

**Position européenne sur les transports maritimes :
Quels encadrements pour quels objectifs?**

Pour faciliter les échanges intracommunautaires et atteindre la réalisation du marché commun, l'Union européenne a mis en place un certain nombre d'outils impactant les transports maritimes. Ces outils doivent répondre principalement à deux catégories d'objectifs parfois délicats à concilier : l'intérêt général et la compétitivité. Si ces derniers sont valables pour les exigences du transport maritime interne à l'Europe, ils sont également transposés à l'échelon mondial et se pose alors la question de la compétitivité des pavillons des Etats membres. La politique européenne des transports maritimes, libérale, est transversale et emprunte aux politiques d'aménagement du territoire, des douanes, de la concurrence, de l'environnement, de l'énergie, etc. Comment les transports maritimes composent avec ces orientations et réglementations, que ce soit à l'échelon intracommunautaire et à l'échelon mondial ?

Les libéralisations successives : instaurer un marché commun

Les libéralisations des transports maritimes. La première libéralisation se fonde sur le règlement 4055/86 du 22 décembre 1986, entré en vigueur de façon progressive en raison des réserves unilatérales de cargaison et des partages de cargaison. Elle concerne les services de transport maritime internationaux au sein de l'UE.

La seconde libéralisation concerne le cabotage national et a été actée dans le règlement 3577/92 de 1992 qui a vu son entrée en vigueur s'échelonner dans le temps. En effet, des spécificités de marchés nationaux ont été prises en compte en raison notamment de la densité et donc de l'impact économique des services de cabotage maritime dans certains Etats. Ainsi, en Grèce, Etat fortement marqué par l'insularité et les problématiques de continuité territoriale, l'ouverture de ces prestations de services maritimes à vocation de desserte des îles aux autres acteurs européens s'est fait très tardivement et par étapes afin que les compagnies nationales aient le temps de s'adapter. Dans le même état d'esprit, l'ouverture à la concurrence communautaire des marchés nationaux de desserte des îles espagnoles, portugaises, italiennes et françaises s'est réalisée avec un délai par rapport aux Etats du nord de l'Europe qui, de par une mentalité différente des Etats du sud, avaient déjà intégré cette ouverture à la concurrence communautaire.

En outre, les services de transports maritimes sont régulés par les libertés fondamentales issues du Traité de Rome, à savoir la liberté d'établissement, celle de la libre prestation de services et celle de libre circulation des travailleurs, qui impactent respectivement l'immatriculation des navires, leur exploitation et le droit social des gens de mer. Ainsi Corsica Ferries, société

aux intérêts franco-italo-suisse, est basée en France et exploite des navires sous pavillon italien.

Dessertes de la Corse et de la Sardaigne : type de cabotage, état de la concurrence et pavillons (Italie ou Fr)

	Départ France	Départ Italie
Corse	<u>Cabotage national</u> Corsica Ferries (It) SNCM (Fr) CMN (Fr) Moby Line (It)	<u>Cabotage international</u> Corsica Ferries (It) Moby Line (It)
Sardaigne	<u>Cabotage international</u> SNCM (Fr) CMN (Fr)	<u>Cabotage national</u> Corsica Sardinia F. (It) Moby Line (It) Tirrenia (It) GNV (It)

L'encadrement du secteur portuaire. Les ports de commerce sont peu appréhendés par le droit communautaire originel et ont donc fait l'objet d'une forte tentative de régulation par le droit dérivé communautaire, une proposition de directive ayant été présentée par la Commission européenne en 2001. Après moult vicissitudes, l'UE a provisoirement ou non-abandonné son projet de texte relatif à la libéralisation des services portuaires présenté en 2001 puis en 2003. Le premier point visait à réguler la concurrence autour de l'accès aux services portuaires nautiques (pilotage, remorquage et lamanage) et marchands (manutention et auto-assistance). Le second point, en complément avec la directive relative à la transparence financière, visait à contraindre les autorités portuaires à davantage de transparence dans leur comptabilité et donc dans l'affectation des recettes (et surtout des aides de leurs Etats respectifs) et des dépenses (modernisation de certains terminaux et leur affectation consécutive). Le rejet du texte s'explique largement par les puissants lobbies professionnels auprès des instances européennes.

Cependant, le secteur portuaire n'est pas exempt de tout encadrement : les questions d'accès au marché, de concurrence, de sécurité, d'environnement, d'obligations de service public, de tarification et de financement se règlent de manière jurisprudentielle par la Cour de Justice des Communautés Européennes. Ainsi, dès 1991, la Cour a permis, sous certaines conditions, le recours à l'auto-assistance dans le secteur de la manutention, considérée comme un service marchand. Dans le domaine du pilotage, en 1994, la Cour a jugé qu'une législation nationale pouvait prévoir des tarifs différents mais cette différence de traitement ne devait pas être fondée sur des critères discriminants comme la nationalité. En effet, la CJCE a, à plusieurs reprises, rappelé que les services nautiques portuaires pouvaient être qualifiés de services d'intérêt économique général avec pour conséquence des assouplissements aux règles de principe.

D'autres libéralisations modales. Dans le respect de ses lignes directrices et pour le bon fonctionnement de son marché commun, l'UE a libéralisé l'ensemble des modes de transport. Les transports routiers ont ouvert leurs services à la concurrence en 1992, les transports fluviaux en 1996 et les transports ferroviaires et aériens en 2004. Ces libéralisations ont été suivies et complétées, tout comme dans le transport maritime, par des mesures relatives aux autres libertés fondamentales (mobilité des travailleurs au sein de l'UE, équivalence des formations, reconnaissance des autorisations) mais aussi par des mesures relatives à la sécurité, à la sûreté, à l'environnement¹. Cette prise en compte de tous les modes de transport a, du même coup, permis de faciliter l'intermodalité.

Le transport maritime multimodal : aménager le territoire durablement

Davantage d'intermodalité. Du Traité de Rome (1957) à l'Acte unique européen (1986), autant d'étapes qui auront permis d'aboutir à l'établissement du marché unique en 1993, lequel est venu ensuite se confronter aux enjeux du début du millénaire et énoncés lors des stratégies de Lisbonne et de Göteborg. Les marchés européens doivent maintenant efficacement conjuguer deux objectifs majeurs : la compétitivité de l'économie européenne et ses actions en matière d'environnement et de développement durable.

Le secteur des transports maritimes européens n'y échappe pas. Malgré la crise de 2008 qui les aura ralentis, les échanges internationaux conservent un niveau élevé et ont alors une incidence très notable sur les transports. Ces derniers croissent à une vitesse soutenue et de façon déséquilibrée en ce qui concerne

les transports intracommunautaires. L'Union européenne a, en 2001, entrepris de réduire ce déséquilibre (où le secteur routier domine) en favorisant le report modal de la route vers les autres modes de transport. Le concept de report modal devient ainsi un instrument sociétal et environnemental, les transports maritimes, fluviaux et ferroviaires, car massifiants (efficacité à la tonne/km), étant bien souvent moins générateurs de nuisances, d'accidents, de déchets. Parallèlement aux grands projets de report modal (autoroutes ferroviaires, autoroutes de la mer), l'UE travaille sur les outils connexes tels que les unités de charge intermodales. Leur but est d'assurer l'interopérabilité entre les modes de transport et contrecarrer l'actuelle disparité des contenants. Pourtant, la question stagne encore aujourd'hui, aucune mesure contraignante n'existant.

L'incitation aux autoroutes de la mer. Les autoroutes de la mer sont un des projets phare de la Commission européenne. Sans revenir sur l'insaisissable définition du concept, nous insisterons sur les moyens mis en place pour faciliter leur réalisation. D'abord, des moyens de lobbying et de pédagogie par l'information ont été mis en place tels les bureaux de promotion du short sea shipping dont les missions sont de coordonner les différents acteurs potentiels de la supply chain et d'être un relais entre eux et l'UE. Ces bureaux sont relayés par un correspondant au plan national et par le réseau européen des bureaux de promotion du short sea shipping (European Shortsea Network).

En complément de cet aspect promotionnel, l'UE a voté des outils financiers : les RTE-T et le programme Marco Polo. Les RTE-T, partie intégrante du Traité, prennent en compte les ports maritimes comme éléments des autoroutes de la mer et susceptibles de se voir affecter une partie de l'important budget alloué à cet effet. Si les sommes potentielles sont élevées, elles n'en restent pas moins peu utilisées pour le report modal dans le cadre des autoroutes de la mer car les besoins de financement ne se focalisent généralement pas au niveau de l'infrastructure portuaire. Le besoin s'affirme en revanche constamment au niveau du service surtout en sa phase initiale. C'est à cela que doit normalement répondre le programme Marco Polo, aujourd'hui dans sa version n°2. Face à un fort taux d'inutilisation puis à de nombreux échecs, le programme a été revu et élargi dans ses conditions d'octroi. Sur la période 2003-2009, 34 projets concernaient les transports maritimes, dont seulement deux étaient des autoroutes de la mer. En 2010, l'UE a autorisé un financement Marco Polo à hauteur de 4 M€ pour le nouveau service "Fres Mos" exploité par GLD Atlantique. Cette aide sera complétée

¹ Les transports maritimes et leur compétitivité sont fortement impactés par les nombreuses mesures relatives à la sécurité et à la sûreté mais qui ne seront pas détaillées dans cette note.

par deux aides nationales – française et espagnole - de 15 M€ chacune. Pour aider à y voir plus clair dans le maquis des financements², l'UE a mis en place au début de 2010 un "helpdesk d'information" qui va centraliser les sources d'informations. Malgré ces efforts, le concept tarde à se généraliser de façon pérenne, par manque de volonté politique selon certains, par manque de viabilité des marchés selon d'autres.



Le passage portuaire : simplification et sécurisation documentaires et douanières

Des réponses parcellaires. Bon nombre d'étapes "administratives" du passage portuaire font l'objet d'améliorations, de simplification et d'harmonisation car de grandes divergences demeurent entre les ports et entre les Etats européens. D'une part, en 2002, la directive concernant les formalités déclaratives applicables à l'entrée et/ou à la sortie dans les ports des Etats membres de la Communauté (transcription de la convention FAL de l'OMI) vient simplifier et harmoniser les documents à fournir : ils sont moins nombreux et plus homogénéisés sur tout le territoire.

D'autre part, sous l'impulsion onusienne en matière d'informatisation des documents officiels liés au commerce, l'UE a mis en place le Nouveau Système de Transit Informatisé en 2003 afin d'imposer l'Echange de Données Informatisées pour un traitement des documents en temps réel et donc un gain de temps. Sont concernés de plus en plus de documents. Cette évolution a été confirmée par la réforme consécutive du Code des Douanes Communautaires (CDC). La douane électronique et la pratique des "guichets uniques" se mettent en place doucement, certains documents restant exigés sous forme papier et faisant de la fluidité du passage portuaire un dossier en cours. Par ailleurs, la réglementation douanière s'adapte aux exigences et aux évolutions du transport maritime

intracommunautaire. Selon la douane, les marchandises communautaires et ne sortant pas du territoire ont un statut dit de "libre pratique". Au contraire, les marchandises non communautaires ou les marchandises communautaires sortant du territoire européen nécessitent la présentation de formulaires douaniers type T2L. Ce dernier cas pose un réel inconvénient pour les transports maritimes intracommunautaires car les ports maritimes sont considérés comme des entrées et sorties du territoire douanier communautaire; les marchandises ont alors le même régime (lourd) que dans le cas d'un transport international hors UE. Pour y remédier, certains services peuvent être "agrés" et voient ainsi leurs formalités douanières allégées et calquées sur le régime de la "libre pratique".

L'Espace Maritime Européen Sans Barrières. Le concept est récent (Communication de la Commission européenne et programme d'action de janvier 2009) et son objectif affiché est de supprimer ou réduire les procédures administratives en cas de transport maritime entre des ports européens. Concrètement, il vise surtout à fédérer l'ensemble des acteurs autour de l'idée que commercer et transporter au sein de l'UE va s'abstenir de toute difficulté douanière et documentaire. Il peut alors être perçu comme un outil à la fois technique et promotionnel pour favoriser le transport maritime à courte distance en Europe.

Sans annoncer de réglementation fondamentalement novatrice, mais plutôt en reprenant pour majeure partie ce qui est en cours, la Commission cherche un point d'orgue, un aboutissement heureux à une des critiques les plus fréquemment formulées comme étant un obstacle aux échanges maritimes intracommunautaires. Le programme d'action s'attaque aux "procédures administratives" comme les contrôles documentaires et physiques réalisés par les autorités quelles qu'elles soient, contrôles réputés non coordonnés et générant des surcoûts, un accroissement des délais et donc des distorsions de concurrence avec le secteur routier dont les formalités en intracommunautaire sont plus simples. Les mesures comprennent un volet purement douanier, en cours dans le cadre du CDC modernisé, avec la simplification des formalités pour les lignes maritimes communautaires faisant escale dans des Etats voisins. Sont prévues en parallèle des mesures législatives relatives aux formalités déclaratives pour l'entrée des marchandises dans les ports, et enfin des lignes directrices sur l'accélération des contrôles phytosanitaires et vétérinaires.

² L'UE renvoie aux Etats membres le choix de mettre en place un écobonus national (incitation tarifaire directe au secteur routier).

L'OEA, une certification à l'international. En parallèle des avancées du Code des Douanes Communautaires et dans un contexte d'échanges internationaux à sécuriser (attentats 2001), une certification nouvelle s'est imposée dans le paysage : il s'agit de la certification d'Opérateur Economique Agréé (OEA). Les raisons de cette certification sont doubles : d'une part répondre au besoin et à l'intérêt croissant de l'informatisation des données et de leur échange par voie électronique et, d'autre part, à l'exigence de sécurisation de la chaîne de transport. Trois niveaux de certification OEA existent : le niveau "sûreté/sécurité", le niveau "dématérialisation des documents douaniers" et le niveau "full" qui compile les deux autres. La certification OEA devrait être acquise par l'ensemble des acteurs de la *supply chain* or ce stade n'est pas encore avéré, le niveau "full" étant un minimum pour les commissionnaires de transport et les transitaires. Cette certification est un véritable levier économique pour ceux qui la détiennent car c'est, pour le client, un gage de confiance, de crédibilité et de professionnalisme. En contre partie, l'accréditation n'est toujours pas reconnue par les USA, elle est sujette à des délivrances divergentes selon les Etats européens et surtout, elle engendre une prise de risque plus importante en termes de responsabilité pour l'entreprise certifiée OEA. Cette dernière doit davantage se protéger dans ses relations contractuelles. Enfin, le coût pour acquérir et conserver l'OEA est lourd pour toute entreprise.

La compétitivité des transports maritimes européens : des compromis

Des conférences aux consortia. Pour les services intracommunautaires comme à l'international, la Commission européenne conserve une grande vigilance quant au respect des règles de concurrence, notamment en matière d'ententes. Jusqu'en 2008, et en dérogation à leur interdiction de principe, une catégorie d'ententes entre armateurs (conférences) était tolérée en Europe au regard, du point de vue de l'utilisateur, du ratio positif entre les effets bénéfiques et négatifs de l'accord. Les conférences maritimes sont des structures au sein desquelles les armateurs discutent et fixent les taux de fret et les capacités de transport. Elles imposent souvent un prix global pour le chargeur, ne distinguant pas les coûts de manutention (THC) et autres surcharges. Si elles sont aujourd'hui interdites en UE, elles sont actives et autorisées aux USA et parfois en Asie (Japon, Singapour). La Transpacific Stabilization Agreement en est un exemple.

En parallèle, un autre type de regroupement d'armateurs est aujourd'hui toléré par l'UE : les consortia. Un consortium est un accord de partenariat entre armateurs pour la fourniture de services maritimes opérés par des navires communs. Le discours officiel quant à cette pratique est la volonté de rationaliser les offres de services maritimes en Europe, notamment sur des liaisons de *feeder*, et de favoriser les dessertes et l'activité de certains petits armateurs sur le marché de la conteneurisation. Les

chargeurs y trouvent un intérêt grâce à l'amélioration de la productivité et de la qualité du service. Ainsi, Evergreen et X Press Container Line ont mutualisé leurs moyens autour des navires de ce dernier, tout comme MSC et WEC Lines qui exploitent en commun un service entre l'Europe du Nord et le Portugal. On constate que si, par le passé, le droit de la concurrence s'adaptait au droit maritime, c'est aujourd'hui le droit maritime qui s'adapte au droit de la concurrence.

La compétitivité des armements communautaires.

Le droit communautaire pose une interdiction de principe des aides d'Etat. Pourtant, face à la compétitivité agressive de certains pavillons et au dépaillonnement qui en découle pour la flotte européenne, l'UE tolère certains types d'aides d'Etat. L'objectif est de conserver, voire renforcer, la compétitivité des pavillons européens mais aussi indirectement de préserver l'emploi des marins de l'UE. Le document de référence date de 2004 et fait état de certaines aides fiscales et sociales comme le mécanisme optionnel de la taxe au tonnage et le régime d'imposition des marins, les aides aux investissements et à la formation.

Evolution des flottes européennes

		2000	2005	2009
Flotte immatriculée	000 tpl	96 910	204 996	251 631
	%flotte monde	12.9%	23.3%	21.9%
Flotte contrôlée	000 tpl	247 549	314 138	417 895
	%flotte monde	32.9%	35.7%	36.5%

Source : ISL. Nota : les chiffres ne tiennent pas compte des élargissements successifs de l'UE.

A la question : "jusqu'où ira la libéralisation des activités de transport maritime en Europe ?", on peut répondre que le travail est quasi achevé, reste au marché à utiliser l'ensemble des outils mis à sa disposition et à composer avec les contraintes bien réelles malgré leurs justifications. Le grand absent est, pour le moment, la politique des gens de mer qui doit, aux dires de la Commission européenne, faire l'objet de développements prochains, notamment au regard de la convention de l'OIT de 2006 qui vient marquer un tournant dans les conditions d'exercice du métier de marin au commerce. A l'inverse, et bien que la demande se fasse de plus en plus pressante du côté des acteurs (ESPO, etc), le nouveau texte concernant le secteur portuaire se fait toujours attendre.

Anne GALLAIS BOUCHET, ISEMAR