

20 ans d'Europe et la mer, économie et politique

Exploration du monde, expansion coloniale, maîtrise commerciale, innovation technologique. L'Europe a toujours marqué la mer et les océans de son empreinte. Dépassée économiquement par les États-Unis, le Japon et maintenant la Chine, confrontée à la globalisation et aux difficultés conjoncturelles durant plusieurs années, l'Europe peut néanmoins regarder ses industries de la mer avec fierté : leadership maritime, adaptation des ports, maintien d'un savoir-faire de construction navale, émergence des EMR. Aujourd'hui, les régions maritimes de l'UE contribuent pour environ 40% de son PIB et représentent environ 40% de sa population. L'Europe maritime n'est pas qu'économique, c'est aussi de la politique et des réglementations autour de la liberté de circulation et des services, des règles de concurrence, de la sécurité, du respect de l'environnement et des conditions de travail. Globalisation, intégration, changements réglementaires, vingt riches années pour l'Europe et ses états membres.

Le poids économique du transport maritime européen

Historiquement, le transport maritime européen a toujours été puissant, les besoins économiques et la dimension mondiale ont formaté un secteur large et varié. Nationalement, l'Europe maritime est formée à la fois des grandes économies (Allemagne, France, GB, Italie) et des pays spécialisés dans cette industrie (Grèce, Norvège, Danemark). En 1996, 44% de la flotte mondiale (en tpl) étaient enregistrés sous un pavillon européen, y compris les registres libres de Malte et Chypre. Les compagnies européennes contrôlaient alors économiquement 40% de la flotte mondiale soit 25 000 navires.

Entre 1996 et 2016, les **pavillons** européens ont perdu à l'évidence de leur attrait avec plus que 20% de la flotte. Néanmoins ce chiffre n'est que le reflet d'une préférence accentuée pour les pavillons extra-européens (61% en 1996, 78% en 2016). Car, en vingt ans la part du contrôle économique n'a elle pas changé en 2016, les Européens maîtrisaient encore 40% de la flotte.

La puissance européenne maritime n'a donc pas régressé, l'aire de la globalisation maritime apparue au début du siècle s'est bien construite avec les Européens. Nationalement, l'analyse est simple, la Grèce est toujours la première puissance maritime (19%) avec un rôle fondamental dans le contrôle européen de la moitié de la flotte pétrolière et les trois quarts de la flotte vraquière. À l'inverse, la Norvège est moins puissante qu'il y a vingt

ans, notamment en raison de son transfert d'investissement dans l'offshore.

L'Allemagne, le Danemark, l'Italie et la France contribuent notamment à la puissance européenne dans le conteneur (58% de la flotte). Un secteur largement remanié en 2016 et dominé par un quatuor européen (Maersk, MSC, CMA CGM, Hapag Lloyd) aux côtés d'acteurs asiatiques moins nombreux. Dans ce secteur, des géants européens ont clairement réussi à s'imposer alors même que depuis les années quatre-vingts, les dynamiques économiques et des opérateurs étaient plutôt asiatiques. L'Europe du conteneur héritière des liners a démontré qu'elle était bâtie pour la globalisation et les émergences économiques.

Dans les autres secteurs maritimes, de nombreux **opérateurs privés européens** rivalisent avec les grands conglomérats asiatiques publics ou privés ainsi qu'avec quelques acteurs des pays producteurs de matières premières. En 2014, le cabinet britannique Clarkson a montré que la puissance maritime européenne dépasse très largement les besoins en termes de transport du continent. Ainsi, les flottes européennes représentent des outils au service de la globalisation. La flotte mondiale a été multipliée par quatre et l'Europe maritime a suivi ce rythme. Les flottes asiatiques répondent à des flux essentiellement domestiques (certes en forte hausse chez les émergents). Les compagnies maritimes ont su tirer profit des formidables changements économiques mondiaux et trouver les financements pour cela (banques, fonds, bourse).

Le transport maritime est **une ressource économique** européenne non négligeable. En 2014, une étude d'Oxford Economics évoquait pour le secteur 56 Mds € de contributions directes au PIB de l'UE, 6 Mds € de contributions fiscales et 600 000 salariés. Les chiffres sont importants et doivent naturellement être mis en relation avec les efforts des États en termes d'accompagnement de leur secteur maritime avec diverses mesures fiscales et sociales. Dans la compétition maritime internationale, les États européens ont tous adopté la taxe au tonnage à partir de 1996 (dont la France en 2004) jusqu'à la Suède en 2016. En 1988 et 1989, l'Allemagne et le Danemark ont mis en place des registres internationaux auxquels font échos les registres spéciaux de Madère, des Canaries et des TAAF transformés en registre international français en 2005.

Le monde maritime européen est aussi riche de ses services. Le système de financement des banques

allemandes, scandinaves, françaises, britanniques, et néerlandaises est fondamental pour les armateurs. L'assurance et le courtage de navires occupent une place éminente dans le système mondial du shipping. Néanmoins, les choses connaissent des évolutions moins favorables. La crise maritime a provoqué une crise du système financier allemand (banques spécialisées, KG). Pour la place de Londres, l'effet du Brexit est redouté. Enfin, le monde maritime grec a résisté à la crise économique nationale notamment en raison de la pression sur les avantages fiscaux dont ils bénéficient.

La dynamique portuaire

L'Europe maritime est aussi celle des ports, avec presque 4 Mds de tonnes manipulés annuellement et 1,5 M de salariés. Les ports traitent ainsi les trois quarts des échanges avec les pays tiers et plus d'un tiers du transport de fret intracommunautaire. Évidemment, il n'est pas question de concurrence internationale, mais les ports ces dernières années ont vu leurs trafics changer. Les conteneurs sont le symbole de la globalisation commerciale, des colossaux volumes d'importations de boîtes d'Asie, mais aussi des exportations européennes vers le reste du monde en émergence économique. Si l'Europe a importé en 2015, 20,5 M d'evp pleins du reste du monde, elle a aussi exporté 13,7 M d'evp.

La **dynamique de la conteneurisation** dans les ports européens a été générale depuis vingt ans. Le Range Nord a largement profité de cela avec entre 1996 et 2016, des trafics multipliés par trois. L'intégration communautaire et la nouvelle prospérité Est-européenne et russe ont profité aux ports de mer du Nord et moins à la Méditerranée affectée à partir de 2008 par des difficultés économiques. La dynamique portuaire est notable pour les hubs du Sud de l'Europe (Le Pirée, Valence, Sines) ou des ports alternatifs tels que Gdansk en Baltique et Luka Koper en Adriatique.

Ces vingt dernières années, l'Europe portuaire a poursuivi son expansion territoriale. Les grands projets du Range Nord (Port 2000 au Havre, Deurganckdok à Anvers, Maasvlakte 2 à Rotterdam, Altenverder à Hambourg) ont fortement augmenté les capacités portuaires. Sur la Tamise et à Wilhelmshaven, des sites nouveaux ont été construits. Les extensions ont aussi été nombreuses en Espagne. Ainsi, la conteneurisation a confirmé son rôle historique de relais de l'activité portuaire surtout quand l'industrie portuaire régresse notamment sous l'effet de la crise du raffinage et d'autres secteurs industriels (acier, aluminium, automobile).

L'économie portuaire a été dynamique ces dernières années, mais dans le tableau européen il reste une faiblesse dans le domaine de la **manutention**. Si Maersk, MSC et CMA CGM ont réussi à prendre des positions fortes dans ce secteur, dans le monde comme en Europe, le continent n'a pas réussi à faire émerger des grandes sociétés même si Eurogate possède des positions

majeures en Allemagne et en Italie. Les manutentionnaires PSA (Singapour), HPH (Hong Kong) et DPW (EAU) ont pris des positions fortes sur le continent et maintenant COSCO y développe son activité (Le Pirée, Zeebrugge, Savone, rachat de Noatum en Espagne).

Le maintien des industries mécaniques

La construction navale comme fourniture de l'industrie maritime du transport et de l'offshore pétrolier représente un secteur européen qui a très mal vécu la crise des années 70 / 80 et la concurrence asiatique. Entre la fin des années 90 et aujourd'hui, la **construction navale** européenne s'est encore réduite de moitié. La diversité productive d'hier a fait place à une hyper spécialisation dans les navires à passagers (ferries et navires de croisière) qui forme aujourd'hui les 4/5 de l'activité. La baisse de l'euro en 2014 a favorisé la compétitivité européenne au point de ramener des commandes de navires de charge.

Le carnet de commandes des chantiers allemands, finlandais, italiens et français représentait à l'été 2017, 72 navires de croisières (une industrie elle plutôt américaine) pour une valeur de 55 Mds € à partager entre constructeurs, motoristes et équipementiers. En termes d'emplois, la construction et la réparation navale représentent 90 000 emplois dans l'UE et en Norvège, ils étaient deux fois plus nombreux en 1990.

L'**offshore pétrolier et gazier** européen est un autre secteur important avec l'industrie des services¹ parapétroliers et de fourniture navale. La construction des navires dédiés et de certains éléments se situe essentiellement en Norvège ainsi qu'en Finlande et aux Pays-Bas. La fourniture industrielle et la flotte spécialisée avaient résisté à la crise de 2008 car le prix du pétrole était resté élevé, mais en 2014 son effondrement a plongé l'ensemble de l'offshore dans une période difficile qui ne s'achèvera qu'avec un prix du pétrole à un niveau permettant le retour des investissements d'exploration et d'exploitation en mer.

Les **énergies maritimes renouvelables**, nouvelle industrie offshore, sont nées timidement au Danemark en 1991, mais prennent de l'ampleur avec la transition énergétique mise à l'agenda des pays européens. En 2016, la capacité installée était de 12 631 MW aux trois quarts en mer du Nord et quelques champs en mer d'Irlande et en Baltique. D'ici 5 ans, 16 000 MW sont encore à installer soit 3 600 éoliennes posées, dont celles des parcs français. Dans les territoires portuaires, de nouvelles activités surgissent, certains bénéficient déjà des investissements des usines de fabrication à Bremerhaven, Emden, Cuxhaven, Hull, Montoir, Cherbourg. Certaines des usines seront dédiées à d'autres EMR, l'éolien flottant ou les hydroliennes.

¹ On peut évoquer d'autres industries de service importantes en Europe comme celle des câbliers, du remorquage et des travaux maritimes.

L'ensemble représente un relais d'activité pour les cités maritimes européennes qui bénéficient de cet apport bienvenu et relativement imprévu.

Les politiques européennes de la mer

La dynamique économique de l'Europe s'est accompagnée depuis plusieurs décennies d'une active politique publique communautaire visant à imposer des principes économiques et faire progresser diverses normes parfois par la force des événements. L'UE, le Parlement et la Commission sont non seulement des acteurs des politiques maritimes du continent dans une double dimension, la libéralisation des marchés et des services d'un côté, le progrès du respect de l'environnement face aux pollutions accidentelles et opérationnelles de l'autre.

Marché unique et principes libéraux

Les services de transports maritimes sont régulés par les libertés fondamentales issues du Traité de Rome (1957), à savoir la liberté d'établissement, celle de la libre prestation de services et de libre circulation des travailleurs, qui impactent respectivement l'immatriculation des navires, leur exploitation et le droit social des gens de mer. La fin des conférences maritimes concernant l'Europe en 2008 a été imposée dans le sens d'une libéralisation, non sans provoquer comme souvent une forme de consolidation de l'offre (fusion & acquisitions, alliances) qui peut s'avérer au final contraire aux intérêts au marché

Le **paquet portuaire** de décembre 1986 posait le principe de la libre prestation de service aux transports maritimes internationaux (hors cabotage) au sein de l'UE afin de contrer des distorsions de concurrence via l'usage de mesures protectionnistes ou d'accords abusifs. Le deuxième paquet de 1992, visait à libéraliser le cabotage national tout en maintenant certaines spécificités des États. Après plusieurs échecs au Parlement européen, la proposition relative au Règlement pour l'accès au marché des services portuaires² et à la transparence financière des ports a enfin été adoptée en janvier 2017³. L'objectif de ce Règlement est d'améliorer les performances portuaires (fluidifier le trafic, optimiser la connectivité terre-mer...), de favoriser la transparence financière dans l'utilisation des fonds publics, de moderniser les infrastructures tout en respectant les normes environnementales, de faciliter l'accès au marché des services portuaires et d'uniformiser l'organisation du travail dans les ports de l'UE.

²Le Règlement concerne les activités portuaires suivantes : soutage, installations de réception portuaires, remorquage, amarrage. La manutention, les services passagers et le pilotage sont également couverts, à l'exception du volet sur l'accès au marché. Le dragage, qui figurait dans la proposition initiale, est exclu de l'ensemble du texte, à l'exception d'une disposition relative à la transparence financière.

³Le pilotage, le dragage et la manutention portuaire ont été retirés du texte initial.

Le principe de libre marché européen va de pair avec le **cantonement des aides d'Etat**. L'article 107 du Traité fondamental de l'UE les proscrit afin de ne pas fausser la libre concurrence. Le principe est relativement simple, si les infrastructures peuvent profiter de financements publics au nom de l'intérêt général, les services relèvent des marchés et ne peuvent pas en bénéficier.

Pour autant le transport maritime peut déroger en partie à ce principe. La concurrence mondiale est relativement faussée par la pratique du dumping social, environnemental ou sécuritaire. Afin de palier à cette concurrence déloyale, la Commission européenne autorise le soutien public au secteur maritime si cette aide est conforme aux piliers du développement durable : économique, social, environnemental (*green shipping*, programme de formation professionnelle des marins, R&D...). En outre, le principe des délégations de services publics a été mis par la Commission à l'épreuve des marchés avec au final une réorganisation du marché du ferry en Méditerranée sous le coup des privatisations.

A contrario, l'Europe s'est engagée dans une forme volontariste de développement du transport maritime comme alternative au transport routier à la fin des années 90, conçue comme un moyen de désengorger les réseaux routiers. Sous le nom "**autoroutes de la mer**" le cabotage maritime sur base roulière a fait l'objet de diverses politiques d'aides. Une grande partie des projets de transport au sein de l'UE sont financés dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe (plan Juncker). L'inscription des autoroutes de la mer dans les Réseaux transeuropéens de Transports (RTE-T) ne restera que des gestes politiques sans effets pratiques⁴. Une révision du RTE-T doit se faire en 2023. La politique d'aide directe même limitée dans le temps pour un report modal vers le maritime des programmes Marco Polo I et II (2003-2013) semblait plus utile. Néanmoins, le bilan est négatif avec peu de projets pérennes. Un rapport de la Cour des comptes de l'UE de 2016 a établi l'inefficacité du programme⁵. La Cour pointe le risque de gaspillage en raison d'infrastructures et de superstructures dupliquées, non utilisées ou fortement sous-exploitées, un retour sur investissement faible en raison d'une insuffisance dans l'évaluation des besoins, de nombreux dépassements de coûts et des retards parfois en raison des lourdeurs administratives. Tout cela n'a pas empêché le développement d'un réseau amplifié de services, organisé par des armateurs désormais pan européens.

Une forme d'évidence conditionne une partie de la compétitivité des ports européens par une meilleure **efficacité administrative** et douanière via une simplification et une harmonisation des documents. La

⁴ Nonobstant des politiques de corridor utiles au développement de l'intermodalité à l'échelle du continent et des nouveaux membres.

⁵ D'après les 30 projets examinés et déjà achevés entre 2000 et 2013, un euro sur trois, (correspondant à 194 M€ pour 12 projets) a été dépensé de manière inefficace jusqu'à présent.

lourdeur administrative notamment douanière a été particulièrement dénoncée dans la perspective de développement du transport maritime intra européen. L'initiative de la "ceinture bleue"⁶, la création du "guichet unique" à l'échelle de l'UE, le "e-manifest"⁷, ainsi que l'opérateur économique agréé (OEA) sont autant d'exemples qui tendent vers un espace européen de transport maritime sans frontière et dématérialisé. À l'heure du *smart*, le transport maritime et les ports doivent d'être fluides.

Une politique maritime de l'UE: un impératif de respect de la sécurité, de l'environnement et du droit social

Le droit de l'UE en matière de sécurité, de sûreté, de protection de l'environnement et de droit social est issu en grande partie de transpositions du droit international de l'OMI et l'OIT créateurs de normes. À charge aux États membres de les faire respecter. Le contexte de l'OMI a longtemps été difficile avec le rôle d'États "frein", ceux des grandes flottes (dont quelques européennes) et des registres libres (là encore en partie européens). Dans cette perspective les accidents de pétroliers ont permis de changer les choses grâce à des choix unilatéraux d'abord des États-Unis après la catastrophe de l'*Exxon Valdez* (OPA 90) puis de l'UE après les naufrages de l'*Erika* puis du *Prestige*. Il a résulté une politique de sécurité maritime de grande ampleur avec les "**paquets Erika**".

Le paquet Erika I (2000) renforce le *Port State Control* dans le cadre du Mémorandum de Paris, ainsi que les contrôles envers les sociétés de classification, il impose la double coque pour les navires pétroliers et les navires transportant des matières dangereuses ou polluantes. Le paquet Erika II (2002), a permis la mise en place du système AIS (*Automatic Identification System*), la création d'un fonds d'indemnisation européen supplémentaire au FIPOL (Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures) pour les victimes de marée noire et la mise en place de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM)⁸. Le paquet Erika III (2005), renforce le contrôle des navires en escale, bannit les "navires sous-normes" des ports de l'UE, exerce un suivi des navires à longue distance (LRIT), développe des enquêtes après accidents et renforce les contrôles auprès des sociétés de classification. L'objectif de dissuader les navires "sous normes" de naviguer dans les eaux européennes du MOU, est atteint. Cependant, des divergences existent entre États membres en matière de contrôles, de sanctions, de critères de détention, d'où une distorsion de concurrence entre les ports européens.

⁶ Projet "Blue Belt" allège les formalités douanières pour les navires transportant de la marchandise européenne entre les ports européens.

⁷ E-manifest doit harmoniser les procédures et permettre de distinguer les marchandises communautaires ou non à bord d'un navire.

⁸ L'AESM a pour mission d'améliorer la sécurité et la sûreté maritime à travers la prévention, la détection et la réponse aux pollutions par son expertise technique et son assistance opérationnelle.

Durant cette dernière décennie, la question environnementale est passée des pollutions accidentelles aux **pollutions opérationnelles** (dégazage, peinture, déballastage, émissions). La première évidence a été la protection des milieux marins avec les perspectives catastrophiques du réchauffement climatique. Comme les États-Unis, l'UE a été pionnière en matière environnementale pour imposer aux navires l'adoption de normes restrictives pour les émissions de soufre des carburants maritimes. Géographiquement, il s'agit de l'imposition du *Sulphur Emissions Control Area (SECA)* pour la Manche, la mer du Nord et la mer Baltique et concernera à court terme la Méditerranée. La prochaine perspective serait la mise en place de zones NECA (*Nitrogen Emissions Control Area*) à partir de 2021 comme le souhaite le MEPC (Comité de protection du milieu marin) de l'OMI.

Pour s'adapter à cette nouvelle législation, les armateurs doivent changer de carburant (GNL, diesel, fioul désulfuré) ou poser des scrubbers (épurations de fumée). À l'horizon 2020 et sur l'ensemble des mers du globe, les émissions de soufre devraient être limitées à 0.5% hors zone SECA. Or les contrôles et les sanctions sont très disparates entre États membres de l'UE, la directive 2016/802/UE dispose que la sanction devra être "efficace, proportionnée et dissuasive (...)", libre aux États d'en fixer le seuil. Il en est de même pour les pollutions en mer (dégazage, déballastage...). Ce déficit d'harmonisation des contrôles et des sanctions au sein même des États membres tend à affaiblir la portée des normes.

Le **cadre social** en matière maritime n'a cessé lui aussi de s'étoffer ces dernières années avec la convention STCW (*Standards of Training, Certification and Watchkeeping*) relative à la formation des gens de mer ainsi que la Convention du travail maritime de l'OIT (MLC 2006) avec l'adoption d'un socle minimal de normes sociales. Bien que, 40% de la flotte mondiale appartiennent à des intérêts européens, 60% des gens de mer sont issus de pays tiers, payés sur la base du niveau de vie de leurs pays d'origine donc plus compétitifs que des marins européens. Cette compétition que certains qualifieraient de dumping social s'exerce aussi à l'intérieur de l'UE. Certaines dispositions de la MLC 2006, relatives au salaire, à l'effectif, à la sécurité sociale par exemple n'ont pas été transposées par certains États membres. Cette situation crée là encore une distorsion au sein même de l'Union. L'objectif à terme est d'aboutir à des dispositions sociales communes et nivelées vers le haut, tout en maintenant les emplois au sein de l'UE. Cette lourde tâche ne prendra sens que si une lutte est menée contre le dumping social à l'échelle mondiale.

Camille VALERO et Paul TOURET, ISEMAR