

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEX1000744L

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la sélection, à la mise en œuvre et au financement de deux projets d'autoroutes de la mer entre la France et l'Espagne sur la façade Atlantique-Manche-mer du Nord

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Objectifs poursuivis par l'accord :

Aujourd'hui, le transport routier demeure la référence incontournable pour l'acheminement terrestre des marchandises « de porte à porte » en raison de sa souplesse d'utilisation et de ses prix compétitifs, qui pourraient toutefois être remis en cause par la hausse continue des prix des carburants et la congestion routière. A l'occasion du Conseil informel des ministres des transports européens qui s'est tenu à La Rochelle les 1^{er} et 2 septembre 2008, les ministres se sont accordés pour reconnaître l'intérêt du concept d'autoroutes de la mer pour mener une politique d'aménagement du territoire et de transport durable.

Ce constat est partagé par la Commission européenne : à la suite du Livre blanc de septembre 2001¹ "*La politique européenne des transports à l'horizon 2010, l'heure des choix*", elle a élargi en 2003, sur la base des propositions du groupe Van Miert², le champ des réseaux trans-européens de transport, en plaçant les autoroutes de la mer sur la liste des projets prioritaires d'intérêt commun. Parmi les quatre corridors retenus³ figure un projet d'autoroute de la mer de l'Europe de l'Ouest, sur la façade atlantique, concernant tout particulièrement le Portugal, l'Espagne et la France.

En février 2004, les deux ministres espagnol et français ont souligné à Saragosse l'importance des autoroutes de la mer, en engageant une démarche qui s'est véritablement renforcée en 2005. Le rapprochement des positions sur un objectif de report modal a conduit à la signature, par les deux ministres, d'une « déclaration d'intentions sur les autoroutes de la mer » lors de la rencontre franco-espagnole qui s'est tenue à Barcelone le 17 octobre 2005.

¹ http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/124007_fr.htm

² http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/basis_networks/guidelines/van_miert_report_en.htm

³ Décision n° 884/2004/EC du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, amendant la décision n° 1692/96/EC sur les guidelines communautaires relatives au développement du réseau transeuropéen de transport.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:167:0001:0038:EN:PDF>

Les projets retenus sont décrits au point 21 de l'annexe 1.

Un accord international sous forme d'échange de lettres, conclu entre la République française et le Royaume d'Espagne et relatif à la création d'une commission intergouvernementale franco-espagnole chargée de proposer une sélection de projets d'autoroutes de la mer entre l'Espagne et la France, a été signé à Paris le 9 juin 2006 et à Madrid le 3 juillet 2006. Il est entré en vigueur le 18 janvier 2007. C'est dans ce cadre et sur la base des orientations contenues au point 2.3 du *Vade-Mecum* de la Commission européenne du 28 février 2005, relatif à l'article 12(a) des Orientations du RTE-T, que les Etats ont décidé de lancer une consultation internationale via la publication d'un appel à projets au *Journal officiel de la République française*, au *Boletín Oficial del Estado* espagnol et au *Journal officiel de l'Union européenne* le 17 avril 2007.

Les Etats ont fixé des objectifs de transfert à moyen terme de l'ordre de 100.000 poids lourds par an, soit un objectif de report de 3 % du trafic routier passant à l'Ouest des Pyrénées pour la façade Atlantique-Manche-mer du Nord.

Les ports d'origine et de destination n'ont pas été désignés a priori. Il appartenait aux candidats de choisir les plus pertinents au regard de leur projet. A la demande des autorités espagnoles, a été ouverte la possibilité de desservir plusieurs ports. Les ports devaient toutefois être d'importance internationale au sens du réseau trans-européen des transports, c'est-à-dire enregistrer un volume annuel de trafic total égal ou supérieur à 1,5 millions de tonnes de marchandises ou 200 000 passagers.

S'agissant du service maritime, il a été ouvert aux bateaux sous pavillon communautaire. Il pouvait inclure des tronçons de cabotage national et être prolongé vers d'autres ports de pays membres de l'UE ou être connecté avec des ports de pays tiers, sans que ces prolongements ou connexions puissent faire l'objet des subventions des Etats.

A l'issue de cette consultation, la commission intergouvernementale a présenté aux Etats, le 30 janvier 2009, une proposition de sélection de projets.

Le 27 février 2009, à l'occasion d'une déclaration commune, les ministres français et espagnol en charge des transports ont retenu deux projets d'autoroutes de la mer : l'un entre Nantes-Saint-Nazaire et Gijon, opéré par la société GLD Atlantique, l'autre entre Nantes-Saint-Nazaire et Vigo, avec des prolongements vers Algéiras et Le Havre, opéré par la société Autopista del Mar Atlantica.

Les Etats ont signé, lors du sommet franco-espagnol du 28 avril à Madrid, une convention de mise en œuvre et d'exploitation des services d'autoroute de la mer avec chacune des sociétés exploitantes, GLD Atlantique et Autopista del Mar, ainsi que l'accord international permettant aux Etats de contribuer au financement des projets sélectionnés.

L'entrée en vigueur de ces deux conventions est conditionnée par l'entrée en vigueur de l'accord international entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la sélection, à la mise en œuvre et au financement de deux projets d'autoroutes de la mer sur la façade Atlantique-Manche-mer du Nord paraphé à Madrid le 28 avril 2009 et par l'intervention de la décision de la Commission européenne approuvant le régime des aides d'Etat aux sociétés exploitantes.

Le lancement du service entre Nantes-Saint-Nazaire et Gijon est prévu au premier trimestre 2010, le service entre Nantes-Saint-Nazaire et Vigo avec prolongements vers Le Havre et Algéïras courant 2010.

Cette initiative s'inscrit, en outre, dans le cadre du projet d'intérêt commun « Transport maritime Ouest européen et Autoroutes de la mer (WEST-MOS), décision 2005-EU-90609-S-SINCOM n°SI2.442685 ». La sélection de deux projets d'autoroutes de la mer par la France et l'Espagne constitue le résultat du Workpackage 1 « autoroutes de la mer franco-espagnoles ».

Les deux projets sélectionnés par la France et par l'Espagne constituent ainsi une des toutes premières concrétisations du concept d'autoroutes de la mer, dont la mise en œuvre est plébiscitée tant par l'Union européenne que par les différents Etats membres.

II. - Conséquences estimées de la mise en oeuvre de l'accord :

1° Conséquences économiques :

L'accord présenté vise à apporter une réponse concrète à la décongestion des grands axes routiers, en particulier le long de la façade atlantique (autoroute A 10) et dans la traversée des Pyrénées. Le principe de ces autoroutes de la mer est d'offrir un service de transport intermodal de porte à porte permettant un transfert modal significatif par la concentration de flux de marchandises sur des itinéraires maritimes qui trouve son support, soit dans l'amélioration de liaisons maritimes existantes, soit dans la création de nouvelles liaisons qui présentent un rapport qualité/coût intéressant et qui sont viables à terme, régulières et fréquentes. Il s'agit d'encourager le transport intermodal de fret pour de très grands volumes et à haute fréquence par transport maritime à courte distance ou une combinaison du transport maritime à courte distance avec d'autres modes de transport, où les parcours routiers sont aussi courts que possible.

En l'absence de développement spontané de ces services, les Etats ont décidé d'apporter une contribution financière pour aider au démarrage des projets, afin de les accompagner dans la période, délicate, de montée en charge.

Ces projets créent les conditions d'un partenariat étroit avec les ports et privilégient des critères de haut niveau en termes de qualité de service (délai de mise en service, capacité, fréquence, qualité des services et installations portuaires, système d'information, etc.). La finalité de ces lignes maritimes est de créer une véritable offre modale alternative à la route avec un niveau de service suffisamment attractif en termes de régularité, de fiabilité et de fréquence. A titre indicatif, l'objectif initial est d'offrir 8 départs hebdomadaires à partir des ports français, puis 14 départs hebdomadaires après montée en charge des services.

Ces services supposent des navires rouliers, conçus pour embarquer et débarquer très rapidement entre 150 à 200 camions et remorques par rotation.

Pour être compétitifs avec la route, les services d'autoroutes de la mer doivent pouvoir offrir des temps de transport et des tarifs attractifs, ainsi que, le cas échéant, une offre de service de porte à porte, ne se limitant donc pas au seul passage maritime.

Les projets d'autoroutes de la mer constituent une offre de service nouvelle pour les transporteurs routiers et les utilisateurs de services de transport : en l'absence de services reliant la France et l'Espagne, les deux Etats ont choisi d'aider au développement des autoroutes de la mer sur la façade atlantique en les soutenant financièrement. Les deux projets retenus sont complémentaires, puisqu'ils acceptent à la fois le transport accompagné (les chauffeurs montent à bord des navires et « suivent » la remorque), et le transport non-accompagné (seule la remorque est chargée à bord du navire).

L'impact sur les opérateurs maritimes est de pouvoir développer leur offre sur une façade maritime où ces liaisons sont peu développées, le succès de ces projets pouvant amener d'autres opérateurs à s'intéresser à ce type de projets. La participation financière des pouvoirs publics à ces projets d'un type nouveau et donc risqués, vise à contribuer à un partage des risques plus équilibré avec les opérateurs.

S'agissant de services innovants, l'impact économique indirect spécifiquement lié à ces projets est difficilement mesurable *ab initio*, au delà du supplément d'activité généré directement ou non dans les ports concernés.

Les projets ne nécessitent pas préalablement d'aménagements et de travaux nouveaux de l'infrastructure dans les ports concernés, ceux-ci ayant été librement choisis par les porteurs de projets dans le cadre de la consultation organisée par les Etats.

2° Conséquences financières

Le présent accord a pour objet de préciser notamment les conditions de l'engagement financier des deux Etats. Il prévoit, au titre des conventions avec les sociétés exploitantes, que chacun des Etats accorde une subvention d'un montant maximum de quinze millions d'euros par projet pour les services d'autoroute de la mer définis dans chacune des conventions.

Les Etats français et espagnols ont fait le choix d'une intervention par un mécanisme d'aide visant à accompagner la mise en place et la montée en charge des services au moment où ceux-ci sont les plus fragiles, au travers d'une « aide au démarrage » limitée à 4 ans pour le service opéré par la société GLD Atlantique, et à 5 ans pour le service opéré par la société Autopista del Mar Atlantica, les conventions de mise en œuvre et d'exploitation des projets étant signées pour 7 ans, afin d'assurer la pérennisation des services et crédibiliser le concept.

Les conventions de mise en œuvre et d'exploitation ont pour objet de définir les conditions et modalités suivant lesquelles les sociétés exploitantes assurent la mise en œuvre et l'exploitation du service. Elles déterminent les droits et obligations des parties, les montants et les modalités de versement des aides, les règles de cumul et de plafonnement et les règles d'application des pénalités. Elles précisent les justificatifs que les bénéficiaires devront fournir à l'appui des demandes de paiement et les modalités de paiement.

L'ensemble des aides des Etats, des subventions communautaires et des autres concours publics reçus par les sociétés exploitantes pour la mise en service et l'exploitation des autoroutes de la mer ne devra dépasser en aucun cas 35% des coûts éligibles (au sens du Règlement (CE) n°1692/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant le deuxième programme Marco Polo) pour une durée maximale de 5 ans.

En cas de dépassement de ce plafond pour quelque cause que ce soit, les sociétés exploitantes en informent sans délai les Etats qui procèdent à la réduction à due concurrence de la subvention.

Les subventions des Etats ne peuvent en aucun cas avoir pour but ou pour effet de générer des profits cumulés, directs ou indirects, pour les sociétés exploitantes pendant la période de subventionnement au-delà d'un niveau de rémunération raisonnable.

Pour cela, les sociétés exploitantes s'engagent à déclarer :

- l'ensemble des subventions et des aides qu'elles ont demandées et/ou qui leur ont été accordées, ainsi que leur montant ;
- un état récapitulatif du montant de l'ensemble des subventions, autres que celles résultant de l'application des conventions avec les Etats, perçues ou à percevoir au titre de chaque année d'exploitation du service considéré.

Les sociétés exploitantes s'engagent à informer immédiatement les Etats de toute modification affectant le montant des subventions qu'elles reçoivent, ainsi qu'à fournir une copie des décisions ou accords autorisant ces subventions.

Les conventions de mise en œuvre et d'exploitation définissent en outre les obligations des bénéficiaires en matière de contrôle et les sanctions en cas de non-respect des clauses contractuelles.

Les projets sélectionnés s'appuient sur les infrastructures maritimes et portuaires existantes sans nécessiter pour démarrer, de prévoir des aménagements spécifiques lourds dans les ports. Ceci n'exclut pas toutefois la possibilité d'envisager de nouveaux aménagements pour améliorer la performance des services, ainsi que l'amélioration des interconnexions et des dessertes.

3° Conséquences environnementales

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, a été engagée la « mutation environnementale » de notre société, avec l'objectif de faire évoluer la part du fret non routier de 14% à 25% d'ici 2020. Les autoroutes de la mer participent pleinement de cette logique. Ainsi la loi de programmation sur la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement donne une priorité au développement des modes complémentaires à la route, dont font partie les projets d'autoroutes de la mer sur la façade Atlantique ici présentés.

Il est rappelé que la circulation poids-lourds, enregistrée entre la France et l'Espagne connaît une progression annuelle très importante sur les principaux axes, et de façon continue depuis 2000 (exception faite d'un retournement conjoncturel depuis le second semestre 2008). L'essentiel du trafic routier s'effectue par deux passages, dont les trafics évoluent de façon parallèle, par Biriadou (2,8 millions de poids-lourds par an, soit 41 millions de tonnes) et le Perthus (3,2 millions de poids-lourds par an, soit 48,2 millions tonnes).

Face à de tels trafics terrestres et à leurs perspectives d'évolution, tant à l'échelle nationale qu'europpéenne, la voie maritime constitue une alternative modale crédible offerte au transport de marchandises pour limiter la croissance de la circulation des poids lourds sur ces axes routiers très contraints, avec les goulets d'étranglement que représentent les Pyrénées, et contribuer ainsi au développement d'un transport durable au sein de l'Union européenne.

Dans ce contexte, l'objectif de report modal est de l'ordre de 100 000 poids lourds par an, soit environ 5 % du trafic circulant chaque année à l'ouest des Pyrénées. Le principal objectif assigné aux projets d'autoroutes de la mer est de permettre la décongestion et la désaturation des axes routiers, la contribution de ces projets innovants à la performance environnementale du transport est par conséquent difficilement mesurable *ab initio*. L'impact environnemental des projets est toutefois directement lié à deux facteurs :

- le taux de remplissage des navires, et donc l'économie de CO2 générée par les poids lourds enlevés à la route ;
- la qualité et la composition des carburants maritimes utilisés.

L'objectif de report modal à terme doit permettre un gain de 450 millions de tonnes kilomètre/an, correspondant à une économie de CO2 du parcours routier de l'ordre de 25 000 tonnes/an.

Les réflexions en cours au niveau mondial sur l'amélioration des carburants et des performances énergétiques des navires devraient permettre en outre d'améliorer le bilan environnemental du transport maritime.

4° Impact administratif

L'accord international prévoit que la supervision et le contrôle des conventions signées entre les Etats et les sociétés exploitantes soient confiés à la commission intergouvernementale créée par l'accord sous forme d'échanges de lettres entre le Royaume d'Espagne et la République française signé à Paris le 9 juin 2006 et à Madrid le 3 juillet 2006 et entré en vigueur le 18 janvier 2007.

La commission intergouvernementale est notamment compétente pour contrôler l'exécution des conventions, superviser la mise en œuvre et l'exploitation des services. Elle est composée à parité de deux délégations nommées respectivement par chacun des Etats. Chaque délégation est composée de 6 membres.

Les Etats peuvent toutefois déléguer tout ou partie du contrôle de l'exécution des conventions signées avec les sociétés exploitantes à une autorité de contrôle, autre que la commission intergouvernementale.

5° Impact juridique

L'accord international prévoit que les différends entre les Etats relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'accord ou des conventions signées avec les sociétés exploitantes sont réglés par voie diplomatique ou à l'amiable. Si dans un délai de 3 mois, ces différends ne sont pas réglés, les Etats s'engagent à se soumettre aux décisions du Tribunal des conflits, dont la composition et la procédure sont décrites à l'article 6.3 et 6.4 de l'accord international.

Pour ce qui concerne les litiges entre les Etats et les sociétés exploitantes, l'accord international prévoit que le tribunal de résolution des conflits, prévu dans chacune des conventions signées avec les sociétés exploitantes, est compétent pour résoudre les réclamations formulées par l'une ou l'autre des sociétés exploitantes et les Etats, la Commission intergouvernementale ou l'autorité de contrôle.

La composition des tribunaux de résolution des conflits et la procédure sont décrites dans chacune des conventions de mise en œuvre et d'exploitation des services. L'article 7 de l'accord approuve ces stipulations, de sorte que, en autorisant la ratification de cet accord, le Parlement autorisera également implicitement la ratification de ces dernières.

L'entrée en vigueur des conventions de mise en œuvre et d'exploitation des services signées par la France et l'Espagne avec chacune des sociétés exploitantes le 28 avril 2009 est conditionnée par l'approbation par la Commission européenne des aides des Etats aux sociétés exploitantes. Chaque projet d'autoroute de la mer fait l'objet d'une notification distincte par chacun des Etats.

Ces notifications s'inscrivent dans le cadre de la communication de la Commission européenne du 12 décembre 2008 (2008/C317/08) sur les aides d'Etat complétant les financements communautaires pour le lancement des autoroutes de la mer, qui autorise les Etats à apporter des financements complémentaires aux aides communautaires dans la limite d'un plafond de 35% des coûts éligibles sur une durée de 5 ans maximum, le seuil de 35% et la durée de 5 ans étant supérieurs aux limites normalement autorisées par le régime des aides d'Etat nationales au transport maritime à courte distance.

La France et l'Espagne ont adressé à la Commission européenne un dossier de notification d'aides (un dossier par Etat) pour le service opéré par GLD Atlantique, opérateur des futurs services entre Nantes-Saint-Nazaire et Gijon, en se fondant sur le dossier « Marco Polo II » déposé par l'opérateur au titre de l'appel à projets 2009. Ces deux notifications sont en cours d'instruction par les services de la Commission européenne. Le projet a par ailleurs été retenu par la Commission européenne au titre du programme « Marco Polo II » en 2009, ce qu'a validé le comité Marco Polo début décembre 2009.

La notification des aides des Etats pour le dossier présenté par la société Autopista del Mar Atlantica, opérateur des services entre Nantes-Saint-Nazaire et Vigo, avec des prolongements vers Algéiras et Le Havre, interviendra en 2010, sur la base du dossier « Marco Polo II » que l'opérateur s'est engagé à déposer en 2010.

III. - Historique des négociations

Le partenariat franco-espagnol sur les autoroutes de la mer a été initié au sommet de Saragosse en 2004.

Un premier accord international sous forme d'échange de lettres a été signé à Paris le 9 juin 2006 et à Madrid le 3 juillet 2006 créant une Commission intergouvernementale franco-espagnole (CIG) chargée de proposer une sélection de projets d'autoroutes de la mer entre l'Espagne et la France. Cet accord, entré en vigueur le 18 janvier 2007, prévoit que dans le cas où les deux Etats conviennent de sélectionner un ou plusieurs projets d'autoroutes de la mer, cette décision devra faire l'objet d'un second accord international.

La CIG a ainsi préparé et lancé en avril 2007 un appel à projets international, dont les principales étapes ont été les suivantes :

- 17 avril 2007 : lancement de l'appel à projets ;
- 5 novembre 2007 : remise des offres à la CIG ;
- de février à novembre 2008 : analyse des offres par la CIG ;
- 19 décembre 2008 : admission par la CIG des 2 offres présentées respectivement par Acciona Trasméditerranéa et le Cercle pour l'Optimodalité en Europe (COE) soutenue notamment par les groupes Grimaldi et Louis Dreyfus ;

Sur la base de ces offres, la CIG a transmis le 30 janvier 2009 sa proposition de sélection de projets aux ministres en charge des transports en France et en Espagne, qui les ont accueillis favorablement avec un objectif de mise en service avant la fin 2009.

IV. - Etat des ratifications

L'Espagne n'a, à ce jour, pas encore ratifié l'accord. Celui-ci est en cours de présentation devant le Conseil d'Etat espagnol avant d'initier son parcours parlementaire.