



SEMINAIRE SUR LES TRANSPORTS ORGANISE PAR LA COMMISSION DES ILES DE LA CRPM

18 et 19 février 2010

BORNHOLM, DANEMARK

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

Organisé conjointement par la *Bornholm Regionskommune* et par la « Commission des Îles » de la CRPM, l'atelier sur le transport insulaire tenu à Bornholm les 18 et 19 février 2010 a rassemblé des représentants de 12 régions insulaires¹, 3 autorités nationales², diverses organisations et exploitants de transport maritime³ ainsi que la DG TREN de la Commission européenne.

Outre une présentation de l'évolution récente de la législation en matière de transport aérien, l'atelier s'est essentiellement concentré sur les problématiques de transport maritime, et en particulier sur le cinquième rapport sur le cabotage maritime de la Commission. La situation de diverses îles en matière de services maritimes a été évoquée par des présentations des Açores, des Baléares, de Corse, de Sardaigne, de Suède et d'Écosse.

La législation européenne en matière de cabotage maritime : un exemple de gouvernance pour les îles ?

La devise officielle de l'UE est « Unité dans la diversité » et cette expression semble être faite sur mesure pour décrire la condition des îles en général, et celle du transport insulaire en particulier.

En effet, les îles de l'Union européenne présentent une extrême variété de situations dans le domaine des transports, allant de l'accès aux petites îles côtières, distantes de quelques kilomètres seulement, à des liaisons maritimes transocéaniques vers les régions ultrapériphériques. Cette même diversité s'applique à la taille des populations bénéficiant de ces services, aux conditions météorologiques locales, à la nature des flux de trafic...

¹ Gotland, Bornholm, Saaremaa, Shetland, Comhairle nan Eilean Siar, Argyll et Bute, Açores, Baléares, Sardaigne, Corse, Guadeloupe, Martinique.

² Danemark, Suède, Irlande.

³ INSULEUR, Nordic Ferry Services, Caledonian MacBraynes.

Comme l'on peut s'y attendre, les problèmes de transport varient en fonction de leur nature et de leur ampleur d'une île à une autre, et même d'une liaison à une autre. La manière dont ces problèmes sont gérés varie également, tout comme les solutions trouvées.

Ainsi, tandis que les Baléares se plaignent du niveau insuffisant de concurrence, voire de l'existence de quasi-monopoles sur certaines liaisons, la Corse souligne que l'existence d'une forte concurrence peut avoir des effets négatifs pour les finances publiques. Bornholm décrit comment la refonte de ses services maritimes a conduit à la perte de 300 emplois, tandis que le Royaume-Uni souligne les mesures de sauvegarde existantes en cas de transfert des activités. La Sardaigne explique que sa stratégie repose sur les partenariats public/privé, tandis que la Suède favorise des appels d'offres distincts pour la prestation de navires et la prestation de services...

Quant à savoir quelle entité doit superviser les services maritimes, les solutions sont tout aussi diverses. Pour certains, la responsabilité des services de cabotage devraient figurer parmi les attributions des autorités nationales, pour d'autres incomber aux régions. Cependant, dans certains cas, un niveau de gouvernement souhaite acquérir plus de responsabilités, alors que dans d'autres il souhaite s'en dessaisir. Dans d'autres cas encore, ce thème fait encore l'objet de débats très animés.

Pour traiter cette variété presque infinie de situations, il y a le « Règlement (EEC) 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) », dont environ seuls 300 mots traitent de la problématique spécifique du cabotage avec les îles ; essentiellement pour permettre l'imposition d'obligations de service public (OSP) ou de contrats de service public (CSP) sur les liaisons insulaires.

Il est plutôt remarquable que ce cadre de travail très succinct ait, jusqu'à aujourd'hui, raisonnablement fonctionné pour aborder des problématiques aussi complexes, diverses et différentes d'un cas à l'autre, que la prestation de services maritimes aux communautés insulaires⁴. Ceci est sans aucun doute lié au fait que la réglementation a été appliquée avec un certain degré de pragmatisme et de souplesse par la Commission européenne ; et quoique le texte même de la réglementation soit resté inchangé, son contenu a cependant évolué par l'intermédiaire d'une succession de Lignes directrices ou de Communications interprétatives⁵, sans parler de l'influence exercée par un certain nombre d'arrêts de la Cour de Justice européenne.

En mettant en place un large cadre dérogatoire, avec suffisamment de marge pour permettre à celui-ci de s'adapter aux situations locales, la réglementation en matière de cabotage maritime peut être considérée comme un exemple de la façon dont la législation ou les politiques de l'UE peuvent être adaptées aux conditions insulaires sans remettre en cause les objectifs fondamentaux définies par le Traité. Cette réglementation offre un exemple digne d'intérêt du type de pratiques qu'il conviendrait de suivre dans le domaine de la gouvernance européenne, en particulier concernant la manière d'aborder les spécificités territoriales. Des mécanismes similaires devraient être mis en œuvre dans d'autres domaines de la politique de l'UE présentant un intérêt essentiel pour les îles, ou pour les territoires présentant des contraintes géographiques et démographiques permanentes et sévères, tels que définis par l'Article 174 du Traité.

⁴ L'UE comporte deux petits États insulaires (Malte et Chypre), 24 régions insulaires, et littéralement des milliers de petites îles près des côtes.

⁵ Communication sur l'interprétation du règlement (EEC) n° 3577/92 du Conseil, Bruxelles, du 22/12/2003, COM(2003) 595 final ; Directives communautaires sur l'aide de l'État au transport maritime, du 17/01/2004, Communication de la Commission C(2004) 43 (2004/C 13/03) ; Communication mettant à jour et rectifiant la Communication sur l'interprétation du règlement (EEC) n° 3577/92 du Conseil, Bruxelles, du 11/05/2006, COM(2006) 196 final.

Bien sûr, le fait de louer le cadre législatif ne signifie pas que la réglementation sur le cabotage, ou plus généralement la législation communautaire sur le transport maritime, soit au-dessus des critiques, ou encore qu'il ne soit pas nécessaire de mettre en œuvre d'autres adaptations ou améliorations. Sur la base de la discussion qui s'est tenue à Bornholm en février 2010, la Commission des îles de la CRPM souhaite par conséquent émettre les recommandations suivantes.

i) Arrêt ANAV

La Commission européenne a confirmé l'applicabilité aux services de cabotage insulaire de l'Arrêt ANAV (Affaire C-410/04 Arrêt de la cour (Première chambre) du 6 avril 2006), à savoir :

« Les articles 43 CE, 49 CE et 86 CE, ainsi que les principes d'égalité de traitement, de non-discrimination en raison de la nationalité et de transparence, ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui permet à une collectivité publique d'attribuer un service public directement à une société dont elle détient entièrement le capital, à condition que la collectivité publique exerce sur cette société un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et que cette dernière réalise l'essentiel de son activité avec la collectivité qui la détient. »

Il est entendu qu'un appel d'offres n'est pas nécessaire si les conditions susmentionnées sont remplies. Toutefois, un degré d'incertitude existe quant aux pleines implications de l'Arrêt ANAV (par exemple : s'applique-t-il aux prestations de services au niveau national, régional ou local ?).

Il serait donc utile de fournir des précisions sur l'impact et l'applicabilité de l'arrêt ANAV lors d'une Communication future par la Commission.
--

ii) Période contractuelle maximale pour les CSP

La problématique de la durée maximale d'un CSP soulève des points de vue contradictoires, avec d'une part, le besoin d'encourager la concurrence, et d'autre part, la nécessité pour les exploitants qu'une période de stabilité suffisamment longue leur soit garantie. Le point de vue dominant semble être que la limitation actuelle à 6 ans est un peu trop courte lorsque l'on prend en compte le temps lié à la dépréciation des navires, les variations du marché d'occasion pour les navires, ainsi que diverses incertitudes (comme l'évolution du prix du carburant, les besoins en termes de capacité, les contraintes liées à la législation en matière d'environnement, l'évolution des technologies, etc.).

Par conséquent, la Commission des îles recommande que la possibilité d'appliquer des durées contractuelles maximales plus longues (jusqu'à 12 ans) soit acceptée par la Commission, s'il peut être démontré que des durées maximales plus courtes sont susceptibles de constituer une gêne au bon déroulement d'un appel d'offres, compte-tenu des caractéristiques et de l'économie de la liaison.
--

iii) Procédure simplifiée

Les îles européennes souhaiteraient que la Commission européenne s'efforce de simplifier les procédures d'appels d'offres, considérées comme longues et onéreuses, en particulier pour les plus petites liaisons insulaires.

À cet égard, la possibilité d'appliquer une procédure simplifiée aux petites liaisons insulaires (<300 000 passagers/an) avec un simple appel à expression d'intérêt doit être revue afin :

- de prendre en compte les implications de la saisonnalité lorsque les chiffres de trafic annuels sont déformés par le volume élevé de passagers au cours d'une saison touristique relativement courte, tandis que le trafic reste relativement faible le reste de l'année,
- d'éviter la duplication des comptages lorsqu'une île est une île de transit (escale) vers d'autres îles, et que les chiffres de trafic sont cumulés pour cette île.

Une solution consisterait à augmenter le seuil des 300 000 passagers/an. Une autre solution consisterait à accepter comme critère supplémentaire le niveau de population permanente d'une île, afin de permettre aux plus petites îles d'appliquer cette procédure simplifiée.

iv) Service public sur une liaison internationale

La plupart des îles européennes sont, par nature, des régions frontalières. Elles bénéficieraient grandement du développement de services réguliers vers d'autres États membres ou Pays tiers (ce dernier point revêt une importance capitale dans le cas des régions ultrapériphériques). Toutefois, la viabilité économique de ces services est souvent incertaine, ou constitue au mieux une perspective à long-terme, d'où la nécessité d'imposer une obligation de service public (OSP) ou de conclure un contrat de service public (CSP).

Jusqu'à un certain point, ce problème a été pris en compte par la législation maritime communautaire qui a (dans la Communication de la Commission C(2004)43, article 9) convenu qu'un OSP) ou un PSC serait acceptable dans le cadre d'un service de transport international en cas de « besoin impératif ». Toutefois, le terme « besoin impératif » doit être clairement défini, ce qui n'est pas encore le cas.

Si l'on considère que l'UE s'efforce actuellement de développer les autoroutes de la mer, et que l'un des objectifs de ces autoroutes est « d'améliorer l'accès aux régions et États périphériques et insulaires », il semble logique d'élargir la possibilité d'appliquer une OSP ou d'un PSC dans le cadre d'un service international desservant une île.

L'on pourrait y parvenir :

- soit en ôtant l'expression « besoin impératif »,
- soit en définissant, en réponse à un « besoin impératif », un service qui :
 - a) permettrait à une île de tirer parti de sa proximité géographique avec un autre État membre ou un Pays tiers ;
 - b) contribuerait à intégrer une île ou un archipel aux autoroutes de la mer ;
 - c) permettrait de répondre aux besoins spécifiques des régions ultrapériphériques. »

v) Appui financier communautaire aux liaisons internationales desservant des îles

Dans son article 5, la décision n° 884/2004/CE du 29 avril 2004 modifiant la décision n°1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, permet à l'Europe de financer les projets d'intérêt commun dans le cadre du réseau transeuropéen des autoroutes de la mer. Cet appui est fourni par le biais d'aides temporaires au démarrage, dont la durée est limitée à deux ans.

Il convient d'élargir ce mécanisme pour apporter une aide temporaire aux États membres qui souhaitent mettre en œuvre des OSP ou des CSP sur une liaison internationale desservant une île.

L'on pourrait y parvenir en modifiant la législation susmentionnée par le biais de la disposition suivante :

- [l'UE] peut aussi apporter une aide financière à un État membre qui, selon les termes du Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil sur le cabotage maritime, a conclu des contrats de service public ou imposé des obligations de service public sur une liaison internationale desservant une ou plusieurs de ses îles, à condition que l'objet de telles obligations soit d'inclure les îles en question à un réseau plus large d'autoroutes de la mer. Cette aide sera accordée pour (X) ans maximum, avec un plafond de (X) %. »

Il convient également d'étendre le cadre de la législation des autoroutes de la mer pour couvrir la situation des régions ultrapériphériques.

vi) Utilisation des fonds structurels

La possibilité d'utiliser des fonds structurels pour acheter des navires desservant des îles a été parfois acceptée, parfois rejetée, selon la période de programmation.

La principale objection à l'utilisation des fonds structurels semble être le risque de fausser la concurrence, dans le cas où une infrastructure mobile serait utilisée sur une liaison différente et résulterait en un appui injuste pour un exploitant.

Toutefois, on peut argumenter que ces risques n'existent pas si la propriété du navire reste entre les mains de l'Etat, soit en dissociant la propriété du navire et la prestation de services (qui ferait alors l'objet d'un appel d'offres), soit parce que le service est dirigé par l'autorité publique elle-même, sous forme de concession, conformément aux termes de l'Arrêt ANAV.

Sous réserve desdites conditions, il convient que, dans le cadre de la future période de programmation, la possibilité d'employer les fonds structurels à l'achat de navires destinés à assurer des dessertes maritimes insulaires essentielles soit autorisée de façon explicite.

vii) Besoin d'études complémentaires sur le cabotage avec les îles

Malgré leurs meilleurs efforts pour partager des informations, les îles européennes considèrent qu'il y a pénurie de données comparatives sur la prestation de services de cabotage avec les îles.

Il est ainsi très difficile pour les autorités publiques d'évaluer les conditions proposées par les exploitants, qu'il s'agisse de tarifs ou de soutien public, et d'évaluer si ces exploitants bénéficient d'un accord raisonnable prenant en compte l'état du marché.

Il serait grandement apprécié que la Commission européenne puisse :

- mener une étude comparative sur la prestation de services de cabotage avec les îles, dont la finalité serait d'apporter un certain « benchmarking » sur le coût moyen de fonctionnement de tels services selon une typologie de situations,**
- mettre en place une base de données fournissant des informations mises à jour sur les OSP et les CSP en place dans les différentes îles de l'UE, ainsi que des informations de base portant sur le soutien public, les prix, et les caractéristiques de la liaison.**