Contribution de la Région Normandie à la consultation publique de la Commission Européenne sur l'extension du Règlement général d'exemption par catégories (RGEC) à certaines aides publiques en faveur des ports.

La Région Normandie a souhaité contribuer à la consultation publique lancée par la Commission européenne le 7 mars 2016, afin de faire connaître sa position sur l'opportunité d'exonérer certaines aides publiques en faveur des ports de l'obligation de notification à la Commission européenne en vertu des règles européennes de la concurrence.

1- Contexte :

L'Union européenne s'est développée sur la base d'un marché intérieur au sein duquel la concurrence doit être libre et non faussée. Ainsi, si l'on excepte les aides d'un montant très faible, la règle générale veut que les aides publiques accordées dans les Etats membres soient préalablement notifiées pour autorisation à la Commission européenne (Direction générale de la Concurrence), qui dispose d'une compétence exclusive en matière de politique de la concurrence.

Toutefois, certaines aides sont exemptées de cette obligation de notification préalable, parce qu'elles sont moins susceptibles d'entraîner des distorsions de concurrence indues au sein du marché unique européen. Ces aides figurent dans le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), que la Commission a révisé en 2014 pour en élargir le contenu (relèvement des seuils et ajout de catégories d'aides), l'objectif de la DG Concurrence étant désormais de se concentrer sur les mesures d'aides les plus susceptibles de fausser la concurrence.

La Commission européenne a publié le 7 mars dernier une consultation publique, par laquelle elle entend recueillir l'avis de toutes les personnes intéressées sur l'opportunité d'étendre le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) à certaines aides publiques en faveur des ports. Cette consultation publique est ouverte jusqu'au 31 mai.

2- Enjeux pour la Normandie :

La Normandie est forte de deux Grands Ports Maritimes (Le Havre & Rouen) qui génèrent d'importants trafics et près de 200 000 emplois directs et indirects induits par l'activité portuaire. Ces deux Grands Ports Maritimes (GPM) associés au Port de Paris ont établi un plan stratégique HAROPA 2030 qui constitue la traduction concrète des ambitions européennes de cet ensemble portuaire. L'objectif est de construire un système logistique intégré majeur en Europe autour de l'axe Seine. HAROPA est d'ores et déjà le cinquième port nord-européen avec un trafic de 91,4 millions de tonnes opérés en 2015, en progression globale de 2,4 % sur l'année.

Ces ports relèvent de la tutelle de l'Etat. La Région est cependant présente dans leurs conseils de surveillance et de développement. Elle participe donc à la gouvernance des GPM et son action est principalement fléchée dans les contrats de plan interrégionaux et régionaux 2015-2020.

De plus, trois anciens ports d'intérêt national transférés en 2007 (Cherbourg, Caen-Ouistreham et Dieppe) sont aujourd'hui gérés et exploités par deux syndicats mixtes (Ports Normands Associés (PNA) pour les deux premiers / Syndicat Mixte du Port de Dieppe) dans lesquels la Région est majoritaire. Les objectifs généraux sont de développer les trafics et l'activité. Le secteur des énergies

marines renouvelables (EMR) a fait l'objet d'importants projets. Ainsi, Cherbourg sera le premier espace portuaire français pour les EMR tandis que Caen-Ouistreham et Dieppe seront des ports de maintenance et bénéficieront d'aménagements spécifiques. Au-delà des EMR, Cherbourg, Caen-Ouistreham et Dieppe sont :
- des ports majeurs pour la filière pêche régionale (une activité importante avec 8 300 t débarquées en moyenne et de nombreuses entreprises implantées sur les trois ports),
- des ports d'accueil de navires de croisière (entre 30 à 40 par an en moyenne)
- des ports de plaisance importants (1550 anneaux à Cherbourg, 770 à Caen-Ouistreham et 530 anneaux et près de 300 places dans le port à sec à Dieppe)
- des ports transmanche importants (Caen premier port normand sur ce trafic avec 1 million de passagers, 2,5 Mt de fret et 100 000 poids lourds transportés, Cherbourg voit transiter 500 000 passagers, 1,3Mt de fret et 40 000 poids lourds et pour Dieppe ce sont 400 000 passagers, 1,6Mt de fret et 50 000 poids lourds)
- des ports de fret conventionnel (les trois ports rassemblent près d'1,5 Mt de marchandises)
- des pôles de construction et réparation navale & nautique avec des équipements tels que le synchrolift à Cherbourg permettant de porter des unités de 3000 tonnes, la zone technique et le nouvel engin de levage à Dieppe et un tissu important d'entreprises.

Par ailleurs, 23 ports, principalement de pêche ou mixtes commerce, pêche, plaisance relèvent de la compétence départementale en Normandie.

L'adaptation des ports aux évolutions des trafics et leur nécessaire modernisation passent par des investissements souvent couteux qui appellent une participation publique afin d'être rendus possibles. Toute disposition facilitant administrativement et financièrement la participation des collectivités est donc à examiner.

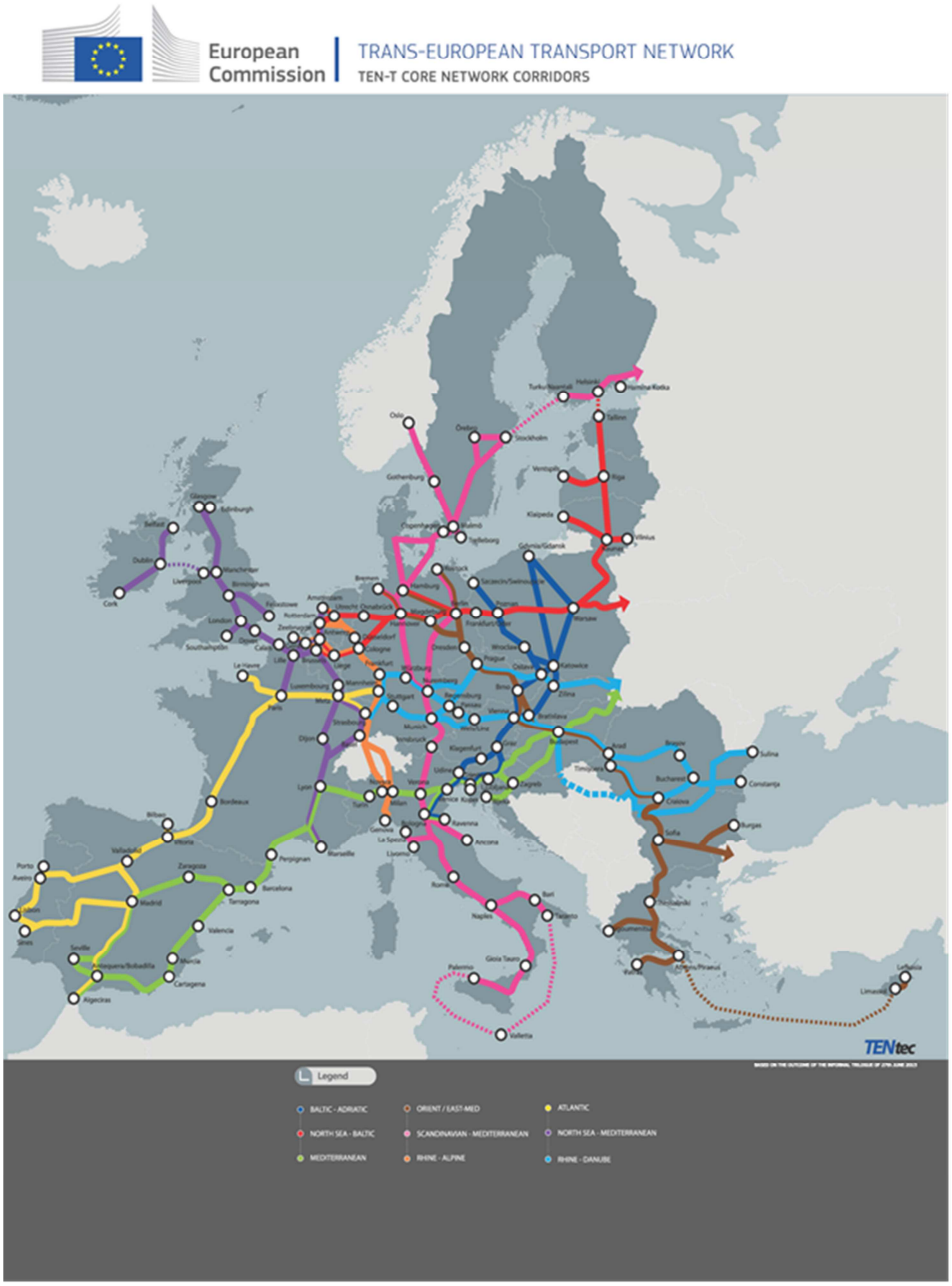
3- Discussion et propositions sur le projet de règlement :

3.1- Remarques et demandes d'ordre général :

Le projet de texte du règlement propose de distinguer les ports selon leur appartenance ou non à un des 9 réseaux et corridors de transport prioritaires en Europe :

« Les investissements inclus dans les plans de travail des corridors de réseau central établis par le règlement (UE) nº 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil8 sont des projets d'intérêt commun revêtant un intérêt stratégique particulier pour l'Union. Les ports maritimes qui font partie de ces réseaux constituent les points d'entrée et de sortie des marchandises transportées en provenance et à destination de l'Union. Les investissements visant à améliorer les performances de ces ports devraient bénéficier d'un seuil de notification plus élevé. »

La Région fait le constat que ces réseaux (cf. carte ci-après) concernent la majorité des grands ports européens. Il peut être compréhensible, compte tenu de leur importance stratégique, de rehausser le seuil de notification vu les montants d'investissement devant être engagés par ces grands ports.



Cependant, la Région fait également le constat qu'une large majorité des biens et marchandises entrant ou sortant de l'Union Européenne par la voie portuaire transite via quelques ports principaux seulement. En 2014, près de 50% du trafic généré par 55 ports traitant plus de 10 millions de tonnes dans l'Union se concentrent dans 10 ports. La concentration est encore plus nette au niveau du trafic conteneurs. Les cinq premiers ports européens sont :

Port	Pays	Trafic global en millions de tonnes
Rotterdam	Pays-Bas	444
Anvers	Belgique	199
Hambourg	Allemagne	146
Amsterdam	Pays-Bas	97,4
Algésiras	Espagne	95

Au niveau français, la même approche conduit à 87,5% du trafic généré par 24 ports (outre-mer compris) dépassant le million de tonnes qui s'effectuent dans 9 ports.

Trafic 2014 des ports français millionnaires en tonnes

	Trafic global (tonnes)		Vracs liquides (tonnes)		Vracs secs (tonnes)		Marchandises diverses (tonnes)		Conteneurs (EVP)	
	2014	évol.	2014	évol.	2014	évol.	2014	évol.	2014	évol
1 - Marseille-Fos	**78 520 245**	**-1,8%**	**47 335 597**	**-4,3%**	**13 447 982**	**2,1%**	**17 736 666**	**2,6%**	**1 179 910**	**7,3%**
2 - Le Havre	**66 887 424**	**-0,4%**	**37 903 960**	**-0,1%**	**1 508 341**	**-48,7%**	**27 475 123**	**4,5%**	**2 554 613**	**2,7%**
3 - Dunkerque	**47 103 117**	**8,1%**	**5 647 682**	**-7,3%**	**23 587 649**	**9,2%**	**17 867 786**	**12,6%**	**311 836**	**7,4%**
4 - Calais	43 273 479	5,1%	0		391 889	3,2%	42 881 590	5,1%	0	
5 - Nantes-Saint-Nazaire	**26 499 284**	**-4,0%**	**16 794 340**	**1,9%**	**6 937 242**	**-11,5%**	**2 767 702**	**-15,8%**	**177 811**	**-3,1%**
6 - Rouen	**21 670 824**	**-3,2%**	**9 104 515**	**-5,0%**	**10 853 681**	**-1,8%**	**1 712 628**	**-2,0%**	**96 985**	**-5,0%**
7 - La Rochelle	**9 401 419**	**-3,1%**	**2 871 020**	**-5,3%**	**5 619 481**	**-2,0%**	**910 918**	**-2,6%**	**6 879**	**12,4%**
8 - Bordeaux	**8 527 990**	**-5,9%**	**5 075 051**	**4,0%**	**2 760 091**	**-17,3%**	**692 848**	**-18,2%**	**55 895**	**-0,9%**
9 - Nouvelle-Calédonie	5 149 727	-1,0%	640 778	-4,7%	3 570 766	-1,6%	938 183	4,6%	100 598	6,3%
10 - La Réunion	4 254 144	5,9%	772 717	0,7%	1 297 011	-3,7%	2 184 416	14,8%	241 287	13,3%
11 - Martinique	3 568 812	24,0%	1 569 507	29,4%	239 370	9,9%	1 759 935	21,5%	171 889	16,5%
12 - Guadeloupe	3 316 452	-9,9%	616 425	-11,9%	768 120	-15,4%	1 931 907	-6,8%	183 924	-7,2%
13 - Sète	3 270 893	-3,6%	1 485 638	-9,0%	1 323 123	-0,8%	462 132	8,5%	259	-92,8%
14 - Caen-Ouistreham	3 122 986	-3,4%	24 218	-2,0%	529 116	-25,9%	2 569 652	3,1%	0	
15 - Bastia	3 056 503	-1,2%	254 682	-3,2%	15 418	1,5%	2 786 403	-1,0%	0	
16 - Brest	2 806 551	3,2%	803 087	-3,8%	1 563 196	12,6%	440 268	-11,3%	52 039	-3,0%
17 - Bayonne	2 602 438	-0,7%	348 409	-27,4%	1 159 544	16,4%	1 094 485	-4,4%	176	
18 - Toulon	2 483 585	6,8%	92 657	25,8%	15 972		2 374 956	5,5%	0	
19 - Lorient	2 325 600	-5,6%	886 278	1,9%	1 439 322	-9,6%	0		0	
20 - Port-la-Nouvelle	1 785 441	-9,3%	1 059 298	-1,7%	677 418	-19,4%	48 725	-2,0%	0	
21 - Saint-Malo	1 715 756	22,6%	170 796	24,5%	1 080 984	31,6%	463 976	5,1%	0	
22 - Dieppe	1 696 351	-9,1%	51 763	-16,9%	498 034	-10,0%	1 146 554	-8,2%	0	
23 - Ajaccio	1 486 483	-4,9%	219 501	-13,4%	32 802	-5,2%	1 234 180	-3,2%	0	
24 - Cherbourg	1 365 781	-16,0%	0		123 463	-56,9%	1 242 318	-7,2%	136	-49,4%
Total	***345 891 285***	*0,35%*								
Autres ports	*4 850 095*	*34,44%*								
Total France	*350 741 380*	*0,71%*								
dont GPM	*258 610 303*	*-0,33%*								

En bleu : les Grands Ports maritimes

Source : ministère des Transports

Moins de 12,5 % du trafic sont donc réalisés par l'ensemble des autres ports français, et notamment les ports dont la gestion a fait l'objet d'une décentralisation vers les collectivités territoriales. Ces ports, d'envergure essentiellement régionale voire infrarégionale, ont une incidence négligeable voire nulle sur les échanges entre Etats membres de l'Union Européenne. **C'est pourquoi, la Région propose et demande donc à la Commission Européenne de déterminer, à l'image de ce qui existe pour les aéroports, un seuil en deçà duquel les ports concernés pourraient être totalement exemptés de l'obligation de notification de toute aide publique. La Région Normandie propose un seuil de 5 millions de tonnes de marchandises traitées annuellement.**

La Région Normandie souhaite également revenir sur la définition d'une activité économique dans les ports. Il est problématique de qualifier un port d'entreprise au sens classique, puisque toutes ses activités ne présentent pas un caractère économique. Les activités portuaires peuvent être classées en deux grandes catégories :

- celles qui n'occasionnent pas la commercialisation d'un bien ou d'un service ;
- celles qui occasionnent une telle commercialisation.

Il est proposé que la première catégorie d'investissements et activités soit exclue du champ d'application de la réglementation sur les aides d'Etat, dans la mesure où il n'existe pas de marché concurrentiel sur lequel interviendrait le bénéficiaire de l'aide.

Concernant la seconde catégorie d'investissements et activités, il faut à nouveau opérer une distinction entre deux ensembles d'activités :

- celles qui sont structurellement déficitaires, c'est-à-dire qui de par leur nature ne pourront en aucun cas atteindre un équilibre financier ;
- celles qui peuvent générer une marge d'exploitation positive.

Dans le premier cas, il est proposé que la réglementation sur les aides d'Etat ne s'applique pas, puisque l'aide publique vise à corriger une défaillance du marché : le soutien public permet à son bénéficiaire (souvent public) de fournir un service à la société qu'une entreprise commerciale à la recherche de rentabilité ne serait pas en mesure de produire.

Par conséquent il est proposé que les dispositions réglementaires en matière d'aides d'Etat, et notamment le RGEC dans sa version révisée, ne s'appliquent qu'aux activités susceptibles de générer la production de biens et services sur un marché, avec pour finalité la recherche d'un profit.

Il convient de noter que les distinctions opérées ci-dessus ne préjugent pas du mode de gestion des différentes activités (régie directe, marchés publics, délégation de service public, partenariat public-privé), qui dans tous les cas doit être conforme aux différentes réglementations en vigueur.

3.2- Remarques concernant le projet de règlement soumis à consultation :

Le projet de règlement soumis à consultation comporte certaines dispositions sur lesquelles la Région souhaite revenir.

Définitions :
La partie *« définitions applicables aux aides en faveur des ports »*, dans son alinéa 155 « infrastructures portuaires » définie ces dernières comme des *« infrastructures et installation qui génèrent un revenu direct pour le gestionnaire du port, notamment…. ».* Cela soulève, au moins pour la France, une difficulté de compréhension au regard des redevances domaniales et droits de port qui s'imposent réglementairement à tout utilisateur du domaine public portuaire dont l'occupation est de fait précaire et ne peut être gratuite. La Région Normandie interprète le projet de définition comme visant des infrastructures portuaires faisant l'objet d'une rémunération directe en contrepartie d'un usage privé. Si tel est bien le sens du projet de règlement, alors la Région propose de préciser la définition pour parler d'infrastructures et installations donnant lieu à facturation spécifique des gestionnaires de port envers les exploitants privés retenus conformément aux règles en vigueur relevant du domaine de l'accès au marché des services portuaires et la transparence des ports.

De plus, il existe des circonstances et certains ports où les infrastructures et installations mentionnées dans la définition (*« quais d'amarrage des bateaux, les murs de quai, les jetées, les rampes et pontons flottants dans les zones de marée, les bassins intérieurs, les remblais et assèchements des terres, ainsi que les installations de transport à l'intérieur de la zone portuaire ; »*) restent des ouvrages et équipements publics ne faisant pas l'objet d'autorisations temporaires d'occupation ou d'exploitation à des tiers. **La Région Normandie demande à ce que cette distinction puisse être introduite dans le projet de règlement et donc faire l'objet d'une exemption de notification, à charge pour les ports de démontrer le caractère public.**

Paragraphe 2 de l'article 56 ter :

Ce paragraphe aborde la question des coûts admissibles à l'exemption de notification. Parmi ceux-ci figurent les coûts liés à :

« d) la construction ou la modernisation d'infrastructures d'accès, incluant le dragage et excluant le dragage d'entretien, destinées à des infrastructures portuaires maritimes exploitées à des fins commerciales »

La proposition de règlement distingue les opérations de dragage de celles de dragage d'entretien. Des définitions sont par ailleurs données. Sur la base de celles-ci, la Région identifie une seule distinction entre ces deux types d'opération qui renvoie à la fréquence d'intervention. La finalité de ces deux types de dragage étant bien de maintenir les capacités et facilités d'accès au port pour tout navire.

La Région s'interroge sur de possibles spécificités nationales ou régionales qui peuvent aboutir à ce que certains ports s'en trouvent pénalisés au regard des aides d'Etat si une telle distinction perdurait.

La Région pointe également l'intérêt de régulièrement entretenir les profondeurs pour permettre l'accès des navires plutôt que d'aborder la chose ponctuellement toutes les X années. Une telle approche engendre souvent des volumes beaucoup plus importants à extraire. La règlementation française imposera d'ici quelques années une gestion et une valorisation à terre des matériaux intégrant leur dépollution le cas échéant. Les surfaces nécessaires pour de telles opérations peuvent devenir un problème pour certains ports. Le coût de dragages de cette envergure et de cette complexité peut également induire des délais de procédures réglementaires et de réalisation pénalisant les capacités d'accueil.

C'est pourquoi, dès lors que le financement public du dragage d'une infrastructure d'accès maritime a été exempté de notification, le dragage d'entretien de cette même infrastructure devrait être lui-aussi exempté de notification.

Paragraphe 4 de l'article 56 ter :

La Commission propose d'établir des tranches d'intensités maximales d'aide publique pour les investissements dans les ports maritimes :
« - infrastructures et superstructures portuaires :
-> coûts admissibles < 20 M€ : 100% des coûts admissibles
-> 20 M€ < coûts admissibles < 50 M€ : 80% des coûts admissibles
-> 50 M€ < coûts admissibles < 100 M€ : 50% des coûts admissibles. Borne supérieure de l'intervalle à 120 M€ pour les ports inscrits dans un plan de travail d'un corridor de réseau central.
- Infrastructures d'accès (hors dragage d'entretien) destinées à des infrastructures portuaires maritimes exploitées à des fins commerciales : 100%. »

Le principe d'une gradation de l'aide publique en fonction des montants d'investissement, même s'il n'est pas remis en cause, présente l'inconvénient majeur de générer un effet de seuil très nettement défavorable dans certains cas. A titre d'exemple, les dispositions proposées par la Commission aboutiraient à :

Coût admissibles	Taux d'aide publique	Montant d'aide publique
20 M€	100%	20 M€
21 M€	80%	17 M€
50 M€	80%	40 M€
51 M€	50%	25,5 M€

Il apparaît donc clairement, pour des opérations dont les coûts sont d'ordinaire estimés avec une marge sensible, que le gestionnaire d'un port qui dépassera un seuil de peu sera fortement pénalisé.

Cela pourrait avoir comme effet pervers de sectionner des opérations en tranches et de décaler dans le temps les bénéfices attendus des infrastructures et superstructures pour les échanges au sein du marché unique.

La Région Normandie propose donc à la Commission de permettre le cumul du bénéfice des taux d'aide selon les différentes tranches. Le bénéficiaire de l'aide pourrait alors être accompagné à hauteur de 100% des coûts admissible d'un projet sur sa tranche 0-20 M€ puis à 80% sur le reste de son coût d'opération si celui-ci est inférieur à 50 M€. Cela aboutirait à des taux finaux variables selon le montant final des investissements.

Paragraphe 6 de l'article 56 ter :

Au travers de ce paragraphe, la notion d'investissement unique est présentée, et proposée comme règle à prendre en compte pour le plafonnement des aides publiques. Ainsi, « *tout investissement engagé par le même bénéficiaire au cours d'une période de trois ans commençant à la date de début de travaux réalisés grâce à un autre investissement ayant bénéficié d'une aide dans le même port maritime est considéré comme faisant partie d'un projet d'investissement unique ».*

Ainsi, quelle que soit la nature des investissements, leur destination ou leur utilisation finale, toutes les opérations conduites par une autorité portuaire pour assurer le développement de son site et de ses activités seraient considérées comme une seule opération d'investissement sur une période glissante de 3 ans. Le montant total de ces opérations fusionnées déterminerait ainsi le taux d'aide publique maximum autorisée.

La Région relève au paragraphe 2 du même article que la planification des travaux (donc a priori les études préalables et de maîtrise d'œuvre) fait partie des coûts admissibles des investissements. Aussi, la formulation «… *période de trois ans commençant à la date de début de travaux … »* renvoie t'elle au commencement de ces études (notion d'opération) ou plus particulièrement aux marchés travaux ? Cela mérite d'être précisé dans la version finale du règlement.

Par ailleurs, la mention de « *travaux engagés* » pose elle aussi la question de l'élément factuel permettant d'apprécier cet état de fait. La Région préconise que soit retenue la situation comptable des opérations pour estimer leur engagement réel et non pas leur programmation. Ainsi, la meilleure pièce pour juger de l'engagement des travaux pourra être une facture acquittée.

Plus globalement, l'introduction de la notion d'investissement unique, bien que cherchant à éviter le découpage en tranches d'une opération (ce qui pourrait être évité par la proposition sur les seuils financiers du paragraphe 2), risque de se transformer en taux de subvention maximal pour les programmes pluriannuels d'investissements des ports. Les différentes opérations pouvant être réalisées par les ports concernent des finalités, des bénéficiaires et des fonctionnements différenciés. Agglomérer l'ensemble des opérations pour évaluer le taux d'aide public sur une période glissante revient à considérer l'objectif politique de développement de l'activité de tous les ports comme une unique opération travaux alors que cela recouvre une grande diversité d'actions et d'opérations. Enfin, une telle approche contraindrait certainement les partenaires publics des ports, et en particulier la Région, dans leur volonté de pouvoir apprécier l'opportunité de soutenir telle ou telle opération de manière différenciée par rapport à d'autres. **La Région Normandie souhaite donc que cette approche trop intégratrice soit modulée voire abandonnée.**

Paragraphe 8 de l'article 56 ter :

Il est proposé que : « *les infrastructures sont mises à la disposition des utilisateurs intéressés sur une base ouverte, transparente et non discriminatoire. Le prix à payer pour l'utilisation de l'infrastructure correspond au prix du marché* ».

La notion de prix du marché ici promue pose la question de la façon de l'aborder à l'échelle d'un port. Quels éléments de comparaison intégrer dans le calcul de ce prix de marché ? Quel périmètre géographique de comparaison ? Il est extrêmement difficile voire impossible dans certains cas de déterminer un prix de marché. En l'absence de règles équitables et applicables par tous types de ports, il apparaît plus pertinent pour la Région d'aborder cet aspect sous l'angle de la méthode. Ainsi, **la formulation de l'article pourrait être modifiée pour aller vers la recherche d'une tarification établie dans des conditions de marché.**

Ex : *« les infrastructures sont mises à la disposition des utilisateurs intéressés sur une base ouverte, transparente et non discriminatoire conforme à la réglementation en vigueur relevant du domaine de l'accès au marché des services portuaires et la transparence des ports. L'utilisation ou la jouissance des infrastructures donne lieu à une tarification adaptée établie dans des conditions de marché. »*

CONCLUSION :

La politique européenne de la concurrence fut conçue à une époque où la concurrence intra-communautaire était beaucoup plus prégnante qu'aujourd'hui. L'économie s'est mondialisée, et les ports européens ont désormais face à eux des concurrents puissants des pays tiers comme la Chine.

La Région Normandie appelle donc de ses vœux une évolution des règles européennes de la concurrence qui tienne compte de la situation économique mondiale actuelle et permette de renforcer la compétitivité de l'UE et de ses ports. En ce sens, elle juge que l'ouverture d'une réflexion sur l'élargissement du RGEC à certains investissements portuaires constitue un pas dans la bonne direction.