

Avis du CSMM sur le Livre Vert de l'UE

La Commission de Bruxelles a publié en juin 2006 un Livre Vert intitulé : « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers ». La consultation sur ce Livre Vert qui devrait déboucher sur " un Livre Blanc" est prévue jusqu'à juin 2007. Elle arrive à un moment particulièrement opportun pour la France. Le gouvernement français, au travers du groupe Poseidon, mène de son côté une réflexion sur une politique maritime intégrée qui a été rendue publique en décembre 2006. Le CESR de Bretagne publiera, pour sa part, un rapport de propositions pour une politique maritime intégrée en Bretagne. D'autres régions françaises sont engagées dans cette voie. L'avis du CSMM ne porte que sur certains aspects généraux du Livre Vert concernant : l'importance des activités maritimes, le concept de politique intégrée, la performance environnementale du transport maritime, l'importance des ports, la sûreté et la sécurité, le concept de mer intérieure européenne, l'attractivité des métiers du transport maritime, la valorisation de l'outre-mer et des régions ultrapériphériques, l'importance de la recherche et de l'innovation technologique, la planification spatiale, la gouvernance.

L'importance des activités maritimes

Le premier apport important du Livre Vert est la reconnaissance par la Commission de Bruxelles de l'importance du secteur maritime et du caractère global et mondial du transport maritime. L'Europe à 25 (bientôt à 27) est aujourd'hui une puissance maritime mondiale. Certes, les activités maritimes ne représentent que 3 à 5% du PIB, mais les régions maritimes y contribuent pour 40%.

90% du commerce extérieur et 40% du commerce intérieur se font par voie maritime. La croissance démographique est spectaculaire sur l'ensemble du littoral européen et est appelée à se poursuivre durablement.

Le concept de politique intégrée

Le deuxième apport du Livre Vert porte sur le concept même d'intégration et sur la voie à suivre pour y parvenir. Ce concept implique une prise en compte de tous les secteurs mais aussi de tous les acteurs et des différents niveaux de décision. Dans son principe, personne ne peut être contre une politique intégrée. Mais ce concept a aussi ses limites :

- une politique maritime intégrée ne doit pas conduire à dissocier les problématiques maritimes des problématiques terrestres. Dans le domaine des transports, les maillons maritimes et portuaires sont très dépendants des

- transports intérieurs dans une approche intermodale,
- chaque secteur, chaque acteur peut être tenté de créer son propre instrument d'intégration et de l'imposer aux autres en jouant sur les rapports de force,
 - de surcroît, un excès d'intégration peut conduire à l'immobilisme.

La performance environnementale du transport maritime

Le Livre Vert ne met pas suffisamment en évidence le bénéfice que peut apporter le report modal de trafic vers la voie maritime en matière environnementale. C'est évoqué modestement à la page 18 alors que la page précédente insiste lourdement sur l'impact négatif des rejets dans l'air du transport maritime (CO₂, NO_x). Il tend à présenter le transport maritime comme un vecteur aussi polluant que le transport aérien sans mettre en évidence les volumes transportés et les impacts respectifs sur l'activité économique.

Il insiste sur la nécessaire compatibilité du développement des ports et du transport maritime avec la conservation de l'environnement et la préservation des écosystèmes.

Le Livre Vert est à ce titre révélateur de la difficulté d'une prise en compte équilibrée des composantes économiques, sociales et environnementales, conditions mêmes d'un développement durable, au sein même d'une politique européenne intégrée.

La nécessité impérieuse de réduire les rejets dans l'air ou dans l'eau du transport maritime et les risques de pollutions est incontestable. Il en va aussi de la nécessité d'améliorer l'état du milieu marin et la préservation de la biodiversité.

Le transport maritime peut y contribuer largement en conjuguant une amélioration de ses performances propres (utilisation de combustibles moins polluants, progrès des technologies de constructions de navires, amélioration de la sécurité...) que par effet de report modal.

De même, l'aménagement d'infrastructures portuaires sur des espaces côtiers qui abritent généralement des écosystèmes sensibles peut se faire en maintenant une biodiversité grâce aux progrès réalisés en matière de technique environnementale (reconstitution d'écosystèmes dans le cadre de mesures conservatoires).

Il convient de veiller à ce qu'une « sanctuarisation » des espaces côtiers au nom de considérations environnementales n'aille pas à l'encontre d'objectifs environnementaux majeurs comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Dans la rédaction du Livre Blanc, l'UE aura à rechercher une plus grande cohérence entre les préconisations du Livre Vert et les politiques développées dans d'autres directions générales de la Commission, en particulier dans la direction chargée des ports et du transport maritime et devra veiller à un bon équilibre entre les considérations environnementales, économiques et sociales.

L'importance des ports

L'importance des ports est soulignée par le Livre Vert. Mais elle devrait l'être davantage pour le CSMM. Il convient de rappeler que les ports constituent un maillon important de la chaîne logistique de transport et que leur implantation est liée aux besoins du marché. Ce sont aussi des acteurs clés de l'aménagement du territoire.

Toute initiative, visant à définir a priori une spécialisation des ports européens ou à favoriser la concentration des activités dans certains ports, serait dangereuse. La diversité portuaire (activité et situation géographique) est une richesse pour l'Europe qu'il faut maintenir. Les règles d'investissement doivent être traitées de façon homogène et sans discrimination. La sécurité juridique des investissements doit être assurée. La politique portuaire doit être également ouverte sur le terrestre dans un objectif d'intermodalité dans les transports.

A ce titre, le futur livre blanc sur la politique maritime devra être en totale cohérence avec la politique portuaire européenne telle qu'elle devrait être élaborée par la Commission à l'automne 2007 à l'issue du processus de consultation en cours.

La sûreté et la sécurité

L'Union européenne a déjà beaucoup investi en matière de sécurité maritime avec les " paquets" Erika I et II, (Erika III est en cours de discussion) mais aussi avec la création de l'Agence européenne de Sécurité Maritime implantée à Lisbonne. Les règles de contrôle des trafics et des navires sont cependant du ressort de l'OMI mais ce sont les Etats qui sont chargés de les appliquer.

Le Livre Vert pose le problème d'une représentation de l'UE à l'OMI. Force est de constater que le cadre actuel des relations entre l'OMI, l'UE et les Etats-membres n'est pas satisfaisant ; il se traduit fréquemment par l'élaboration au niveau européen de réglementations supplémentaires qui viennent renforcer les conventions internationales (directive vraquier, code ISPS...) ou peuvent même être en contradiction (projet de directive sur la responsabilité civile des propriétaires de navires).

L'idée d'une garde-côtes européenne qui viendrait en complément de l'action des autorités nationales compétentes, sans s'y substituer est avancée. Un rapport est annoncé pour la fin de 2006. Il ne paraît pas possible à ce stade de se prononcer sur cette proposition du Livre Vert, étant précisé que l'organisation administrative française fondée sur la coordination par le préfet maritime des moyens de l'Etat en mer a fait preuve de son efficacité.

Le concept d'espace maritime européen

Ce concept « d'espace maritime commun de l'Union européenne », véritable mer intérieure, est présenté par le Livre Vert comme un moyen d'harmoniser les règles en matière de sûreté, de sécurité et de protection de l'environnement, mais également d'accroître le transport maritime à courte distance¹. Ce concept dont la définition et le contenu restent encore à préciser ne recueille cependant pas l'unanimité du Conseil :

- certains y voient une opportunité d'harmoniser les règles sociales pour les transports maritimes entre Etats-membres,
- d'autres craignent qu'il aboutisse à la création de nouvelles strates et contraintes réglementaires qui rendraient encore plus complexe et plus coûteux le transport maritime au détriment de son développement.

L'attractivité des métiers du transport maritime

Le Livre Vert préconise d'améliorer l'attractivité des carrières maritimes. Cette préconisation est particulièrement pertinente s'agissant des métiers de marins au commerce.

La politique communautaire devra inclure une réflexion continue sur les besoins de main d'œuvre (officiers notamment) et sur les carrières des navigants et l'intégration en droit communautaire de la Convention Maritime Consolidée.

Cette attractivité passe non seulement par de bonnes conditions de travail et de salaire mais aussi par des perspectives professionnelles de reconversion à terre après une carrière embarquée.

La valorisation de l'outre-mer et des régions périphériques

Le Livre Vert ne met pas suffisamment en valeur l'importance des régions d'outre-mer (dites ultrapériphériques) dans la constitution de la puissance maritime européenne, tant du point de vue géopolitique que des ressources marines.

L'importance de la Recherche et de l'Innovation technologique

Le Livre Vert affirme à juste raison, le caractère prioritaire de la Recherche et de l'Innovation technologique.

¹ Le Conseil rappelle qu'il a adopté deux rapports sur le cabotage, celui de Jean Duquesne en 1999 et celui de Charles Narelli en 2001 qui traitent de cette question.

Il est suggéré " d'établir un Centre européen d'excellence" en connaissance de la mer et des océans qui s'intéresserait principalement aux ressources marines, aux effets du changement climatique, à la dynamique des zones côtières, à l'impact du développement des infrastructures et à la relation entre le développement et l'écologie sur de plus longues périodes".

Tout au long du Livre Vert, l'accent est mis par ailleurs sur l'insuffisance des données sur les activités maritimes en Europe et sur les caractéristiques physiques ou socio-économiques des zones côtières ou des espaces maritimes. L'Union dispose, pourtant, dans toutes les disciplines des sciences de la mer, de laboratoires performants, pôles d'excellences de renommée internationale. Le problème est celui de la visibilité et de la cohérence de la Recherche maritime et littorale.

Visibilité : Les données existent mais elles ne sont pas diffusées ni même connues, les programmes de Recherche existent mais l'identité maritime n'est pas affichée dans le 7ème PCRD et il faut rechercher les programmes maritimes dans les programmes transports, NTIC, environnement etc,

Cohérence : Les chercheurs qui travaillent sur la connaissance du milieu et les acteurs qui essayent d'agir sur lui ne se rencontrent guère. Les rencontres européennes se font dans des sphères séparées. La conception de nouveaux programmes ou la création de centres d'excellence sont d'abord l'affaire des chercheurs. Le rôle des pouvoirs publics européens et nationaux est d'assurer la visibilité, la cohérence et la synergie.

La planification spatiale

L'Union européenne a développé le concept de GIZC : Gestion Intégrée des zones côtières. Si, pour certains membres, cette question est hors du champ de compétence du Conseil, il convient cependant d'encourager une approche maritime du littoral qui a été trop souvent appréhendée avec une vision terrestre de la planification spatiale. Mais la gestion de ces espaces doit être faite au plus près du terrain et si l'UE a un rôle d'impulsion à jouer, vouloir imposer des procédures de gestion normalisées par directive serait une erreur. Cela a d'ailleurs toujours échoué jusqu'à maintenant. La planification spatiale est cependant un moyen de sécuriser les règles juridiques en matière d'investissement et de rééquilibrer les domaines environnementaux et économiques. Mais là encore, cette planification spatiale doit prendre en compte de manière équilibrée les contraintes de protection des écosystèmes maritimes et littoraux et celles liées au développement nécessaire de l'activité économique dans les zones côtières et du transport maritime.

La gouvernance

En matière de gouvernance, il faut laisser de côté les modèles théoriques et adopter une approche plus modeste dans laquelle l'accent est mis sur le rôle des acteurs et sur les modalités de coopération entre ces acteurs : il s'agit de concevoir une "gouvernance maritime" visant non pas à traiter tous les problèmes mais à sélectionner, pour les enjeux les plus importants, ceux qui peuvent aboutir au consensus le plus large. C'est davantage une question de pratiques professionnelles publiques et privées que de lois ou de règlements.

Le rôle respectif de l'UE, des Etats et des Régions

La réflexion et l'action concernent l' UE, les Régions mais aussi les Etats qui doivent travailler en parallèle et en concertation. La gouvernance, dans le domaine maritime comme dans les autres, se fonde d'abord sur la coopération entre acteurs. Cela implique 1) que chaque acteur ait une vision stratégique permettant dialogue et coopération avec les autres, 2) que le rôle de chaque niveau soit défini sans ambiguïté.

- L'UE

Le Livre Vert montre bien le chemin qu'il reste à parcourir aux services de la Commission pour aboutir à une mobilisation convergente sur les enjeux maritimes des différentes directions générales. La création d'une mission permanente de prospective et de stratégie maritimes auprès du Président serait sans doute souhaitable.

- Les régions

Les régions ont un rôle essentiel dans la mise en oeuvre des politiques maritimes et des coopérations entre acteurs. Onze régions métropolitaines et les quatre régions d' outre-mer sont maritimes. Pourtant la France est en retard sur l'Italie ou sur l'Espagne dans la définition de stratégies régionales. La Bretagne vient de s'y lancer. Ce sont les régions qui sont notamment les mieux placées pour favoriser une coopération entre les ports. Ce sont elles qui peuvent en s'appuyant sur les communes mais aussi sur les pays maritimes forger la vision stratégique en matière de gestion concertée du littoral.

En conclusion,

Le Conseil **approuve** dans le Livre Vert :

- la bonne reconnaissance de l'importance des activités maritimes,
- le caractère prioritaire de la recherche maritime et de l'innovation technologique mais avec la nécessité pour l'Europe d'une meilleure visibilité et d'une plus grande cohérence dans les programmes de recherche,
- la nécessité d'améliorer l'attractivité des métiers du transport maritime.

s'inquiète :

- d'une reconnaissance insuffisante de la performance environnementale du transport maritime,
- d'une prise en compte insuffisante de l'importance des ports,
- d'une manière plus générale d'une prise en compte insuffisante des considérations économiques et sociales par rapport aux considérations environnementales.

recommande :

- d'éviter une concentration excessive des activités portuaires et d'assurer la sécurité juridique des investissements,
- que soient précisés les objectifs et les modalités de création d'un espace maritime européen, concept qui apparaît aujourd'hui trop flou ou à géométrie trop variable pour pouvoir véritablement se prononcer sur sa pertinence,
- une meilleure valorisation des régions d'outre-mer et ultrapériphériques,
- une approche maritime de la gestion des espaces littoraux qui doit reposer davantage sur les dynamiques locales que sur des réglementations,
- une gouvernance maritime reposant sur la coopération entre acteurs et qui suppose :
 - une meilleure coordination des différentes directions générales de la Commission concernées par le maritime,
 - une reconnaissance du rôle naturel de l'échelon régional en matière de valorisation des zones littorales.
