprise privée. La durée de la concession est temporaire, néanmoins les concessionnaires tentent d'obtenir des concessions de longue durée.

Le contrat de concession est un terme assez vague, il est défini différemment selon les institutions internationales. Selon la CNUCED, il s'agit plutôt d'un acte unilatéral. La définition qu'elle donne ne se réfère pas à la notion de contrat car il n'est pas fait état d'obligations réciproques[858]. La Banque Mondiale, quant à elle, se réfère à la notion de contrat et définit la concession comme « *un contrat assorti de conditions et d'objectifs s'analysant comme un partenariat dont la réussite bénéficie aux deux parties au contrat».*

Le retrait de l'Etat dans la gestion portuaire se traduit systématiquement par un contrat de concession au sens large. Il peut porter sur l'intégralité de la zone portuaire ou sur une partie de celle-ci. Le contrat de concession peut transférer l'ensemble des activités portuaires et même celles de direction ou seulement l'exploitation d'un outillage ou d'un ouvrage. Ainsi toutes les activités nécessitant l'exploitation de l'outillage peuvent être concédées (manutention, magasinage, remorquage et lamanage).

[857] G. DUPUIS, « *Sur la concession de service public* » Recueil Dalloz, Paris 1978.
[858] Selon la CNUCED, la concession est un « *contrat par lequel le concédant accorde au concessionnaire le droit de financer, construire et exploiter des ouvrages en vue d'un emploi public, pendant une période donnée, à l'issue de laquelle l'ouvrage revient au concédant* ».

Le contrat de concession est soumis aux règles d'ordre public et contractuelles du pays concerné. Le concessionnaire doit donc respecter les règles de continuité du service public sans toutefois que cela soit préjudiciable à la concurrence.

En concédant certaines activités d'exploitation ou de gestion à des entreprises privées, les ports deviennent des *« Landlord port* ». L'autorité portuaire conserve alors la propriété du terrain et transfère l'exploitation à des opérateurs privés. Cette situation n'entraîne pas une remise en cause du régime de domanialité publique auquel sont soumis les ports dont l'exploitation est concédée. Dans le cadre du modèle « *landlord port* », la part des missions de service public accomplie par les établissements portuaires diminue au profit d'une implication plus forte du secteur privé. La plupart des ports externalisent désormais l'activité de manutention, de stockage et plus largement l'exploitation des outillages et des terminaux.

Néanmoins, les opérateurs privés peuvent toutefois être soumis aux obligations de service public. La jurisprudence communautaire est claire sur ce point, de nombreux arrêts de la CJCE sont venus préciser ce point[859].

Concernant les exigences des règles relevant du service public, la CJCE a relevé que celles-ci s'apprécient au regard des règles nationales[860].

Le statut de service public a bien évidemment des conséquences sur les règles de concurrence.

Illustrons la situation à travers la jurisprudence française :

- « *Le concessionnaire ne bénéficie pas d'un droit exclusif d'exploitation*[861];
- Et « *il appartient au concédant d'examiner la demande d'implantation d'un tiers au regard de l'intérêt des usagers*[862]».

[859] CJCE, 17 juill. 1997, aff. C-242/95, GT-Link c/ De Danske Statsbaner : Rec. CJCE 1997, I, p. 4449, pt 52. – CJCE, 27 nov. 2003, aff. C-34/01 à C-38/01, Enirisorse Spa, pt 33 : Rec. CJCE 2003, I, p. 14243.
[860] CJCE, 22 mai 2008, aff. C-439/06, Citiworks AG, pt 59 : JOUE n° C 171, 5 juill. 2008, p. 6.
[861] CAA Lyon, 23 sept. 1997, n° 94LY01164, Min. Équipement, Logement, Transports et Tourisme : JurisData n° 1997-056390 ; BIG du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, juin 1998, n° 1, p. 43.
[862] CE, sect., 9 oct. 1981, Michat et Laurent c/ CCI de Toulon et du Var : JurisData n° 1981-600026.

L'appel d'offre permet ainsi de mettre en concurrence les éventuels cocontractants et laisse ainsi le choix au concédant de désigner le candidat dont la proposition est la plus intéressante en tenant compte non seulement du prix mais aussi d'autres considérations telles que les garanties professionnelles et financières des candidats. Cette situation permet d'améliorer la compétitivité de l'offre portuaire et apporte aux services d'AdM un cadre général plus attractif dont ils ont besoin pour leur essor. De plus, comme nous l'avons vu précédemment, la jurisprudence française tend à ne pas accorder un statut d'exclusivité au concessionnaire ce qui rend sa position plus fragile et peut donc entraîner une pression concurrentielle sur celui-ci.

Prenons l'exemple de la concession de guichet unique portuaire.

Il convient de rappeler que la mise en place d'un guichet unique permet l'essor du TMCD en réduisant le nombre d'interlocuteurs obligatoires du transporteur dans chaque port et ainsi de transformer le passage portuaire en une formalité administrative rapide. Le choix de concéder ce service à des opérateurs privés à travers un appel d'offre rend donc la compétition entre les candidats ardue incitant alors à la performance de ces derniers. En effet, dans l'intérêt des opérateurs de la chaine logistique portuaire, l'Etat sélectionne un concessionnaire dont l'expertise est, en principe, reconnue. Cette situation favorise l'amélioration et donc la compétitivité portuaire. Néanmoins, elle doit être accompagnée de mesures propres à assurer la concurrence entre les opérateurs.

La Commission européenne a lancé en mai 2013 une initiative visant à améliorer les services portuaires des côtes européennes. Les lignes directrices et les modifications législatives qui seront proposées soutiendront les exploitants portuaires à améliorer leurs services et leurs installations et leur assureront une plus grande autonomie financière. Dans le cadre de cette initiative, la Commission souhaite que l'environnement des services portuaires soit compétitif en introduisant une pression concurrentielle. Ainsi les concédants seront encouragés à fournir des services plus fiables[863] et de meilleure qualité. C'est l'une des priorités établies dans l'acte

[863] L'adoption de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'attribution de contrats de concession rappelle les principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence : Art. 3 : « Les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent de manière transparente et proportionnée.La procédure d'attribution d'une concession, y compris l'estimation de sa valeur, ne peut être conçue avec l'intention de la soustraire au champ d'application de la présente directive ou de favoriser ou défavoriser indûment certains opérateurs économiques ou certains travaux, fournitures ou services. JO L 94 du 28.3.2014, p. 1–64.

pour le marché unique II. L'initiative est d'ailleurs accompagnée d'une proposition alignant le secteur portuaire sur les autres modes de transport et le fonctionnement du marché intérieur.

§2) Le processus d'intégration des opérateurs privés au sein du secteur portuaire en Méditerranée

L'absence d'un cadre juridique adapté à l'investissement privé ainsi que l'insuffisance d'équipements portuaires dans la région sont les principaux freins au processus de libéralisation du secteur. De plus, l'exigence d'une majorité d'actionnariat locale au sein des sociétés de navigation entrave la modernisation des flottes marchandes. Ces situations répondent à des problématiques propres à la région (A) que les réformes portuaires vont tenter de résoudre (B).

A. Les problématiques propres à la région méditerranéenne

Le manque d'équipement portuaire (1) ainsi qu'une législation inappropriée à l'investissement privé caractérisent la situation des ports des pays du Sud de la Méditerranée. Cette situation entraîne un manque de compétitivité auquel ces Etats y répondent en élaborant un système de gestion portuaire qui met fin au monopole des sociétés nationales de transport (2).

1. Des équipements portuaires vétustes

Le Maghreb est faiblement intégré économiquement et territorialement. L'hétérogénéité des ressources économiques, le faible niveau d'internationalisation sont des facteurs qui limitent l'intégration de ces pays. Les flux commerciaux prédominants Nord/Sud et l'échec du processus de l'UMA reflètent l'organisation spatiale des infrastructures de transport. Les voies terrestres bloquées entre le Maroc et l'Algérie et les raccordements insuffisants ainsi que la forte concentration des voies autour des ports n'est pas une situation favorable au transport multimodal. Il n'y a aucune voie qui relie les 3 pays du Maghreb. De nombreux navires sont

vétustes de même que les outillages ce qui se traduit généralement par des goulets d'étranglement et des temps d'attente pour les navires[864].

La concurrence entre les ports n'est pas encore présente. L'absence de système de télécommunication et le manque de raccordement entre les ports et les réseaux routiers pour la desserte des hinterlands rendent le transport multimodal dans cette région très peu compétitif. Le transport maritime au Maghreb n'est pas à la hauteur des ports européens notamment en raison des services portuaires offerts par les services publics de piètre qualité. Il n'y a pas de véritable pression concurrentielle entre les ports, d'ailleurs la participation du secteur privé est presque inexistante.

La gestion des activités portuaires dans la région Sud de la Méditerranée répond à une problématique différente de celle des Etats membres, notamment en raison du stade encore naissant du processus de privatisation du domaine public dans la région. Le manque de coordination sectorielle des politiques en matière de transport constitue également un frein majeur à l'adaptation des services portuaires aux modèles européens[865]. L'exigence d'une majorité d'actionnariat local au sein des compagnies de navigation constitue l'un des principaux freins au développement des AdM dans cette région.

Le manque d'équipements de manutention est un problème commun à la région. Cette carence, on le sait, peut être comblée par l'introduction d'investisseurs privés. Dans cette hypothèse, les Etats pourront classiquement transférer la propriété en s'engageant dans un processus de reforme portuaire afin d'ouvrir la voie de la libéralisation des activités portuaires.

La compétitivité de certains ports de Méditerranée orientale ne doivent néanmoins pas être ignorée comme c'est le cas pour les ports de la Grèce, de Turquie, d'Israël, d'Egypte et du Liban.

2. Un cadre législatif inapproprié

[864] Le temps d'attente d'un navire à Alger est en moyenne de 3 à 4 jours.
[865] Dans certains pays, un seul ministère est en charge de tous les modes de transport, à la fois pour l'infrastructure et les services.

Dans la plupart des pays méditerranéens, les infrastructures et les équipements portuaires relèvent du domaine public. Il était commun que le service public portuaire des pays méditerranéens de la rive Sud assure à la fois des missions de service public à caractère administratif et des activités industrielles pour le compte de l'Etat[866]. Cette tendance s'est inversée au profit de l'intégration d'opérateurs privés afin de redynamiser le secteur portuaire. L'introduction d'acteurs privés dans le secteur portuaire va ainsi permettre d'introduire une pression concurrentielle et permettre de proposer des offres portuaires plus attractives. L'avantage qu'en tire une telle participation réside dans l'amélioration de la qualité des services et des opérations et de la réduction du coût du passage portuaire.

A l'origine, les ports de la Méditerranée orientale ne distinguaient pas véritablement les fonctions commerciales, d'exploitation et d'administration portuaire. Il s'agissait souvent de sociétés nationales de transport qui détenaient le monopole de la gestion portuaire et qui ne connaissaient donc aucune concurrence ce qui entraîna, à long terme, une perte d'attractivité des services proposés et donc une compétitivité réduite par rapport autres ports méditerranéens.

C'est la raison pour laquelle, à l'image des ports européens et méditerranéens attractifs, les Etats de la rive Sud de la Méditerranée ont entrepris de réformer le statut actuel des ports. Le manque d'engagement des opérateurs privés dans le domaine des activités portuaires est principalement dû à l'absence d'un cadre législatif approprié. Pour ces raisons, de nombreux pays tiers méditerranéens (Jordanie, Israël, Maroc, Tunisie, Algérie) ont adopté des lois autorisant l'investissement privé dans le domaine public au moyen de concessions. Néanmoins, ces réformes portuaires ont du mal à être appliquées en raison du blocage des syndicats professionnels, notamment en Israël, à l'image de la grève de 18 jours en mars 2007 pour l'exploitation du terminal privatif GDF II par les agents du Port Autonome de Marseille-Fos. Malgré tout, à travers l'analyse de nombreux programmes communautaires régionaux

[866] REZENTHEL R., Le nouveau régime des ports marocains : une adaptation au monde contemporain, Le Droit Maritime Français, 2007, p. 681.

européens[867], il ressort que ces pays semblent déterminés à impliquer le secteur privé dans la propriété et le financement portuaire.

Dans le but de mettre fin à l'implication de l'administration publique au sein de la gestion portuaire, des entités publiques ont donc été créées[868] afin d'introduire d'autres opérateurs qu'il n'était pas coutume d'intégrer public (entreprises privées nationales ou étrangères). Ces entités sont indépendantes et responsables de l'organisation, du contrôle et de la supervision des opérateurs publics et privés. D'ailleurs, ce sont généralement ces entités qui sont compétentes pour passer des contrats avec les opérateurs privés. Cette évolution a donc permis de mettre un terme aux pratiques de monopole inappropriées à la compétitivité portuaire actuelle ainsi que de libéraliser le secteur et la concurrence dans la fourniture des services de transport.

Les relations entre chargeurs et transporteurs à travers le monopole d'affrètement ont donc évolué. Néanmoins, cette évolution ne concerne pas tous les pays méditerranéens et certaines administrations interviennent encore directement dans la gestion de ces entités publiques[869]. De plus, les mesures prises par ces pays ne sont pas toujours uniformes. Cette situation risque d'entraîner une réticence de l'investissement privé car, comme nous l'avons vu précédemment, un système hétérogène de gestion portuaire ralentit les échanges commerciaux internationaux.

B) Les modèles de gestion portuaire en Méditerranée

Les pays méditerranéens ont progressivement adopté un cadre juridique approprié calqué sur celui des Etats de l'Union. Cette étape est d'ailleurs indispensable à l'extension du RTE-T à cette région (1). L'essor du port de Tanger-Med est un exemple significatif des effets positifs de la privatisation du secteur portuaire (2).

1. L'évolution du secteur portuaire des pays tiers de la Méditerranée

[867] Principalement le Plan d'Action Régional de Transport pour la Méditerranée (PART) mis en application par le projet EUROMED.
[868] Ces entités prennent différentes formes : les offices au Maghreb, les autorités et les corporations au Liban, en Jordanie et à Malte, les établissements en Syrie et les holdings en Egypte.
[869] C'est le cas de certains ports au Maroc, en Tunisie et en Turquie.

Comme nous l'avons déjà vu (cf. supra), il existe une multitude de modèle de privatisation, chaque modèle ayant des formes différentes en termes d'autonomie et de financement accordés aux opérateurs privés. Le Livre bleu de novembre 2005 « Vers un système intégré de transport euro-méditerranéen »[870] ne recommande d'ailleurs pas un modèle en particulier pour les ports de la région. Néanmoins, le modèle *landlord* qui confère l'exploitation des activités portuaires à des opérateurs privés et laisse l'autorité portuaire propriétaire du domaine public peut être une première option. Ce modèle présente l'avantage d'éviter aux Etats méditerranéens de lourds investissements.

Il convient de faire un tour d'horizon sur les différents modèles de gestion portuaire des Etats tiers méditerranéens[871].

En Israël, des agences autonomes (étatiques) assistent les autorités portuaires dans le domaine de la régulation et de la gestion des terminaux. Une décision gouvernementale de privatisation est en cours.

En Jordanie, l'Etat a établi un plan directeur portuaire visant à améliorer la gestion et la régulation des ports et terminaux. L'objectif de séparation de ses deux fonctions est atteint. La gestion des ports et terminaux a été décentralisée par le biais de concession au secteur privé.

Au Liban, l'Etat s'est engagé à moderniser ses infrastructures et équipements portuaires. Le secteur privé exploite des terminaux dans les ports de Beyrouth et Tripoli par des contrats de concession.

Au Maroc, la réforme portuaire a clarifié le rôle des opérateurs et a permis de distinguer effectivement les fonctions de régulation et de gestion opérationnelle et commerciale des ports. La participation du secteur privé dans la gestion commerciale du port s'effectue à travers des

[870] Livre bleu de « Vers un système intégré de transport euro-méditerranéen » -Communication du Forum euro-méditerranéen des Transports à la première conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Transports, Marrakech, 15 décembre 2005- nov. 2005.

[871] Le rapport d'évaluation du PART pour la période 2007-2013 constate qu'une répartition des fonctions de gestion des ports et des terminaux d'une part et d'une régulation entre des agences autonomes d'autre part s'est opérée.

contrats de concession ce qui permit de relancer la compétitivité des ports marocains. Des investissements majeurs dans des infrastructures ont été réalisés et se poursuivent à un rythme plus intense. Il s'agit, notamment, du complexe portuaire de Tanger Med. La croissance future des opérations de transport maritime a été encouragée avec la privatisation de la COMANAV (société d'État) et la libéralisation des opérations de transport maritime, notamment celles de passagers (lignes régulières). L'essor du port de Tanger-Med est un exemple significatif des effets positifs de la privatisation du secteur portuaire. Aujourd'hui, ce dernier est considéré comme un *hub* stratégique de la région.

En Tunisie, l'élaboration du Code des ports maritimes (CPM) encadre la réalisation et l'exploitation des projets portuaires à travers le PPP et les contrats de concession.

En Turquie, la répartition des fonctions de régulation et de gestion est atteinte. L'autorité portuaire relève du Ministère des transports et des affaires maritimes et des communications. La gestion portuaire est confiée à des opérateurs privés.

L'évolution du processus d'intégration des acteurs privés au sein du secteur portuaire dans la région méditerranéenne était devenue indispensable à la réalisation du RTM-T et donc au développement du concept d'AdM dans cette région. Rappelons, d'une part, que les AdM sont la partie maritime du RTE-T et que, d'autre part, cette extension exige que l'environnement législatif des pays tiers méditerranéens soit en cohérence avec celui de l'Union.
Parallèlement à la privatisation du secteur portuaire, une vague de réforme du secteur des transports maritimes est en cours dans la région méditerranéenne. Force est de constater que les réformes portuaires ont agi comme un effet de levier auprès du secteur maritime et que, par ailleurs, le processus de libéralisation s'est également étendu à l'industrie maritime. La modernisation des flottes marchandes étant indispensable au processus de développement des AdM, elle constitue un espoir supplémentaire que des liaisons maritimes régulières efficaces se mettent en place dans la région (liaisons maritimes sud-sud). Ces réformes visent, entre autres, à éliminer les situations de monopole en règlementant les distorsions de concurrence. La libéralisation des services de transport maritime implique la restructuration du secteur des transports maritimes de façon à ménager les investissements privés. Israël et le Maroc ont privatisé leur compagnie maritime. La flotte libanaise est détenue et exploitée intégralement

par le secteur privé. La libéralisation du secteur portuaire s'accompagnant de la libéralisation des flottes nationales des pays méditerranéens est un excellent stimulateur de compétitivité qui permettra de réaliser le RTM-T et donc de développer le concept d'AdM dans la région et même dans ses échanges sud-sud.

2. L'exemple significatif du port de Tanger-med

Au Maroc, l'ouverture du secteur portuaire s'est traduit par le préambule de la loi n° 15-02 relative aux ports et portant création de l'Agence nationale des ports et de la Société d'exploitation des ports de 2005[872] qui énonce qu'« il est devenu essentiel de doter le secteur portuaire d'un cadre législatif et réglementaire adapté aux évolutions futures, en harmonie avec les traités et les différents accords auxquels le Maroc souscrit, à même d'encourager les initiatives privées et de mettre les exploitants et opérateurs portuaires en situation concurrentielle ».

Le Maroc a donc eu recours ces dernières années à des appels d'offre internationaux concernant les plus grands opérateurs portuaires à l'échelle planétaire, appels d'offres qui ont surtout concerné le complexe portuaire Tanger-med[873] né de la volonté de désenclaver le nord du Maroc. Le port de Tanger-Med a déjà dépassé Marseille en nombre de conteneurs manutentionnés.

Le port de Tanger-Med s'étend sur une superficie de 11 570 km2 et englobe une zone franche portuaire comprenant un port maritime, des zones franches d'exportation desservies par la route, l'autoroute et le chemin de fer, dans le cadre d'un schéma d'aménagement du territoire et de zones de développement touristique. Il dispose d'interconnexions permettant un transport

[872] Loi n° 15-02 relative aux ports et portant création de l'Agence nationale des ports et de la Société d'exploitation des ports promulguée par le Dahir n° 1-05- 146 du 20 chaoual 1426 (23 Novembre 2005) (B.O. n° 5378 du 15 décembre 2005.

[873] Situé à la pointe Nord-Ouest du Maroc, c'est dans la région de Tanger Tétouan, connue aussi sous l'appellation de péninsule tingitane, bordée par l'Atlantique à l'ouest, la Méditerranée à l'est et le détroit de Gibraltar au nord que le plus grand projet du Maroc en termes d'infrastructure portuaire vient s'implanter.

multimodal compétitif. La gestion de la zone portuaire est confiée à une agence spéciale : la TMSA créée en 2002. Ses rôles, ses missions et ses prérogatives ont été fixés par le décret portant création de la zone spéciale de développement[874] et par la convention conclue avec l'Etat le 17 février 2003.

Cette agence, dont la gestion échappe au régime de gestion de droit commun des ports marocains, est, selon l'article du décret[875], une société anonyme de droit privé assurant la mission de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre de toutes les opérations. Afin d'accomplir ses missions, la société peut, après accord étatique, déléguer certaines d'entre elles à des opérateurs de droit public ou privé, nationaux ou étrangers. Des sociétés filiales peuvent également être créées avec l'accord du royaume du Maroc. Concernant les biens du domaine privé de l'Etat, ceux-ci sont transférés en pleine propriété à la société et à titre gratuit afin de réaliser les missions de service public qu'elle détient[876]. Concernant les parcelles du domaine public nécessaires à la société pour la réalisation de ses missions de service public, celles-ci sont gérées par le président du directoire de la société. Cette dernière est autorisée à acquérir tout immeuble ou droit immobilier quelle que soit sa nature juridique, y compris par voie d'expropriation.

C'est la multinationale Maersk qui a remporté l'appel d'offre des terminaux du port de Tanger Med d'une durée de 30 ans. La compagnie a du, à ce titre, engager initialement 150 millions d'euros d'investissement. Ce transporteur maritime a d'ailleurs déjà investi tous les continents. Déjà établi en face de Tanger, à Algésiras, Maersk renforce ses positions à un carrefour stratégique entre l'Europe et l'Asie. Le groupe Maersk, qui détient 90% dans la société concessionnaire est le premier armateur mondial avec une flotte de plus de 250 navires[877].

Le port de Tanger Med dispose d'une profondeur de quai de 16 mètres afin d'accueillir des navires de grande taille. Un second terminal a été cédé à un autre groupement, dont l'un des membres est un armateur marocain à hauteur de 20% pour Comanav (Maroc) et 20% pour

[874] Decret loi n° 2-02-644 du 2 Rajeb 1423 du 10 Septembre 2002.
[875] *Loc. cit.*
[876] Décret-loi n°2-02-644 du 2 rejeb 1423 portant création de la zone spéciale de développement Tanger-Méditerranée, B.O du 19 septembre 2002.
[877] Equivalant à une capacité de chargement d'environ 12 millions de conteneurs EVP.

MSC (Suisse), 20 % pour CMA-CGM (France)[878]. Aux termes de l'accord de concession d'une durée de 30 ans, le groupement s'est engagé à créer des compagnies maritimes marocaines dédiées aux activités de transport régional de conteneurs (feedering) et à doter ces dernières d'un nombre minimal de six navires pendant toute la durée de la concession.

Le processus d'intégration d'opérateurs privés au sein du secteur portuaire se révèle être réussi à travers l'exemple marocain de Tanger-Med qui est désormais reconnu comme une plateforme mondiale d'éclatement des marchandises (hub) au carrefour de l'Europe, de l'Asie, de l'Afrique et des Amériques. L'intégration d'acteurs privés au sein de la gestion portuaire est donc une des solutions à la relance de la compétitivité du secteur des transports maritimes. Elle permet, en effet, l'investissement nécessaire au renouvellement des équipements et infrastructures portuaires et assure donc l'accroissement de l'offre et la demande de fret maritime nécessaire à la pérennisation du concept d'AdM.

[878] CMA-CGM est troisième compagnie maritime mondiale avec une flotte de 246 navires, offrant une capacité de chargement de 484.000 EVP.

Section2) L'intégration de nouveaux acteurs au sein de la gouvernance institutionnelle portuaire

Le processus d'intégration de nouveaux acteurs au sein de la gouvernance institutionnelle portuaire accompagne logiquement le mécanisme d'introduction des acteurs privés au sein de la gestion portuaire. Les modes de gouvernance renvoient classiquement à l'idée d'attribution du pouvoir à des acteurs. Il s'agit, en l'espèce, d'attribuer les pouvoirs de l'Etat central à des autorités locales plus proches des clients du secteur portuaire afin de le redynamiser et ainsi attirer l'investissement.

La notion de gouvernance s'illustre de manières différentes et se réplique à l'infini tant il existe de situations diverses. Il peut s'agir de délégations de pouvoirs au secteur privé, aux autorités locales ou de gestion commune par le secteur public ou privé. Ces situations multiples soient-elles ont un point commun, elles requièrent toutes un cadre légal précis.

De nombreux pays développés ont réformé leur gouvernance afin de redynamiser le secteur public. A travers l'adoption de ces réformes, les gouvernements avaient tous pour *leitmotiv* de rendre efficace l'action publique à un moindre coût.

Dans le cadre du secteur portuaire, les réformes successives ont laissé apparaître une tendance à la dérégulation et à la décentralisation du pouvoir. La décentralisation se caractérise par la diminution de l'intervention étatique ou du secteur public. Elle a pour objectif de favoriser la concurrence et d'encourager l'investissement et l'innovation.

Dans le cadre des réformes de décentralisation portuaire, l'Etat s'est retiré au profit des autorités locales, plus proches des utilisateurs portuaires, afin de redynamiser ce secteur. L'autorité portuaire est donc au cœur de notre analyse en raison de l'influence qu'elle détient sur la compétitivité du secteur. Au sens européen du terme, l'autorité portuaire appelé « organisme de gestion du port » est un « organisme qui, parallèlement ou non à d'autres activités, a pour objectifs, en vertu de la législation ou de la règlementation nationale, l'administration et la gestion des infrastructures portuaires, ainsi que la coordination et le contrôle des activités des

différents exploitants présents dans le port ou le système portuaire concerné. Il peut comprendre plusieurs organismes distincts ou être responsable de plusieurs ports »[879].

La nature du domaine portuaire est par essence administrative, l'Etat central y jouait un rôle important tant dans la gestion de son domaine que dans le cadre de ses pouvoirs de police. Aujourd'hui, la tendance au processus de décentralisation, à des degrés différents dans de nombreux Etats européens et méditerranéens, atteste de la volonté politique de redonner une impulsion économique au secteur (§1). Les acteurs portuaires sont désormais en étroite coopération avec le pouvoir central et leurs actions se voient donc coordonnées aux objectifs nationaux et européens rendant ainsi le secteur plus attractif (§2).

§1) Le processus d'intégration de nouveaux acteurs au sein de l'autorité portuaire

L'autorité portuaire se voit doter de nouveaux membres au moyen du processus de réforme de décentralisation portuaire (A) selon des modèles différents qu'il s'agisse d'Etats membres ou d'Etats tiers méditerranéens (B).

A) La décentralisation des modes de gestion portuaire

La décentralisation des modes de gestion portuaire a permis de répondre plus exactement aux besoins des armateurs et des chargeurs et elle est, en cela, vecteur de compétitivité (1). Tout l' enjeu de ce mouvement de réforme est de relancer la compétitivité du secteur à travers une

[879] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires 2001/0047 (COD) 13.02.2001.

gestion adaptée aux besoins des clients portuaires et le maintien d'une pression concurrentielle (2).

1. L'adaptation de la politique portuaire aux besoins des utilisateurs

La décentralisation peut s'expliquer à travers la théorie du fédéralisme budgétaire. L'argumentation est la suivante : les habitants de différentes zones ont des besoins différents. Si les impôts sont décidés par l'administration centrale, ils ne sont pas au plus proche des besoins d'un territoire. En contact direct avec les collectivités locales et avec leurs clients, les autorités locales sont ainsi plus à même de prendre des décisions adaptées, ce qui ne peut que renforcer leur efficacité. Cette situation est donc applicable au secteur portuaire. En effet, l'administration centrale est plus éloignée des utilisateurs portuaires (chargeurs, armateurs) et leurs politiques stratégiques n'étaient pas appropriées. Le transfert des pouvoirs de contrôle et de direction à des autorités locales valide l'idée d'une meilleure gestion lorsqu'elle est plus proche des citoyens. L'exemple de la réforme portuaire française de 2008 qui permet aux autorités locales portuaires d'appliquer des tarifs sur la base des dépenses réelles du port au lieu d'une tarification nationale pour l'ensemble des ports est significatif. Cette décentralisation des pouvoirs permet alors une concurrence interportuaire plus saine entre les différents ports d'un même hinterland.

D'une manière générale, la décentralisation est une reconnaissance de compétences au profit des autorités territoriales décentralisées, comme l'affirme la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle constitue un transfert de responsabilités et de ressources d'un niveau d'administration à un niveau d'administration moins élevé, en général de l'administration centrale vers une administration régionale. Selon les réformes, les compétences peuvent être plus ou moins décentralisées et de diverses manières. La décentralisation est une question de tendance politique, il ne faut donc pas généraliser un système en pensant qu'il est le meilleur.

Concernant la décentralisation des modes de gestion portuaire du niveau national vers le niveau local, celle-ci est l'une des étapes nécessaires à la libéralisation du secteur portuaire. Ce mécanisme vise à transférer à des autorités locales autonomes les pouvoirs de gestion et de direction portuaire. On trouve dans les ports européens des ports décentralisés sous tutelle

régionale ou municipale. Nous constatons qu'aucune relation entre la taille du port et le niveau de tutelle ne peut être relevée.

Une gestion publique décentralisée permet donc une plus grande participation des autorités locales. Le gouvernement central demeure responsable de la définition de la politique portuaire nationale. Le rôle de l'Etat central est d'ailleurs primordial afin d'assurer une certaine cohérence entre les décisions des autorités locales entre elles et également avec ses propres décisions.

La décentralisation portuaire a des incidences sur les stratégies nationales et locales de planification portuaire. Les autorités locales planifient au plus près des citoyens et l'Etat central élabore des stratégies sous l'angle commercial. D'ailleurs, dans le cadre de la reforme portuaire française, le conseil d'administration portuaire a été remplacé par un directoire et un conseil de surveillance calqué sur le modèle des sociétés par actions. Ainsi, l'autorité portuaire et l'Etat central introduisent, dans le cadre de leurs pouvoirs de planification, des considérations d'ordre économique qui étaient, jusque là, bien trop souvent laissées au secteur privé en raison, notamment, de la mission de service public que poursuivait l'autorité portuaire.

Les instances de direction portuaire prennent donc des décisions appropriées aux demandes de leurs clients permettant ainsi de relancer le secteur portuaire. Cette situation relance l'économie portuaire et, plus généralement le transport maritime. Les gestionnaires portuaires restent des opérateurs publics mais se contentent donc d'un rôle d'aménageur de l'infrastructure, de promoteur et de régulateur.

2. La relance de la compétitivité du secteur portuaire

Les mouvements successifs de décentralisation des modes de gestion portuaire ont eu pour principale conséquence de relancer la compétitivité du secteur. L'intégration d'acteurs locaux à travers ces réformes permet ainsi de répondre plus efficacement aux évolutions du commerce et du transport maritime international notamment aux nécessités du développement du transport

roulier qui nécessite un plus grand investissement et des prises de décision au niveau locales. La décentralisation institutionnelle au profit des collectivités locales permet une plus grande souplesse par rapport à la gestion centralisée en raison de la proximité des acteurs portuaires. En effet, elle permet d'aménager le domaine portuaire selon une liberté similaire à une entreprise ce qui, à moyen et long terme, relance la compétitivité du secteur qui était en manque de productivité. Comme en témoigne les différentes réformes des ports méditerranéens français, marocains et espagnols, l'objectif recherché est une dynamique économique similaire aux secteurs concurrentiels comme le secteur terrestre par exemple. En définitive, les réformes de décentralisation ont pour but de moderniser et de développer les infrastructures portuaires au bénéfice des usagers. Ces réformes ont d'ailleurs soutenu de grands chantiers à l'image du terminal de Tanger-Med au Maroc, Enfidha en Tunisie, en Algérie avec le port d'Alger, de Djen Djen ou encore en France avec Fos 2/3XL.

En France, depuis la loi du 28 mai 2013[880] est imposé l'existence d'un conseil portuaire au sein des ports régionaux. Cette loi dispose que « les milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements où sont situées les principales installations portuaires sont représentés dans un conseil portuaire, qui est consulté sur le positionnement stratégique et la politique de développement du port, et notamment sa politique tarifaire et foncière». A la différence de la période de règne de l'administration centrale au sein du domaine public portuaire durant laquelle les décisions étaient éloignées des problématiques locales, les réformes de décentralisation institutionnelle au profit des collectivités ont permis une personnalisation des enjeux portuaires. Ces enjeux peuvent d'ailleurs facilement devenir un outil de politisation[881]. L'introduction d'acteurs locaux apparaît ainsi comme l'un des multiples facteurs d'instrumentalisation politique.

[880] Article L5314-12, loi n°2013-431 du 28 mai 2013 – article 36

[881] DEBRIE J., LAVAUD – LETILLEUL V., « La décentralisation des ports en France : de la recomposition institutionnelle aux mutations fonctionnelles. L'exemple de Toulon ». », Annales de géographie, septembre 2009 (n° 669) , p. 498-521.

B. Les modèles de décentralisation portuaire

Il n'y a pas un modèle de décentralisation portuaire exemplaire. Il s'agit davantage d'une question de tendance politique. Il y a néanmoins un même processus. La décentralisation connaît plusieurs étapes allant du transfert de compétences aux autorités locales à l'introduction du secteur privé au sein des instances portuaires. Ainsi, afin de répondre aux besoins des professionnels du secteur, les autorités locales et les professionnels eux-mêmes prennent part aux décisions ou tout du moins sont consultés. Cette introduction des acteurs privés et locaux au sein de la gouvernance institutionnelle engendre une certaine confiance de la part des investisseurs indispensable à la compétitivité en Europe (1) et dans les pays tiers méditerranéens (2).

1. La gestion publique décentralisée en Europe

De nombreux pays européens ont entrepris de réformer leur système portuaire sur la base d'un e nouvelle répartition entre les fonctions régaliennes et portuaires. La tendance générale est à l a décentralisation de la gestion des ports maritimes mais une collaboration certaine avec les au torités nationales s'est tout de même instaurée.

Trois cas de figure peuvent coexister:

- Les ports à gestion centralisée : Néanmoins, dans certains pays pratiquant la gestion centralisée portuaire, une tendance à une légère décentralisation est constatée[882].

- Les ports à gestion décentralisée pour lesquels la notion de décentralisation s'entend par rapport au pouvoir central, celui-ci apparaissant sous la forme d'un Etat unitaire, fédéral ou confédéral[883].

[882] Comme par exemple en République populaire de Chine où les ports secondaires sont gérés par les Provinces et la gestion privative de terminaux devient possible dans les grands ports.
[883]Aux États-Unis d'Amérique, la Cour suprême fédérale a jugé que le territoire portuaire recouvert par les eaux navigables constituait un bien commun confié à la garde de l'État fédéré.

- Les ports à gestion privatisée qui existent essentiellement au Royaume Uni et en Nouvelle Zélande. Il s'agit davantage d'une gestion privée des ports publics. Ce régime comporte des inconvénients. D'une part, le régime fiscal pesant sur les entreprises privées et, d'autre part, le risque qu'un port soit acquis par un investisseur non pour ses activités portuaires, mais pour son patrimoine foncier.

L'analyse des réformes portuaires a permis de relever plusieurs tendances :

- L'intégration d'acteurs économiques et de collectivités locales publiques (commune, département et région) au sein des conseils d'administration. Le but poursuivi étant que des synergies se créent et que les changements opèrent avec plus d'efficacité.

- Le retrait du nombre d'administrateurs dans la gouvernance portuaire. C'est d'ailleurs ce que préconise le rapport sur la compétitivité des transports et services portuaires français qui recommande d'améliorer la gouvernance du secteur par des structures plus claires en réduisant notamment le nombre des administrations compétentes en matière maritime[884].

- Dans de nombreux Etats d'Europe du nord, les municipalités détiennent donc un rôle prépon dérant dans la gestion administrative des ports.

En Belgique, les ports font partie du patrimoine municipal et sont gérés par les communes. Ils peuvent être gérés directement ou en régie[885]. Le comité de direction du port d'Anvers est composé de cinq membres du personnel et les décisions sont prises par le conseil d'administration dont tous les membres sont nommés par le conseil municipal.

Concernant la France, avant la première réforme de décentralisation portuaire, tous les ports étaient placés sous la tutelle de l'Etat. C'est pourquoi, nous retrouvons toujours l'idée que les ports sont d'essence administrative. Les principaux ports bénéficiaient du statut particulier de Port autonome, les autres étaient exploités par la Chambre du Commerce et de l'industrie locale. La gestion portuaire par une autorité centrale se révéla très vite infructueuse dans la mesure où

---

[884] Rapport sur la compétitivité des transports et services maritimes français par Monsieur le député Arnaud LEROY, Paris, 23 octobre 2013.

[885] La Belgique compte quatre ports maritimes : Anvers, Ostende, Gand et Zeebrugge, dotés de la personnalité juridique, ils sont sous la responsabilité des villes et constituent de ce fait des sociétés municipales autonomes.

il bridait les initiatives locales. Ce fut le début du processus de décentralisation où les compétences furent partagées entre l'autorité de tutelle et l'autorité de gestion.

En 1983, une loi de décentralisation octroyait compétence aux départements pour la gestion des ports maritimes de commerce et de pêche à l'exception des ports d'intérêt national et des 6 ports autonomes. La loi du 13 aout 2004 a décentralisé les 14 ports d'intérêt national. Les collectivités intéressées ou leurs groupements intéressés par la gestion d'un port d'intérêt national devaient faire connaître à l'État leur désir de se constituer autorité portuaire. Cette loi a permis le transfert de la pleine propriété du domaine public portuaire aux collectivités locales. La loi du 4 juillet 2008 amplifia le processus de décentralisation déjà en cours en France. Les ports restés nationaux deviennent des Grands Ports Maritimes. La loi leurs attribue la possibilité de concéder les outillages portuaires au secteur privé. Désormais, grâce à cette loi, un conseil de développement représente les acteurs privés au sein des instances locales. En Italie, sont également associés au pouvoir public portuaire des acteurs privés.

Les Grands Ports maritimes sont l'illustration d'un nouveau genre de gouvernance portuaire se traduisant, sur le plan institutionnel, par la création de nouveaux organes : un directoire, sous le contrôle d'un conseil de surveillance (dont 5 personnalités qualifiées dont une personne représentant le monde économique) ainsi qu'un conseil de développement[886]. Ce dernier est une instance consultative qui permet de réunir les milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements. Comme son nom l'indique, il est consulté sur les questions relatives au développement économique de la zone portuaire et de son hinterland. Il paraissait donc normal d'intégrer des acteurs privés au sein de la gouvernance portuaire étant donné qu'ils détiennent une place stratégique. Le conseil de développement est consulté sur le projet stratégique et la politique tarifaire du grand port maritime. Il peut émettre des propositions et requérir que des questions soient inscrites à l'ordre du jour.

A ce stade la décentralisation portuaire est achevée, l'intégration d'acteurs privés au sein de la gestion des ports nationaux constitue la phase ultime avant un processus de privatisation. Cette réforme met les ports français dans des conditions d'exploitation similaires à celles des grands

[886]Article L.5312-11 du Code des transports : « *Dans chaque grand port maritime, les milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements sont représentés dans un conseil de développement ».*

ports du nord de l'Europe.

La loi du 28 mai 2013[887] vient également d'introduire de nouveaux acteurs au sein des instances portuaires. Cette dernière crée un conseil portuaire au sein des ports décentralisés regroupant « *les milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements où sont situées les principales installations portuaires ».* Celui-ci se prononcera sur la politique de développement du port, notamment, en matière tarifaire et foncière ainsi que sur son positionnement stratégique. Cette dernière réforme apporte encore une pierre à l'édifice du processus d'intégration des acteurs privés au sein de la gouvernance portuaire.

Ainsi, des domaines qui étaient encore bien gardés par l'Etat tels que celui de la fixation des tarifs et du domaine foncier portuaire entrent désormais dans le champ de compétence des acteurs privés ou tout du moins dans son champ de consultation.

2. La gestion publique décentralisée en Méditerranée

Les ports des pays tiers méditerranéens s'alignent sur les modèles européens de gestion. Longtemps gérés comme des ports services, c'est à dire selon un mode de gestion des services publics, ces derniers connaissent, à travers les réformes mises en œuvre, une libéralisation du secteur malgré une tradition d'activités monopolistiques dans certains pays du Maghreb comme c'est le cas pour le Maroc qui a mis fin au monopole d'Etat permettant, ainsi, un projet tel que celui de Tanger Med.

En Tunisie, les concessions accordées en vue de la modernisation de Zarzis, Gabes et Rades prennent la même direction. L'ouverture aux investissements privés est, rappelons le, synonyme de compétitivité pour les ports du Maghreb.

[887] Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, JORF n°0122 du 29 mai 2013 page 8794.

L'Algérie a adopté une réforme portuaire de décentralisation transférant la gestion portuaire à trois autorités locales.

La Jordanie, l'Egypte, Israël, la Syrie et le Liban ont achevé leurs politiques de décentralisation, la priorité est aujourd'hui le renforcement de l'autonomie des autorités portuaires.

En définitive, les conseils d'administration portuaire s'ouvrent davantage aux acteurs privés et locaux, chose auparavant impensable en raison de la situation quasi monopolistique de certaines activités du secteur. La majorité des pays développés a donc connu un processus de décentralisation profitant au développement du transport maritime et *a fortiori* aux AdM. Les autorités portuaires méditerranéennes deviennent alors davantage des acteurs économiques que des régulateurs. Le service public portuaire tend donc à se réduire au profit d'une gestion privée concurrentielle.

§2) Les effets de la gestion décentralisée portuaire

Les réformes de décentralisation portuaire ont eu des incidences importantes sur les relations de coopération interportuaire et entre l'Etat et les collectivités territoriales. Désormais, les projets portuaires font l'objet d'approbation à plusieurs strates du pouvoir et nécessite parallèlement une cohérence face aux autres projets déjà mis en œuvre (A). La décentralisation portuaire a également eu pour effet de relancer la compétitivité du secteur. D'ailleurs, certains ports ont mis en place, suite aux réformes de décentralisation, un indicateur de compétitivité afin de comparer leur attractivité. L'autonomie des ports devrait donc avoir également eu pour conséquence de diriger les ports vers une certaine autonomie financière (2).

A. Les relations de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales

La décentralisation institutionnelle portuaire impose une coordination entre les actions des acteurs publics animant les différentes fonctions portuaires à toutes les échelles afin que les projets et décisions soient coordonnées tant avec les besoins des clients qu'avec les objectifs nationaux et supranationaux (1). Malgré une autonomie laissée aux collectivités territoriales, l'Etat central conserve, malgré tout, un rôle décisionnel qui leurs impose également de coopérer (2).

1. La nécessité d'une coopération entre les acteurs portuaires et l'Etat

La coopération entre les différentes strates du pouvoir exécutif portuaire est indispensable au même titre que l'association des acteurs publics et privés dans les investissements. Le process us de décentralisation des ports maritimes favorisent la collaboration entre l'ensemble des acte urs locaux afin que les décisions prises soient cohérentes. Les autorités locales qui détiennent l a gestion d'un port doivent donc nécessairement concerter les territoires voisins de l'hinterlan d portuaire. Même si les objectifs divergent parfois entre les autorités portuaires et les collecti vités locales, entre les stratégies nationales et les stratégies locales, les retombées économique s portuaires profitent à tous les acteurs. Il convient donc, à juste titre, qu'une coordination des projets soit observée par l'ensemble des acteurs. Les communes, qui ont la gestion d'un port, d oivent nécessairement concerter les communes et régions voisines de l'hinterland portuaire.

Prenons quelques exemples de coopération entre acteurs locaux :

Les ports belges se sont dotés d'une charte de coopération à l'échelon national. Le gouvernement belge dispose donc d'un instrument permettant d'adopter une vision globale de développement.

L'exemple d'HAROPA qui réunit trois ports dans le cadre de la relance portuaire entamée en 2013, en France, est une illustration de la coopération interportuaire.

Une forme de coopération à l'échelle supranationale est également essentielle. Le programme du RTE-T qui, rappelons le, considère les ports maritimes comme une composante du réseau global et, plus précisément, les assimile à des infrastructures du transport maritime[888], devrait faire partie de la stratégie nationale et régionale de planification portuaire. Or, la programmation RTE-T est souvent relayée au second plan. Aujourd'hui, les schémas directeurs d'aménagement portuaire visent principalement à améliorer les infrastructures portuaires sans prendre en considération les règles nouvellement établies par la réforme de 2013 relative au RTE-T. Une meilleure coordination des politiques entre la planification européenne des RTE-T et la planification des Etats membres en matière de gestion portuaire est indispensable à l'achèvement du RTE-T.

Concernant la coopération des Etats membres avec l'Union, l'exemple du cofinancement européen des projets d'infrastructures portuaires est significatif. Les Etats membres doivent rapporter la preuve qu'ils donnent, à travers leur projet, une valeur ajoutée européenne. Il ressort de cette condition que les projets d'infrastructures portuaires qui sollicitent des subventions au titre du programme RTE-T doivent, non pas privilégier exclusivement des objectifs nationaux, mais présenter des retombées économiques au niveau européen. Cette condition incite donc les états membres à coordonner leurs objectifs avec ceux de la politique régionale européenne en matière de transport. De plus, n'oublions pas que les Etats membres doivent représenter les intérêts locaux auprès des instances européennes.

L'exigence de coordination des projets se retrouve également à l'échelle interportuaire. La réalisation de deux projets concurrents au sein d'un même Etat menace effectivement l'équilibre des finances publiques.

Cette situation de divergence des intérêts est accentuée par le poids toujours plus important des groupes internationaux de manutention. C'est pourquoi, une maîtrise des relations entre les

[888] Art. 20 c) du règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n ° 661/2010/UE.

différents acteurs portuaires est primordiale afin que les réformes de décentralisation ne se transforment pas en une prise de pouvoir par des entités extérieures incontrôlables.

Les ports devront également composer avec les exigences environnementales poursuivies par les instances internationales, l'Etat central et l'Union. Une certaine coordination des projets en ce domaine est indispensable afin que le développement des ports de l'Union et des Etats voisins soit en cohérence avec les exigences environnementales internationales[889].

2. Le rôle indispensable de l'Etat central

Si la tendance est à la décentralisation des compétences en vue de renforcer la compétitivité des ports, le rôle de l'Etat est indispensable et ce en collaboration avec les autorités locales et européennes. L'intégration de ces nouveaux acteurs dans le cadre de la gestion et de la gouvernance portuaire reste donc sous le contrôle des autorités publiques car le port ne peut être assimilé à une entreprise privée. La majorité des instances décisionnelles des ports méditerranéens demeurent d'ailleurs sous contrôle direct ou indirect de l'autorité publique.

Prenons quelques exemples qui illustrent la présence, encore essentielle, de l'Etat central au sein des instances portuaires :

Tout d'abord, la nomination des présidents de l'entité dirigeant l'établissement portuaire (le directoire en France) reste sous le contrôle des autorités publiques. En Italie, la nomination du président du comité portuaire et, en Espagne, la nomination du président du conseil d'administration des ports d'intérêt général relèvent du gouvernement.

[889] Par exemple, en France, la loi du 28 mai 2013 fut adoptée afin notamment de créer un établissement public à caractère administratif dénommé « Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement » destiné à promouvoir et à faciliter des modes de gestion des territoires qui intègrent l'ensemble des facteurs environnementaux, économiques et sociaux ainsi qu'à accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonéeArt 44, loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, JORF n°0122 du 29 mai 2013 page 8794.

Prenons l'exemple de la loi française du 4 juillet 2008 qui introduit les représentants du monde économique portuaire au sein des instances locales (au sein du conseil de développement). Le directeur du port, président du directoire, reste nommé par le gouvernement. La représentation étatique au sein du conseil de surveillance est forte et le commissaire du gouvernement peut y exercer un droit de veto. De plus, le projet stratégique, préalable à toute cession des outillages aux opérateurs portuaires, émane bien du directoire, même s'il est voté par le conseil de surveillance, après consultation du conseil de développement.

Le recul de l'Etat central est donc à relativiser, ce dernier intervient toujours à des degrés différents. L'Etat conserve toujours des missions régaliennes de police. En effet, dans la plupart des modes de gouvernance portuaire des pays d'Europe, l'Etat définit les mesures de sûreté alors que les autorités locales ne disposent que de compétences courantes.

Après une analyse du rôle de l'Etat central au sein des Etats méditerranéens, force est de constater que les projets de développement portuaire requièrent, tout de même, l'autorisation d'une ou plusieurs autorités de tutelle. Les organismes publics en charge des ports du Maghreb à l'instar de l'Agence nationale des Ports au Maroc ou en Algérie, l'Office de la Marine Marchande et des Ports en Tunisie, l' *Ente Pùblico Puertos del Estato* en Espagne, le *General Directorate for the Construction of Railways, Ports and Airports* en Turquie illustrent que le secteur portuaire reste un secteur stratégique d'intérêt général nécessitant tout de même un encadrement hiérarchique.

B. Les enjeux de la décentralisation portuaire

Tout au long de notre analyse relative à la gouvernance institutionnelle des ports, nous avons constaté que le *leitmotiv* des réformes de décentralisation a été la compétitivité portuaire. La refonte du système portuaire a donc eu pour enjeu principal de redynamiser le transport maritime, profitant ainsi, indirectement, à la compétitivité des AdM (1). La décentralisation portuaire a donc permis une plus grande autonomie juridique des acteurs portuaires.

Néanmoins, il est indispensable qu'elle s'accompagne d'une autonomie financière afin de répondre, au plus près, aux besoins des clients portuaires (2).

1. L'objectif de compétitivité portuaire

Comme nous l'avons vu précédemment, le processus de décentralisation et de gestion commerciale des ports permet de répondre aux objectifs de compétitivité issus de la politique du transport maritime. Ce processus de retrait de l'Etat au sein d'un secteur, par essence public, vise donc à rendre attractif les services portuaires et participe alors, *in fine*, au développement des AdM.

Ainsi, afin d'influencer le chargeur pour qu'il opte en faveur d'un transport multimodal avec tronçon maritime, il a donc été nécessaire de repenser le système portuaire en y intégrant des opérateurs plus proches des utilisateurs (collectivités locales) ainsi que des procédés de gestion commerciale (investissement privé) .

La compétitivité portuaire dépend de nombreux éléments logistiques et juridiques. Néanmoins, celui qui guide, malgré tout, encore principalement le choix des clients des ports (chargeurs et armateurs) est l'attractivité financière. En effet, les chargeurs n'optent pas pour le trajet le plus court ou le moins polluant mais le moins cher. Il est donc essentiel que la compétitivité du service portuaire soit à la hauteur de la compétitivité des autres modes de transport. Le coût du passage portuaire est donc un facteur essentiel de la compétitivité portuaire. L'intégration d'acteurs privés et locaux dans la gestion portuaire a relancé l'investissement. La modernisation des installations portuaires devrait ainsi contribuer à attirer de nouveaux clients et jouer un rôle crucial en fournissant aux transporteurs européens de vraies solutions intermodales[890].

[890] Un rapport du 23 octobre 2013 sur la compétitivité des transports et services maritimes français de Monsieur le député Leroy a parfaitement ciblé les besoins du secteur afin de le rendre plus compétitif. Il traite ainsi de la gouvernance portuaire en proposant de réduire le nombre d'administrations compétentes en matière maritime

2. Vers une autonomie financière des ports ?

Les réformes de décentralisation du secteur portuaire ont conféré des compétences aux autorités locales afin qu'elles gèrent le domaine portuaire de sorte que ces dernières soient plus compétitives et prennent des décisions en fonction des besoins locaux. Pour autant, le transfert de compétences s'est-il accompagné des moyens nécessaires permettant d'accomplir les objectifs de compétitivité portuaire poursuivis par la réforme de décentralisation ?

Le Conseil d'Etat s'était prononcé à ce sujet le 6 juin 1986 et avait considéré que le transfert de compétences aux collectivités locales, jusqu'alors exercées par l'Etat, devait être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à ces collectivités des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences de sorte que ces ressources assurent une compensation intégrale des charges résultant, pour les collectivités locales, des compétences nouvelles qui leurs sont attribuées[891]. Même s'il apparaît évident que l'autonomie financière doit accompagner le processus de décentralisation portuaire, les moyens qui lui ont été parfois attribués ont été insuffisants.

En d'autres termes, l'autonomie recherchée par la réforme de la décentralisation s'est-elle également accompagnée d'une indépendance financière permettant aux autorités locales une liberté d'action à la hauteur de leurs attributions de compétence ? En effet, souvent considérée comme une seconde étape dans le processus de décentralisation, l'autonomie financière apparaît comme un mécanisme essentiel afin que la compétitivité des ports soit efficiente.

Sur le plan administratif, les ports n'avaient pas de comptabilité distincte. La décentralisation a donc permis la création d'entités portuaires distinctes satisfaisant ainsi aux exigences européennes relatives à la clarification comptable. Selon l'Union européenne, lorsque l'autorité portuaire dispose de fonds public, une comptabilité transparente doit être observée afin que les autorités nationales puissent contrôler l'utilisation effective et appropriée des fonds[892]. Le rapport du Conseil de l'Union relatif à un cadre pour l'accès au marché des services portuaires

[891] CE, 6 juin 1986, n°56946, Dpt Finistère : Jurisdata n°1986-042148; Rec. CE 1986, p. 160, concl. O. Van Rymbeke.
[892] Rapport du Conseil de l'Union européenne relatif à la proposition de règlement du Parlement européen et duConseil européen établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports du 19.05.2014.

et la transparence financière des ports rappelle à juste titre que l'investissement privé est attiré par un environnement financier transparent.

Prenons l'exemple des ports italiens. Les autorités locales ont obtenu une maîtrise de leurs revenus. Ainsi les ressources générées localement ne sont plus redistribuées au niveau national.

En Espagne, les ports pourvoient à leurs propres besoins par autofinancement, crédit ou subventions (aides d'Etat ou issues du FEDER). Plus original, une ligne de crédit est disponible pour chaque port issu d'un fonds géré par l'administration portuaire centrale.

Certains auteurs[893] voient néanmoins un risque dans la régionalisation de la gestion portuaire en raison du poids toujours important de l'Etat dans le financement des projets d'infrastructures. L'expérience a démontré que l'Etat conservait sa participation dans la gestion portuaire alors que cette attribution relevait de la compétence régionale. Le risque prétendu prend la forme d'un certain immobilisme en raison du manque de coordination et de stratégie portuaire entre les différents gestionnaires nationaux et locaux.

Le risque est toutefois dissipé lorsque comme en Italie, la politique de décentralisation administrative exige la coordination des plans directeurs nationaux et des plans d'investissements locaux pour le financement d'infrastructures portuaires.

[893] TERRASSIER N., « Ports et régionalisation », synthèse ISEMAR n°47 –septembre 2002.

Conclusion

Un concept de transport innovant. Régulièrement confondues avec le transport maritime à courte distance ou avec la technique au cabotage par la doctrine, les autoroutes de la mer s'en distinguent à de nombreux égards. Elles intègrent, pour la première fois, dans le cadre d'un modèle de transport, des infrastructures de transport et l'ensemble de procédés des technologies de l'information et de la communication lié au fret de marchandises. L'extension du concept à des activités qui ne relèvent pas purement du domaine des transports implique la création d'instruments de facilitation des flux de marchandises maritimes afin de rendre le concept des autoroutes de la mer compétitif (gestion du trafic et des systèmes électroniques de notification). Le passage portuaire, rappelons-le, constitue un goulet d'étranglement qui peut être dissipé par des procédés électroniques de transmission de l'information. Aussi, la nécessaire interopérabilité du réseau transeuropéen de transport dans lequel nous retrouvons les autoroutes de la mer fait d'ailleurs appel à des technologies de l'information et de la communication afin d'améliorer la chaîne logistique multimodale.

Le constat d'échec ? Plusieurs lignes maritimes régulières estampillées « autoroutes de la mer » ont été suspendues au cours de ces dernières années. La liaison Saint-Nazaire/Gijón a été arrêtée en septembre 2014 jusqu'alors exploitée par « Louis Dreyfus Armateurs ». Il est toutefois question qu'elle reparte avec la compagnie maritime « Brittany Ferries ». L'année 2014 a également été marquée par une perte du trafic roulier due à la suspension des lignes maritimes Montoir-Gijón et Bilbao-Zeebrugge. Dans le cadre de ces liaisons maritimes, l'équilibre financier n'a jamais été atteint en dépit des subventions publiques. Au contraire, la ligne historique Montoir-Vigo se renforce à raison de trois rotations hebdomadaires par semaine. De même, la liaison Milk Run Med, qui permet d'acheminer les tronçons d'Airbus et les véhicules Dacia en provenance du Maroc, est en pleine progression. Ces nombreuses suspensions ont néanmoins suscité des interrogations sur les raisons de ces échecs auxquelles répond un rapport du parlement européen de décembre 2014[894] à travers le triple constat que le

[894] Synthèse du Parlement européen : « améliorer le concept des autoroutes de la mer », direction générale des politiques internes, département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, décembre 2014.

concept est insuffisamment connu, y compris des acteurs intéressés, qu'il n'est pas viable sans financements publics et que la coopération entre les intéressés n'est pas nécessairement présente. Ce manque de connaissance des mécanismes de financement des lignes maritimes régulières pourrait d'ailleurs être pallié par la mise en place d'une autodéclaration environnementale.

L'impact de la production industrielle sur la pérennisation du concept d'autoroutes de la mer. Il est fréquent de lire que les autoroutes de la mer ne connaissent pas le succès escompté en raison de l'arrêt des subventions européennes. Or, ce sont les échanges internationaux qui dictent l'offre et la demande de transport et non l'existence d'une liaison maritime. D'ailleurs, les lignes maritimes régulières qui opèrent sur des routes industrielles ne rencontrent aucune difficulté après une période de lancement délicate. Seules les aides au démarrage sont indispensables à la viabilité de ces lignes. En réalité, aucun instrument financier incitatif ne peut remplacer un véritable marché économique où l'offre et la demande de fret sont équilibrées en raison de l'existence d'une route maritime industrielle. Depuis près de cinq ans, les échanges internationaux sont impactés par la production américaine de gaz de schistes et par la hausse de la demande asiatique, lesquelles ont entraîné une réduction de trois quarts des volumes transitant par le terminal méthanier Elengy de Montoir-de-Bretagne. La douceur des températures a entraîné un ralentissement des besoins en combustibles de la centrale thermique EDF de Cordemais. Il est d'ailleurs étonnant que les projets d'intérêt commun susceptibles d'obtenir des fonds européens ne soient pas dans l'obligation de démontrer que la future ligne maritime régulière desserve une route industrielle ou tout du moins qu'il existe un marché potentiellement intéressant.

Le défaut d'information. En dépit d'investissements conséquents, le bilan du programme européen consacré aux autoroutes de la mer est contrasté. Il manque une communication sur les informations relatives aux programmes des autoroutes de la mer et les possibilités de son financement auprès des acteurs concernés. Certains bénéficiaires potentiels ne sont d'ailleurs pas suffisamment informés de l'ensemble des possibilités offertes par les instruments financiers incitatifs tandis que les procédures associées sont jugées complexes. Il est donc indispensable d'identifier clairement les acteurs intéressés et clarifier les publications d'appels d'offres. Cette

situation entraîne une méfiance des acteurs susceptibles d'être concernés à l'égard du lancement de liaisons potentiellement intéressantes pour des opérations de transport maritime à courte distance.

COP 21. La conférence des nations unies sur les changements climatiques qui se tiendra à Paris en décembre 2015 risque certainement d'avoir des conséquences sur l'ensemble des transports en raison de l'intention des parties de prendre des engagements en matière de politique énergétique et d'émissions de CO2 qui, pour la première fois, semble prendre la forme d'un accord universel juridiquement contraignant sur le climat.

Bibliographie sélective

I. OUVRAGES, MANUELS
II. THESES, MEMOIRES
III. ARTICLES, CHRONIQUES, NOTES
IV. CONFERENCES, COLLOQUES, ETUDES
V. DOCUMENTS DE L'UNION EUROPEENNE
    Conseil
    Parlement européen
    Parlement européen et Conseil
    Commission européenne
    Conseil économique et social européen
    Comité des régions
    Cour de justice des Communautés européennes
    Publications de l'Union européenne
VI. DOCUMENTS D'ORGANISMES INTERNATIONAUX
    Conventions internationales
    Organisations internationales
VII. SOURCES NATIONALES
VIII. SOURCES INTERNET

I. OUVRAGES, MANUELS

ALIX Y. ; DE MONIE G. ; *Les corridors de transport*, Les Océanides, Fondation SEFACIL, Edition EMS management et société, 2013.

AGENCE INTERNATIONALE POUR L'ENERGIE, *La consommation de carburant des automobiles*, 1991.

BECET J.-M.; *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral*, PUR, 2006.

BEURRIER J.-P.; *Droits maritimes*, Dalloz, 2006. BEURIER J.-P., Droits maritimes, éd. Dalloz, Paris, 2006/2007 p.53.

BONASSIES P. et SCAPEL C.; *Traité de droit maritime*, LGDJ; 2006.

CONFAVREUX R.; *Le droit de la concurrence et les transports maritimes*, Editions Moreux, 1998.

COULON D.; *Espaces et réseaux en Méditerranée : Vie-XVIe siècle. II, La formation des réseaux*, Bouchène, 2010.

DUPUY G. (1991), L'urbanisme des réseaux, Armand Colin, Paris, 198 p.

DAMIEN M.-M : Dictionnaire du transport et de la logistique - 3ème édition, DUNOD, Paris, 2010.

JOUEN M., La politique européenne de cohésion, Institutions et Politiques, Réflexeeurope, La documentation française, Paris 2011

KISS A. et BEURIER J.-P.; *Droit international de l'environnement*, Pedone, 2004.

OCDE, L*e développement durable, à la croisée de l'économie, de la société et de l'environnement*, STRANGE T., BAYLEY A., déc. 2008, éd. OCDE.

OECD, *Globalisation, Transport and the Environment ,* 2010.

OCDE, *Intégration et concurrence entre le transport et les activités logistiques*, éd. OCDE, 2010.

PNU/PA M-PLAN B BLEU,*Etat de l'environnement et du développement durable en Méditerranée*, Athènes, 2009.

RAJOT B.; *Transports maritimes et concurrence communautaire-La confrontation*, Economica, 2001.

REZHENTEL R., « Le régime d'exploitation des terminaux portuaires », Etudes de droit maritime à l'aube du XXI^{e} siècle, Mélanges offerts à Pierre Bonassies, éd. Moreux, 2001.

RODIERE R., *Le Droit des Communautés européennes*, Les Nouvelles, LARCIER éditeurs, Bruxelles, 1969, p. 779.

ROMI R.; *Droit international et européen de l'environnement*, Montchrestien, 2005.

SABY B.-D. : « Les grandes théories économiques », Manuel, 2éme édition, Dunod, Paris, 2000 p.3.

VALLOUIS P.; *Les transports maritimes de marchandises en méditerranée : perspectives 2025*, Plan Bleu, Valbonne, 2010.

II. THÈSES, MEMOIRES

AGNES J.-C. : *Le cabotage multimodal*, Mémoire de Master, Aix-en-Provence, 2003.

BETHENOD J. : *Le droit portuaire , instrument de régulation de la compétitivité et de la protection de l'ordre public* », Thèse de doctorat sous la direction d'A. PIQUEMAL, Nice, 2007.

FABRE-TESTE P.: *Le projet de Convention CNUDCI sur le transport transmaritime multimodal*, mémoire droit maritime, sous la direction de Ch. Scapel, Faculté de droit, Université Paul Cézanne, 2006, p. 4.

GACOCNE V. : *Quelle analyse des coûts de transport ?*, Thèse de doctorat de l'Ecole

Nationale de Ponts et chaussées sous la direction d' E. QUINET. 27 juin 2003.

GALLAIS BOUCHET A. *: Les autoroutes de la mer et le droit de l'Union européenne,* Thèse de doctorat, Nantes 2013.

GOUIN A.-P : *Transport maritime à courte distance et droit communautaire*, Thèse de doctorat, Nice, 2007.

HAFFANI Z. : *Ports maritimes et concurrence*, Thèse de doctorat, Nice, 2002.

LOPEZ-PONTON E. : *Réglementation et choix organisationnel: le cas du transport maritime et intermodal en Europe et aux États-Unis*, Thèse de doctorat, Paris, 2007.

PIQUEMAL A. : *L'influence des inégalités de développement sur le statut juridique des Etats*. Doctorat d'État, Nice, 1976.

SORENSEN N. : *Les règles de Hambourg, commentaire analytique de la Convention des Nations Unies sur le transport de Marchandises par mer de 1978*, Thèse de doctorat, Aix 1981.

TUSSEAU G. : *La pollution opérationnelle des navires*, Mémoire pour le DESS droit des tran sports .

LE COUVIOUR K. : *La responsabilité civile à l'épreuve des pollutions majeures résultant du* droit maritime, centre de droit maritime et des transports, faculté du droit et de science politiq ue d'Aix-Marseille, Université de droit d'économie et des sciences d'Aix-Marseille, 1997-199 8.

III. ARTICLES, CHRONIQUES, NOTES

ARCOMED, Rapport, *Pour un axe ferroviaire haute performance, Barcelone-Vienne*.

Etude sur l'état de l'art en matière d'auto-déclarations environnementales « produit » adaptées aux PME travaillant en B to B, étude préalable en vue de la validation d'un format d'auto-déclaration environnementale produit de mai 2009, Assemblée française des CCI, l'ADEME.

J.P. ANTONI, Y. FLETY, G. VUIDEL, M.H. de SEDE-MARCEAU : « Vers des indicateurs locaux de performance énergétique : les étiquettes énergétiques territoriales », Laboratoire ThéMA – CNRS UMR 6049 – Université de Franche-Comté, Convention Ademe - Juin 2009.

BAILLY-HASCOET V., LEGROS C. *in* Corridors de transport et construction du statut juridique de l'entrepreneur de transport mulitmodal ; Partie II, Approches techniques ; « Les corridors de transport », sous la direction de yann ALIX, éditions ems management et société, collection océanides 2012.

BAUDELLE G., GUY C., MERENNE-SCHOUMAKER B., *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, coll. Didact Géographie, p. 246, éd. Presses Universitaires de Rennes 2011.

BON-GARCIN I., *L'évolution du droit des transports en Europe,* Revue de droit des transports n°1, janv. 2008, étude 1.

Le concept de valeur du carbone, Évaluation et applications dans les politiques de lutte contre le changement climatique », O. Blanchard, P.Criqui, rapport au Commissariat général du Plan, juin 1999

BLANQUART C., JOIGNAUX G., VAILLANT L., *Méthodologie d'évaluation socio-économique des plates-formes logistiques et de transport multimodales : L'analyse de Dourges et de Miramas*, 2010.

BLANQUART C., BURMEISTER A., DJELLAL F., *Performance logistique et développement de l'entreprise* », Rapport pour le PREDIT3-DRAST, octobre 2005.

BOUGATAYA, DE BRUYNE, M'BAKI HELU, Séminaire de *Droit de l'exploitation des Océans,* Neptunuus, Revue électronique, Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, Vol.13 2007/2.

Commissariat général du Plan, Rapport Boiteux II: « Transports : choix des investissements et coût des nuisances », M. BOITEUX, juin 2001

Bull. civ. IV, n° 23, 2014.

Bulletin des Transports et de la Logistique 2000, nº2843 du 17.04.2000.

Bulletin des transports et de la logistique, *Règles de Rotterdam*, n°3282, 2009/07/27.

Bulletin des Transports et de la Logistique – 2012 E. Demangeon : « Marpol VI, levée de boucliers ».

Cabotage et caboteurs de la France méditerranéenne (XVIIe-XVIIIe siècle), Rives nord méditerranéennes, Rives Méditerranées, Marseille, 2003, p. 75-92.

DAILLER P., L'Union européenne peut-elle avoir une stratégie maritime ?, La mer et son droit, Mélanges offerts à L. LUCCHINI et J.-P.

DAMIEN, M.M., Dictionnaire du transport, p 73, L'usine nouvelle, série documentation Pierre Bauchet, « Les transports de l'Europe, la trop lente intégration », p213, Economica, 1996.

DUPUY G., L'urbanisme des réseaux, Armand Colin, Paris, 198 p. 1991.

DUPUY, G. ; « From the « Magic Circle » to Automobile Dependence, the Positive Effects of the Automobile System: Measurements and Political Implications », Transport Policy, 1999, n°6, pp. 1-17.

RUBIO E., Les brefs, Notre europe, n°28 : La «valeur ajoutée» dans les débats budgétaires européens,juin2011.

COMMISSION EUROPEENNE, Note sur les autoroutes de la mer, *Une alternative aux transports routiers de marchandises en Europe*.2006.

CNIS : « Statistique environnementale : le tournant du développement durable » Chroniques, Conseil national de l'information statistique, N°2, janvier 2005.

« Développement et amélioration des ports – les principes de la gestion et de l'organisation modernes des ports », Rapport du secrétariat général de la CNUCED., 8 janvier 1992, TD/B/C.4/AC.7/13.

CRPM*, Projet européen de la mer, 2ème rapport intermédiaire, fév. 2006.*

CRPM, *politiques maritimes et globalisation, Séminaire de Terceira,* 9/10 juil. 2007.

CRPM-CIM, *Déclaration finale de la Commission interméditerranéenne de la CRPM réunie en assemblée générale annuelle le 18 septembre 2008 à Naples*.

CRPM, C*ompte rendu de la réunion de brainstorming sur la politique maritime européenne,* 6 juil. 2009, Açores.

CRPM, *Compte-rendu de l'Assemblée plénière de la Commission intermediterranéenne (CIM),* Aberdeen 2010.

CRPM- CIM*,* Assemblée générale*, Politique régionale 2014-2020,*Grèce, 13sept. 2010.

CRPM-CIM*, Une stratégie intégrée pour la méditerranée*, 2010.

CRPM-CIM,*Contribution de la Commission interméditerranéenne de la CRPM à la révision des RTET (livre blanc 2010) et les transports dans le contexte du débat politique méditerranéen EU 2020,* 2010.

CRPM-CIM*, Groupe de travail, politique maritime,* 13 sept. 2010.

CRPM-CIM, Thierry COQUIL, Séminaire, *Pour un rééquilibrage du RTE-T vers la méditerranéenne*, 4 févr.2010.

CPRM-CIM, *Contribution de la Commission interméditerranéenne au débat sur les réseaux transeuropéens de transport*, 4 fév. 2010, Murcie.

CRPM-CIM, *Présentation de Bernard VIDEAU – Ministère du développement durable*- 4 fév.

2010, Murcie.

CETMO, *Synthèse finale projet INFRAMED*, 5 déc. 1997.

DEBRIE J., LAVAUD – LETILLEUL V., « La décentralisation des ports en France : de la recomposition institutionnelle aux mutations fonctionnelles. L'exemple de Toulon », Annales de géographie, septembre 2009 (n° 669) , p. 498-521.

DELEBECQUE P., Le transport multimodal. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 50 N°2, Avril-juin 1998. Etude de droit contemporain (Contributions françaises au 15ème Congrès international de droit comparé - Bristol, 26 juillet-1er août 1988) pp. 527-537.

G. DUPUIS, « *Sur la concession de service public* » Recueil Dalloz, Paris 1978.

DELEBECQUE Ph., Les travaux de la CNUDCI, BTL 2002, p. 540.

DELEBECQUE Ph., « Le projet de Convention sur le transport de marchandises entièrement ou partiellement par mer », DMF 2006, p. 691 et s., spéc. p. 693.

CETMO, *Realizing the trans-mediterranean transport network, a chronology* ,juin 2010.
Projet de Convention CNUDCI sur le transport de marchandises entièrement ou partiellement par mer (après la session de Vienne de novembre 2006), DMF 2007, p. 291.

Europa, *Livre vert sur une politique maritime*, Synthèse, 2007.

Europa, *Le programme Marco Polo II,* Les synthèses de la législation de l'UE, av.2007.

Europolitique, *Politique maritime intégrée : ou en est-on?*, n°3981, 20 mai 2010.

Flow n°19, *Focus Tribune libre sur l'échange modal*, n°19, oct. 2010.

FREMONT, VAN DE VOORDE, *Intégration verticale du transport et de logistique*, 6 fév. 2009, OCDE/FIT.

Frison-Roche M.-A., «Le droit de la régulation », Dalloz 2001, chron. 7, pp. 610-616.

GALLAIS A. : Note de Synthèse ISEMAR N°97: « Le financement du lancement des lignes de cabotage maritime » septembre 2007.

GUYET R. ; « Les politiques de cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne », *CERISCOPE Pauvreté*, 2012.

Note de Synthèse de l'ISEMAR N° 13, 3 Mars 2011 : Transport maritime et développement durable : Une conciliation pas toujours aisée, A. GALLAIS-BOUCHET.

Rapport final, INFRAS, Université de Karlsruhe, Zurich**,** Octobre 2011.

Institut Français de la mer, *Le Pôle de compétitivité Mer PACA,* fiche documentaire, fév. 2007.

Institut Français de la mer, *Le théâtre méditerranéen,* Fiche documentaire*,* Av. 2007.

Institut Français de la mer, *Pollution marine en Méditerranée,* Fiche documentaire, mai 2008.

Institut Français de la mer, C*ontribution de l'IFM au Livre vert de la Commission européenne sur la politique maritime de l'Union européenne,* juin 2007.

DE RICHEMONT H., Rapport : « Autoroutes de la mer : Etat des lieux et propositions concrètes » du 07 juillet 2009.

Rapport provisoire de l'ORT des Pays de la Loire: « Concurrence et complémentarité des transports maritimes et terrestres, 16/09/2005.

« *Public-Health Impact of Outdoor and Traffic-Related Air Pollution : a European Assessment* », The Lancet a, vol. 356, September 2, 2000, p. 795-801.

External Costs of Transport a, INFRAS Zurich et IWW Karlsruhe (publié par l'Union internationale des chemin de fer), mars 2000

Lamy Droit du Financement - 2013 **,** PARTIE 7 **-** Financement international, européen et régio nal, TITRE 2 - Financement régional des entreprises, Chapitre 3 - Financement régional des e ntreprises d'origine communautaire, Section 2 **-** Cadre spécifique du financement régional des entreprises d'origine communautaire : la politique régionale européenne.

Lamy transport, tome 2, Ed. 2002, P.118 et p.868.

Lamy Transport - Tome 2 – 2014, Partie 1 Commission de transport, Division 3, Autres auxiliaires de transport, Chapitre 2, Le transitaire, Section Statut du transitaire.

PEYRONY J.: *« De nouvelles fabriques de territoires, l'avenir de la politique de cohésion* ». Commission européenne, DG REGIO, 2013.

Plan d'action pour la Méditerrannée : « Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable », PNUE, 2002.

Rapport du député F. LIBERTI sur le développement de lignes de cabotage maritime au départ des ports français « *Davantage de camions sur les navires e moins sur les routes ?* », avril 2002.

LEROY A., *Rapport sur la compétitivité des transports et services maritimes français*, Paris, 23 octobre 2013.

C. MEUNIER et T. ZEROUAL, « Transport durable et développement économique », *Développement durable et territoires*, Dossier 8, avril 2006.

ODIER F. « *Le document unique de transport, un atout pour les AdM* », CDMT, annales IMTM, 2011,.

PREUBOT M.; *Autoroutes de la mer*, Association française des capitaines de navire,www.afcan.org.

ISEMAR, Note de synthèse n°126, *Position européenne sur les transports maritimes : Quels encadrements pour quels objectifs?*, Juin 2010.

KAUFMANN, V., « La mobilité au quotidien: nécessite, proposition et test d'une nouvelle approche », in L. Vodoz, B. Pfister-Giauque et C. Jemelin, Les territoires de la Mobilité. L'aire du temps, PPUR, Lausanne, p. 57-70.

TOURRET P. (2005). «Les ports et l es armements du Maghreb». Note de synthèse ISEMAR

NARELLI C., « *Cabotage maritime, procédures et fonctionnements portuaires* », Rapport pour le Conseil Supérieur de la Marine Marchande, 2001.

PAULIN C *« Aspects économiques de la prise en compte de l'environnement dans les programmes d'armement »*, (2008).

Les Notes du Plan Bleu : Environnement et Développement en Méditerranée N° 22 - Juin 2012.

REZHENTEL R., « Le régime d'exploitation des terminaux portuaires », Etudes de droit maritime à l'aube du XXI^{e} siècle, Mélanges offerts à Pierre Bonassies, éd. Moreux, 2001.

REZENTHEL R.; Ports maritimes, Jurisclasseur Administratif, fasc. 408-50.

REZENTHEL R., Le nouveau régime des ports marocains : une adaptation au monde contemporain, Le Droit Maritime Français, 2007, p. 681.

RUBIO E., Les brefs, Notre europe, n°28 : La «valeur ajoutée» dans les débats budgétaires européens, juin2011.

TERRASSIER N., « Ports et régionalisation », synthèse ISEMAR n°47 –septembre 2002.

ULIED A., BOSCA O. (2008). «La situation socioéconomique et les infrastructures de transport au Maghreb». *Annuaire IEMed de la* Méditerranée, p. 271-276.

VALLOUIS P.; *Le transport maritime de marchandises : un facteur d'intégration*

méditerranéenne ?, Plan Bleu, 14 mars 2010.

WEIGERT M. (2010). «Les autoroutes de la mer: des perspectives prometteuses en méditerranée». *Les Notes IPEMED*, n° 7, 16 p.

IV. CONFERENCES, COLLOQUES, ETUDES

Quatrième conférence ministérielle de Doha de l'OMC en 2001.

CETMO, *Inventaire des accords de transport et de coopération euromaghrébins,* nov. 2008.

CETMO, Étude, *Le secteur logistique sur la rive sud de la méditerranée occidentale,* 2010.

Conclusions de la conférence ministérielle de Naples *« L'avenir des réseaux transeuropéens de transport: Rapprocher l'Europe de ses voisins* », 2009.

Travaux futurs possibles dans le domaine du commerce électronique : Aspects juridiques de la création et du fonctionnement des guichets uniques dans le commerce international ». Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, quarante et unième session, New York, A/CN.9/655,16 juin-3 juillet 2007.

V. DOCUMENTS DE L'UNION EUROPEENNE

• Conseil

Directive 69/262/CEE du Conseil, du 28 juillet 1969, relative à l'octroi d'aides à la construction navale visant à corriger les dispositions de la concurrence sur le marché international, JO n°L206 du 15/081969 p. 25-26.

Règlement (CEE) n°1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, JO n° L 130 du 15/16/1970 p.1-3.

Directive 76/464 du Conseil du 4 mai 1976, JOCE n°L 129 du 18 mai 1976, p. 23.

Décision n°87/475/CEE du Conseil du 17 septembre 1985, concernant les transports maritimes entre l'Italie et l'Algérie, JO n°L 272, p. 37.

Règlement (CEE) n°4057/86 du Conseil du 22 décembre 1986 relatif aux pratiques tarifaires déloyales dans les transports maritimes, JO n° L 378 du 31/12/1986 p. 14-20.

Règlement du Conseil (CEE) n°4055/86, du 22 déc. 1986, portant application du principe de libre prestation des services maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers, JO L378, du 31 déc.1986, p. 0001-0003.

Règlement CEE n° 880/92 du Conseil du 23 mars 1992, concernant un système communautaire e d'attribution de label écologique. JOCE du 11 avril 1992 révisé par le règlement (CE) n° 66/ 2010 du Parlement et du Conseil européen du 25 novembre 2009, JOUE n° L 27 du 30 janvier 2010 et modifié par Règlement UE n° 782/2013 de la Commission européenne du 14 août 201 3, JOUE n° L 224 du 22 août 2013.

Directive 92/75/CEE du Conseil, du 22 septembre 1992, concernant l'indication de la consom mation des appareils domestiques en énergie et en autres ressources par voie d'étiquetage et d'i nformations uniformes relatives aux produits, Journal officiel n° L 297 du 13/10/1992 p. 16 – 19.

Règlement du Conseil (CEE) n°3577/92, du 7 déc. 1992, concernant l'application du principe de libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) JOCE, Vol. L 364, p. 7.

Directive 92/106/CE du Conseil, du 7 décembre 1992, relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres, JO n) L 368 du 17/12/1992, p. 38-42.

Directive 95/21/CE du Conseil, du 19 juin 1995, concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port), J.O L 157 du 07/07/1995 p. 1 – 19.

Règlement (CE) n°2236/95 du Conseil, du 18 septembre 1995, déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens, JO n° L 228 du 23/0901995, p. 1-7.

Règlement CE n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. JO L 189, 30.07.1996, p. 1–9.

Résolution du Conseil du 24 mars 1997 sur une stratégie visant à renforcer la compétitivité des

transports communautaires, JO n° C 109 du 08/04/1997, p. 1-2.

Règlement (CE) n° 2196/98 du Conseil, du 1er octobre 1998, relatif à l'octroi de soutiens financiers communautaires à des actions à caractère innovateur en faveur du transport combiné, JO L 277 du 14.10.1998.

Rapport du Conseil, du 6 octobre 1999, au Conseil européen d'Helsinki sur la stratégie visant à intégrer les questions d'environnement et d développement durable dans la politique des transports.

Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur le s Fonds structurels, JO L 161 du 26.6.1999, p. 1.

Décision 2006/702/CE du Conseil, du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, J.O. L 291 du 21.10.2006.

Conclusions du Conseil européen du 8 décembre 2008 relatives à l'ordre du jour du Conseil «Affaires générales et relations extérieures», 16503/1/08 REV 1.

Directive 2009/13/CE du Conseil, du 16 février 2009, portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE, JO L124 du 20 mai 2009.

- **Parlement européen**

Rapport sur « le transport maritime à courte distance », du 18 mars 2005, 2004/2161(INI).

Etude du Parlement européen : « Le calcul des coûts externes dans le secteur des transports, Analyse comparative d'études récentes à la lumière du paquet écologisation des transports de la Commission » Direction générale des politiques internes, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion transport et tourisme », février 2009.

Rapport sur l'Union pour la Méditerranée (2009/2215(INI)), 2009.

Débats relatif à la « taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures – écologisation des transports et internalisation des coûts externes », du 10 mars 2009.

Question écrite n° E-0619/10 d'Aldo Patriciello à la Commission, *Union pour la Méditerranée,* 16 fév. 2010.

Question écrite n° E-0798/2010 d'Aldo Patriciello à la Commission, *Autoroutes de la mer pour une économie durable*, 22 fév. 2010.

Résolution du Parlement européen, du 5 mai 2010, sur les objectifs stratégiques et les recommandations du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018, 2009/2095(INI).

Résolution du Parlement européen du 6 mai 2010 sur le livre blanc de la Commission intitulé «Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen », (2009/2152(INI).

Question écrite n° E-010288/2010 de Rodi Kratsa-Tsagaropoulou à la Commission, *Autoroutes de la mer, réalisation, viabilité*, 9 déc. 2010.

Proposition de résolution du Parlement sur la croissance bleue: améliorer la croissance durable dans le secteur marin, le transport maritime et le tourisme de l'Union (2012/2297(INI).

Communiqué de presse du Parlement par Thedoros Skylakakis : « Contrôler les émissions de gaz à effet de serre du secteur maritime » du 30.01.2014 ; Commission : Environnement, santé publique et sécurité alimentaire.

• Parlement européen et conseil

Décision n° 1692/96/CE du Parlement Européen et du Conseil, du 23 juillet 1996, sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, modifiée par la décision n° 884/2004/CE, JO L 201 du 7.6.2004, p. 1.

Décision 1719/1999/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 1999, définissant un ensemble d'orientations, ainsi que des projets d'intérêt commun, en matière de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA).

Rapport sur la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions « *Le développement du transport maritime à courte distance en Europe : Une alternative dynamique dans une chaîne de transport durable* – deuxième rapport d'avancement bis-annuel », (COM(1999) 317 -C5-0206/1999 - 1999/2164(COS)), Commission de la politique régionale des transports et du tourisme, Rapporteur : Karla M.H. Peijis, Document de séance, A5-0169/2000, du 25 mai 2000.

Règlement 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, JO n° L 244 du 29/09/2000, p. 1-24.

Décision n°1346/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 modifiant la décision n° 1692/96/CE en ce qui concerne les ports maritimes, les ports de navigation intérieure et les terminaux intermodaux ainsi que le projet n° 8 à l'annexe III, Journal officiel n° L 185 du 06/07/2001 p. 0001 – 0036.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires 2001/0047 (COD) 13.02.2001.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 02 juillet 2004 sur le transport maritime à courte distance COM/2004/0453.

Communication de la Commission: Programme pour la promotion du transport maritime à courte distance COM (2003) 155 final, Non publié au Journal officiel.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le transport maritime à courte distance du 27 juillet 2004, SEC(2004) 875, COM/2004/0453 final.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le transport maritime à courte distance COM(2004) 453 final du 02.07.2004.

Décision n°884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision nº 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, JO L201 du 7 juin 2004, p.1.

Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, J.O.C.E. L 255 du 30 septembre 2005, p. 11.

Règlement (CE) n° **Erreur ! La référence de lien hypertexte est incorrecte.** du Parlement eu ropéen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au groupement européen de coopération territorial e (GECT), J.0 L 210 du 31.7.2006.

Règlement CE n°593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I)

Règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé), JO L 145 du 4.6.2008, p. 1.

Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO L 187 du 20.7.1999) modifié par la directive 2006/103/CE du Conseil du 20 novembre 2006 portant adaptation de certaines directives dans le domaine de la politique des transports, en raison de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie (JO L 363 du 20.12.2006).

Directive n°2000/59/CE du 27/11/00 relative aux installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison (JOUE n° L 332 du 28 décembre 2000) modifiée par le règlement (CE) n° 1137/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 (JOUE n° L 311 du 21 novembre 2008) et la directive n° 2007/71/CE de la Commission du 13 décembre 2007 (JOUE n° L 329 du 14 décembre 2007) et la Directive n° 2002/84/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 (JOUE n° L 324 du 29 novembre 2002).

Directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques, JO n°L 309 du 27/11/2001, p. 22-30.

Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, J.O. L208/10 du 5.08.2002.

Directive 2002/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 février 2002 concernant les formalités déclaratives à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres de la Communauté, JO n° L 67 du 09/03/2002, p. 31-45.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 novembre 2003 intitulée «LeaderSHIP 2015: Définir l'avenir de l'industrie européenne de la construction et de la réparation navales - La compétitivité par l'excellence» COMM(2003) 717 final – Non publié au J.O.

Directive 2003/96/CE relative à la taxation des produits énergétiques et de l'électricité encadre le régime des accises, Taxe Intérieure de consommation sur les Produits Energétiques (TICPE) et Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel (TICGN).

Règlement (CE) n°725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sureté des navires et des installations portuaires, JO n° L 129 du 29/04/2004, p. 6-91.

Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, JO L 134 du 30.4.2004, p. 114. Directive modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n^{o} 2083/2005 de la Commission, JO L 333 du 20.12.2005, p. 28.

Directive n° 2005/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports, JOUE n° L 310, 25 nov. 2005, p. 28.

Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, JO n° L 157 du 9/06/2006, p. 8-23.

Directive 2006/114/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative.

Règlement (CE) n°1692/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant le deuxième programme Marco Polo pour l'octroi d'une aide financière pour améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II), JO L 328 du 24 nov. 2006.

Décision n°1639/2006/CE du parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013), JO n° L 310/15 du 09/11/2006.

Directive du Parlement européen et du Conseil n°2009/16/CE, du 23 av. 2009 relative au contrôle par l'État du port, JO L131 du 23 av. 2009.

Etude du Parlement européen : *«* Le calcul des coûts externes dans le secteur des transports, Analyse comparative d'études récentes à la lumière du paquet écologisation des transports de la Commission » Direction générale des politiques internes, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion transport et tourisme », février 2009.

Règlement CE N° 1080/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) no 1783/1999.
Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 (JO L 157 du 9.7.2006, p. 8) modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO L 187 du 20.7.1999, p. 42).

Directive du Parlement et du Conseil n°2009/42/CE, du 6 mai 2009, relative au relevé statistique des transports de marchandises et de passagers par mer, JO L141, du 6 juin 2009, p.29-47.

Règlement européen n°428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, J.O L 134 du 29.05.2009, modifié par le Règlement européen n°232/2011.

directive 2009/29/CE n° 2009/29/CE du 23/04/09 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1639/2006/CE établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013) et le règlement (CE) n° 680/2007 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, COM/2011/0659 final.

Règlement (UE) n° 276/2010 du 31/03/10 modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques

Directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil, du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des États membres de la Communauté, JO L 283 du 29 oct. 2010.

Décision n°661/2010/UE du Parlement européen et du Conseil, du 7 juillet 2010 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, JO du 5 août 2010.

Directive du Parlement européen et du Conseil 2012/33/UE du 21 novembre 2012 relative à la teneur en souffre des combustibles marins modifiant la directive 1999/32/CE.

Décision 2006/702/CE du Conseil, du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, J.O. L 291 du 21.10.2006.

Décision n°884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la d écision n°1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau tr anseuropéen de transport.

Directive du Parlement et du Conseil de l'Union Européenne 2012/33/UE du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins.

Règlement (CE) n° 417/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 18 février 2002, relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque, et abrogeant le règlement (CE) n° 2978/94 du Conseil.

Règlement (CE) n° 417/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 18 février 2002, relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque, et abrogeant le règlement (CE) n° 2978/94 du Conseil.

Règlement du Parlement et du Conseil européen du 14 avril 2003 n^{o} 782/2003 interdisant les composés organostanniques sur les navires, JO L.115/1 du 09.05.2003 p.1-11.

Directive n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

Règlement du Parlement européen et du Conseil n^{o} 1257/2013 du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement CE n^{o} 1013/2006 et la directive CE n^{o} 2009/16, J.O n° L 330, 10 déc. 2013, p. 1.

Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 « stratégie pour le milieu marin »,

Le règlement (CE) n° 336/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2006, relatif à l'application du code international de gestion de la sécurité dans la Communauté et abrogeant le règlement (CE) n° 3051/95 du Conseil s'applique aux navires de charge battant pavillon d'un État membre, aux navires à passagers battant pavillon d'un État membre, effectuant des voyages nationaux ou internationaux, aux navires de charge effectuant des voyages domestiques, quel que soit leur pavillon, aux unités mobiles de forage opérant sous l'autorité d'un État membre, J.O L 64 du 04.3.2006.

Règlement (CE) n° 1692/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2006, établissant le deuxième programme Marco Polo pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II), et abrogeant le règlement (CE) n° 1382/2003

Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JOUE n° L 140 du 5 juin 2009.

Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JOUE n° L 140 du 5 juin 2009.

Règlement (CE) n° 923/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1692/2006 établissant le deuxième programme Marco Polo pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II). OJ L 266, 9.10.2009, p. 1–10.

Règlement financier n° 1255/2011 du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée, JO n° L 321 du 5 décembre 2011.

Septième rapport d'étape de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la cohésion économique, sociale et territoriale, 24 nov. 2011.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 13.09.2012: La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime, COM(2012) 494 final.

Directive du Parlement européen et du Conseil 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE J0 L315.1 du 14.11.2012.

Directive du Parlement européen et du Conseil 2012/33/UE du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins, JO du 27.11.2012 L327/1.

Règlement (UE, EURATOM) N° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil.

Règlement n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport .

Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010, JO L 348 du 20.12.2013.

Règlement du 17 décembre 2013(UE) N°1299/201 du Parlement et du Conseil européen portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne » J.O L 347/259 du 20.12.2013.

Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil J0 L354/22 du 28.12.2013.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique (COD) (SEC(2011) 1406 final) (SEC(2011) 1407 final).

Règlement (UE) n° 670/2012 afin d'évaluer l'état d'avancement de la phase pilote de l'initiative Europe 2020 relative aux obligations de projet((JO L 204/1 du 31.7.2012).

Règlement 1303/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

Règlement (UE) N° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil.

Synthèse du Parlement européen : « améliorer le concept des autoroutes de la mer », direction générale des politiques internes, département thématique B : Politiques structurelles et de

cohésion, 2014.

- **Commission européenne**

Communication de la Commission COM (1992) 494 final du 2 décembre 1992 : « Le développement futur de la politique commune des transports », Point V, paragraphe 1.

Règlement (CE) n°2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Parvenir à la coordination par la coopération» du 19 octobre 1994 COM(94) 438 final.

Communication de la Commission relative à « L'intermodalité et au transport intermodal de marchandises dans l'Union européenne: une logique de systèmes pour le transport de marchandises; stratégies et actions visant à promouvoir l'efficacité, les services et le développement durable, du 29 mai 1997, COM(97) final, non publié au Journal Officiel.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social et au Comité des régions relative à « La politique commune des transports, Mobilité durable: perspectives pour l'avenir, COM (1998) 716 final, du 1er déc. 1998.

Livre vert de la Commission intitulé « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports » adopté en 1995, le Livre blanc de la Commission « Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE » adopté en 1998.

Communication de la Commission au Conseil européen du 27 mai 1998, relative au partenariat d'intégration: une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE (Cardiff - juin 1998), COM(1998) 333- Non publié au J.O.

Règlement (CE) n° 75/98 de la Commission du 12 janvier 1998 établissant le code des douanes communautaire (CE) n° 75/98 modifiant le règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) Journal officiel n° L 007 du 13/01/1998 p. 3– 24.

Livre blanc de la Commission « Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE » adopté en 1998.

Livre vert, du 10 décembre 1997, relatif aux ports et aux infrastructures maritimes COM (97) 678 final - Non publié au Journal officiel.

Décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) -SEC(1999) 802- Journal officiel n° L 136 du 31/05/1999 p. 0020 – 0022.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions « Le développement du transport maritime à courte distance en Europe : une alternative dynamique dans une chaîne de transport durable, Deuxième rapport d'avancement bisannuel », du 29 juin 1999, COM(1999) 317 final, non publié au Journal Officiel.

Livre blanc de la Commission «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix » adopté en septembre 2001 du 12 septembre 2001, COM (2001) 370 final.

Communication du 8 décembre 1999, concernant une initiative de la Commission pour le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000: eEurope - Une société de l'information pour tous COM (1999) 687 final- Non publié au Journal officiel.

Directive 2002/6/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres de la Communauté, Journal officiel L 67 du 9.03.2002.

Directive 2002/59/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, JO L 208, 5.8.2002, p. 10–27.

Communication de la Commission définissant un plan d'action communautaire pour l'intégration des exigences de la protection de l'environnement dans la politique commune de la pêche, 28 mai 2002, COM (2002) 186 final.

Communication de la Commission du 11 décembre 2002 - Un cadre pour des contrats et des conventions tripartites d'objectifs entre la Communauté, les États et les autorités régionales et locales, COM(2002) 709 final.

Document de travail de la Commission européenne, Procédures douanières simplifiées dans le domaine du transport maritime à courte distance: «Service régulier de transport maritime agréé», SEC (2004) 333.

Livre bleu « Vers un système intégré de transport euro-méditerranéen », Politiques et priorité communes des partenaires MEDA en matière de transport, Communication du Forum euro-méditerranéen des Transports à la première conférence euro-méditerrnaenne des Ministres des Transports, Marrakech, 15 décembre 2005, Partie 1 relative au diagnostic du système de transport dans les pays MEDA

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent - Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne, SEC (2006) 768 COM/2006/0314 final * Non publié au JO

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Améliorer la qualité des services portuaires », COM(2001)35, JO n°C 154E du 29/05/2001, p. 290-296.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Le développement d'un réseau euro-méditerranéen de transport », du 24 juin 2003, COM(2003) 376 final, non publié au Journal officiel.

Règlement (CE) n° 1382/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2003 concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (programme Marco Polo). JO L 196, 02.08.2003, p. 1–6.

Document de travail des services de la Commission, Procédures douanières simplifiées dans le domaine du transport maritime à courte distance « Un service régulier de transport maritime intégrée », 13 mars 2004, SEC(2004)333, non publié au Journal Officiel.

Communication de la Commission C (2004) 43 - Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, JO n° C 013 du 17/01/2004 p. 0003 – 0012.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 8 juillet 2008 «Stratégie pour une mise en œuvre de l'internalisation des coûts externes» ; COM(2008) 435 final, Non publié au Journal officiel.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique

et social Européen et au Comité des régions, « Les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions », du 15 novembre 2005, COM(2005)569 final, non publié au Journal Officiel.

Proposition de le Commission relative aux services portuaires, du 24 janv. 2006.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement -Pour une Europe en mouvement- Mobilité durable pour notre continent, COM/2006/0314 final, 22 juin 2006.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Extension des grand s axes transeuropéens de transport aux pays voisins - Lignes directrices concernant les transpo rts en Europe et dans les pays voisins, COM (2007) 32 final (31.01.2007).

Communication de la Commission du 18 octobre 2007 intitulée « *Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises* COM (2007) 607 final , non publiée au Journal officiel.

Règlement (CE) n°105/2007 de la Commission du 1er février 2007 modifiant les annexes du règlement (CE) nº 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « La logistique du transport de marchandises en Europe, le clé de la mobilité durable », du 28 juin 2006, COM(2006)336 final, non publié au Journal Officiel.

Règlement (CE) n°105/2007 de la Commission du 1er février 2007 modifiant les annexes du règlement (CE) 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'une

nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Une politique maritime intégrée pour l'Union eu ropéenne », COM/2007/574 final.

Règlement de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JO L310/1 du 9.11.2006.

Communication de la Commission au Conseil et au parlement européen du 05 septembre 2006 « Établir une Stratégie de l'Environnement pour la Méditerranée » COM (2006) 475 final.

Règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalité s d'exécution du règlement (CE) n o 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur l e Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésio n, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds eu ropéen de développement régional.

Livre vert de la Commission « vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers », COM(2006) 275 final - Non publié au J.O. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 18 janvier 2000: « Vers un espace européen de la recherche » COM(2006) 6 final – Non publié au JO.

Communication de la Commission du 18 octobre 2007 «Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises», COM (2007) 607 final , non publiée au Journal officiel.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 oct. 2007 sur une politique maritime intégrée pour l'Union européenne COM(2007)575 final – Non publié au J.O.

Communication de la Commission du 18 octobre 2007 intitulée « *Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises* COM (2007) 607 final , non publiée au Journal

officiel.

Document de travail des services de la Commission, du 18 oct. 2007, document accompagnant la Communication de la Commission - Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises-Résumé de l'analyse d'impact, COM (2007) 607 final.

Document de travail des services de la Commission, 2007, SEC (2007) 1278/2, *Vers une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen du 6.10.2008, Livre vert sur la cohésion territoriale « faire de la diversité territoriale un atout », COM(2008) 616 final.

Communication de la Commission fournissant des orientations sur les aides d'État complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer du 12.12.2008. C2008/317/08, JO C 317, du 12.12.2008, p. 10–12.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 26 juin 2008, intitulée «lignes directrices pour une approche intégrée de la politique maritime: vers de meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes », COM(2008) 395 final – Non publié au J.O.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 20 mai 2008, « Le processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée », COM(2008) 319/4.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 8 juillet 2008 «Stratégie pour une mise en œuvre

de l'internalisation des coûts externes» ; COM(2008) 435 final, Non publié au Journal officiel.

Communication de la Commission fournissant des orientations sur les aides d'État complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer du 12.12.2008. C2008/317/08, JO C 317, 12.12.2008, p. 10–12.

Communications de la de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 24 juin 2009 «Partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique – Connecter l'Afrique et l'Europe: vers un renforcement de la coopération en matière de transport», COM(2009) 301 final, non publié au JO.

Communication de la Commission : «*Vers une Politique Maritime Intégrée pour une meilleure gouvernance en Méditerranée* »COM (2009) 466.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 21 janvier 2009, « Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018 », COM (2009) 008 final.

Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions du 24 juillet 2009 : Intégrer le développement durable dans les politiques de l'UE: rapport de situation 2009 sur la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable» [COM(2009) 400 final.

Règlement (CE) n° 906/2009 de la Commission du 28 septembre 2009 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées entre compagnies maritimes de ligne («consortiums»), JO L 256 du 29.9.2009.

Règlement (UE) n°330/2010 de la Commission du 20 avril 2010 concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à des

catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées (JO L 102, 23.4.2010, p. 1–7 du 20 .04.2010).

Document de travail des services de la Commission,14 nov. 2008, SEC(2008) 2868 final, Régions 2020, Évaluation des défis qui se poseront aux régions de lUE.

Communication de la Commission relative aux « orientations sur les aides d'État complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer », du 12 déc. 2008, 2008/C317/08.

Communication de la Commission fournissant des orientations sur les aides d'Etat complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer du 11.12.2008 C(2008) 7713 final.

Décision Communautaire 2008/938/CE, 9 déc. 2008, Décision Communautaire 2009/454/CE, 11 juin 2009.

Communication et programme d'action du 21 janvier 2009 en vue de créer un espace européen de transport maritime sans barrières, COM(2009) 10 final.

Final report : « *Review of the Common Transport Policy* », *Task 1.3 Logistics, inter- and co-modality*, juillet 2009.

Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée d l'UE, COM /2009/0540 final, du 15 oct. 2009.

Communication de la Commission du 11 novembre 2009, intitulée «Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée», COM(2009)466 final, non publié au Journal officiel.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions planification de l'espace maritime dans l'Union européenne – bilan et perspectives d'évolution, 2010.

Document de travail de la Commission sur la future politique transport du réseau transeuropéen, COM (2010) 212 final, du 4 mai 2010.

Livre blanc intitulé « Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers u n système de transport compétitif et économe en ressources », COM(2011)144 du 28 mars 201 1.

Décision CE n°2002/762/CE du 19 septembre 2002 autorisant les Etats membres à signer et à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute (convention "Hydrocarbures de soute"), ou à y adhérer, JOCE L 256 du 25 septembre 2002, p. 7-16.

Directive CE n°2009/20 du 23 avril 2009, JOUE 28 mai, n° L 131, relative à l'assurance des pr opriétaires de navires pour créances maritimes.
Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 15 octobre 2009 « Sur la voie de l'intégration d e la surveillance maritime: Un environnement commun de partage de l'information pour le do maine maritime de l'UE » COM (2009) 538 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Plan 2011 pour l'efficacité énergétique, COM (20 11) 109 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Énergie propre et transports: la stratégie européenne en matière de carburants de substitution du 24 janvier 2013, COM (2013) 17 final.

Décision de la Commission du 17 juillet 2013 concernant l'aide d'état SA.33412 (12/C) (ex 11/N), notifiée sous le numéro C(2013) 4392, (2013/487/UE).

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution du 24 janvier 2013 COM (2013) 18 final - 2013/12 (COD).

Communication de la Commission européenne relative aux Lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020 du 23.7.2013.

Décision de la Commission du 17 juillet 2013 concernant l'aide d'état SA.33412 (12/C) (ex 11/N), notifiée sous le numéro C(2013) 4392, (2013/487/UE).

Communication de la Commission: La «ceinture bleue», un espace unique pour le transport maritime, COM(2013) 510 final.

Décision d'exécution de la Commission du 21 mars 2013 établissant un programme de travail pluriannuel pour l'octroi en 2013 de subventions dans le domaine du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) pour la période 2007-2013 du 21 mars 2013 c(2013) 1675.

Communication conjointe de la Commission au Parlement européen et au Conseil 6 mars 2014 « Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr : éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne », JOIN (2014) 9 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne COM(2014)0357 final.

- **Comité économique et social européen**

Avis du Comité économique et social du 22 novembre 2006, une nouvelle dynamique pour le

transport intermodal, séance des 14 et 15 novembre 2006, n°21.

Avis du Comité économique et social européen sur « Les autoroutes de la mer dans la chaîne logistique », du 17 juin 2008, (2008/C151/07).

Avis du Comité économique et social européen sur la Politique européenne des transports dans le cadre de la stratégie de Lisbonne après 2010 et de la stratégie de développement durable, Journal Officiel du 28 décembre 2010 - avis exploratoire, Numéro C 354 - Page 23.

Avis du Comité économique et social européen sur la « Politique européenne des transports dans le cadre de la stratégie de Lisbonne après 2010 et de la stratégie de développement durable » (avis exploratoire) Journal Officiel du 28 décembre 2010 - Numéro C 354 - Page 23.

Avis du Comité économique et social européen sur l secteur naval européen face à la crise actuelle, 2011/C 18/07, du 16 juill. 2009, JO du 19 janv. 2011, n° C 18, p. 35.

Avis du Comité économique et social européen sur la politique européenne des transports dans le cadre de la stratégie de Lisbonne après 2010 et de la stratégie de développement durable (avis exploratoire), 2010/C 354/04, JO du 28 déc. 2010, n° C 354, p. 23.

Avis du Comité économique et social européen sur la "Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018".

- **Comité des régions**

Avis du Comité des régions sur une stratégie pour la zone mer du Nord/Manche, 2011/C 15/06, du 05 oct.. 2010, JO du 18 janv. 2011 n°C15, p. 26.

Avis du Comité des régions sur un avenir durable pour les transports: vers un système intégré, convivial et fondé sur la technologie, 2010/C 141/07, JO du 29 mai 2010 n° C 141, p. 31.

• Cour de justice des Communautés européennes

CJCE, 4 avril 1974, Commission c. République française, aff. 167/73, Rec. P. 359.

CJCE, 17 juill. 1997, aff. C-242/95, GT-Link c/ De Danske Statsbaner : Rec. CJCE 1997, I, p. 4449, pt 52. – CJCE, 27 nov. 2003, aff. C-34/01 à C-38/01, Enirisorse Spa, pt 33 : Rec. CJCE 2003, I, p. 14243.

CJCE, 9 mars 2006, aff. C-323/03, Comm. c/ Espagne : Rec. CJCE 2006, I, p. 2162, point 33.

CJCE, 9 mars 2006, *Royaume d'Espagne*, aff. C-323/03.

CJCE, 22 mai 2008, aff. C-439/06, Citiworks AG, pt 59 : JOUE n° C 171, 5 juill. 2008, p. 6

CJCE, 22 avril 2010, *Enosi Efopliston Aktoploias e.a. / Ypourgos Emporikis Naftilias et Ypourgos Aigaiou,* aff. C-122/09.

CJCE, 10 juin 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA / Presidenza del Consiglio dei Ministri,* aff. C-140/09.

CJCE, 1 juillet 2010, *Commission c. République de Malte*, aff. c-508/08.

• Publications de l'Union européenne

Livre vert de la Commission des communautés européennes « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports » du 20 décembre 1995, COM (1995) 691 final.

Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes du 10 décembre 1997 COM(97) 678 final - Non publié au Journal officiel.

Lignes directrices relatives à l'utilisation et à l'évaluation des déclarations environnementales, Rapport n° 67/94/22/1/00281, décembre 2000.

Livre blanc « Gouvernance européenne » du 25 juillet 2001, COM(2001) 428 final.

Beutel Jörg, The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006, DG Regio – Commission européenne, 2002.

L'Europe à la croisée des chemins – Le transport durable, une nécessité, Commission européenne, 2003.

Rapport européen VAN MIERT établi par la Commission chargée des Transports et de l'Energie du 27 juin 2003 sur le transport intermodal.

Unité de chargement intermodales, des solutions industrielles pour améliorer le transport de marchandises, Commission européenne, 2004, 4 p.

Un nouveau partenariat pour la cohésion – convergence, compétitivité, cohésion, Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, 2004.

Rapport du Groupe à Haut Niveau sur le Réseau Transeuropéen des Transports du 27 juin 2003.

Appel à proposition RTE-T du 28 février 2005, Appel du programme plurianuel du RTE-T de

2013.

Autoroutes de la mer, Article 12 bis des orientations RTE-T ; Vade-mecum publié avec l'appel à propositions RTE-T 2005, Direction générale Energie et transports, Commission européenne, 28 février 2005.

Livre vert de la Commission: Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers, Commission européenne, 2006.

Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions du 20 avril 2004 COM(2004) 327 final.

Les autoroutes de la mer, Commission européenne, 2006.

Le financement par la BEI des réseaux transeuropéens, BEI, 13 octobre 2006, 10 p.

Les ports maritimes, Clés de la croissance du transport maritime, Commission européenne brochure, 4p.

Réalisation du Réseau transméditerranéen de Transport : le besoin de lui consacrer un fonds européen, GTMO 5+5.

An agenda for a reformed cohesion policy, remis à la DG REGIO, avril 2009.

« Système de contrôle de la politique de cohésion », publication de la Commission européenne DG politique régionale, Avant-propos de Monsieur Paweł Samecki, Commissaire à la politique régionale et de Monsieur Vladimir Špidla, Commissaire chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances 2009

Livre Blanc Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources du 28.03.2011, COM(2011) 144 final.

Réalisation du Réseau transméditerranéen de Transport : le besoin de lui consacrer un fonds européen, GTMO 5+5.

Rapport final de juillet 2009 de la Commission européenne : « *Review of the Common Transport Policy* », *Task 1.3 Logistics, inter- and co-modality*,
Rapport spécial n° 3 de juin 2013 de la Cour des Comptes : « *Les programmes Marco Polo ont-ils contribué efficacement au transfert du trafic routier vers d'autres modes de transport* ? ».

Appels à propositions dans le cadre du programme de travail pluriannuel 2012 en vue de l'octroi de subventions dans le domaine du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) pour la période 2007-2013 (Décision C(2012) 1574 de la Commission, modifiée par la décision C(2012) 8508 de la Commission (2012/C 368/08).

« Le recours aux fonds structurels et au fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes : un investissement efficace ? », Rapport spécial n°4 de la Cour des Comptes européennes 2012.

Rapport spécial de la Cour des Comptes européenne n°3 de 2013 : « Les programmes Marco Polo ont-ils contribué efficacement au transfert du trafic routier vers d'autres modes de transport ?».

VI. DOCUMENTS D'ORGANISMES INTERNATIONAUX

- **Conventions internationales**

Convention pour l'unification de certaines règles en matière de connaissement dite règles de La Haye-Visby du 25 août 1924et ses protocoles de 1968 et 1979.

Convention internationale pour la prévention de la pollution de la mer par les hydrocarbures (OILPOL), 1954. Elle a été modifiée en 1962, 1969 et 1971.

Convention relative au contrat de transport international par route (CMR), Genève, 19 mai 1956.

Convention visant à faciliter le trafic maritime international, Londres, 9 avril 1965 (FAL 1965).

Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, Bruxelles, 29 novembre 1969.

Protocole modifiant la convention internationale de 1969, relative à la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, Londres, 25 mai 1984.

Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer, dite Règles de Hambourg, du 31 mars 1978.

Protocole de l992 modifiant la convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures pour l'année 1969, Londres, 27 novembre 1992.

Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution avec annexe, Barcelone, 16 février 1976.

Convention internationale portant création d'un fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), Bruxelles, 18 décembre 1971.

Protocole de la convention internationale de 1971, portant création d'un fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, Londres, 19 novembre 1976.

Convention internationale sur la sécurité des conteneurs (CSC), Genève, 2 décembre 1972.

Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), Londres, 2 novembre 1973.

Convention internationale de 1974 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), Londres, 1er novembre 1974, entrée en vigueur le 25 mai 1980.

Protocole de 1978 relatif à la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, adopté par la conférence internationale sur la sécurité des navires citernes et la prévention de la pollution (SOLAS 1978), Londres, 17 février 1978, entrée en vigueur le 1er mai 1981.

Mémorandum de Paris Traité international signé en 1982.

Protocole de 1988 relatif à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, adopté par la Conférence internationale sur le système harmonisé de visite et de délivrance de certificats (SOLAS 1988), qui remplace et abroge le protocole de 1978.

Convention des Nations unies sur le transport international de marchandise par mer, Hambourg, 31 mars 1978 au sein de la CNUDCI.

Règles de La Haye-Visby, Convention de 1924, Protocole de 1968, Protocole de 1979.

Règles de Hambourg, Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer de1978.

Convention des Nations Unies sur le transport multimodal international de marchandises, Genève, 24 mai 1980 (pas encore entrée en vigueur).

Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS), Montego Bay, 1982.
Accord européen sur les grandes lignes de transport international combiné et les installations connexes (AGTC), Genève, 1er février 1991.
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, 9 mai 1992.

Le *Partial Agreement for the facilitation of multimodal Transport of Goods* du Mercosur conclu le 27 avril 1995

Convention inter-états de transport multimodal des marchandises en Afrique centrale signée à Libreville au Gabon en 1996.

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nation Unies sur les changements climatiques, Kyoto, 11 décembre 1997.

Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de SNPD e 3 mai 1996

Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation

intérieure, 22 juin 2001.

Convention internationale de Londres de 2001 aux pollutions par les hydrocarbures à titre de carburant, Londres, 23mars 2001.

Nouveau code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS), décembre 2002.

Accord euro-méditerranéen établissant un association entre le commuté européenne et ses États membres, d'une part, et la République Algérienne démocratique t populaire, d'autre part, du 22avril 2002.

Lasean Framework Agreement on Multimodal Transport of Goods du Mercosur conclu en 2005

Convention FAL

Convention d'York, 2008.

Déclaration de Paris**,** du 13 juillet 2008 et références relatives à l'initiative Horizon 2020.

Convention des Nations Unies sur le contrat de transport international de marchandises effectué entièrement ou partiellement par mer, dite Règles de Rotterdam du 11 décembre 2008.

• Organisations internationales

OMI : *« Comprehensive Manual on Port Reception Facilities », Edition 1999* (première édition parue en 1995*)*, Londres, 1999.

MARPOL – How to do it, Manual on the practical implications of ratifying, implementing and enforcing MARPOL 73/78, édition 2002 (première édition parue en 1993), Organisation Maritime Internationale, Londres, 2003.

CEFACT-ONU, Recommandation et lignes directrices en vue de la mise en place d'un guichet unique, Recommandation n° 33, septembre 2004 (publication des Nations Unies, numéro de vente: 05.II.F.9, 2005;

OCDE, *Comment encourager une croissance écologiquement durable en France?,Document de travail n°314 du département des affaires économiques ,* ECO/WKP(2001)40, Ann Vourc'h et Patrick Lenain, 2001.

OCDE, *Gérer les déterminants de la demande de transport*, CEMT, Paris, 2003.

OCDE, *Logistique des transports, défis et solutions*, 2002.

OCDE, *Recommandation du Conseil concernant l'évaluation et la prise de décision en vue d'une politique intégrée des transports et de l'environnement*, 21 avril 2004 – C(2004)80.
OCDE, « Decoupling the environmental impacts of transport from economic growth », 2006.

OCDE, Direction de l'environnement, Rapport du 14 févier 2007, Améliorer la coordination des politiques de l'environnement et de la santé : rapport final».

OCDE, 13 mars 2008, Rapport, *Environmentally harmful subsidies in the transport sector*,13 mars 2008, Rapport, ENV/EPOC/WPNEP/T(2007)1/FINAL.

GTMO 5+5, Inventaire des accords de transport et de coopération euromaghrébins, 2008.

OCDE, Direction de l'environnement, *Les obstacles politiques à l'optimisation des mesures publiques dans le domaine des transports urbains,* 15 dec. 2008.

OCDE, *The scope for CO2-based differentiation in motor vehicle taxes, in equilibrium and in the context of the current global recession* ,9 oct. 2009.

OCDE, Direction de l'environnement, *Étude de cas des incidences environnementales provoquées par les grands ports maritimes, ainsi que par l'interaction entre ces ports et leur arrière pays,* 1 fév. 2010.

INDERMIT G., RAISER M.; « *Golden growth: Restoring the lustre of the European Economic model* » Rapport de la Banque mondiale, 2012.

OCDE, *Taxing Energy Use* ; A graphical Analysis ; DOI :10.1787/9789264183933, Communiqué OCDE et résumé, 2013.

2011, PNUE: *« Vers une économie verte : Pour un développement durable et une éradication de la pauvreté -Synthèse à l'intention des décideurs»*.

C.J.C.E. du 18 mars1997 Diego Cali & Figli Srl, aff. C-34/95, Rec. I - p. 1580 et suiv., concl. M. G.

VII. SOURCES NATIONALES

- **France**

Loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime, modifiée par la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006.

Adhésion de la France à la convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissement, Décret n° 64-71 du 2 mars 1964, p. 414, JORA no 28 du 03-04-1964.

CE, sect., 9 oct. 1981, Michat et Laurent c/ CCI de Toulon et du Var : JurisData n° 1981-600026.

Arrêt de la chambre commerciale française du 12 février 1991, n°89-16028, non publié au bulletin.

Code des ports maritimes, version résultant du décret n 92/1089 du 1er octobre 1992.

Décret n 96-774 du 30 août 1996 portant publication de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 et de l'accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1984, fait à New York le 28 juillet 1994, J.O. du 7 sept. 1996, p. 13307.

Loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

CAA Lyon, 23 sept. 1997, n° 94LY01164, Min. Équipement, Logement, Transports et Tourisme : JurisData n° 1997-056390 ; BIG du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, juin 1998, n° 1, p. 43.

C.A.A. Lyon - 3ème chambre - N° 12LY00260 - commune de Pradines - 9 octobre 2012 - C/

CA Paris, pôle 5, ch. 5, 15 mars 2002 n°10/01368, Albingia et a.c/ Allianz Global C&S et a, BTL 2012, P215.

Loi 2001-380 codifiée aux articles L 218-11 et suivants du Code de l'environnement.

Loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires.

Loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République.

Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

Loi n° 2010-831 du 22 juillet 2010 dite « Hydrocarbures de soute » (International convention on civil liability for bunker oil pollution damage) est l'une des nombreuses conventions internationales conclues sous l'égide de l'OMI.

Loi n° 2010 – 788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Décret n° 2012-314 du 5 mars 2012 relatif aux modalités de perception du péage pour les véhicules de transport de marchandises par route non munis d'un équipement embarqué d'identification et de perception du péage de la directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

Décision du Conseil Constitutionnel du 29 décembre 2009 n° 2009-599 DC.

Loi 2009-967 du 03 août 2009, dite « Grenelle I ».

Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 JORF n°0302 du 30 décembre 2010

Article L5314-12, loi n°2013-431 du 28 mai 2013 – article 36

Arrêté du Ministère de l'écologie et du développement durable et de l'énergie en date du 22 novembre 2012 Portant modification de l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires (Division 411 du règlement annexé).

- **Italie**

Loi italienne n°265 :2002 du 22 novembre 2002 votée par la Chambre des députés et le Sénat de la République.

Loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 créant une zone de protection écologique (ZPE) afin de permettre, en l'absence de zone économique exclusive, des poursuites pénales à l'encontre d'auteurs de pollutions par rejets dans cette zone. Par application de cette loi, le décret n° 2004-33 du 8 janvier 2004 a créé une zone de protection écologique en Méditerranée.
Cass. Com., 30 juin 2009, n°08-15.026, Bull. civ. IV, n° 91, BTL 2009, p. 439, 447.

Loi n° 2010-831 du 22 juillet 2010 dite « Hydrocarbures de soute » (*International convention on civil liability for bunker oil pollution damage*)

CA Paris, 7e ch., 12 sept. 2006, n° 05/04034, Generali et a. c/ Sifa et a.

CA Fort-de-France, ch. civ., 6 juill. 2012, n° 11/00589, JM 500 c/ Geodis Wilson France).

C.A de Douai, 2ème Ch., 5 avril 2011, RG n°10/00060, Sté Capa c/Sté AAO.

Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, JORF n°0122 du 29 mai 2013 page 8794.

- **Maroc**

Loi n° 15-02 relative aux ports et portant création de l'Agence nationale des ports et de la Société d'exploitation des ports promulguée par le Dahir n° 1-05- 146 du 20 chaoual 1426 (23 Novembre 2005) (B.O. n° 5378 du 15 décembre 2005.

Dahir du 1er juillet 1914 et du 30 novembre 1918 Le Domaine Public.

Décret n° 2-02-644 du 10 septembre 2002Loi portant création de la zone spéciale de développement Tanger-Med.

Décret-loi n°2-02-644 du 2 rejeb 1423 portant création de la zone spéciale de développement Tanger-Méditerranée, B.O du 19 septembre 2002.

Decret loi n° 2-02-644 du 2 Rajeb 1423 du 10 Septembre 2002.

VIII. SOURCES INTERNET

www.afcan.org
Site de l'Association Française des Capitaines de navires, mis à jour le 21 juin 2007.
www.banquemondiale.org

Site complet. Les rapports et recommandations sont disponibles en ligne notamment dans le domaine des transports.

www.cedre.fr

Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux.

www.cetmo.org

Site du Centre d'Études des Transports pour la Méditerranée Occidentale.

L'onglet recherche en lignes permet de trouver des informations officielles sur les législations méditerranéennes . Le texte de certains accords multilatéraux des Nations Unies est accessible en ligne.

www.curia.europa.eu

Site de la Cour de justice de l'Union européenne.

http://europa.eu/index_fr.htm

Site de l'Union européenne. DG REGIO, TENT-T.

www.europarl.europa.eu

Site de l'actualité du Parlement européen.

www.european-council.europa.eu

Site du Conseil européen.

www.ifremer.fr

Rapports sur les activités qui participent à la surveillance maritime.

www.isemar.asso.fr

Ce site propose des synthèses principalement sous l angle économique des activités maritime.

www.medregions.com

Site de la Commission interméditerranéenne.

www.oecd.org

Site de l'OCDE. Le rapport annuel constitue une synthèse de l'ensemble des activités de

l’OCDE.

http://www.ort-paca.fr

Site de l'Observatoire Régional des Transports de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

http://www.planbleu.org/

Site du Centre d'Activités Régionales, Environnement et développement en Méditerranée.

http://www.shortsea.fr/

Site du Bureau français de promotion du transport maritime à courte distance.

www.transports.equipement.gouv.fr

Site du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'aménagement durables, Direction générale de la mer et des transports.

www.wk-transport-logistique.fr

Site de l'information et solutions pour les professionnels du transport et de la logistique.

www.indemer.org

Site de l’Institut économique du droit de la mer

http://www.cdmo.univ-nantes.fr/

Site du Centre de Droit Maritime et Océanique

http://www.imo.org/Pages/home.aspx

Site de l’Organisation Maritime Internationale

Glossaire

Armateur : Personne/Société qui arme un navire en lui fournissant matériel, vivres, combustible, équipage et tout ce qui est nécessaire à la navigation. Il exploite le navire en son nom, qu'il soit ou non propriétaire.

Autoroutes de la mer : Elles se caractérisent par un service maritime fréquent, régulier et cadencé (horaires fixes), à la fois rapide et fiable. Ce service de transport est principalement dédié au transport international de fret et accessoirement de passagers au sein de l'Union Européenne et des pays voisins et a pour objectif le report modal des flux terrestres sur les voies maritimes. Une autoroute de la mer peut également prendre la forme d'une infrastructure de transport ou nouvellement de technologies de communication et d'information.

Cabotage : Transport maritime à courte distance, national ou international, qui s'exerce le long des côtes ou entre des îles.

Chargeurs : Personne (propriétaire ou non de la marchandise) qui conclut le contrat de transport et le plus souvent, remet la marchandise au transporteur.

Commissionnaire de transport : Intermédiaire traitant, sous sa responsabilité, la totalité d'un transport de marchandise, voir transitaire

Conférence : Alliance d'au moins deux transporteurs exploitants de navires qui assurent des services internationaux réguliers pour le transport de marchandises dans des lilites géographiques déterminées permettant de s'accorder sur les sur des taux de fret uniformes ou communs ainsi que sur toutes autres conditions de transport concertées pour la fourniture de services réguliers.

Consortium : Mise en commun de navires par les armateurs sur une route mondiale.

Corridor : Les corridors de transport sont des outils indispensables à l'ouverture des économies de certains pays enclavés. Un corridor, au sens général, est un espace géographique dans lequel les régions sont parfaitement interconnectées par des liaisons terrestres ou maritimes plurimodales. Un corridor est aussi une voie de transit au régime administratif particulier facilitant le passage des marchandises lorsque les conditions géopolitiques sont défavorables et/ou les territoires enclavés. Les corridors de transport sont des outils indispensables à l'ouverture des économies de certains pays enclavés.

Corridor de fret (f*reightway* ou *freeway*) est une infrastructure exploitée en commun par plusieurs gestionnaires pour permettre la circulation sur un même itinéraire.

Évènements de mer : Evénements exceptionnels pouvant survenir au cours de la navigation maritime et qui, en raison de leur importance, donnent lieu à une réglementation particulière.

Feedering : Organisation de lignes de feeders. (feederisation). Service assuré par les feeders. Collecte et redistribution des marchandises. Transbordement entre grands navires de ligne (navires-mères) qui font escale dans un nombre limité de ports, et les plus petits navires (navires nourriciers) qui acheminent les marchandises vers des ports de plus petite taille que les armateurs ne desservent pas en ligne directe

Hinterland : Il s'agit de l'arrière pays commercial d'un port.

Hub : Un *hub* est le noyau pivot d'un système de transport. Le terme s'applique en principe aux aéroports toutefois, il peut qualifier également les grands *hubs* maritimes qui servent de centre d'éclatement pour le transport des marchandises. L'armateur danois Maersk a joué un rôle précurseur avec son premier hub d'Algésiras (Espagne). Les *hubs* maritimes sont situés à l'intersection des grandes routes est-ouest et des routes nord-sud. Les hubs de transbordement n'ont pratiquement pas de trafic d'hinterland : Algésiras, Gioa Tauro, Marsaxlokk en Méditerranée.

Jauge : Volume du navire servant à son enregistrement et au calcul des taxes diverses qui lui sont applicables, ainsi que des primes d'assurance. L'unité de mesure est le tonneau de jauge, égal à 2,831 m3 (100 pieds cubes anglais).

Lignes maritimes régulières : (Par opposition aux navires affrétés ou « tramping ») : service assuré par une compagnie maritime, ses navires naviguant à intervalles réguliers entre des ports déterminés. La desserte maritime est organisée selon un itinéraire fixe, les ports identifiés à desservir l'étant à une fréquence déterminée. Le chargeur (industriel ou commerçant) désirant utiliser ces lignes s'accorde avec l'armateur sur les conditions de transport. Elles peuvent être considérées comme des AdM à la condition qu'elles soient

Navires feeders : Il existe, dans la grande pratique du transbordement, des navires dits « feeders » qui réacheminent une partie de la marchandise des gros portes conteneurs, des grands hubs, jusqu'aux ports secondaires qui ne jouissent pas d'infrastructures suffisantes.

Roll on / roll off : Technique de chargement et de déchargement des navires par rampe d'accès qu'emprunte un engin sur roue. Technique de manutention horizontale employée dans

Tonne de port en lourd (TPL) : capacité en poids d'un navire y compris les approvisionnements et les soutes qu'il faut enlever si l'on veut calculer la charge utile. Le tonnage de port en lourd est la charge maximale qu'un navire est autorisé à transporter.

Transitaire : Le transitaire est un auxiliaire très important du commerce extérieur. Il intervient dans la chaîne du transport, soit comme mandataire, soit comme commissionnaire de transport. En tant que mandataire, il agit soit pour le compte du chargeur à l'embarquement, soit pour le compte du réceptionnaire au débarquement. Il a pour rôle de suppléer le chargeur ou le réceptionnaire, desquels il a reçu une mission bien précise. En tant que mandataire, il est assujetti au régime juridique du mandat, et à ce titre, sa responsabilité ne peut être recherchée que s'il a commis une faute dans l'exercice de sa mission. Il a une obligation de moyens. En tant que commissionnaire de transport, la mission du transitaire est d'organiser le transport de

bout en bout. Il a la maîtrise totale des opérations et peut prendre dès lors les initiatives les plus larges. En tant que commissionnaire de transport, une obligation de résultat pèse sur lui. Il en résulte que sa responsabilité pourra être recherchée, même en cas d'absence de faute de sa part.

Annexes

Annexe 1 : Définition légale des autoroutes de la mer selon le règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

Article 20

1. Les infrastructures de transport maritime comprennent, en particulier:

a) l'espace maritime;

b) les canaux maritimes;

c) les ports maritimes, y compris les infrastructures nécessaires aux opérations de transport au sein de la zone portuaire;

d) les connexions des ports avec les autres modes au sein du réseau transeuropéen de transport;

e) les digues, écluses et quais;

f) les aides à la navigation;

g) les abords des ports et les chenaux;

h) les brise-lames;

i) les autoroutes de la mer;

j) les équipements annexes;

k) les applications télématiques, notamment les services maritimes électroniques et les VTMIS.

2. Les ports maritimes sont des points d'accès et de sortie des infrastructures terrestres du réseau global. Ils respectent au moins l'un des critères suivants:

a) le volume annuel total du trafic de voyageurs est supérieur à 0,1 % du volume annuel total du trafic de voyageurs de tous les ports maritimes de l'Union. Les chiffres de référence de ce volume total se basent sur la dernière moyenne calculée sur trois ans à partir des statistiques publiées par Eurostat;

b) le volume annuel total des marchandises – tant en vrac que conditionnées – est supérieur à 0,1 % du volume annuel total des marchandises transitant par tous les ports maritimes de l'Union. Le montant de référence de ce volume total se base sur la dernière moyenne calculée sur trois ans à partir des statistiques publiées par Eurostat;

c) le port maritime se trouve sur une île et offre le seul point d'accès à une région NUTS 3 dans le réseau global;

d) le port maritime se trouve dans une région ultra périphérique ou une zone périphérique, en dehors d'un rayon de 200 km du port le plus proche dans le réseau global.

3. Les équipements liés aux infrastructures de transport maritime peuvent en particulier comprendre les équipements de gestion du trafic et des marchandises, de réduction des incidences néfastes, y compris des incidences néfastes sur l'environnement, et d'utilisation de carburants de substitution, ainsi que les équipements visant à assurer la navigabilité tout au long de l'année, y compris les équipements de bris de glace, d'analyses hydrologiques, ainsi que de dragage, d'entretien et de protection des ports et des abords des ports.

Article 21

Autoroutes de la mer

1. Les autoroutes de la mer, qui représentent la dimension maritime du réseau transeuropéen de transport, contribuent à la réalisation d'un espace européen de transport maritime sans barrières. Elles se composent de routes maritimes à courte distance, de ports, d'infrastructures et d'équipements maritimes associés, et d'installations ainsi que de formalités administratives simplifiées permettant le transport maritime à courte distance de marchandises ou de services fluviomaritimes entre au moins deux ports, y compris des connexions avec l'arrière-pays. Les autoroutes de la mer comprennent:

a) les liaisons maritimes entre les ports maritimes du réseau global ou entre un port du réseau global et un port d'un pays tiers, si de telles liaisons revêtent une importance stratégique pour l'Union;

b) les équipements portuaires, les terminaux de marchandises, les plateformes logistiques et les chantiers terminaux situés en dehors de la zone portuaire mais liés aux opérations portuaires, les technologies d'information et de communication (TIC) telles que les systèmes électroniques de gestion logistique, les procédures de sécurité et de sûreté et les procédures administratives et douanières dans au moins un État membre;

c) les infrastructures d'accès terrestre et maritime direct.

2. Les projets d'intérêt commun du réseau transeuropéen relatifs aux autoroutes de la mer sont proposés par au moins deux États membres. Ils comprennent:

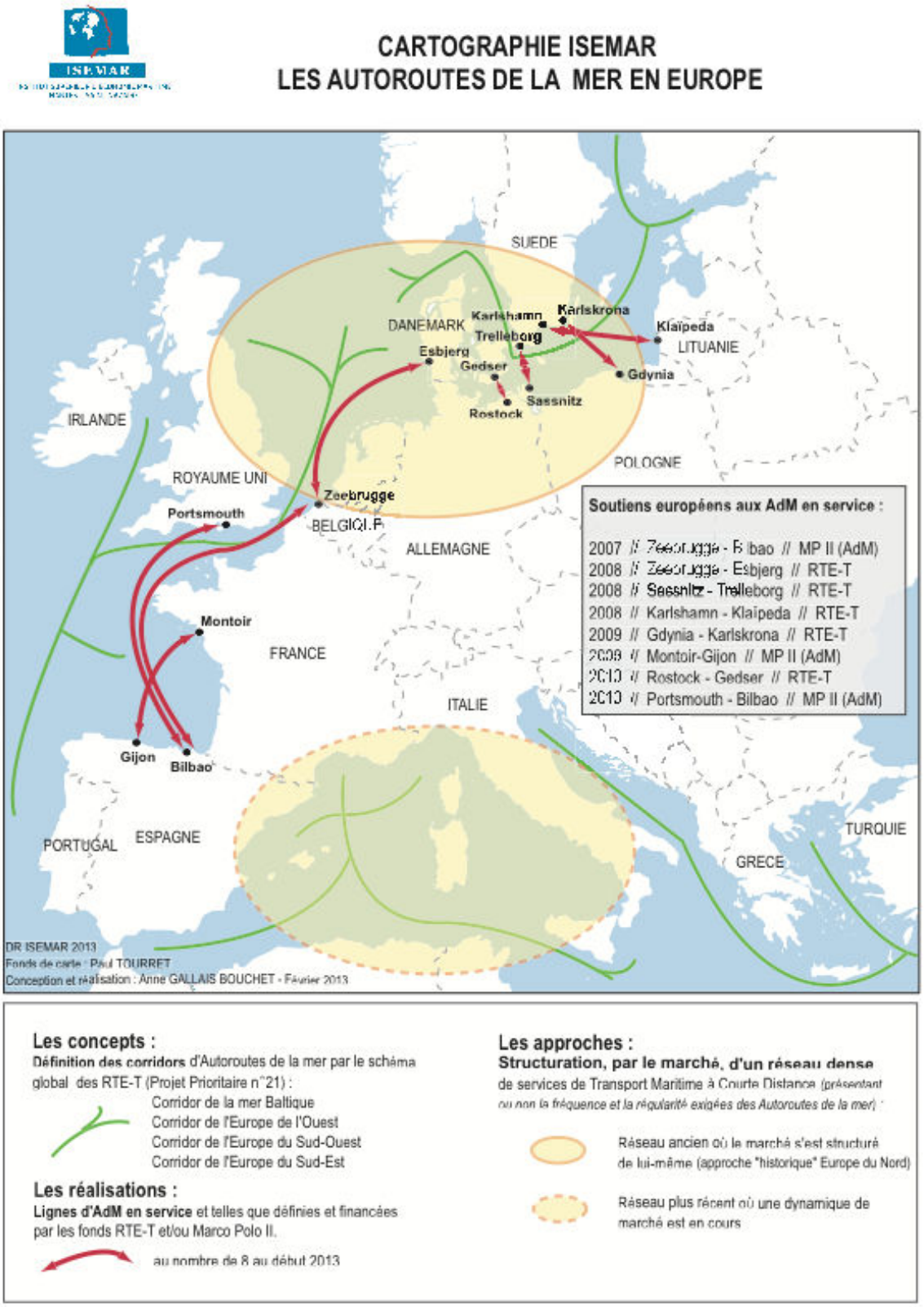
a) un lien maritime et ses connexions avec l'arrière-pays au sein du réseau central entre deux ports, ou plus, du réseau central; ou

b) un lien maritime et ses connexions avec l'arrière-pays entre un port du réseau central et des ports du réseau global, en mettant l'accent sur les connexions des ports du réseau global et central avec l'arrière-pays.

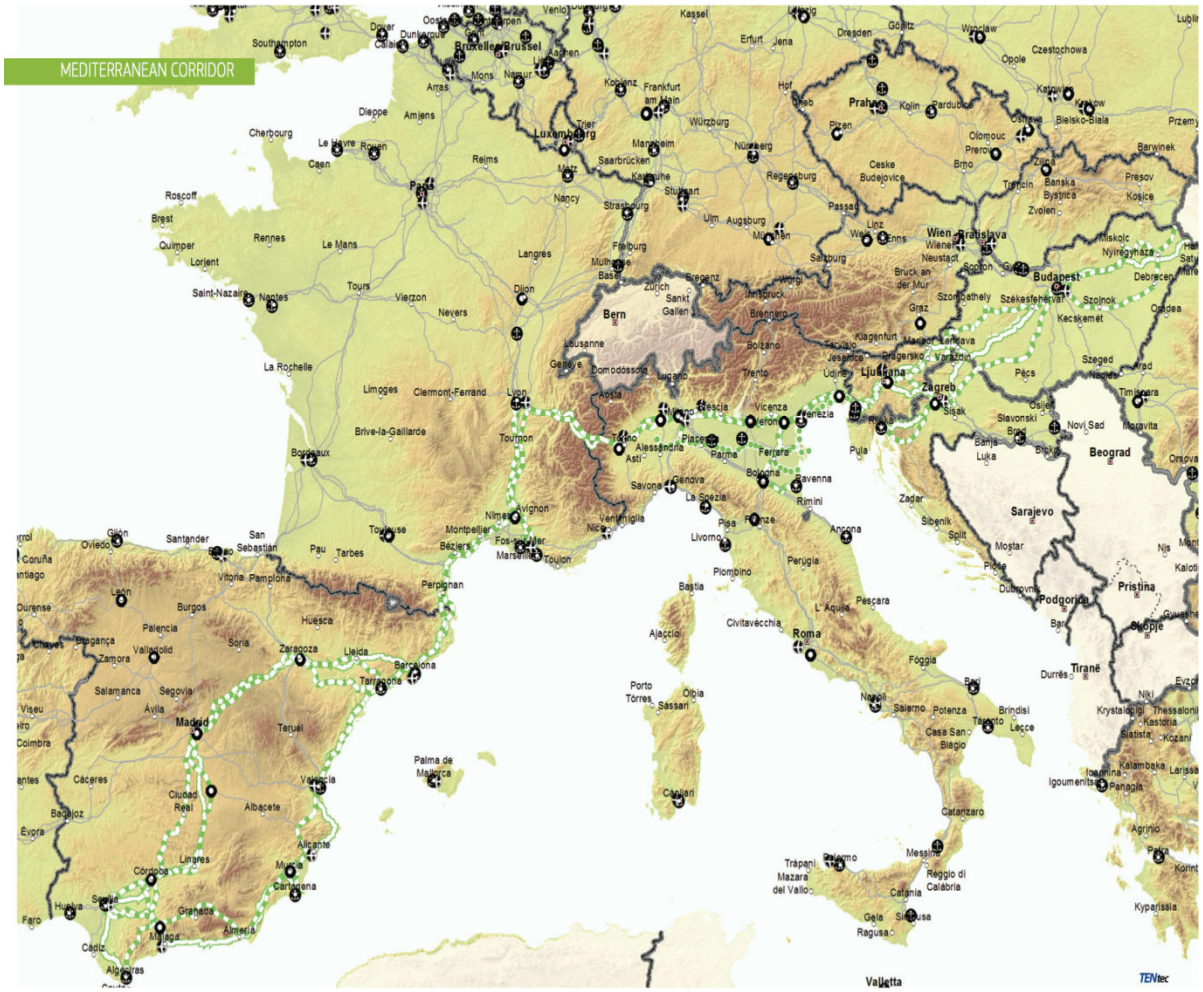
3. Les projets d'intérêt commun pour les autoroutes de la mer au sein du réseau transeuropéen de transport peuvent également comprendre des activités offrant des avantages plus larges et qui ne sont pas liées à des ports particuliers, telles que les services et les actions visant à faciliter la mobilité des personnes et des marchandises, des activités visant l'amélioration des performances environnementales telles que la fourniture d'électricité terrestre pouvant aider les navires à réduire leurs émissions, la mise à disposition d'équipements de bris de glace, des activités assurant la navigabilité tout au long de l'année, des opérations de dragage, et des postes d'alimentation en carburants alternatifs, ainsi que l'optimisation des processus, des procédures et de la composante humaine, des plateformes TIC et des systèmes d'information, y compris des systèmes de gestion du trafic et des systèmes électroniques de notification.

4. Dans les deux ans suivant sa désignation, conformément à l'article 45, le coordonnateur européen pour les autoroutes de la mer soumet un plan détaillé de mise en œuvre des autoroutes de la mer reposant sur les expériences et les développements liés au transport maritime de l'Union ainsi que le trafic prévu sur les autoroutes de la mer.

Annexe 2 : Autoroutes de la mer financées par des fonds européens pour la période 2007-2013.



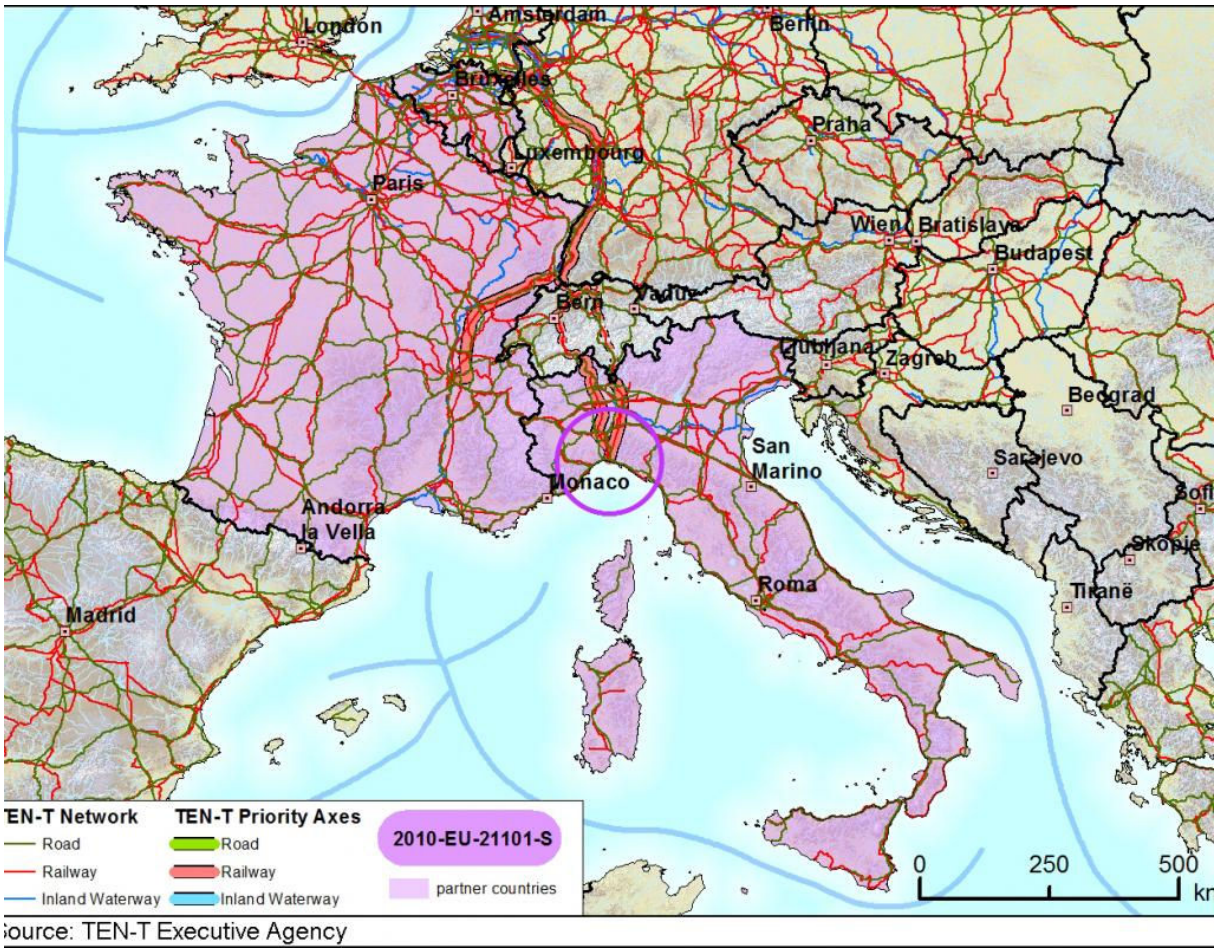
Annexe 3 : Corridor Méditerranéen tel que défini par le règlement orientations RTE-T



Annexe 4: Réseau central

Source : http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/en/maps.html

Annexe 5 : projet MoS24 des autoroutes de la mer en Méditerranée



Source https://ec.europa.eu/inea/en/ten-t/ten-t-projects/projects-by-country/multi-country/2010-eu-21101-

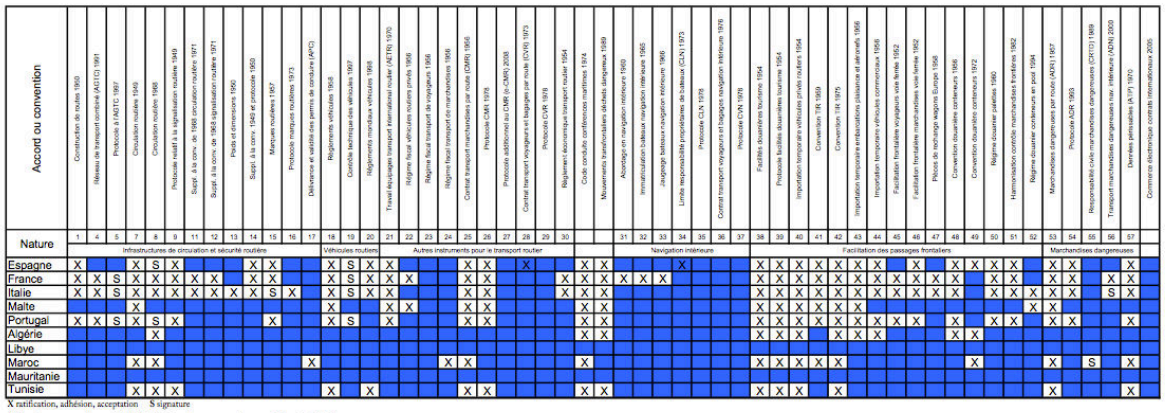
Annexe 6: Tableau récapitulatif des financements des autoroutes de la mer : fonds dédiés, fonds structurels communs au RTE-T.

	Orientations RTE-T	Marco Polo	FEDER	INTERREG	Fonds de cohésion	Aide d'État
Postulant	État membre	Entreprises	EM/Régions	EM/Régions	États membres	Entreprises
Financement axé sur	Infrastructures. Aide au démarrage pour frais d'investissement .	Aide au démarrage pour les services et infrastructures "auxiliaires".	Grandes infrastructures et équipements connexes. Éléments DOCUP[18]	Grandes infrastructures et équipements connexes. Éléments DOCUP	Grandes infrastructures (plus de 10 millions €) et études connexes. Éléments DOCUP	Infrastructures. Équipements. Services.
Objectif du programme	Transfert modal – cohésion.	Transfert modal.	Développement régional.	Coopération transfrontière, transnationale et interrégionale.	Cohésion entre EM à l'aide d'actions en matière de transport et d'environnement.	Développement du transport maritime à courte distance et intermodal
Intensité de financement	Max. 20% pour les projets; 50% pour les études.	Max. 35%.	Max. 85% dans les régions ultrapériphériques ; 80% dans les EM de la cohésion; 75% dans les régions Obj. 1; 50% dans les régions Obj. 2.	Max. 85% dans les régions ultrapériphériques ; 75% dans les régions Obj. 1; 50% dans les autres régions.	Max. 80% des dépenses publiques (85% pour les régions ultrapériphériques) ; 100% pour les études.	30% pour les services et 10% pour les équipements de transbordement . Différence de coûts externes.
Durée	Jusqu'à 2010 – 2 ans pour les aides au démarrage.	Max. 4 ans.	Pas de limite officielle, 2 ans dans la pratique.	Pas de limite officielle, 2 ans dans la pratique.	Pas de limite officielle.	Max.3 ans.
Plus d'informations	Site web[19]	Site web[20]	Site web[21]	Site web[22]	Site web[23]	Site web[24]

Source : Vade-mecum publié avec l'appel à propositions RTE-T 2005 « Autoroutes de la mer, Article 12 bis des orientations RTE-T », Commission européenne, Direction générale énergie et transports, 28 février 2005.

Annexe 7: Tableau récapitulatif des accords et conventions internationaux dans le domaine des transports des pays tiers méditerranéens

ACCORDS ET CONVENTIONS INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS



| Accord ou convention | Construction de routes 1950 | Réseau de transport combiné (AGTC) 1991 | Protocole à l'AGTC, 1997 | Circulation routière 1949 | Circulation routière 1968 | Protocole relatif à la signalisation routière 1949 | Suppl. à la conv. de 1968 circulation routière 1971 | Suppl. à la conv. de 1968 signalisation routière 1971 | Poids et dimensions 1950 | Suppl. à la conv. 1949 et protocole 1963 | Marques routières 1957 | Protocole marques routières 1973 | Délivrance et validité des permis de conduire (APC) | Règlements véhicules 1958 | Contrôle technique des véhicules 1997 | Règlements marchaux véhicules 1999 | Travail équipages transport international routier (AETR) 1970 | Régime fiscal véhicules routiers privés 1956 | Régime fiscal transport de voyageurs 1956 | Régime fiscal transport de marchandises 1956 | Contrat transport marchandises par route (CMR) 1956 | Protocole CMR 1978 | Protocole additionnel au CMR (e-CMR) 2008 | Contrat transport voyageurs et bagages par route (CVR) 1973 | Protocole CVR 1978 | Règlement électronique transport routier 1954 | Code conduite conférences maritimes 1974 | Mouvements transfrontaliers déchets dangereux 1989 | | Abordage en navigation intérieure 1960 | Immatriculation bateaux navigation intérieure 1965 | Jaugeage bateaux navigation intérieure 1966 | Limite responsabilité propriétaires de bateaux (CLN) 1973 | Protocole CLN 1978 | Contrat transport voyageurs et bagages navigation intérieure 1976 | Protocole CVN 1978 | Facilités douanières tourisme 1954 | Protocole facilités douanières tourisme 1954 | Importation temporaire véhicules privés routiers 1954 | Convention TIR 1959 | Convention TIR 1975 | Importation temporaire embarcations plaisance et aéronefs 1956 | Importation temporaire véhicules commerciaux 1956 | Facilitation frontalière voyageurs voie ferrée 1952 | Facilitation frontalière marchandises voie ferrée 1952 | Pièces de rechange wagons Europe 1956 | Convention douanière conteneurs 1956 | Convention douanière conteneurs 1972 | Régime douanier palettes 1960 | Harmonisation contrôle marchandises frontières 1962 | Régime douanier conteneurs en post 1994 | Marchandises dangereuses par route (ADR) 1957 | Protocole ADR 1993 | Responsabilité civile marchandises dangereuses (CRTD) 1989 | Transport marchandises dangereuses nav. intérieure (ADN) 2000 | Données périssables (ATP) 1970 | Commerce électronique: contrats internationaux 2005 |
|---|---|---

Index

Autoroutes de la mer

Autoroutes de la mer existantes 36, 41
Cabotage 11, 21 et svts, 38, 42, 46, 87
Coût énergétique 187 et svts, 188, 222 et svts, 236
Définition 13, 34 et svts, 45, 551
Report modal 12 et svts, 25, 33, 41, 62, 121, 189 et svts, 251, 352, 398 et svts, 425 et svts

Autodéclaration environnementale **236**
Critères de validité *236 et svts*
Objectifs *224 et svts*
Information environnementale 18, 221, 224, 227, 235
Formes *226 et svts*
Evaluation *237*
Contrôle *244*
Labellisation environnementale 219 et svts

Financement
Aides d'Etat 404 et svts, 410, 438 et svts
BEI 393 et svts, 411 et svts 420 et svts, 453 et svts
Fonds de cohésion 156, 400
Cohésion économique *129 et svts*
Cohésion territoriale *139 et svts, 407*
Marco Polo 47 et svts, 84, 425 et svts, 440 et svts
MIE 393, 402 et svts, 422, 426, 434 et svts
PPP 362, 442 et svts. 479

Goulet d'étranglement **44, 79, 81**
Formalités douanières 60, 364 et svts
Formalités déclaratives *347 et svts, 350*
Guichet unique *364 et svts, 427, 463*
Informatisation *299, 360 et svts*

Partenariat public-privé 294, 362, 442 et svts, 458 svts
Contrat de concession 254, 457, 460 et svts, 466
Décentralisation portuaire 478, 486

Méditerranée **13, 87, 123 et svts, 132 et svts, 173 et svts, 324**
Réseau Transméditerranéen des Transports 57, 152, 419, 464 et svts

Pollution **30, 69, 188, 196 et svts**
Directive soufre 29, 252et svts
Pollutions par hydrocarbures à titre de carburant 276 et svts
Pollutions par substances nocives potentiellement dangereuses 285 et svts
Responsabilité 277 et svts
Sécurité maritime 207 et svts

Régime juridique des professionnels de transport **298, 303**
Commissionnaire de transport 146, 312 svts, 332, 341
CMR 303, 319, 322, 324
CNUCED CCI 308, 327 et svts
ETM 319, 330
Régime juridique supplétif des conventions internationales 327, 338
Règles de Rotterdam 316, 321 et svts

RTE-T **20, 24, 75, 83 et svts, 190 et svts, 295, 393 et svts, 456 et svts**
Cohésion territoriale 140, 149 et svts
Financement 359,393, 399 et svts, 432et svts, 446 et svts
Objectif de cohésion 126, 157et svts, 350
RTM-T 58, 123, 145, 175, 419svts

Transport durable **90 et svts, 188 et svts**
Financement 243 et svts
Externalités négatives *246 et svts, 256*
Internalisation des couts externes *246 et svts*
Politique maritime intégrée 102 et svts
Redevance écologique 261 et svts
Prime écologique *264 et svts, 296*
Taxation écologique 265

Quotas d'émissions de CO2 *270*
Taxation carbone *266*

Transport intermodal **71 et svts, 188 et svts, 312**
Navire roulier 86
Promotion 82 et svts 267
Régime de responsabilité 312 et svts

Table des matières

Remerciements *3*

Sommaire *4*

Liste des acronymes et abréviations *6*

Introduction *10*

§1) L'émergence du concept d'autoroute de la mer 16
A. une démarche politique de régulation des transports 16
1. L'objectif de régulation de l'Union en matière de réseau transeuropéen des transports 16
2. Le cabotage, technique de navigation originelle des autoroutes de la mer 21
3. Le déséquilibre économique des autoroutes de la mer ab initio 24

B) Une démarche environnementale 26
1. L'objectif de report modal de la terre vers la mer 26
2. Les réglementations environnementales applicables au transport maritime en Méditerranée 28
a) La difficile transposition de la directive soufre 29
b) Les pollutions maritimes induites par l'augmentation des traversées 30
c) Le risque de report modal inversé 34

§2) La définition du concept d'autoroute de la mer 36
A) Une stratégie maritime idoine aux exigences environnementales 36
1. Les lignes maritimes existantes estampillées « autoroutes de la mer 36
2. Les autoroutes de la mer, un concept sui generis 38

B) L'évolution du concept d'autoroutes de la mer 42
1. L'autoroute de la mer, une simple stratégie maritime 43
2. L'autoroute de la mer, partie maritime de l'ensemble du réseau transeuropéen de transport 51
a) La stratégie en corridor de la politique des transports 51
b) Les autoroutes de la mer, la dimension maritime du réseau transeuropéen des transports 55
c) Le réseau transméditerranéen de transport connecté au réseau transeuropéen de transport 57

Partie I Le principe d'intégration du transport durable au sein de la politique générale des transports en Méditerranée..... 65

Titre 1) La politique du transport maritime en Méditerranée, une approche associant droit du transport et droit de l'environnement..... 67

Chapitre 1) La suprématie du transport maritime au sein de la politique générale des transports..... 69

Section 1) La prédominance du transport maritime au sein de la politique générale des transports..... 71

§1) Les mécanismes d'intervention communautaire en faveur du transport maritime..... 71

A) Les moyens d'action communautaire en matière de transport maritime en Méditerranée 72
1. Les fondements juridiques de l'action communautaire en matière de transport maritime..... 72
2. La coopération euro-méditerranéenne en matière de transport maritime 75
B) L'identification de programmes prioritaires en matière de transport maritime..... 78
1) La décongestion des voies terrestres 79
2. La promotion du transport intermodal durable 82
2.1. L'utilisation durable des capacités de transport..... 82
2.2 Les programmes incitatifs du transport intermodal durable 83
2.3 Le navire roulier, support durable du transport intermodal 86

§2) Le transport maritime, une réponse aux exigences du développement durable 90

A) Le transport durable, un impératif aux exigences du développement durable 90
1. L'importance économique des régions côtières d'Europe..... 90
2. Le transport durable, dénominateur commun de la politique des transports 92
2.1 L'émergence de la notion de transport durable..... 93
2.2 La notion de transport durable au sein de la région méditerranéenne .. 95
B. L'élaboration du réseau de transport méditerranéen, modèle de transport durable 98
1. De l'approche nationale à l'approche globale du réseau de transport méditerranéen..... 98

2. De l'approche globale à l'approche durable du réseau de transport méditerranéen 99

Section 2) La politique maritime intégrée, pendant de la suprématie du transport maritime 102

§1) La politique maritime intégrée, facteur d'accomplissement d'un transport durable et sûr 103

A. Le développement durable, dénominateur commun de la PMI 103
1. La méthode d'intégration, principe directeur du développement durable . 104
2. La PMI, modèle d'intégration du développement durable ? 107
B. La surveillance maritime intégrée, composante de la PMI 110
1. La collecte de l'information maritime 111
2. Le partage de l'information maritime 113

§2) La PMI, facteur d'accomplissement de la croissance durable 115

A. La redynamisation du secteur maritime 116
1. La croissance bleue, vecteur de compétitivité durable du transport maritime 116
2. La ceinture bleue pour l'accomplissement du marché intérieur dans le domaine du transport maritime 118
B. La gestion des activités économiques par bassin maritime 120
1. La gestion par bassin de la PMI 121
2. La particularité du bassin méditerranéen 123
2.1 Les moyens de coopération des Etats Méditerranéens en matière de politique maritime 123
2.2 Le programme d'assistance IMP-MED aux pays tiers méditerranéens 124

Chapitre 2) La participation des autoroutes de la mer au développement économique et territorial des États méditerranéens 126

Section 1) Le rôle des autoroutes de la mer dans l'objectif de cohésion . 129

§1) L'objectif de cohésion, vecteur de développement économique des régions 129

A. La participation des autoroutes de la mer au rééquilibrage économique des régions maritimes 130
1. Le rôle des infrastructures de transport dans le rééquilibrage des disparités économiques 130
2. Le rééquilibrage des disparités économiques de la région méditerranéenne 132
2.1 Les écarts de développement du bassin méditerranéen 132
2.2 La multiplication des échanges maritimes au sein du basin méditerranéen 133
B. Le rôle des AdM dans l'accessibilité des régions enclavées et périphériques 135
1. La politique des transports, vecteur de développement économique des régions enclavées, insulaires et périphériques 135
2. L'amélioration de la desserte portuaire des régions insulaires, enclavées et périphériques par les AdM 138

§2) L'objectif de cohésion, vecteur d'aménagement du territoire 139

A. le rôle des autoroutes de la mer dans l'objectif de cohésion territoriale 140
1. La notion de cohésion territoriale 140
2. Les AdM, moyen de développement territorial 145
B. La contribution du réseau transeuropéen de transport à l'objectif de cohésion territoriale 148
1. Le RTE-T, moyen de développement territorial 149
2. Le rôle du réseau transméditerranéen de transport dans l'objectif de cohésion territoriale 152

Section 2) Les instruments indispensables à la réalisation de l'objectif de cohésion 156

§1) Les instruments financiers au soutien de l'objectif de cohésion 156

A. Les instruments financiers de la cohésion en matière d'infrastructure de transport 157
1. Le RTE-T, une contribution dédiée au développement des infrastructures de transport 157
2. Le Fonds de cohésion, une contribution relative au développement des infrastructures de transport 158
3. Le FEDER, une contribution relative au développement des infrastructures de transport..... 160
B. Les mécanismes d'affectation des fonds européens au développement des infrastructures de transport..... 161
1. L'attribution des postes de dépense en matière de transport 162
2. Le principe de bonne gestion financière des Etats membres en matière de transport 164

§2) Le processus de coopération au soutien de l'objectif de cohésion..... 167

A. Les mécanismes programmatoires et contractuels de coopération 167
1. Les instruments programmatoires en matière de coopération 168
2. Les instruments contractuels de coopération 169
B. Les processus de coopération méditerranéenne 173
1. La coopération euro-méditerranéenne en matière de transport maritime .. 174
1.1 La coopération transfrontalière des Etats membres méditerranéens.... 174
1.2 La coopération entre Etats membres et Etats tiers riverains de la Méditerranée 175
2. La coopération entre Etats tiers méditerranéens 178
2.1.La coopération régionale des Etats tiers méditerranéens 178
2.2. La coopération internationale en matière de transport maritime 181

Titre 2) Les autoroutes de la mer, un concept associant droit du transport et droit de l'environnement 184

Chapitre 1) La réalisation des objectifs environnementaux par les autoroutes de la mer 185

Section 1) Les autoroutes de la mer, une réponse à l'impératif de développement durable 187

§1) Le bilan environnemental du service des AdM en Méditerranée 188

A) Les performances énergétiques des autoroutes de la mer 188
1. Le transport intermodal, un transport durable ? 188
2. Le service des AdM, un transport durable ? 191
Les effets sur l'environnement des services des AdM 192
Les effets sur la sécurité 195
Les effets sur la santé 195
B. Le coût énergétique des autoroutes de la mer 196
1. Les pollutions atmosphériques 197
2. Les pollutions marines 199
2.1. Les pollutions opérationnelles des navires rouliers 200
a) Les risques de pollutions opérationnelles 200
b) Les mesures préventives de lutte contre les pollutions opérationnelles des navires rouliers 202
c) Les mesures répressives de lutte contre les pollutions opérationnelles des navires rouliers 205
2.2. Les pollutions accidentelles des navires rouliers 206

§2) Des autoroutes de la mer dans des eaux sûres 207

A. Les mesures préventives de lutte contre l'insécurité maritime en matière de pollution 208
1. Les règles de sécurité maritime relatives aux navires 209
2. Les règles de sécurité maritime relatives aux inspections des navires 211
2.1 Le contrôle par l'Etat côtier 211
2.2. Le contrôle par l'Etat du port 212
B. Les mesures correctives d'insécurité maritime en matière de pollution 214
1. L'assistance des Etats côtiers aux navires en détresse 214
2. Le traitement légal des épaves 216

Section 2) La labellisation environnementale, outil de promotion des autoroutes de la mer..... 219

§1) L'information environnementale relative aux services des autoroutes de la mer.....221

A. L'intérêt de l'étiquette environnementale au profit des autoroutes de la mer..... 221
1. Des critères environnementaux de mesures énergétiques globales insuffisants 222
2. L'implication des différents acteurs du transport dans le processus d'information environnementale..... 224
B) La nature de l'étiquetage environnemental approprié aux autoroutes de la mer..... 226
1. Les informations environnementales disponibles..... 227
1.1 L'information environnementale obligatoire..... 227
1.2 L'information environnementale facultative 228
2. L'autodéclaration, l'étiquetage environnemental approprié aux services d'AdM..... 232

§2) La déclaration environnementale appropriée aux autoroutes de la mer . 233

A. La validité des allégations environnementales appropriées aux AdM.234

1. Les critères généraux de validité des allégations environnementales..... 234
2. Les critères spécifiques des autodéclarations comparatives 236
B. L'évaluation de l'information environnementale transmise..... 237
1. Les méthodes d'évaluation des allégations environnementales..... 237
2. Le contrôle de l'information environnementale 241

Chapitre 2) Le coût d'un modèle de transport durable en Méditerranée 243

Section 1) Le coût financier environnemental du transport maritime 245

§1) L'internalisation des coûts externes environnementaux dans le secteur du transport maritime..... 246

A. Les externalités négatives relatives à la pollution des navires 246
1. Les externalités négatives dans le secteur du transport maritime 247
2. L' exemple d'une externalité négative problématique, les émissions de soufre par les navires. 250
2.1 Les conséquences de l'internalisation des externalités relatives aux émissions de soufre 250
2.2 Les techniques de soutien de l'Union à l'armement 252
B. Les méthodes d'évaluation des externalités négatives dans le secteur du transport maritime..... 256
1. La nécessaire harmonisation des méthodes d'évaluation des externalités négatives 256
2. Les méthodes d'évaluation des externalités négatives relatives au transport maritime 258

§2 Les instruments régulateurs de pollution dans le secteur du transport 260

A. Le principe de redevance écologique, instrument économique régulateur de la pollution 261
1. L'harmonisation des systèmes de redevances écologiques 262
2. Le système de prime écologique alimenté par le mécanisme de redevance 265
B. Le principe de taxation écologique, instrument économique régulateur de la pollution 265
1. La taxation carbone, un exercice périlleux 266
2. L'application du système de quotas d'émissions de CO2 au transport maritime 270

Section 2) Le coût financier environnemental lié aux évènements de mer pour les entreprises de transports maritimes..... 275

§1) Les coûts financiers relatifs aux pollutions par hydrocarbures à titre de carburant 276

A. La réglementation internationale applicable aux pollutions par hydrocarbures à titre de carburant..... 277
1. L'exclusion de l'application de la Convention CLC aux pollutions par les hydrocarbures à titre de carburant..... 277
2. L'application de la Convention internationale de Londres de 2001 aux pollutions par les hydrocarbures à titre de carburant..... 278
B. La couverture du risque environnemental de pollution par les hydrocarbures à titre de carburant..... 281
1. La couverture obligatoire inadaptée aux services de lignes maritimes régulières..... 281
2. La situation quasi monopolistique des assureurs maritimes des clubs « protection et indemnisation »..... 283

§2) Les coûts financiers relatifs aux pollutions par substances nocives potentiellement dangereuses..... 285

A. Les difficultés d'application d'un régime de responsabilité international uniforme..... 285
1. L'entrée en vigueur de la convention SNPD, un exercice sibyllin..... 286
2. La délicate évaluation des dommages liés au déversement de substances nocives en mer..... 288
B. La couverture du risque environnemental lié aux substances nocives... 290
1. L'assurance obligatoire des marchandises dites SNPD..... 291
2. La délicate contribution financière des Etats au fonds SNPD..... 293

Partie II - Les instruments d'intégration des autoroutes de la mer au sein de la chaîne de transport multimodal compétitive en Méditerranée..... 297

Titre 1) L'intégration compétitive des autoroutes de la mer au sein de la chaine des transports..... 298

Chapitre 1) L'élaboration d'un cadre juridique favorable au transport maritime au sein de la chaine de transport multimodal euro-méditerranéenne..... 300

Section 1) Le cadre juridique actuel du transport multimodal inadapté aux autoroutes de la mer 302

§1) L'environnement juridique actuel des AdM..... 302

A. Des instruments normatifs épars..... 303
1. La convention relative au transport terrestre international de marchandise dite CMR à vocation multimodale..... 303
2. Les conventions internationales à vocation maritime..... 305
B. L'échec des conventions internationales applicables..... 306
1. Le connaissement FIATA..... 307
2. Le connaissement direct..... 308

§2) Les obstacles juridiques au développement du maillon maritime au sein de la chaine multimodale des transports. 309

A. La multiplicité des intervenants du transport multimodal..... 310
1. L'influence du transitaire sur le choix du mode de transport 310
2. L'influence du commissionnaire de transport sur le choix du mode de transport 312
B. Les régimes de responsabilité applicables au transport multimodal défavorables au développement du transport maritime 314
1. l'imprévisibilité du régime de responsabilité applicable au transport multimodal..... 315
2. Le risque de report modal inversé..... 316

Section 2) L'élaboration d'un cadre juridique approprié aux autoroutes de la mer 318

§1. Les tentatives d'uniformisation des régimes de responsabilité des transporteurs multimodaux 318

A. Les instruments normatifs d'uniformisation des régimes de responsabilité de l'ETM 319
1. La tentative d'uniformisation des règles de transport maritime international à travers la convention de Genève de 1956 319
2. L'élaboration d'un régime maritime de droit commun à travers les règles de Rotterdam 321
3. L'adoption d'accords multilatéraux relatifs à l'uniformisation des régimes de responsabilité au sein des pays tiers méditerranéens 324
B. Les instruments contractuels d'uniformisation des régimes de responsabilité de l'ETM 326
1.Des règles contractuelles supplétives des conventions internationales 327
2. L'usage de documents de transport multimodal consensuels 330
2.1 Le connaissement de transport, un document peu usité 330
2.2 La lettre de voiture : un document inapproprié au service des AdM ... 331

§2) L'élaboration d'un régime de responsabilité favorable aux autoroutes de la mer 333

A. L'exclusion d'un régime de responsabilité exclusivement impératif 333
1. L'exclusion d'un régime de responsabilité impératif 334
2. L'éviction du système dit « réseau » 336
B) Le choix d'un régime contractuel supplétif des conventions internationales comme mécanisme approprié aux AdM 338
1. Un régime de responsabilité supplétif des conventions internationales 338
2. L'unicité, pierre de touche d'un régime juridique favorable aux AdM 341

Chapitre 2) La facilitation des flux de marchandises transportées par mer 344

Section 1) L'amélioration des flux informationnels liés aux mouvements de marchandises transportées par mer 346

§1. L'identification des obstacles à la fluidité des échanges maritimes

A. L'étranglement portuaire défavorable à l'attractivité du secteur maritime 347
1. L'abondance des formalités déclaratives exigées aux navires marchands 347
2. Les conséquences de l'abondance des formalités déclaratives 350
B. La rigidité du régime juridique douanier des marchandises transportées par mer 352
1. La présomption d'extranéité des marchandises transportées par mer 353
2. La prise en charge douanière des marchandises transportées par mer défavorable au transport maritime à courte distance 355

§2) La facilitation du passage portuaire 357

A. La dématérialisation des informations liées au mouvement de marchandises par mer 358
1. La standardisation des données liées au mouvement de marchandises 358
2. L'échange électronique de données relatives aux mouvements de marchandises 360
B) L'allégement des formalités douanières 364
1. L'essor du guichet unique 364
2. L'agrément de services réguliers pour les autoroutes de la mer 368

Section 2) L'amélioration des flux matériels de marchandises dans le cadre d'un trajet multimodal 370

§1. L'adaptation des composantes du transport roulier à la compétitivité du secteur des transports 371

A. L'adaptation des éléments mobiles du trajet multimodal au transport roulier 372
1. L'interopérabilité du véhicule sur roue ou de la remorque dans le transport multimodal 372
2. L'interopérabilité du navire roulier 374

B. L'adaptation des éléments fixes du trajet multimodal au transport roulier 376
1. L'attractivité de la zone portuaire 376
2. L'interopérabilité du terminal roulier 378

§2. La recherche et le développement favorable à l'amélioration des flux matériels de marchandises transportées par mer 380

A. Les actions de recherche et le développement en matière de transport maritime à courte distance 381
1. Le cadre juridique de la R & D 381
2. Les actions de recherche et de développement en faveur du transport maritime à courte distance 383
B. Les actions de recherche et le développement en matière de navigation 385
1. L'innovation technologique en matière de navigation rapide 385
2.Les facteurs incitatifs de la recherche et du développement en matière de construction navale 387

Titre 2) Les mécanismes de soutien financier aux autoroutes de la mer 390

Chapitre 1) Les mécanismes financiers favorisant le développement des autoroutes de la mer 391

Section 1) Des instruments financiers généralistes au soutien du transport maritime à courte distance 393

§1) Les mécanismes financiers communautaires au soutien du transport maritime à courte distance 393

A .Les mesures de soutien de l'objectif de cohésion susceptibles de financer les AdM 394
1. Les mécanismes de financement des objectifs communautaires 394
2. Les instruments financiers servant au soutien de l'objectif de cohésion ... 396
2.1 L'objectif de cohésion financé par le fonds de cohésion 397
2.2 L'objectif de cohésion financé par le mécanisme d'interconnexion pour l'Europe 399
a) Les critères de sélection du financement du RTE-T 399
b) Le financement du RTE-T par le mécanisme d'interconnexion pour l'Europe 402

B. Les mesures de soutien financier du développement régional susceptibles de financer les AdM 404
1. Les instruments financiers communautaires du développement régional . 404
2. Un instrument financier communautaire novateur opérant par bassin maritime, le FEAMP 410
3. Les instruments bancaires de développement du transport maritime 411
a) La BEI au soutien du programme RTE-T 411
b) La garantie financière de projets à risque au démarrage 414

§2) Les mécanismes financiers méditerranéens au soutien du transport maritime à courte distance 415

A. Les programmes financiers communautaires au soutien du transport maritime à courte distance en Méditerranée 416
1. Les projets de recherche en matière d'intermodalité des transports 416
2. Les instruments financiers communautaires de voisinage 417
B. La pertinence d'un fonds structurel dédié au RTM-T 419
1. Le modèle du RTE-T étendu à la région méditerranéenne ? 419
2. L'identification des ressources financières mobilisables 420

Section 2. Des instruments financiers adaptés aux autoroutes de la mer 425

§1) Les programmes de financement susceptibles de soutenir les AdM 425

A. Les programmes Marco Polo dédiés au financement des AdM 425
1. L'octroi des subventions Marco Polo 426
2. L'insuffisance des subventions Marco Polo 429
B. Les programmes de financement adaptés aux autoroutes de la mer 431
1. Le Mécanisme d'Interconnexion en Europe au soutien des AdM 432
2. Le cofinancement indispensable des aides d'Etat au lancement d'autoroutes maritimes 438

§2) Vers de nouveaux mécanismes susceptibles de financer les AdM 441

A. La mutualisation des risques bancaires liés au démarrage d'une AdM 441
1. Le partenariat public-privé, un outil difficilement applicable aux AdM ... 442
2. Le partage des risques par les institutions bancaires privées 445
B. Un mécanisme de financement novateur, l'initiative d'emprunts obligataires 446
1. La relance des investissements dans les infrastructures 446
2. Le mécanisme de rehaussement de crédit 448

Chapitre 2) L'adaptation du droit portuaire à un mode de gestion compétitif..... 450

Section 1) L'intégration d'acteurs privés au sein de la gouvernance économique portuaire 453

§1) Le processus d'intégration des opérateurs privés au sein de la gestion portuaire en Europe..... 453

A. Le rôle essentiel du port dans la compétitivité du transport maritime.. 454
1. Le port, maillon essentiel du transport multimodal 454
2. L'intégration de la zone portuaire au sein du RTE-T 456
B. La coopération entre acteurs publics et privés dans la gestion commerciale portuaire..... 457
1. Les différents régimes de gestion portuaire 457
2. Le contrat de concession, vecteur de pression concurrentielle 460

§2) Le processus d'intégration des opérateurs privés au sein du secteur portuaire en Méditerranée 464

A. Les problématiques propres à la région méditerranéenne..... 464
1. Des équipements portuaires vétustes 464
2. Un cadre législatif inapproprié..... 465
B) Les modèles de gestion portuaire en Méditerranée 467
1. L'évolution du secteur portuaire des pays tiers de la Méditerranée 467
2. L'exemple significatif du port de Tanger-med 470

Section2) L'intégration de nouveaux acteurs au sein de la gouvernance institutionnelle portuaire..... 473

§1) Le processus d'intégration de nouveaux acteurs au sein de l'autorité portuaire 474

A) La décentralisation des modes de gestion portuaire..... 474
1. L'adaptation de la politique portuaire aux besoins des utilisateurs 475
2. La relance de la compétitivité du secteur portuaire 476
B. Les modèles de décentralisation portuaire..... 478
1. La gestion publique décentralisée en Europe..... 478
2. La gestion publique décentralisée en Méditerranée..... 481

§2) Les effets de la gestion décentralisée portuaire..... 482

A. Les relations de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales 483
1. La nécessité d'une coopération entre les acteurs portuaires et l'Etat 483
2. Le rôle indispensable de l'Etat central..... 485
B. Les enjeux de la décentralisation portuaire..... 486
1. L'objectif de compétitivité portuaire 487
2. Vers une autonomie financière des ports ? 488

Conclusion*..... *490

Bibliographie sélective*..... *493

Glossaire*..... *547

Annexes*..... *550

Index*..... *561

Table des matières*..... *564

Abstract

The current transport policy fulfills the need for a logistical, competitive and sustainable solution to the growth of international trade through the implementation of the Motorways of the sea concept. The distribution of all modes of transport in favor of sea transport, as energy friendly, is in the center of the trans-euro mediterranean political programs. The environment has a value, its protection is now the concern of transport policies. The concept thus links environment law to transport law. The Motorways of the sea aim to shift road freight to maritime traffic, and are characterized by their regularity, their frequency and integration into logistics chain. However, the modal shift goal linked to the Motorways of the sea is not the same within the third-Mediterranean States. In this region, the Motorways of the sea are determined by the development of port infrastructures which will allow to draw in the flow of freight from certain saturated northern european ports. The Motorways of the sea differ from other transport systems due to the fact they may come as transport infrastructures and recently as information and telecommunication technologies. It is a short sea shipping multimodal transport with consistently shorter pre- and post- land transport phases. Regular short sea shipping lanes already exist. Nevertheless, the motorways of the sea do not represent a form of coastal navigation. The innovation rests in the adoption of a systemic approach. Here, the transport chain is globally conceived based on a door-to-door shipping, connecting loaders, haulers, shipowners and port authorities. The economical reason driving the euro-mediterranean transport policies as well as the diagnosis of the mediterranean transport system, demonstrate the challenge faced by the mediterranean Motorways of the sea is considerable. The anticipated results are beyond the transport sector: we expect these chains to play a catalyst role in logistics and economic integration of the trans-euro-mediterranean zone. Considering the competitive context surrounding the transport sector together with the difficulty to integrate the motorways of the sea within the transports chain, which has resulted in the suppression of a considerable amount of regular maritime lanes, we intend to question the viability of this concept. In view of the situation slightly unfavorable, we have researched, in this study, what are the legal means perpetuating this concept in order to allow its integration to the competitive network of transports. On one hand, we have focused on the implementation of a legal system for a binding to international treaties, and applicable to all actors of the multimodal transport chain, which effects will rebalance the interests at stake, and reduce heterogeneous consequence due to the different regimes of each mode of transport. On the other hand, the study evidence that the economical viability of this concept is related to the existence of financial incentives which application, sometimes, requires financial engineering to obtain the funds potentially available. Furthermore in order to become economically viable, the motorways of the sea require a public and private partnership. Finally, the motorways of the sea could benefit from a legal environmental information, like goods and services, informing loaders, and other professional on the advantages of this concept.

Keywords

Self-declared environmental claim (type II environmental labelli), Comptitivness of maritime transport, European Regional Development Fund, logistic port, Marco Polo, liability of multimodal transport company, projects of common interest, modal shift, core network, overall network, trans-European transport network, trans-Mediterranean transport network, company of multimodal transport's legal responsibility, sustainable transport, short sea shipping, mutimodal transport door to door.

Résumé

La politique actuelle des transports répond à la nécessité de trouver une solution logistique, compétitive et durable à l'augmentation des échanges internationaux à travers l'élaboration du concept d'autoroutes de la mer. La répartition des différents modes de transport en faveur du transport maritime, davantage économe en ressources énergétiques, est donc au cœur des programmations politiques euro-méditerranéennes. L'environnement a une valeur marchande, et le préserver relève désormais de la politique générale des transports. Le concept associe ainsi droit de l'environnement et droit général des transports. Les autoroutes de la mer visent à reporter le fret terrestre vers le trafic maritime, et se caractérisent par leur régularité, leur fréquence et leur intégration à la chaîne logistique. Toutefois, l'objectif de report modal associé aux autoroutes de la mer ne se retrouve pas au sein des Etats tiers méditerranéens. Dans cette région, les autoroutes de la mer se caractérisent par le développement d'infrastructures portuaires qui permettront d'aspirer les flux de marchandises de certains ports du Nord de l'Europe largement saturés. Les autoroutes de la mer se distinguent des autres modèles de transport car elles peuvent revêtir la forme d'un service de ligne maritime mais également d'infrastructures de transport et nouvellement de technologies d'information et de télécommunication. Il s'agit d'un transport multimodal à courte distance à dominante maritime où les phases de pré et post acheminement terrestres sont toujours plus courtes. Les lignes régulières en matière de transport maritime existent déjà. Néanmoins, il ne faut pas entendre les autoroutes de la mer comme une forme du cabotage. L'innovation réside dans l'approche systémique adoptée. La chaîne de transport est envisagée dans sa globalité pour un transport porte à porte, réunissant les chargeurs, les transporteurs routiers, les armateurs, et les autorités portuaires. La prospective économique qui motive les politiques euro-méditerranéennes de transport et le diagnostic du système de transport méditerranéen montrent que l'enjeu des autoroutes de la mer en Méditerranée est considérable. Les effets escomptés débordent ce seul secteur : on attend de ces liaisons qu'elles jouent un rôle de catalyseur dans l'intégration logistique et économique de l'espace euro-méditerranéen. Compte tenu du contexte concurrentiel des transports conjugués à la difficile intégration des autoroutes de la mer au sein de la chaine des transports, qui a eu pour effet d'entraîner l'arrêt d'un certain nombre de lignes maritimes régulières, on peut être conduit à s'interroger sur les conditions de viabilité de ce concept. Face à cette situation, a priori, quelque peu défavorable, nous avons recherché, au cours de cette étude, quels sont les leviers juridiques qui pérennisent le concept afin que ce dernier intègre le cercle des transports les plus compétitifs. D'une part, nous avons insisté sur l'élaboration d'un régime juridique des entreprises de transport multimodal prenant la forme d'un engagement contractuel supplétif des conventions internationales, et applicable à l'ensemble des acteurs du transport de la chaine multimodale, ce qui aura pour effet de rééquilibrer les intérêts en présence, et de pallier l'hétérogénéité due aux régimes propres à chacun des modes de transport. D'autre part, l'étude montre que la viabilité économique du concept est subordonnée à l'existence d'instruments financiers incitatifs dont l'utilisation relève parfois de l'ingénierie financière tant il est complexe de lever l'ensemble des fonds susceptibles d'être disponibles. De plus, les autoroutes de la mer ne correspondent pas une démarche naturelle d'investissement. Il en résulte donc que le partenariat public-privé se révèle être indispensable à la pérennisation économique de ce système. Enfin, la promotion de transports durables tels que les services des autoroutes de la mer, sous la forme juridique d'une allégation environnementale, au même titre que certains produits et services, permettrait utilement d'informer les chargeurs et les professionnels sur les avantages énergétiques propres à ce concept, ce qui ne pourrait que lui être particulièrement favorable.

Descripteurs

Auto-déclaration environnementale - Compétitivité du transport maritime - FEDER (fonds européen de développement régional) - Logistique portuaire - Marco Polo - Projet d'intérêt commun - Report modal - Réseau central - Réseau global - Réseau transeuropéen de transport - Réseau transméditerranéen de transport - Responsabilité juridique de l'entreprise de transport multimodal - Transport durable – Transport maritime à courte distance - Transport multimodal porte à porte.