

Une politique maritime pour l'Europe ?

André Vigarié¹

Professeur honoraire des universités, de l'Académie de marine, administrateur de l'IFM

Pour ouvrir le débat, il n'est pas inutile de se demander : qu'est-ce qu'une politique maritime ? Et de répondre en première approximation : c'est la convergence d'actions, appuyées sur un corpus juridique (code de la marine, code des ports...) souvent issu de traditions, pour l'atteinte d'objectifs clairement définis, connus du plus grand nombre, et durables, et par des moyens d'interventions concertés. C'est le cas de la politique maritime de la France, de l'Angleterre, des Pays-Bas... et le choix de ces exemples n'est pas un fait du hasard : ce sont des pays de longues traditions nationales. Alors, peut-il y avoir une politique maritime communautaire en dehors de ces bases nationales et de tout ce que ces bases suggèrent, c'est-à-dire sans traditions collectives, sans culture maritime ancienne ?

La question prend sa pertinence si l'on rappelle que le traité de Rome n'a pas été conçu pour cela. Il est une construction continentale reposant sur quelques principes rigides pour créer un marché commun, reposant sur les libertés d'échanges les plus larges entre entreprises de toutes sortes, mais celles à caractère maritime ne sont pas comprises à l'origine. L'article 84 précise que c'est sur décision expresse du Conseil des Ministres que ce traité pourra leur être étendu. En 1976, la Commission envoie à ce Conseil une communication dans ce sens, et ce dernier prend une résolution de principe favorable. Cependant, il n'en résulte aucune intervention majeure. Il faut attendre le règlement 4655/86 accompagné de trois autres règlements complémentaires pour que les acheminements par mer soient effectivement pris en compte. 1986 : c'est tard ; deux décennies seulement se sont écoulées : c'est peu pour créer des traditions, bâtir une politique, et mesurer les conséquences des décisions prises.

Pourtant une telle politique paraît nécessaire. L'Union européenne (UE) est faite de 22 nations riveraines de mers et les trois autres, qui sont enclavées, ont aussi leurs besoins de commerce lointain ; et deux parmi ces trois ont des flottes marchandes. L'Europe, c'est le tiers des échanges mondiaux (plus de 2,3 milliards de tonnes de marchandises océaniques) et 2 milliards pour le seul cabotage intra-européen ; c'est plus de 100 millions de tjb de navires sous pavillons des nations du Vieux Continent, et 44 % de la flotte mondiale en propriété directe ou indirecte. Comment penser que cela n'entraîne pas d'énormes problèmes à régler et mille intérêts à défendre ?

Les autorités communautaires ont donc commencé à le faire ; et pour esquisser les tendances de leur action, on peut rechercher à travers les vingt années écoulées les

¹ Les réflexions et interrogations ci-dessous d'un *maritimiste* impénitent ont comme point de départ une causerie avec débat faite à la réunion de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) à Rennes le 25 janvier 2006.

orientations qui pourraient conduire à une politique maritime européenne, et éventuellement aux limites, voire aux interdits de cette dernière.

Les mesures prises à l'égard des marines communautaires

D'abord, la volonté de conforter les flottes des pays membres

Lorsque sont connus les quatre règlements de 1986, les marines européennes traversent une période difficile dans la concurrence mondiale : elles connaissent un recul, par fuite vers des pavillons extérieurs. C'est une tendance générale de *flagging off*.

D'où l'objectif de l'Union : éviter ou ralentir cette fuite. C'est ce à quoi vise le premier *Brussels package* qui autorise les États à accorder quelques aides aux armements. Il faut rappeler que l'article 92 § 3 du traité de Rome sur le plan général de l'économie interdit les aides directes des États, sauf dérogations particulières. De telles aides, mesurées, sont alors autorisées pour la relance des sociétés de navigation. Paradoxalement, ce fut très mal accueilli par les associations d'armateurs qui considèrent que la Commission « *outrepasse ses attributions* ». Ces armateurs, selon une vieille tradition, se disent citoyens du monde, pas seulement de la Communauté : ils ne souhaitent pas une pénétration dans leur domaine, d'autant que les autorités communautaires sont incapables de participer directement et de façon puissante aux financements. En 1991, le commissaire Van Miert reconnaît l'inefficacité des premières mesures concédées, la compétitivité des pavillons n'a pas été augmentée. Pourtant, le besoin en est reconnu. Le 13 mars 1996, dans une communication au Parlement, les commissaires Bangemann et Kinnoch montrent la nécessité de : « *to shape a European maritime future* » à partir des principes antérieurs d'aides aux armements, cadre dans lequel peut s'inscrire une politique plus large de développement. Mais seuls les États doivent en avoir la volonté et les moyens : les autorités communautaires n'ont ni le droit ni les moyens d'investir à un niveau suffisant. Le 30 octobre 2003, Bruxelles reconduit cette autorisation d'aides contrôlées, sur des bases identiques pour tous les membres du Marché commun « dans le respect des normes de main d'œuvre et de l'environnement » ; sont accordés la liberté de choix de la taxation au tonnage², des allègements des impôts sur la main d'œuvre, des aides à la formation, le tout sur renonciation partielle au *flagging off*. On peut douter de l'efficacité réelle de telles mesures.

C'est dans ce contexte que, le 3 mars 1989, est proposée la création du pavillon Euros. Dans la pratique, c'est la proposition faite aux membres de l'Union européenne (UE) d'ouvrir un registre d'immatriculation vers lequel les États transféreraient une part de leurs navires, avec la possibilité de garder leur pavillon d'origine à côté du nouveau ; ils bénéficieraient de quelques libertés supplémentaires d'attribution d'aides, d'assouplissement dans la composition des équipages pour en baisser le coût. La Commission envisage par cette nouvelle création de gagner de meilleures conditions générales d'emploi, d'aider à la balance des paiements, d'avoir de meilleurs moyens de défense extérieure. On sait que cette expérience a été un échec : les gouvernements n'ont pas appuyé³ et les armateurs n'y ont pas trouvé d'avantages substantiels. Or, de toute façon, toute décision repose sur eux.

² C'est une des modalités spécifiques de la fiscalité nationale sur les navires dont le choix est laissé aux armateurs.

³ L'harmonisation européenne visée par la Commission était une sorte de moyenne des pavillons nationaux. Elle ne satisfaisait ni les États maritimes : Grèce, Royaume-Uni et pays scandinaves qui ne voulaient pas voir leurs atouts de compétitivité réduits, ni les patries des droits acquis qui n'aspiraient qu'à un alignement des autres États membres sur les avancées de leur droit social. NDR

Cette première orientation de politique à l'égard des flottes paraît bien limitée, et n'a pas réellement eu d'effet sur le volume, la composition des marines marchandes des participants : quels types de navires, quels modes de fonctionnement, quels frais d'équipages, quelles orientations de lignes... ? Ce n'est pas de son ressort ; elle n'avait pas d'autres moyens que de demander aux États de verser les aides difficilement concédées par elle. Mais elle a cherché de façon positive à harmoniser les règles sociales et fiscales pour égaliser les concurrences entre les armements et mutualiser les moyens. Son niveau d'intervention est aussi de défendre les intérêts dont elle a la charge, par l'application des principes du traité de Rome, par la lutte contre les pratiques déloyales, ce qui a motivé par exemple le règlement 4057/86 contre des armateurs tiers de lignes internationales qui ont été pénalisés. Dans ce même domaine de l'égalisation des charges et des chances sur le plan international, elle a été nettement hostile à la règle des 40 - 40 - 20 qui était une mesure de défense des pays de l'Afrique de l'ouest avec lesquels certains pays européens avaient d'importantes relations commerciales.

Une position hostile aux conférences de lignes

Dans son règlement 4056/86, la Commission de Bruxelles donne elle-même sa définition de « conférences de lignes » : elles sont « ... *des groupes de compagnies de navigation assurant des services internationaux pour le transport des marchandises... et ayant convenu d'exiger des taux de fret uniformes et d'autres conditions de transport concertées pour la fourniture de services réguliers* ». Ces conditions et tarifs concertés sont contraires à la liberté des transactions prévue par le traité de 1957, contraires aussi au libre choix des chargeurs. Par le règlement ci-dessus indiqué, la Commission a accordé un régime de dérogation dit « exception de catégorie », établi pour les lignes de l'Atlantique nord, essentiel pour le commerce américain de l'Europe ; ces lignes se sont regroupées dans le *TransAtlantic Agreement* (TAA), autour duquel, pendant près de vingt années, se sont multipliés les discussions et les conflits larvés. Dans le projet du Livre blanc divulgué le 13 octobre 2004, la direction générale de la concurrence (DG IV) remet en cause le règlement de 1986 ; il est reproché au TAA des inégalités de positions entre ses membres, des manœuvres pour relever les frets, des accords de fixation des prix de transports terrestres car les coûts de jonctions initiales et terminales sont intégrés dans les forfaits d'acheminement. La révision du régime d'exception de catégorie est décidée.

Par sa résolution du 1^{er} décembre 2005, le Parlement de Strasbourg, de façon claire et nuancée, exprime un peu sèchement sa position générale : cette révision du statut des conférences doit être faite dans l'esprit de garder une marine européenne viable et compétitive pour les transports dont a besoin l'Union, et compte tenu de la compétitivité internationale, dont celle des flottes asiatiques ; mais il faut supprimer tous accords de lignes aux effets désorganisateur du marché : les conférences ne doivent avoir qu'un rôle de gestion, à contrôler certes, et ce, en accord avec les règles de libre concurrence et sans fixation arbitraire des frets. Sur ce dernier point, la DG IV est vigilante : elle multiplie de lourdes amendes contre les compagnies de navigation qui ne respectent pas les règles libérales du marché, y compris à l'encontre des armements extérieurs aux pavillons de l'UE.

Cette position n'est pas sans risques, ce qui explique la position nuancée du Parlement : il existe beaucoup de conférences dans la desserte de l'Europe, autres que celles de l'Atlantique nord, dont certaines n'ont guère de raison de se plier aux règles communautaires. Allait-on mettre en cause l'intégralité des liaisons transocéaniques du Vieux Monde ? D'autre part, l'attitude prise à l'égard du TAA évoque le problème des consortiums de lignes : ce sont des associations d'armements constituées pour pratiquer un service de

transport délimité. Y a-t-il tant de différences avec les conférences ? La Commission y veille : elle leur accorde une exception de catégorie contrôlée, à condition que le service commun ainsi autorisé ne dépasse pas 30 % du trafic total existant sur la ligne de navigation pratiquée : l'objectif demeure de refuser toute position dominante, que rejette toujours le Marché commun.

Ainsi, la Commission a pris des attitudes d'opposition à l'égard des armements au long cours, au nom des principes mis en avant dans le traité de Rome, au nom d'une conception de la liberté communautaire qui n'est sans doute pas la même que celle pratiquée de long temps par les milieux de la navigation. Cette différence de sensibilité est un des points qui montrent les difficultés d'élaboration d'une politique communautaire de la mer.

De la même façon, le cabotage est mis en liberté non sans quelque surveillance

Le cabotage maritime⁴ est un aspect essentiel de la circulation interne dans la Communauté et la DG VII (transports) ne pouvait manquer de s'y intéresser. Mais c'est aussi un domaine auquel tient avec force chacun des États pour ses dessertes littorales, la survie de ses ports petits ou moyens, et surtout ses liaisons insulaires ; dans de nombreux cas, les cabotages nationaux ont été navigation réservée, fermée aux autres marines. Le rapport Kearney de 1981 a clairement montré l'importance du *Short Sea Shipping* (SSS) au même titre que la route ou le rail pour la vie quotidienne de l'Union; et il faut constater que bien des mesures prises l'ont été corrélativement aux problèmes de la circulation terrestre. Le cabotage international a été le premier libéralisé et ouvert à tous les pavillons européens, sous réserve de contrôles douaniers et de mesures portuaires locales. Le règlement 3577/92 supprime les navigations réservées. Puis à partir de 1992, les ports sont intégrés dans des programmes de transports combinés (PACT) avec la circulation routière, l'arrière-pensée principale étant de soulager cette dernière. Les programmes Marco Polo, créés en 2001, lancent des appels pour faciliter cette coordination. La communication au Parlement (com (95) 317 final) est la véritable base de principe d'une politique du SSS élaborée en accord avec les principes du traité. L'ensemble est repris dans le projet de Livre blanc de 2001 sous le titre « la politique européenne à l'horizon 2010 : l'heure des choix ». La navigation dans les mers bordières est libre pour tous les pavillons de la communauté, sauf que demeure le règlement 75/98 qui maintient quelques restrictions pour des raisons douanières : des contraintes demeurent pour éviter que des marchandises d'origine extérieure n'entrent en fraude dans le Marché commun. Le vrai problème est que le transfert systématique des marchandises communautaires des transports terrestres vers le navire ou inversement se heurte toujours à trop de réticences et d'habitudes. Le difficile lancement des autoroutes maritimes le montre clairement.

Que penser de ces mesures prises par les autorités communautaires à l'égard des marines marchandes ?

D'abord, Commission, Conseil, Parlement ne sont pas des acteurs directs : ils ne créent pas de flottes portant leur propre marque, ils ne financent pas de navires, ils ne courent pas de risques propres dans la compétition internationale, à l'inverse des acteurs maritimes des nations traditionnelles, lesquelles sont beaucoup plus proches des armateurs et de leurs besoins. Quand les autorités communautaires accordent des aides ou des libertés en liaisons avec le traité de 1957, les responsabilités et les charges demeurent du ressort des États : ce

⁴ La Commission a appliqué cette notion de cabotage à certaines formes de transport terrestre.

sont eux qui sont en contact direct avec les entreprises d'armement ; c'est leur politique propre de la mer qui est en cause.

Il apparaît alors que ces autorités communautaires ont un rôle incitateur dans le sens du développement, ou restrictif face aux pratiques non conformes aux règles du traité. La volonté reste positive puisque l'essor de tous est recherché, mais aussi éventuellement, elle dérange afin de remettre tous les mécanismes de fonctionnement dans l'ordre de ce traité en principe accepté par tous. Ce n'est facile ni à concevoir, ni à pratiquer.

L'Union européenne et les ports

Les mesures communautaires ont eu des effets indirects sur les ports bien avant 1986

C'est-à-dire avant les quatre règlements d'adaptation de la politique commune dans le domaine maritime. Il n'était pas possible de gérer la vie du territoire européen sans conséquence pour les villes littorales, ce territoire étant leur arrière-pays. Toutes mesures relatives aux transports routiers, ferroviaires et fluviaux touchent leurs importations ou exportations. Les magistrales ou corridors transcontinentaux, et il y eut plusieurs plans officiels à leur sujet, vont nécessairement d'un grand port du nord vers un autre méditerranéen. Le programme d'Essen en multiplie les exemples.

Puis les ports ont été, en tant que tels, intégrés dans les schémas de circulation intérieure. La décision 1692/96/CE fixe la date de 2000 pour l'achèvement de cette intégration dans le RTTE (réseau de transport transeuropéen). Le PACT ci-dessus évoqué a le même objectif. La volonté de la DG VII demeure l'allègement des surcharges routières.

Le renforcement des réseaux terrestres et la constitution des axes majeurs de circulation ne sont sans doute pas sans effets discriminatoires du point de vue des problèmes portuaires. Les grandes voies du passé, et les flux qu'elles ont fixés sont souvent issus de l'Histoire, et marqués par les incitations de la géographie. Leur reprise souvent inévitable dans les aménagements modernes soutient certaines villes littorales et en défavorise d'autres. Dans la période 1970 - 1990, on a évoqué « l'heure du Rhin » pour désigner le regroupement des facilités nées des corridors de fret et des courants divers sur la « Lotharingie industrielle » et par conséquent sur les ports du delta, en particulier aux dépens de ports français et allemands.

À partir de 1986, les mesures prises sont plus spécifiquement maritimes. Le Parlement demande à la Commission de travailler dans deux directions : « celle d'une vraie politique des ports », associant les préoccupations de la terre à celles de la mer, puis celle d'une réflexion sur la planification concertée des infrastructures, afin que chaque région littorale puisse se développer sans discrimination. Il existe en effet des rivalités internes à l'UE, coûteuses pour la collectivité, si des bassins et des quais semblables sont mis en place en des lieux voisins. Une répartition optimale est à rechercher. À travers cette demande, se profile le délicat problème : y a-t-il des sites littoraux préférentiels pour les intérêts européens ? Et dans quels pays ? Les ports sont dès lors au centre des préoccupations de la Commission de Bruxelles. Plusieurs directives annoncent le Livre vert sur les Ports (com (91) 6178 final), qui affirme clairement le rôle de ces ports dans la vie de la Communauté⁵ et qui pose les questions du financement des infrastructures et de l'organisation des accès au marché des transports par mer. Ce n'est encore qu'un début de réflexion. Enfin le Livre blanc d'août 2001 intègre ces ports et leur fonctionnement dans le vaste complexe des réseaux fonctionnels européens. Mais

⁵ Rappelons qu'il a fallu 29 ans après la signature du traité pour que ce soit effectivement reconnu.

la prise en compte des questions portuaires dans une optique libérale rigide conduit à une situation de conflit qui était devenue latente.

La crise bruxelloise de la libération des services dans les ports

Crise, car la Commission rencontre une opposition pratiquement unanime : du Parlement, de tous les acteurs portuaires, même de plusieurs gouvernements ; la main d'œuvre des quais déclenche en janvier 2006 la première grève totalement communautaire avec assaut du Parlement de Strasbourg contre la position rigoriste des commissaires de Bruxelles et de leur présidente, Madame Loyola de Palacio, et contre leur volonté d'appliquer tous les principes libéraux du Traité. Selon eux, toute activité qui n'est pas régaliennne (selon une délimitation qui n'est pas toujours aisée à établir) est considérée comme commerciale et relève des conditions de ce traité⁶. Les oppositions ont commencé dès le projet du Livre vert de 1997.

Il est possible de regrouper les aspects de ce conflit autour de quatre thèmes principaux.

La libéralisation des services de port : pilotage, remorquage, lamanage... Toutes ces catégories sont assimilées à des fonctions commerciales et soumises aux règles de liberté d'établissement, de fonctionnement, de concurrence et au refus de position dominante. En cas de nouvelles créations d'entreprises, il y a obligation de libres appels d'offres et d'octroi de licence de fonctionnement en libre compétition. Or, certains de ces services, en France par exemple, sont assujettis à des obligations d'État (pour le pilotage : concours d'accès pour certaines catégories d'officiers, diverses obligations de services pour raisons de sécurité des hommes, des navires et des ports...). Ce fut l'occasion d'une vive opposition, et la France obtient une dérogation pour les pilotes, mais non pour les autres services ; d'où le conflit qui eut lieu au Havre pour l'acceptation d'une nouvelle société de remorquage. Sur un plan plus général, c'est la notion de service public « à la française »⁷ qui a été mise en cause. Il est apparu difficile de la concilier avec la liberté totale accordée aux entreprises.

La libéralisation d'utilisation de la main d'œuvre, en particulier des dockers, a conduit à l'opposition ouverte. C'est un domaine complexe. Cette main d'œuvre est fortement syndicalisée y compris sur un plan international, et appuyée sur des traditions de travail et de fonctionnement si consolidées par le temps qu'elles sont devenues structurelles et sont facilement en contradiction avec des dispositions de jurisprudence communautaire. La Cour de Justice en 1995 affirme totalement le libre choix de leur personnel par les entreprises. Leur imposer une autre disposition est contraire à « leur liberté d'importation et d'exportation ». Cela heurte des usages locaux, par exemple ceux concernant le travail des dockers. Est très vite soulevée la question de l'auto-assistance, c'est-à-dire de l'utilisation d'un personnel autre que pris parmi ces derniers pour charger et décharger les cargaisons, par exemple un personnel pris dans les équipages des navires. Le rejet par les ouvriers des quais d'une telle

⁶ - Ces conditions seraient imposées dans tous les ports dont le trafic est supérieur à 1,5 Mt pour les marchandises et 250 000 passagers.

⁷ La notion de service public « à la française » se confond historiquement avec celle de monopole public. Quand un service public est considéré comme « politiquement » nécessaire, il peut être sujet à deux dispositions contraignantes d'ordre public. D'une part, l'obligation de service public autorise toute entreprise à assurer le service en pleine concurrence dans le cadre d'obligations fixées par la collectivité. Elle ne donne lieu à aucune compensation. D'autre part, la délégation de service public est accordée à un monopole pendant une durée déterminée après un appel à concurrence sur un cahier des charges établi par l'autorité publique (exemple concession portuaire). Elle peut donner lieu à compensation en cas de déséquilibre. La desserte de la Corse est un cas à part. NDR

disposition a été brutal et immédiat, mais ce rejet est appuyé par les entreprises patronales de manutention (par l'UNIM⁸) et autres fédérations nationales d'entreprises par crainte de mauvaise qualité du travail, d'insécurité et d'accidents à la marchandise, la main d'œuvre des quais étant spécialement formée pour le bon ordonnancement des opérations. À ces aspects de conflit que l'on retrouve dans tous les ports, s'ajoute spécialement en France la question des portiqueurs conducteurs de ces énormes engins des terminaux spécialisés⁹, qui a exigé deux ans de négociations et quelques retards dans la mise en place d'équipements nouveaux.

Puis c'est le problème de la tarification des droits et péages portuaires. La Commission part du principe que l'utilisateur ne doit avoir à payer qu'à juste proportion des services utilisés. C'est une position faussement simple. Les infrastructures d'un port sont des équipements de longue durée, certains quais ou écluses ont cinquante ans, voire cent ans d'existence. Si ces installations sont anciennes, peut-être ont-elles été payées par des usagers anciens ou par les États qui auraient droit de récupérer des investissements passés. Si de telles infrastructures sont nouvelles, et il y en a beaucoup dans ce cas, comment déterminer ce qu'il faut verser aujourd'hui, si l'on ne sait la durée d'usage pour l'avenir, car les technologies changent et se périment ?

D'autre part, l'adaptation stricte du droit à payer à l'usage qui est fait interdit certaines politiques qui se sont révélées utiles, voire nécessaires, dans un passé proche : dans les années 1970 - 1980 en France, ce sont les perceptions faites sur les transports pétroliers qui ont permis aux ports de financer leurs plans de modernisation et de mise en état de réception pour d'autres trafics¹⁰ : un tel comportement devient interdit par la Commission.

Enfin reste le délicat problème du libre droit d'établissement des entreprises. On sait que la manutention des marchandises qui a pris une ampleur considérable, exige aujourd'hui la constitution de vastes terminaux très dispendieux en matériels de superstructures, indispensables dans la compétition océanique. Ce libre droit d'établissement est encadré par quelques règles rigides :

- pour tout nouveau terminal, il doit y avoir appel d'offres avec en théorie au moins deux candidats auxquels sont soumis des contrats de concessions répartissant les charges entre les offrants et l'administration portuaire ;
- des aides financières extérieures sont possibles, mais contrôlées par la Commission pour maintenir l'égalité de concurrence ;
- la durée de concession va de 10 à 36 ans selon l'ampleur des crédits investis en superstructures ;
- des contraintes sérieuses d'environnement sont imposées ;
- l'attribution des terrains concédés et la vente des services de manutention doivent se faire aux prix du marché.

Or, les appels d'offres ci-dessus évoqués sont ouverts à toutes les entreprises, y compris à celles issues des pays qui ne font pas partie de l'UE. Cette dernière disposition a soulevé des inquiétudes : deux sociétés asiatiques, Hutchison Port de Hongkong, et Port of Singapore Authority (PSA), ont profité de cette dernière disposition ; actuellement elles contrôlent les deux tiers de la manutention des conteneurs de l'Europe du nord-ouest¹¹ et disposent ainsi de moyens, partiels certes, d'influencer les lignes régulières dont on a besoin

⁸ Union nationale des industries de la manutention. NDR

⁹ Qui dans la plupart des grands ports français restent à ce jour du personnel du port et non du personnel des entreprises de manutention alors que ce sont celles-ci qui les emploient. NDR

¹⁰ En d'autres termes, la marchandise dite captive paye pour la marchandise volatile jusqu'à ce qu'elle-même s'échappe : à Bordeaux, les raffineries ont ainsi disparu. NDR

¹¹ À l'ouest du méridien d'Amsterdam, Angleterre du sud comprise.

pour le commerce extérieur de l'Union ; leur puissance est telle qu'elle peut aller jusqu'à la propriété des ports eux-mêmes. La France a été sensibilisée à cet aspect des problèmes pour ses deux grandes extensions de Port 2000 (Le Havre) et de 2 X L (Fos) et a dû trouver des solutions conformes en même temps à son indépendance et aux exigences de la Commission.

La politique de libéralisation des services portuaires a donc provoqué des difficultés et des oppositions multiples, et cela, jusqu'au sein même des instances communautaires puisque le Parlement l'a rejetée partiellement ou totalement au moins deux fois. Le dernier de ces rejets est venu par la commission des transports de ce Parlement, sous l'influence de son président M. Jarzenowski. La grève brutale des dockers à Strasbourg (janvier 2006) a, de ce fait, été prématurée et inutile. Elle reste significative. Lors des journées d'étude de l'Institut européen du droit maritime, qui fait autorité en la matière, les juristes correspondants ont proposé 276 amendements à cette future directive sur les ports plusieurs fois repoussée. Mais du point de vue de la question traitée ici -- une politique maritime pour la Communauté -- ce qui transparaît est le problème de compatibilité ou de délimitation entre les conceptions libérales de la Commission de Bruxelles et l'autre culture libérale multiséculaire des communautés portuaires qui sont dans la tradition large de la liberté du commerce océanique. Dans cette opposition des deux tendances, de quel poids est celle des acteurs des ports ? Il est lourd : l'Union européenne, c'est 1 116 ports de commerce dont 324 ont un trafic de plus d'un million de tonnes ; et au total, a-t-on dit ci-dessus, c'est 2,5 milliards de tonnes de marchandises en commerce international.

L'Union européenne et les droits de la mer

Le droit maritime et le droit de la mer ont connu une forte évolution en particulier après la convention de Montego Bay de 1982. À la même date, l'Organisation maritime internationale (OMI) reçoit sa structure finale, sur la base d'un groupement de nations océaniques. Elle est reconnue comme l'organe d'orientation et de contrôle des conditions de navigation sur les océans. L'Union européenne veut en faire partie pour y défendre ses membres et orienter le droit, ce droit qui continue de se faire ; elle veut être partie prenante à toutes les conventions de l'ONU sur la mer : POLMAR (1962), SOLAS (1974), MARPOL (1978)... En 1998, elle participe à la Convention sur le droit de la mer. Elle intervient dans tous les domaines qui peuvent intéresser ses flottes et ses ports. Elle est particulièrement sensibilisée à cause de la densité de la circulation dans ses marges atlantiques et dans ses mers bordières et à cause de la fréquence des accidents graves qui s'y produisent (*Amoco Cadix, Erika, Prestige...*). La Commission est donc intervenue dans les domaines majeurs de la sûreté et de la sécurité maritime.

Droit de la sécurité maritime

Il s'agit de l'ensemble des décisions susceptibles d'assurer la sauvegarde de la vie en mer, la prévention des accidents et des naufrages.

Cela commence par les mesures garantissant la qualité des équipages, mesures auxquelles les pavillons européens sont tenus de se conformer : telle la Convention STCW de 1978 sur la formation pour la veille en passerelle ; et encore les règles de l'Organisation internationale du travail (OIT) en particulier à l'égard des marins étrangers embarqués, car l'un des problèmes majeurs est celui du coût de ces équipages comme élément de concurrence entre les armements mondiaux.

Puis c'est la vérification de la qualité des navires : celle-ci est réglementairement contrôlée aux escales par les États du port. L'application du mémorandum de Paris de 1982

détermine la fréquence et la nature des inspections dont la Commission a fixé le nombre. Les résultats sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne. Une liste noire des bateaux douteux est établie chaque année, et l'entrée de ces navires a été récemment interdite dans les ports de l'UE. Le code ISM (*International Safety Management*) a été imposé en 1995 : il détermine les conditions de surveillance des qualités techniques et a été étendu aux *ferries*. La directive 2002/59 établit les moyens d'un suivi des navires dans les eaux européennes par la création d'un système de surveillance, d'identification automatique à distance et de transmission des renseignements entre services maritimes européens, le tout sous le nom de « trafic 2000 ».

Enfin, à la suite de naufrages générateurs de marées noires, et sous l'impulsion fréquente de la France, ont été imposés les « paquets *Erika I* et *II* ». Ils introduisent d'importantes modifications dans les flottes et les ports : renforcement des contrôles, mise en surveillance des sociétés de classification qui délivrent aux navires les autorisations et fixent les conditions pour naviguer, interdiction dans les eaux européennes des navires-citernes à simple coque, établissement de la base de données *Equasis* contenant la description des caractéristiques nautiques des navires.

La principale innovation est la création de l'Agence européenne de sécurité maritime (2003). Celle-ci a pris un rôle directeur dans les décisions ci-dessus évoquées contre la pollution et les risques de mer. Elle assiste la Commission dans le domaine de la législation et l'établissement des directives relatives à la sécurité. Elle assiste les États pour l'harmonisation des mesures et le contrôle de la qualité des navires, l'établissement des zones de refuge, etc. Avec son appui le « paquet *Erika III* » est en cours d'élaboration, qui reprendra l'obligation des navires à double coque, la détermination des ports ou aires de refuge pour les navires en risque grave d'avaries, etc.

La Commission a beaucoup fait pour imposer l'ensemble de ces mesures. C'est à propos de leur application qu'a été invoquée la possibilité de créer une flotte européenne de garde-côtes à l'image de l'*US Coast Guard*. Ce fut rapidement rejeté. Chaque nation maritime veut garder la totalité de ses prérogatives dès l'instant où l'on touche à ce qui peut se rapprocher des forces navales¹². C'est le deuxième échec caractéristique pour l'UE dans le domaine de la constitution d'une flotte commune, avec celui du pavillon Euros. Là encore, malgré les très bons résultats dans le domaine de la sûreté de la navigation dans les mers du Vieux Monde, cet échec est significatif des limites qu'une politique maritime communautaire ne pourrait pas transgresser. Pourtant, le domaine militaire demanderait réflexion sur le plan d'une politique européenne concertée, la sécurité du ravitaillement de l'Europe, en sources d'énergie par exemple, et des routes maritimes correspondantes, sont des problèmes communs¹³.

La Commission et les mesures de sécurité maritime

Il s'agit dans ce cas de faire face à tout accident ou difficulté résultant d'actions hostiles ou dangereuses, en particulier issues du terrorisme ; les États-Unis en ont pris

¹² Les raisons de cet échec sont liées avant tout aux traditions des différents pays européens en matière de surveillance côtière et de sauvetage en mer dont beaucoup ne s'accrochent pas d'un concept américain plus que bicentenaire, dépassé aujourd'hui quand on considère notamment le coût/efficacité des *US Coast Guards*.

¹³ Ces problèmes sont en fait résolus hors de la compétence des instances propres à l'UE, au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Le dispositif Euromarfor en Méditerranée orientale répond à l'objectif commun de sûreté des voies de communication, mais n'est pas sous contrôle de l'UE. NDR

l'initiative après l'attentat du 11 septembre 2001, leur objectif étant de faire que tous ports exportant vers leur territoire offrent autant d'assurance que les leurs propres. Comme le commerce avec l'Amérique est une donnée d'importance universelle, les décisions prises ont été de fait imposées.

Ce fut d'abord la *Container Security Initiative* (CSI) qui exige de connaître avant leur départ d'Europe, les marchandises contenues dans chaque conteneur (par scanners, par envoi préalable de listings...). Des fonctionnaires américains des douanes, envoyés dans les ports du Vieux Monde, contrôlent ces exigences, non sans inconvénient commercial. Des ports ont accepté individuellement ces mesures inhabituelles pour conserver les trafics et parfois pour supplanter leurs concurrents. Ce fut l'origine d'un conflit en 1997 dans lequel la commissaire de Palacio a déclaré ces mesures contraires au traité de Rome : l'égalité entre partenaires maritimes n'était pas respectée ; il n'y avait pas de réciprocité entre Washington et Bruxelles. Puis elle se retourne vers les États européens dont les ports avaient accepté la CSI, comme ne respectant pas l'article 10 du Traité de Rome. Ils n'ont pas « *l'initiative des mesures allant à l'encontre des objectifs ... du traité* ». Ils sont mis en demeure de revenir à l'égalité devant les règles communes. Le 18 mars 2003, le Conseil des ministres des transports, afin de revenir à une situation plus traditionnelle entre partenaires commerciaux, donne mandat à la Commission de négocier une solution avec les Etats-Unis. De fait, les dispositions de la CSI ont été maintenues. Mais du point de vue de l'élaboration d'une éventuelle politique maritime pour l'Europe, l'incident garde son sens : quant au degré de liberté de choix, quant à l'autorité de la Commission, etc.

Puis ce fut le code *International Ships and Ports Security* (ISPS) de l'OMI, complexe série de décisions applicables au niveau des navires et des ports. La Commission, de son propre point de vue, a repris l'application de telles mesures de sûreté par la directive du 10 février 2004 qui est même un peu plus exigeante que le code ISPS. Les services fédéraux ont surimposé à ce code international le *Custom Partnership Against Terrorism* (CPAT) qui implique des ententes directes entre entreprises étrangères dans 361 ports dans le monde et douanes américaines¹⁴. Les navires entrant dans les eaux américaines sont sévèrement contrôlés individuellement par les *US Coast Guards*. La sévérité imposée, à propos par exemple de la surveillance des équipages dès l'entrée dans les eaux des États-Unis, est mal appréciée. Ces mesures ont été acceptées par l'UE parce que, puissant partenaire des États-Unis, elle ne pouvait risquer de compromettre des intérêts économiques.

À travers ces diverses dispositions qui se surajoutent à celles du droit maritime et du droit de la mer, la Commission a montré sa volonté, souvent sourcilleuse, d'intervenir dans le commerce extérieur et le déroulement assuré des services offerts par ses flottes et par ses ports, la ligne de conduite étant toujours de garantir la liberté et l'égalité des entreprises, selon le traité de 1957.

La défense de l'environnement maritime du littoral

La protection de la mer est un domaine dont on a perçu ci-dessus l'importance, par exemple à propos des marées noires. Elle est devenue source d'une abondante réglementation internationale à laquelle l'UE a adhéré, au moins quant aux principes : convention de Londres (1954), de Genève (1978), de Stockholm (1972), et protocoles régionaux divers qui ont suivi. La Banque européenne d'investissement est plusieurs fois intervenue, ce qui est preuve de

¹⁴ Ce dispositif est un exemple concret d'application pratique de la frontière virtuelle (*virtual border*) telle qu'elle a été définie dans le cadre des accords du Touquet de 1999 entre la France et le Royaume-Uni pour assurer la sûreté des liaisons transmanche entre les deux pays. NDR

participation active. Les instances communautaires ont souvent réagi devant les naufrages et les marées noires menaçant les littoraux : les événements de *l'Erika* et du *Prestige* sont connus. À cette attitude de sauvegarde, il faut rattacher la politique scientifique des pêches avec les multiples mesures à partir de 1983 qui ont provoqué bien des remises en causes de la part des États. C'est un domaine significatif des difficultés d'élaboration d'un politique commune de la mer, même dans ce cas qui demeure sectoriel.

La Commission a pris plusieurs décisions relativement à la conservation des milieux littoraux, qui ne sont pas sans conséquence du point de vue des évolutions des ports : directive oiseaux, Natura 2000, règles sur les zones de protection spéciale (ZPS), etc. Celles-ci sont toujours mises en avant quand sont présentés les plans d'expansion des installations portuaires. Il est exigé des compensations importantes lors de grande consommation d'espaces humides, sous peine de refus d'autorisation ou de participation financière. Le vaste programme de Port 2000 au Havre a connu, dans une conjoncture cependant d'urgente compétition, de longs retards et s'est vu imposer des obligations compensatoires de reconstitutions de milieux « naturels » : telle cette île artificielle en estuaire pour la nidification et l'alimentation des espèces migratrices ; il en est de même pour l'extension de Donges-Est à Nantes : cession de 1 617 hectares de zones humides dans lesquelles « ...des préoccupations sociales et économiques ne sauraient être prises en compte ». Des chenaux de navigation, dont le propre est d'être dragués, sont classés en ZPS. On a parlé d'un « autoritarisme environnemental » s'opposant à une véritable politique d'expansion maritime et portuaire. La directive « déchet » (décembre 2002) qui oblige les navires à déposer leurs eaux usées et rebuts d'hydrocarbures dans les ports fait partie, de façon positive, de cette attitude qui rejoint les efforts de conservation de la nature et de développement durable ; mais l'équilibre est difficile entre cette protection des milieux côtiers et les exigences des transports par mer, même si ces derniers sont les moins polluants. C'est un aspect des relations entre la vie portuaire et les exigences de Bruxelles qui n'est pas à négliger, dans le contexte global des désaccords qui peuvent surgir quand les autorités communautaires veulent gérer la mer, et avec elle, la vie économique qui résulte de l'usage qui en est fait.

Une difficile conciliation des aspirations nationales diverses

Des oppositions nées de décisions communautaires et de leurs difficiles conditions d'application à l'échelon national ont déjà été signalées ci-dessus ; elles sont des faits à retenir si l'on débat de la possibilité et des caractères d'une politique maritime de l'Europe. L'autorité conférée aux organes exécutifs de l'UE repose sur les articles 4, 5 et 6 du Traité : ils impliquent la recherche d'un équilibre entre la capacité de décision et d'action des organes communautaires d'une part, et de ce qui relève des États d'autre part, quitte à introduire le principe de subsidiarité. Par leur adhésion à ce traité, ces derniers acceptent dans les domaines définis – et la mer en est devenue tardivement un – une grande part de supranationalité. Cela a demandé un temps d'adaptation¹⁵ parce que l'organisation économique chez les co-participants, issue du passé, ne se prêtait pas toujours spontanément à une application libérale générale et coordonnée. Cette acceptation n'implique pas la renonciation à des positions de divergences. Ces dernières sont multiples dans le domaine de la vie océanique, dans laquelle chaque État membre a sa personnalité et ses traditions, et par conséquent, ses raisons de différences. À titre d'exemple, le cas français est significatif.

¹⁵ - La révolution des zones industrielles portuaires (ZIP) entre 1959 et 1975 l'a montré. La Cour de Justice est plusieurs fois intervenue pour faire appliquer des directives, face à des décisions opposées des Gouvernements.

On ne peut ici qu'esquisser certaines difficultés face aux mesures d'harmonisation européenne dans le domaine de la mer.

Il en demeure *dans le domaine des ports*. Une définition légale de la notion de port fait défaut. Il a fallu d'abord supprimer les imprécisions de vocabulaire et préciser les concepts juridiques¹⁶. On n'a pas dès l'origine attribué le même sens au mot « port » : il peut désigner les infrastructures, les superstructures, l'administration portuaire, les acteurs du trafic, les terminaux, la ville adjointe à laquelle on a donné le même nom. La libéralisation des ports touche sans doute tous ces éléments regroupés sous le même mot, mais elle les touche différemment. C'est le point de départ d'une mauvaise délimitation de ce qui est commercial, et relève des interventions de Bruxelles, et de ce qui est régalien et relève de l'État. Cette distinction n'est sans doute pas totalement éclaircie.

Plus lourdes sans doute sont les traditions multiséculaires et qui ont pris force de loi. En France, les ports font partie du domaine public maritime qui, depuis le XIII^e siècle, est propriété inaliénable de l'État. Ce dernier y a investi, imposé sa gestion même sous des formes partagées : c'est aussi pour cela qu'il est difficile de séparer le commercial du régalien qui, dans divers cas, se sont facilement imbriqués l'un dans l'autre. La révision du code des ports en 1978 n'a pas résolu tous les problèmes : il demeure des lacunes, de multiples points de discussions

C'est précisément le cas des ports autonomes créés par la loi de 1965. Leur statut a été plusieurs fois révisé pour adaptation aux conditions actuelles. Rappelons qu'à l'origine, ils sont « *établissements publics de l'État ... sous la tutelle du ministre des transports, et soumis au contrôle économique et financier de l'État ... dans le cadre de la politique générale du Gouvernement* ». Cette citation, si elle était totalement retenue, créerait une situation incompatible avec les conditions du Traité de Rome. Une décision de la Cour de justice de 1995 établit que ces ports autonomes sont « *de véritables entreprises au regard du droit économique* » : ils ne peuvent donc pas être des instruments d'une politique particulière de l'État ; ils ne doivent pas fausser la libre compétition portuaire. Cet État a-t-il totalement accepté que ses ports autonomes entrent dans la libéralisation intégrale des organismes océaniques¹⁷ ? Sa tutelle demeure, ne serait-ce que par la nomination de membres importants dans les Conseils d'administration et par le choix qui en est fait. Mais il en est de même ailleurs, dans d'autres pays, sous d'autres formes.

Il serait aisé de montrer que du point de vue de la main d'œuvre des quais et des marins des ports (pilotage, lamanage, etc.), la France a aussi ses cas particuliers : cela a été également rappelé ci-dessus. La remarque garde sa valeur à propos des grandes entreprises commerciales et économiques qui sont les acteurs de la vie portuaire.

Par conséquent les ports français sont significatifs des difficultés qu'il y a à entrer dans une structure générale commune, aux fonctionnements contrôlés selon les principes du Traité de 1957 et dont on a parfois l'impression qu'ils sont imposés de l'extérieur.

¹⁶ - Très clairement expliqué par l'excellent spécialiste du droit de la mer qu'est Robert Rézenthel en 1998.

¹⁷ Leur statut n'est pas celui d'une entreprise. Les ports autonomes ne peuvent lever de capitaux sur les places financières, s'introduire en bourse et - comme ils sont reconnus comme étant subventionnés par l'État - ne peuvent répondre aux appels à concurrence. Aussi l'industrie portuaire française se limite-t-elle à la France et n'est pas une industrie exportatrice en mesure d'acquérir des ports ou des terminaux dans d'autres pays afin de se constituer en grandes entreprises portuaires... Et quand, à l'occasion, le Conseil général de la Seine-maritime achète Newhaven - qui ne trouve pas preneur sur le marché - pour le lier à Dieppe, le contribuable haut normand se révèle bien piètre actionnaire. NDR

D'autres problèmes se posent à propos de la *flotte française*¹⁸. Elle a ses structures, son passé ; elle est le résultat d'une histoire qui a été plusieurs fois écrite.

C'est par exemple sur le plan du financement des navires que la Commission de Bruxelles a montré ses oppositions. La France utilisait le système des quirats, d'origine fort ancienne, mais réadapté, reposant sur l'achat de parts de propriété d'un navire resté en indivision, et assorti de modalités d'appels de crédits, d'avantages fiscaux et d'amortissements. Ce dispositif agréé par Bruxelles a été remplacé par le gouvernement français en 1998 par le groupement d'intérêt économique à levier fiscal, reposant en termes différents ces modalités d'amortissement et de fiscalité. Il n'est pas propre à la France : quatre autres pays l'appliquent. Il n'est pas sans efficacité : la flotte ne s'est pas accrue, mais elle s'est beaucoup rajeunie et a gagné ainsi en efficacité. Mais la Commission ne s'est pas encore prononcée à ce jour sur l'acceptation de ce mode de financement comme conforme ou non aux règles de l'égalité de concurrence et continue de l'étudier. De même, l'immatriculation des TAAF n'a pas été acceptée à égalité dans le cabotage européen, sans compter les immatriculations françaises du Pacifique.

L'ensemble de ces faits – et il en est d'autres qui seraient à évoquer – montre les difficultés d'ajustement des structures des vieux pays maritimes à une politique concertée. La France n'est pas un cas unique. Les autres pays ont leur « culture de la mer » héritée du passé ; ils ont leurs intérêts qui sont le poids du présent, et parfois de l'avenir. Cela suggère les difficultés d'élaboration d'une véritable politique maritime.

Une politique maritime pour l'Europe ? et laquelle ?

Une politique européenne de la mer est-elle souhaitable, nécessaire ou inévitable ? Vraisemblablement oui, dans tous ces cas. Mais elle doit être spécifique, et ne pas ressembler à celles des nations ni empiéter sur elles trop lourdement.

Les autorités communautaires n'ont pas :

- de flottes ni d'équipements portuaires en propriété et en gestion directe¹⁹ ;
- d'héritage exigeant et de structures humaines consolidées imposant le respect des traditions, même vieilles : c'est l'apanage, souvent riche, des États, mais qui est à respecter ;
- une perception séculaire du droit de la mer et du droit maritime : ces droits qu'elles contribuent aujourd'hui, et depuis peu, à créer ou à modifier ; car il y a aujourd'hui un droit maritime communautaire en constitution.

Elles sont dans la nécessité d'inventer de nouvelles règles acceptables par tous, et compatibles avec chacun. Il est dans l'UE de bons esprits pour le faire et ce peut être leur tâche. Cependant, à un simple observateur, il peut apparaître quelques impressions générales.

D'abord des domaines interdits existent ou s'imposeront. Il n'y aura vraisemblablement pas de flotte ou de pavillon communs. Puis dans le statut international des docks, il est des domaines réservés. Les droits régaliens, une fois délimités, seront

¹⁸ Par flotte française, il est entendu ici flotte sous pavillon français. Les armateurs français se sont affranchis aujourd'hui en grande partie des contraintes propres au droit français et exploitent des flottes sous plusieurs pavillons, leur choix tenant compte des qualités relatives respectives de chacun d'entre eux. Des armateurs étrangers notamment belges exploitent des navires sous pavillon français pour les mêmes raisons, en particulier dans le pétrole. NDR

¹⁹ Aujourd'hui, les États non plus n'ont pas de flottes marchandes. Les entreprises d'armement n'ont plus de liens organiques avec ceux-ci depuis la décolonisation et les privilèges de pavillon. La plupart des ports sont dorénavant opérés par des entreprises soit que le port est privé (rarement), soit que le port ou le terminal est sous contrat de concession *build operate transfer*. NDR

longuement intangibles, qui respecteront la personnalité des États. Et les flottes de combat ne relèvent pas du traité de Rome.

Le reste est dans l'étendue du possible à condition d'en mesurer le degré de souhaitable. Que peut-on envisager ?

Éviter les coûteuses, voire dangereuses compétitions directes entre co-participants, préjudiciables finalement à la Communauté. C'est un périlleux exercice. L'excès de liberté peut conduire à l'excès de puissance et à des positions dominantes. Les inégalités de développement sont le cheminement vers ces dernières : y a-t-il des ports trop développés, des flottes trop puissantes dans la perspective des intérêts généraux de l'Union ? La liberté a ses limites, c'est connu. Comment les percevoir, surtout si l'on ouvre la vie maritime à de puissantes entreprises extérieures à l'Europe, sur lesquelles la Commission n'a pas, ou n'a que peu de prise (cf. dans le domaine de la manutention) ? Et quel équilibre trouver entre chargeurs et armateurs ? Entre le cabotage et la route ? Entre façades européennes ? Entre principes acceptés et équilibres humains ?

Réunir les conditions les plus favorables au développement de chaque membre dans la perspective du profit général, et dans le concert des échanges internationaux. C'est le sens de l'accord du 25 février 2002 avec la Chine, à propos de la libéralisation des transports et des services maritimes. Mais l'expérience de la CSI et du CPAT ci-dessus évoqués montre les limites de ce champ d'action : face à des compétiteurs qui n'ont pas les mêmes principes d'intervention, la même éthique commerciale, on peut penser que l'Europe a subi plus qu'elle n'a commandé. Il reste que toute politique d'ouverture collective sur les océans est favorable jusqu'aux limites compatibles avec l'intérêt de chacun. C'est l'enseignement du TAA et de son « exception de catégorie »

Participer à l'élaboration de toutes les formes de règles visant l'utilisation des océans. C'est ce qu'a tenté la commissaire de Palacio lorsqu'elle a lancé le 29 janvier 2003 sa lettre à quarante pays, rappelant les six principaux engagements de l'UE en matière maritime²⁰, en incitant ces pays à les appliquer comme les Européens se sont engagés à le faire.

Dans ces perspectives, mais elles sont encore trop larges et imprécises, une politique maritime de l'Europe est sans doute possible. Cependant elle restera congénitalement paradoxale : elle sera faite à partir d'un traité qui n'a pas été conçu pour elle.

²⁰ - Ce sont essentiellement les décisions des « paquets *Erika* » et du contrôle de la qualité des navires engagés dans les transports océaniques.