Rouen, le 27 mai 2016

Avis du Grand Port Maritime de Rouen sur le projet de règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) n°651/2014 de la Commission déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité

Le Grand Port Maritime de Rouen salue, aux côtés de l'Union des Ports de France, l'opportunité de contribuer à la **première consultation publique sur le projet de Règlement de la Commission modifiant le Règlement général d'exemption par catégories (RGEC) n°651/2014 et présente dans ce contexte ses commentaires et préoccupations** sur les propositions d'extension RGEC aux aides publiques à l'investissement dans les ports européens.

Le Grand Port Maritime de Rouen accueille favorablement l'initiative de la Commission européenne visant à considérer le financement public des **investissements dans les ports** comme des **aides d'Etat compatibles**. Il invite toutefois la Commission européenne à prendre en considération les besoins de clarifier certaines exclusions du champ du contrôle des aides d'Etat et d'apporter plus de pragmatisme aux critères d'éligibilité à l'exemption de notification.

Enfin, le Grand Port Maritime de Rouen s'étonne de la publication le 19 mai d'orientations sur les aides d'Etat alors même que la consultation publique sur une partie des sujets couverts (ie aides à la construction ou à la modernisation des infrastructures portuaires) n'est pas close, posant ainsi la question de la préemption des conclusions de cette consultation publique.

LES AIDES A L'INVESTISSEMENT DANS LES PORTS *(articles 56 ter)*

L'extension du Règlement général d'exemption par catégorie aux aides à l'investissement dans les ports s'inscrit pleinement dans une **ambition politique du développement des ports**, qui contribue à la réalisation des principaux objectifs de l'Union.

Comme le soulignent plusieurs communications de la Commission européenne[1], le bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale nécessitent des ports performants et efficaces, capables d'accueillir une flotte plus complexe et de plus grande taille et de traiter des volumes accrus de marchandises acheminées par voie maritime.

La clarification des règles applicables aux investissements portuaires est ainsi **indispensable à la stabilisation de l'environnement juridique du financement public** dans les ports afin de leur permettre de développer des stratégies d'investissement à long terme.

Par ailleurs, cette initiative permet de **réduire la charge administrative et d'accélérer la mise en œuvre des projets**.

[1] COM (2011) 144 final /2 et COM (2009) 8 final

GRAND PORT MARITIME DE ROUEN
34, boulevard de Boisguilbert – B.P. 4075 – 76022 ROUEN Cedex 3 – France – Tél : +33 (0)2 35 52 54 56 – Fax : +33 (0)2 35 52 54 13 – www.rouen-haropaports.com

Cependant, **le Grand Port Maritime de Rouen estime que le projet de règlement de la Commission devrait être amélioré sur certains points** et montrer davantage de pragmatisme.

Le périmètre des aides à l'investissement exclues du champ des aides d'Etat devrait être clarifié par :

- l'exclusion des missions relevant de prérogative de puissance publique ;
- l'exclusion des infrastructures d'accès et de défense, y compris le dragage d'entretien des chenaux d'accès.

Les critères d'éligibilité à l'exemption de notifications devraient par ailleurs être plus opérationnels. En effet, des procédures de notification trop nombreuses nuiraient à l'efficacité de la gestion des ports et à leur compétitivité, dans la mesure où ces procédures sont lourdes à conduire, et qu'elles impactent les délais de mise en œuvre des projets. Un plus grand pragmatisme devrait être recherché par :

- une définition de l'investissement unique mieux adaptée à la gestion portuaire ;
- une définition de l'exemption du financement public des infrastructures d'accès qui réponde à l'organisation portuaire française ;
- une intensité d'aide qui ne comporte pas d'effet de seuil ;
- des intensités d'aide et des montants d'investissement correspondant aux besoins portuaires ;
- des critères de marchés publics applicables uniquement aux cas prévus par les règles européennes actuelles ;
- l'extension du périmètre des exemptions au financement public des projets d'extension de capacités portuaires.

1- La clarification nécessaire du périmètre des aides à l'investissement exclues du champ des aides d'Etat

1.1- Les missions relevant de prérogatives de puissance publique

Le Grand Port Maritime de Rouen attire l'attention de la Commission européenne sur la diversité des missions qui lui sont attribuées par les autorités publiques dont il dépend. Une partie de ces missions relève clairement du **champ non concurrentiel**.

→ ***Le Grand Port Maritime de*** **Rouen** ***invite la Commission*** *européenne* ***à préciser aux considérants*** *du RGEC que le financement public des* ***missions relevant de prérogatives de puissance publique****, par exemple, le contrôle du trafic maritime, la sécurité de la navigation, la police, la douane, la surveillance anti-pollution ou les missions concourant au bon fonctionnement des ports,* ***ne constitue pas une aide d'Etat****.*

1.2- Les infrastructures d'accès et de défense, y compris le dragage et le dragage d'entretien

Le Grand Port Maritime de Rouen souligne que les **infrastructures d'accès et de défense**, qui contribuent à **sécuriser l'accès** au système de transport maritime et terrestre, ne relèvent **pas du champ concurrentiel dès lors qu'elles** bénéficient au fonctionnement du port dans son ensemble et ne sont pas affectées à un usager ou ne font pas l'objet d'une facturation spécifique. **Ces infrastructures sont en effet d'intérêt général et sont une condition pour permettre au port de répondre à sa mission de service public et d'accès au territoire.**

Le Grand Port Maritime de Rouen souligne par ailleurs **l'urgence de considérer le financement des infrastructures d'accès et de défense comme étant exclu** du champ concurrentiel. En effet, certains Etats membres conservent la responsabilité des chenaux d'accès alors que d'autres Etats membres la confient aux gestionnaires de ports.

GRAND PORT MARITIME DE ROUEN
34, boulevard de Boisguilbert – B.P. 4075 – 76022 ROUEN Cedex 3 – France – Tél : +33 (0)2 35 52 54 56 – Fax : +33 (0)2 35 52 54 13 – www.rouen-haropaports.com

Le Conseil et le Parlement ont par ailleurs reconnu l'objectif d'intérêt général de cette activité lors de la négociation du règlement sur les services portuaires, et l'ont de ce fait exclue du champ d'application du chapitre régissant l'accès au marché des services portuaires.

→ ***Le Grand Port Maritime de Rouen invite la Commission*** *européenne* ***à préciser clairement aux considérants*** *du RGEC que le financement public de* ***ces infrastructures d'accès et de défense ne constitue pas une aide d'Etat****.*

Le Grand Port Maritime de Rouen estime également qu'il n'y a pas lieu de **considérer** le **dragage d'entretien des accès maritimes** comme un service portuaire ou une opération d'exploitation du port mais bien **comme une opération d'infrastructure**. Le maintien de la profondeur d'eau des accès maritimes par le **dragage d'entretien est indispensable en raison de phénomènes naturels** et non d'une usure liée à leur utilisation : l'accumulation sédimentaire est principalement fonction de la courantologie et du marnage ; sa conjugaison aux phénomènes météorologiques oblige par ailleurs à un dragage d'entretien en continu dans un port maritime d'estuaire tel que le port de Rouen.

→ ***Le Grand Port Maritime de Rouen suggère de qualifier le financement public du dragage d'entretien des chenaux d'accès maritimes à l'identique du financement public du dragage lorsqu'il apparaît dans des opérations d'investissement :***

- exclusion du champ concurrentiel dès lors que l'infrastructure d'accès bénéficie au fonctionnement du port dans son ensemble et qu'elle n'est pas affectée à un usager ou ne fait pas l'objet d'une facturation spécifique.

- exemption dans les autres cas sous réserves du respect des autres critères d'exemption.

2 – Des critères d'éligibilité à l'exemption plus pragmatiques

2.1 – La définition de l'investissement unique

Le Grand Port Maritime de Rouen comprend et partage l'objectif poursuivi par la Commission européenne au travers de la définition de l'investissement unique : celui d'éviter le découpage artificiel des projets.

Il constate toutefois que **la Commission européenne ne propose pas de définir ce qu'est un investissement unique aéroportuaire** et s'interroge sur ce qui pourrait justifier une telle différenciation de traitement entre un maître d'ouvrage portuaire et un maître d'ouvrage aéroportuaire.

→ ***Le Grand Port Maritime de Rouen suggère de ne pas définir l'investissement unique portuaire à l'article 56 ter.***

Si néanmoins la volonté était de définir l'investissement unique portuaire, le Grand Port Maritime de Rouen estime que la **définition proposée aujourd'hui est excessive par rapport à l'objectif poursuivi** et appelle la Commission européenne **à la plus grande vigilance sur les points suivants** :

- En partant de l'hypothèse que chaque nouveau projet subventionné doit être cumulé avec ceux engagés durant les trois années précédentes, quelles que soient leur nature, finalité ou situation géographique, l'application de cette définition équivaudrait à fixer un taux de subvention maximal pour les programmes pluriannuels d'investissements et à considérer ainsi la stratégie de développement d'un port comme un projet unique.

  - Le Grand Port Maritime de Rouen souligne que cette définition ne tient pas compte de la forme, des finalités et du fonctionnement différenciés des ports : un port tel que le port de Rouen est composé de 4 sites non contigus qui s'étendent sur 120 kilomètres (Honfleur,

Port-Jérôme - Radicatel, St Wandrille - Le Trait et Rouen) et est constitué de terminaux portuaires spécifiques et non substituables d'un trafic à l'autre : un terminal construit pour accueillir un trafic de vracs solides ne pourra pas traiter de navires pétroliers, comme un terminal construit pour accueillir un trafic de conteneurs ne pourra pas traiter de navires céréaliers. **La stratégie d'investissement d'un port est ainsi composée de plusieurs axes, eux-mêmes constitués de plusieurs actions et projets. Il conviendrait par ailleurs de laisser aux bénéficiaires la charge de la preuve du lien entre ces projets.**

- Le Grand Port Maritime de Rouen souligne que cette définition n'est pas équitable dans la mesure où elle pourrait imposer une notification au port conduisant plusieurs opérations d'investissement déconnectées les unes des autres tandis qu'un port concurrent n'engageant qu'un investissement n'aurait pas à notifier.

  → ***Le Grand Port Maritime de Rouen suggère d'intégrer à cette définition une notion de lien entre les projets composant un investissement unique.***

- Le texte évoque également le « début des travaux ». Cette notion pose la question de savoir si les études déconnectées des travaux et si les projets immatériels doivent également être cumulés, alors que la Commission européenne indique dans ce projet que les coûts de planification d'investissement seraient éligibles à l'exemption de notification.

  → ***Le Grand Port Maritime de Rouen suggère de qualifier le début des travaux par un élément factuel qui pourrait être une facture acquittée.***

- La définition évoque « tout investissement engagé » : cette précision pourrait conduire à comptabiliser dans l'investissement unique des projets ayant reçu une autorisation d'engagement de la part de l'autorité d'octroi de l'aide publique sans être certain qu'ils soient effectivement lancés. Or, il est courant que certains projets soient retardés dans leur lancement pour diverses raisons.

  → ***Le Grand Port Maritime de Rouen suggère de ne tenir compte dans la somme des coûts éligibles entrant dans la période glissante de 3 ans que des dépenses réelles programmées sur la période.***

→ *Au regard des observations ci-dessus, la* ***définition de l'investissement unique portuaire pourrait être la suivante*** *:*

"6. Tout investissement engagé par le même bénéficiaire au cours d'une période de [trois] ans commençant à la date de la première facture acquittée ou d'une pièce comptable de valeur probante équivalent ~~début de travaux réalisés grâce à~~ d'un autre investissement ayant bénéficié d'une aide dans le même port maritime et directement lié à cet investissement aidé est considéré comme faisant partie d'un projet d'investissement unique. Le montant pris en considération dans les coûts éligibles est la dépense réelle programmée pendant la période. »

"6. Any investment started by the same beneficiary within a period of [three] years from the date of the first receipted invoice or accounting document of equivalent probative value of ~~the start of works on~~ another aided investment in the same maritime port and directly linked to this aided investment shall be considered to be part of a single investment project. The amount taken into consideration the eligible costs is the real expense forecasted within the period"

2.2- La clarification de la définition de l'infrastructure portuaire

Le Grand Port Maritime de Rouen comprend la logique de la Commission européenne, qui avec la notion de revenu direct, sépare les infrastructures d'accès des infrastructures et superstructures portuaires faisant l'objet d'une activité économique (rémunération directe en contrepartie d'un usage privé).

Le Grand Port Maritime de Rouen appelle l'attention de la Commission européenne sur la difficulté que pose la notion de « revenu direct ». Il conviendrait en effet de préciser que ce revenu direct est perçu en contrepartie d'un usage privé de l'infrastructure.

→ *Le Grand Port Maritime de Rouen suggère de* ***clarifier la définition de l'infrastructure portuaire*** *de la façon suivante :*

155. «infrastructures portuaires»: les infrastructures et installations ~~qui génèrent un revenu direct pour~~ dont l'usage fait l'objet d'une facturation spécifique par le gestionnaire du port, notamment les 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;

2.3 – L'exemption du financement des infrastructures d'accès

Comme signalé au point 1.2, l**e Grand Port Maritime de Rouen estime que les infrastructures d'accès qui bénéficient au fonctionnement du port dans son ensemble et ne sont pas affectées à un usager, ou qui ne font pas l'objet d'une facturation spécifique, ne relèvent pas du champ concurrentiel.**

Le Grand Port Maritime de Rouen souligne que **l'exemption prévue pour les infrastructures d'accès n'est, par conséquent, pas opérante** pour les gestionnaires de port.

L'absence, dans cette définition, **de notion de prix à payer pour l'usage des infrastructures d'accès** conduirait à inclure dans les exemptions l'ensemble des infrastructures d'accès.

En effet, celles-ci sont destinées à desservir, dans la très grande majorité des cas, des infrastructures portuaires exploitées à des fins commerciales, sans toutefois leur être individuellement dédiées ou faire l'objet d'une facturation spécifique.

→ *De manière indissociable des préoccupations exprimées au point 1.2, le Grand Port Maritime de Rouen suggère de* ***clarifier l'exemption*** *en* ***précisant que celle-ci s'applique au seul financement des infrastructures d'accès qui font l'objet d'une facturation spécifique et/ou qui font l'objet d'une affectation à un tiers****. L'exemption pourrait être rédigée de la façon suivante :*

« 2 (d) dans la construction ou la modernisation d'infrastructures d'accès, incluant le dragage et le dragage d'entretien, qui font l'objet d'une facturation spécifique et/ou qui font l'objet d'une affectation à un tiers ou groupe de tiers ~~destinées à des infrastructures portuaires maritimes exploitées à des fins commerciales~~ »

2.4 – L'intensité maximale de subvention autorisée pour les investissements d'infrastructures et de superstructures portuaires dans les ports maritimes

La proposition de la Commission européenne vise à établir une intensité selon le montant des coûts éligibles de l'investissement unique. La Commission européenne propose également une gradation de cette intensité : plus les coûts éligibles sont élevés, plus l'intensité serait faible.

- *Supprimer l'effet de seuil :*

Le Grand Port Maritime de Rouen constate que cette proposition présente l'inconvénient majeur de générer **un redoutable effet de seuil** qui affaiblit clairement l'intérêt d'un RGEC. Il pourrait en effet conduire les maîtres d'ouvrage à n'exempter de notification que des projets dont les coûts éligibles seraient immédiatement proches de la borne supérieure des intervalles proposés ou à retarder dans le temps des projets à forte valeur ajoutée pour l'Union européenne.

GRAND PORT MARITIME DE ROUEN
34, boulevard de Boisguilbert – B.P. 4075 – 76022 ROUEN Cedex 3 – France – Tél : +33 (0)2 35 52 54 56 – Fax : +33 (0)2 35 52 54 13 – www.rouen-haropaports.com

	Coûts éligibles	Aides publiques	
		Intensité	Montant
Exemple 1	20 M€	100%	20 M€
Exemple 2	21 M€	80%	17 M€
Exemple 4	50 M€	80%	40 M€
Exemple 5	51 M€	50%	26 M€

→ *Afin de contrer cet effet de seuil,* **le Grand Port Maritime de Rouen** ***suggère une pondération de l'intensité maximale d'aides publiques autorisée par investissement en appliquant une intensité par tranche de coûts éligibles.***

Un bénéficiaire d'aide pourrait ainsi être accompagné à hauteur de 100% des coûts admissibles d'un investissement sur la tranche 0-20 M€, puis à hauteur de 80% sur les coûts éligibles compris entre 20 et 50 M€, puis à hauteur de 50% pour le reste de ses coûts éligibles s'ils sont inférieurs à 100 M€ (cas d'un port non inscrit sur un corridor de réseau central du RTE-T).

Cette proposition a également pour **avantage de répondre à la préoccupation de la Commission européenne d'éviter le découpage artificiel** des investissements en projets différenciés.

- *Redéfinir les intervalles et les intensités*

Le Grand Port Maritime de Rouen estime que la première tranche pourrait être élevée à 50 M€ au lieu de 20 M€, la seconde tranche pourrait se situer entre 50 et 75 M€ et la 3ème tranche entre 75M€ et 100 M€.

Par ailleurs, dans la logique de la progressivité de l'échelle des intensités proposée par la Commission européenne, le Grand Port Maritime de Rouen suggère d'élever le seuil de la troisième tranche à 60% et de maintenir une intensité de 50% pour la tranche ouverte uniquement aux ports appartenant à un corridor de réseau central (100-120 M€).

2.5 – Durée des contrats d'occupation ou d'exploitation

La Commission européenne propose de conditionner l'éligibilité à l'exemption de notification le financement public d'investissement qui font l'objet d'une concession, d'une autorisation d'occupation ou d'exploitation à une durée maximale de ces contrats de 30 ans.

Cette **durée** de 30 ans **ne répond pas à l'enjeu des investissements d'infrastructures portuaires dont l'exploitation ne peut être rentable que sur le très long terme**. Par ailleurs, dans la mesure où **l'occupation et l'exploitation du domaine public portuaire sont précaires par nature**, il conviendrait que la Commission européenne **ne conduise pas,** par l'intermédiaire d'une règle d'exemption de notification, **à accentuer cette précarité**.

→ ***Le Grand Port Maritime de Rouen suggère ainsi de porter la durée maximale d'occupation ou d'exploitation d'une infrastructure à 50 ans et de modifier en ce sens le paragraphe 7 de l'article 56 ter.***

2.6 – Accessibilité de l'infrastructure et prix de marché de l'usage de l'infrastructure

La Commission européenne propose de conditionner l'éligibilité à l'exemption de notification le financement public d'investissement des infrastructures portuaires accessibles aux utilisateurs

sur une base transparente, ouverte et non discriminatoire et qui font l'objet d'une rémunération pour usage correspondante au prix du marché.

Le Grand Port Maritime de Rouen souligne que le RGEC ne doit pas avoir pour objectif d'introduire de nouvelle règle relative à la mise à disposition de l'infrastructure. La mise à disposition de l'infrastructure doit intervenir sur une base ouverte, transparente et non discriminatoire uniquement dans les cas prévus par les règles européennes de marché public et qui encadreront prochainement l'accès au marché des services portuaires et la transparence des ports.

La notion de prix de marché est, par ailleurs, extrêmement difficile voire impossible dans certains cas à déterminer pour un port. Les éléments comparatifs ne sont pas connus voire inexistants. Il convient toutefois de s'assurer que ce prix respecte les règles européennes qui encadreront prochainement l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports.

→ *Au regard des observations ci-dessus,* ***le Grand Port Maritime de Rouen suggère de modifier le paragraphe 8 de l'article 56 ter de la façon suivante*** *:*

« Les infrastructures sont mises à la disposition des utilisateurs intéressés sur une base ouverte, transparente et non discriminatoire dans le respect des règles, le cas échéant, de l'Union sur les marchés publics et du règlement établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, le cas échéant. ~~Le prix à payer pour l'utilisation de l'infrastructure correspond au prix du marché.~~ La tarification de l'infrastructure doit être établie dans le respect du règlement établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports.»

"The infrastructure shall be made available to interested users on an open, transparent and non-discriminatory basis, having due regard, where applicable, to the Union public procurement rules and Regulation establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports~~.~~ The infrastructure shall be ~~price~~ charged ~~for the use of the infrastructure shall correspond to themarket~~ ~~price~~ having due regard to the Regulation establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports. »

2.7 – Le périmètre des exemptions dans les ports maritimes

Le Grand Port Maritime de Rouen salue la précision apportée au 5ème considérant du projet de règlement qui précise que des **investissements sont nécessaires à l'adaptation des infrastructures et superstructures portuaires et des infrastructures d'accès à l'accroissement de la taille et de la complexité de la flotte, à l'utilisation de carburants alternatifs et à des exigences plus strictes en matière de performance environnementale**.

Par ailleurs, le Grand Port Maritime de Rouen souligne que les **exemptions devraient également tenir compte des enjeux liés à la croissance du volume des marchandises transportées**. La Commission européenne souligne en effet dans sa Communication « Les ports, un moteur pour la croissance » du 23 mai 2013 que le financement de l'adaptation de l'infrastructure et des installations portuaires aux perspectives de croissance de volume de marchandises constitue un enjeu majeur.

→ ***Le Grand Port Maritime de Rouen soutient l'affirmation selon laquelle des investissements sont nécessaires à l'adaptation des infrastructures et superstructures portuaires et des infrastructures d'accès à l'accroissement de la taille et la complexité de la flotte mais souhaiterait que la Commission européenne tienne compte de l'enjeu de croissance des volumes*** *qui s'inscrit dans une logique d'infrastructures suffisamment nombreuses et étendues. Il* ***suggère ainsi d'élargir le périmètre des exemptions de notification au financement public des extensions de capacités portuaires.***