

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers»

COM(2006) 275 final

(2007/C 168/11)

Le 7 juin 2006, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 mars 2007 (rapporteuse: M^{me} BREDIMA-SAVOPOULOU; corapporteurs: MM. CHAGAS et NILSSON).

Lors de sa 435^e session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 26 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le livre vert apporte au sein de l'UE une nouvelle perception de la mer, à laquelle il convient de faire bon accueil. C'est la première fois que la mentalité terrestre des politiques de l'Union se voit inversée. Le message symbolique que contient le livre vert — l'Europe est et a été une nation avant tout maritime — ouvre une page nouvelle dans la relation à la mer au sein de l'Union.

1.2 Le livre vert encourage une approche globale, transsectorielle et stratégique des océans. L'objectif de substituer une vision large à la fragmentation mérite un important soutien.

1.3 Les éléments positifs du livre vert sont de loin plus nombreux que ses points potentiellement négatifs. Sous réserve d'observations spécifiques, le CESE souscrit à la plupart des propositions qu'il contient, s'agissant de la pêche, des ports, des chantiers navals, du transport maritime, des régions côtières, de la production d'énergie en mer, de la recherche et du développement, de l'environnement, du tourisme ou de la biotechnologie bleue.

1.4 Le CESE approuve la reconnaissance du rôle essentiel des services et des ports maritimes de l'UE dans une économie mondialisée. Il se félicite par ailleurs que le livre vert reconnaisse le caractère international de la navigation, qui nécessite l'élaboration de règles mondiales en la matière. Une action communautaire positive s'impose pour renverser l'image négative de la navigation auprès du public et faire en sorte que soit appréciée à sa juste valeur la contribution des navires et des gens de mer à notre société. Le Comité estime lui aussi que les États membres devraient ratifier sans attendre les conventions maritimes internationales majeures (OMI et OIT) et s'assurer de leur mise en œuvre adéquate.

1.5 Il conviendrait que les grappes («clusters») maritimes occupent une place centrale dans la future politique maritime de l'Union européenne. Le CESE est d'avis que l'Union devrait commander une étude afin de les définir et de les comparer à celles d'autres régions du monde. Les grappes maritimes permettraient de maintenir le savoir-faire maritime dans l'Union européenne.

1.6 L'augmentation des investissements dans l'éducation et la formation maritimes doit figurer au cœur d'une politique maritime intégrée, afin de poser les bases de la fourniture de services sûrs, efficaces et de haute qualité. La pénurie potentielle de gens de mer qualifiés présente des conséquences alarmantes pour les

infrastructures de sécurité maritime. En l'absence d'un effort concerté de la part de l'UE et des gouvernements pour y remédier, elle ira en s'aggravant. Sans cet apport de personnel qualifié, la connaissance et l'expérience nécessaires aux activités maritimes liées à la sécurité (l'inspection et la visite de navires, le droit, les assurances, les services de trafic maritime, le sauvetage, les garde-côtes et le pilotage) feront de plus en plus défaut à l'Europe. De plus, des grappes maritimes entières pourraient se dissoudre ou se réimplanter dans d'autres régions.

1.7 Le CESE constate que les pêcheurs et les gens de mer sont exclus de certains volets de la législation sociale européenne, s'agissant, par exemple, des directives sur les licenciements collectifs ⁽¹⁾, sur les transferts d'entreprises ⁽²⁾, l'information et la consultation des travailleurs ⁽³⁾ ou leur détachement ⁽⁴⁾. Quelles que soient les raisons sous-jacentes à ces exclusions, il est grand temps de mettre un terme à cette discrimination dans les domaines concernés. À cet égard, le CESE invite la Commission à reconsidérer ces exclusions, en collaboration étroite avec les partenaires sociaux.

1.8 Le réchauffement de la planète et les changements climatiques qui en découlent donnent lieu à des scénarios dans lesquels des îles pourraient être englouties et des zones côtières inondées, les stocks de poisson s'épuiser et les micro-organismes marins disparaître, affectant la chaîne alimentaire, tandis que le niveau des mers pourrait augmenter de 7 mètres d'ici 2050. Le CESE demande instamment à la Commission de soulever ce problème général dans le cadre des organisations internationales. Elle devrait tenir compte elle-même d'une approche environnementale globale dès à présent dans l'ensemble de ses actions, non seulement dans celles dédiées au monde maritime mais encore dans toutes les propositions qu'elle formule à l'intention du Parlement et du Conseil.

⁽¹⁾ Directive du Conseil 98/59/CE du 20 juillet 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO L 225, 12 août 1998, pp. 16-21).

⁽²⁾ Directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements (JO L 82 du 22 mars 2001, pp. 16-20).

⁽³⁾ Directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne (JO L 80 du 23 mars 2002, pp. 29-34).

⁽⁴⁾ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO L 18 du 21 janvier 1997, pp. 1-6).

1.9 Le CESE soutient que la lutte contre les émissions atmosphériques risque de générer des effets inattendus et des incohérences entre les politiques. La pollution atmosphérique constitue une question complexe et réduire un polluant peut avoir une influence négative pour d'autres polluants, notamment les gaz à effet de serre (GES). Une approche internationale globale permettant une amélioration environnementale générale sur le long terme est la solution que privilégie le Comité.

1.10 Le CESE observe que les raffineries ne produisant que des combustibles marins de piètre qualité, le secteur maritime n'a d'autre choix que d'utiliser ceux-ci comme hydrocarbures de soute. Il invite la Commission à s'attaquer au problème de la qualité de ces combustibles afin de réaliser une percée en matière d'émissions atmosphériques provenant des navires.

1.11 Le Comité estime que l'idée d'espace maritime européen commun renvoie exclusivement à un espace maritime virtuel caractérisé par une simplification des formalités administratives et douanières pour les services maritimes intracommunautaires, qui seraient soumis à un régime similaire à celui des transports routier ou ferroviaire à l'intérieur du marché unique. À la suite de clarifications apportées par la Commission, qui témoigne clairement de cette vision dans la communication, le Comité peut apporter son soutien à ce concept pour autant qu'il respecte dans les eaux internationales (haute mer) la CNUDM et les conventions de l'OMI, notamment en ce qui concerne la «liberté de navigation» et le «droit de passage inoffensif» au sein de la zone économique exclusive (ZEE).

1.12 Le CESE prône l'établissement d'États côtiers «de qualité» qui constituent le maillon manquant de la chaîne de qualité. Ces États devront fournir aux navires les services essentiels suivants: installations adéquates de réception des déchets, lieux de refuge pour navires en détresse, passage inoffensif, traitement équitable des gens de mer et dispositifs d'aide à la navigation. L'Union devrait évoquer ce concept au sein de l'OMI en vue de définir des critères mesurables pertinents pour le niveau de performance des États côtiers.

1.13 Le CESE se félicite que le livre vert reconnaisse le rôle qu'il peut jouer dans la mise en œuvre de la politique maritime, y compris en matière d'aménagement territorial. Par ailleurs, il peut contribuer à promouvoir l'identité maritime de l'Union ainsi que son patrimoine culturel maritime et à sensibiliser l'opinion publique sur la question du réchauffement planétaire.

1.14 Le livre vert constitue une première tentative d'élaboration de politiques communautaires dont le centre de gravité soit déplacé de la terre vers la mer. Le CESE entend féliciter la Commission d'avoir ainsi rétabli l'équilibre et, pour lui faire écho, souhaite paraphraser la maxime de Thémistocle («Tant que nous disposerons de navires et de mers, nous aurons un pays et une patrie»): «Tant qu'elle disposera de navires et de mers, l'Europe aura un avenir».

1.15 Le CESE demande à la Commission de le consulter sur son futur plan d'action lié au livre vert.

2. Introduction

2.1 En cinquante années d'existence, l'UE a développé plusieurs politiques relatives à la mer: elles concernent le transport maritime, les ports, les chantiers navals, la pêche, l'environnement marin, les régions côtières et la production d'énergie en mer. Ces politiques ont toutefois évolué séparément, sans qu'il soit tiré profit de leurs synergies. L'heure est venue de rassem-

bler tous ces éléments et de bâtir une nouvelle vision élargie pour l'avenir.

2.2 Le 7 juin 2006, la Commission européenne a publié un livre vert intitulé «Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers». L'initiative du Président BARROSO doit être envisagée dans le contexte des objectifs stratégiques de la Commission européenne pour la période 2005-2009, qui soulignent la nécessité d'élaborer une politique maritime d'ensemble visant à développer une économie maritime prospère et à exploiter tout le potentiel des activités basées sur la mer d'une manière qui soit viable du point de vue de l'environnement. Le commissaire Borg s'est vu confier la direction d'une cellule «Politique maritime» créée à cet effet.

2.3 Le livre vert soulève des questions essentielles dans toute une série de domaines, en utilisant une approche globale intégrée qui permet d'établir des passerelles entre les différents secteurs. Ce texte, qui résulte déjà lui-même d'un processus de consultation des parties prenantes, a lancé une des plus vastes entreprises consultatives de l'histoire de l'Union européenne, en demandant aux citoyens quelle politique ils souhaitent voir adopter pour les mers et les océans.

2.4 Depuis le début des années 1980, le CESE a suivi de près l'orientation prise par l'UE dans l'établissement de ces politiques sectorielles et a contribué à leur donner forme par le biais d'une série d'avis cohérents. Il partage aujourd'hui le point de vue de la Commission lorsqu'elle estime qu'une nouvelle vision stratégique s'impose pour l'avenir.

3. Observations générales

3.1 Contexte

3.1.1 Le livre vert apporte au sein de l'UE une nouvelle perception de la mer, à laquelle il convient de faire bon accueil: «Qu'il est incongru d'appeler Terre cette planète qui est si manifestement Océan». Le sous-titre du livre vert est significatif et révélateur des intentions qui animent la Commission lorsqu'elle lance ce livre vert. C'est la première fois que la mentalité terrestre des politiques de l'Union se voit inversée. Dans l'initiative du livre vert, c'est le message symbolique qui est le plus important: l'Europe est avant tout une nation maritime. L'Union européenne possède une riche culture maritime, qu'il ne faudrait pas perdre de vue. Depuis l'Antiquité, on a ainsi assisté à l'émergence de plusieurs nations de navigateurs dont le berceau est situé en Europe: les Grecs, les Italiens, les Espagnols, les Britanniques, les Portugais, les nations scandinaves (Vikings) ou encore les Allemands, avec la Ligue hanséatique, et les Néerlandais. Aujourd'hui, la Grèce, Chypre et Malte figurent parmi les dix pays de la planète qui possèdent les plus gros registres d'immatriculation de navires.

3.1.2 Le livre vert intervient à un moment de mutations structurelles profondes dans les circuits des échanges maritimes mondiaux, avec, d'une part, des navires géants, des ports et des terminaux immenses, une logistique moderne, un commerce sans support papier et la poursuite de la progression des navires porte-conteneurs à structure cellulaire et, d'autre part, des formalités accrues, dont les équipages doivent s'acquitter en un temps record dans les ports, l'intensification de la piraterie et du terrorisme des temps modernes et des pressions croissantes en matière de responsabilité sociale des entreprises. La mondialisation et toutes ses retombées, positives et négatives, se manifestent de manière évidente dans ce secteur.

3.1.3 Le livre vert doit également être envisagé sur une toile de fond marquée par l'émergence de nouvelles puissances commerciales (les pays BRIC, Brésil, Russie, Inde et Chine), la dérouté des négociations de l'OMC et une flotte mondiale qui est détenue à raison de 40 % par des pays du pourtour du Pacifique et de 40 % également par des pays européens. Tout ce débat intervient à un moment où les prix du pétrole flambent, où il n'est question que de sécurité des approvisionnements énergétiques, de sources d'énergie de substitution et des craintes d'un réchauffement climatique planétaire.

3.1.4 Les problématiques et activités humaines qui sont liées à la mer sont multiples (pêche, environnement, transport, recherche et développement, exploration des fonds marins, énergie, chantiers navals, ports, tourisme). Le livre vert examine les interactions complexes qui existent entre activités marines et maritimes et plaide pour une approche plus intégrée de l'élaboration des politiques.

3.2 Aspects économiques

3.2.1 Le CESE se félicite de l'importance croissante qui est accordée à la dimension maritime de l'Europe dans le livre vert, lequel ouvre une page nouvelle dans la relation à la mer au sein de l'Union. La communication souligne le rôle essentiel que les services de transport maritime jouent dans l'économie européenne ainsi que pour la vie quotidienne et la prospérité des citoyens européens, qui l'ignorent souvent. Le CESE partage la position du livre vert concernant la compétitivité internationale du secteur maritime et des ports dans un environnement mondialisé et la nécessité d'instaurer des règles internationales équitables dans ce marché mondial. Il est reconnu que le transport maritime et les ports sont des maillons essentiels des chaînes logistiques qui relient le marché unique à l'économie mondiale. Effectivement, ils détiennent une position de chefs de file au niveau mondial et ne constituent nullement des secteurs en déclin. Le transport maritime, tout comme les ports, sont identifiés comme des éléments majeurs de la stratégie de Lisbonne, qui vise à faire de l'Europe la puissance commerciale la plus compétitive du monde. Le CESE note que la construction navale européenne a récemment prospéré de manière exemplaire dans certaines catégories spécifiques de navires.

3.2.2 Le livre vert produira également des retombées positives pour l'image de la navigation et le développement de grappes maritimes qui sont les plus grandes du monde. Ces dernières devraient occuper une place centrale dans la future politique maritime de l'Union européenne. Le CESE est d'avis que l'Union devrait commander une étude afin de les définir et de les comparer à celles d'autres régions du monde. Les grappes maritimes peuvent contribuer à préserver le savoir-faire maritime en Europe.

3.2.3 L'UE devrait encourager les initiatives visant à créer auprès du grand public une image positive de la navigation et des ports. Il conviendrait de s'attaquer à la saturation des ports et aux autres goulets d'étranglement qui entravent l'offre de services efficaces. Des investissements devraient être effectués dans les ports et les voies de communication avec l'arrière-pays, afin de doter l'Europe de chaînes logistiques performantes, sans solutions de continuité. Il y aurait lieu de stimuler encore, dans le cadre d'un système de transport européen intégré, la croissance qu'a connue le transport maritime à courte distance durant la dernière décennie.

3.2.4 Tout en reconnaissant que près de 90 % du commerce extérieur de l'Union européenne et plus de 40 % du commerce intracommunautaire s'effectuent par voie maritime et que des résidents européens contrôlent plus de 40 % de la flotte commerciale mondiale, le livre vert ne met l'accent que sur le transport maritime à courte de distance et sur le concept des «autoroutes de la mer». Il conviendrait pourtant de ne pas sous-estimer la participation accrue de navires de l'Union européenne dans les activités commerciales internationales entre pays tiers et autres continents.

3.3 Aspects sociaux

3.3.1 La mondialisation constitue un défi particulier dans le domaine de l'emploi maritime. Le CESE reconnaît pleinement qu'il importe de préserver le savoir-faire maritime européen. La démarche est essentielle tant pour l'industrie elle-même que pour la pérennité des grappes maritimes, qui sont vitales pour les intérêts économiques et sociaux de la Communauté. Plusieurs actions susceptibles de constituer une bonne base de départ sont actuellement menées au niveau national, communautaire et international. Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer dans ce contexte. Ensemble, ils peuvent contribuer considérablement à renforcer le savoir-faire maritime européen et à développer les possibilités d'emploi des navigants européens. Le CESE demande instamment à la Commission d'unir ses forces à celles des États membres en vue de sensibiliser le public et de valoriser l'image du secteur et de ses travailleurs.

3.3.2 L'augmentation des investissements dans l'éducation et la formation maritimes doit figurer au cœur d'une politique maritime intégrée, afin d'offrir des services sûrs, efficaces et de haute qualité. La pénurie potentielle de gens de mer qualifiés implique des conséquences alarmantes pour les infrastructures de sécurité maritime. En l'absence d'un effort concerté de la part de l'UE, des gouvernements et de tout le secteur pour y remédier, elle ira en s'aggravant. Sans cet apport de personnel qualifié, la connaissance et l'expérience nécessaires aux activités maritimes liées à la sécurité (l'inspection et la visite de navires, le droit, les assurances, les services de trafic maritime, le sauvetage, les garde-côtes et le pilotage) feront de plus en plus défaut à l'Europe. De plus, des grappes maritimes entières pourraient se dissoudre ou se réimplanter dans d'autres régions.

3.3.3 Les possibilités offertes aux anciens navigants de trouver un emploi à terre constituent un important facteur pour l'attrait des carrières maritimes. Le projet de relevé des carrières qu'ont développé l'Association européenne des armateurs communautaires (ECSA) et la Fédération des syndicats des travailleurs des transports dans l'Union européenne (ETF) devrait contribuer à indiquer les possibilités de parcours professionnels qui sont envisageables pour les navigants et faire ainsi de la navigation un choix de carrière attrayant. Le concept devrait être encouragé et appliqué au niveau national.

3.3.4 La mise en place d'un cadre communautaire approprié destiné à promouvoir la formation et le savoir-faire maritimes européens profitera à l'ensemble des grappes maritimes en

Europe ⁽⁵⁾. Il convient de déployer des efforts de soutien supplémentaires pour encourager la formation des matelots désireux de devenir officiers et l'investissement dans les écoles de marine (éducation et formation maritimes) dans l'ensemble de l'Union européenne et pour s'assurer que la formation est dispensée sur la base des meilleures pratiques et fournit des éventails de compétences qui soient en phase avec le développement technologique (navigation électronique, par exemple).

3.3.5 La Convention de l'OIT sur les normes du travail maritime 2006 (CTM) ⁽⁶⁾, qui a été adoptée à l'unanimité et remplace trente grandes conventions de cette même organisation, fournira un socle universel, solide et complet, pour les normes de travail applicables aux gens de mer. Le CESE soutient les négociations que mènent actuellement les partenaires sociaux européens pour transposer la CTM dans le droit communautaire par le biais d'un accord de dialogue social, en tenant compte de la clause de non-régression incluse dans la Convention de l'OIT. Dans le cadre de la future politique maritime de l'UE, les États membres devraient être tenus de ratifier et de mettre en œuvre la CTM, qui constitue une véritable «déclaration des droits des gens de mer». De même, on incitera la Commission à mobiliser tous ses contacts pour garantir qu'après une vaine tentative en 2005, la Convention de l'OIT sur les conditions de travail à bord des bateaux de pêche soit adoptée en 2007.

3.3.6 Le CESE estime qu'il existe une marge de manœuvre pour améliorer la perception générale du transport maritime et des métiers de la mer; en organisant des campagnes appropriées, taillées à la mesure du contexte national. Le CESE peut contribuer à promouvoir l'identité maritime de l'Union et son patrimoine culturel en la matière. À l'occasion de l'Année européenne du dialogue interculturel ⁽⁷⁾, la création d'une Journée maritime européenne ou d'une Journée européenne des océans pourrait aider le citoyen à prendre davantage conscience de l'importance de ce secteur.

3.3.7 Il conviendrait d'explorer davantage l'idée de créer des programmes de formation financés par les différents opérateurs des grappes maritimes, afin de garantir le maintien d'une offre suffisante de savoir-faire maritime européen, qui puisse ensuite être mobilisé dans des activités connexes du secteur.

3.3.8 Le CESE déplore que dans le livre vert, il ne soit fait aucune mention des aspects sociaux concernant les travailleurs employés dans diverses activités maritimes autres que le transport et la pêche. Il recommande avec insistance à la Commission de traiter ces problématiques sociales liées à d'autres secteurs, comme la construction navale, le pilotage, les ports, l'énergie ou l'exploration des fonds marins.

3.4 Aspects environnementaux

3.4.1 Le CESE partage l'idée exprimée dans le livre vert selon laquelle la conservation des ressources marines est vitale pour stimuler la compétitivité et l'emploi en Europe. Le Comité est

préoccupé par la menace croissante qui pèse sur le milieu marin du fait de l'activité humaine et des catastrophes naturelles. La protection du milieu marin est la condition sine qua non de la viabilité à long terme de notre planète. Le CESE considère qu'une approche transsectorielle intégrée pourrait représenter un outil essentiel, qui permettra aux différents acteurs concernés d'appréhender la gestion environnementale dans une optique durable et de maximiser les synergies entre les sous-secteurs.

3.4.2 L'Union européenne doit préserver la biodiversité du milieu marin par des politiques cohérentes qui attribuent des responsabilités à tous les maillons de la chaîne de responsabilité. On incitera la Commission à entreprendre une étude qui permette de comprendre scientifiquement en quoi le milieu marin et sa biodiversité pourraient mieux contribuer à la vie de l'espèce humaine. L'adoption d'une approche internationale globale est la solution à privilégier pour parvenir à une amélioration générale et à long terme de l'environnement.

3.4.3 Dans le cadre de cette démarche d'ensemble susmentionnée, le Comité invite la Commission à s'attaquer à la pollution maritime causée par des sources terrestres (activités industrielles, urbaines, rurales), car ces facteurs comptent pour 80 % de la pollution globale des mers. Par ailleurs, le livre vert semble ignorer qu'une part essentielle de la pollution maritime provient des bateaux de plaisance. Il conviendrait d'aborder ce problème d'urgence. Le CESE considère qu'il est nécessaire d'instaurer une politique communautaire de lutte contre les trafics par voie maritime de déchets toxiques (exportés vers des pays tiers). La mise en œuvre de la convention sur les substances nocives et potentiellement dangereuses (HNS), la directive sur le suivi des navires et la proposition de directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal vont dans ce sens.

3.4.4 Parmi les effets inattendus des politiques et leurs incohérences, il en est un qui concerne la lutte contre les émissions atmosphériques. En juillet 2006, le G8 a rangé les émissions atmosphériques des transports parmi les domaines prioritaires qui demandent une action urgente pour faire face au réchauffement climatique. La récente communication sur le thème «Limiter le réchauffement de la planète» ⁽⁸⁾ prévoit expressément de limiter les émissions du secteur des transports et celles de gaz à effet de serre. La pollution atmosphérique constitue une question complexe et réduire un polluant peut avoir une influence négative pour d'autres polluants, notamment les gaz à effet de serre (GES). Le CESE est favorable à la réduction des volumes de CO₂ émis par les navires. L'impact de cette diminution sera toutefois limité si l'on ne réalise pas des baisses équivalentes dans les activités terrestres, qui constituent de loin le plus grand contributeur au réchauffement de la planète. Comme l'établit le rapport britannique Stern ⁽⁹⁾ publié récemment, le secteur des transports n'est responsable que de 14 % des émissions de gaz à effet de serre et le transport maritime et ferroviaire interviennent pour 1,75 % des émissions mondiales.

⁽⁵⁾ Selon une étude de la BIMCO (Conférence maritime internationale et baltique) et l'ISF (Fédération internationale des armateurs), la moyenne d'âge des officiers ne cesse d'augmenter dans les pays à forte tradition maritime bien que rien ne laisse présager un déclin futur de la demande de leurs services.

⁽⁶⁾ <http://www.ilo.org/public/french/standards/norm/mlc2006/index.htm>.

⁽⁷⁾ Document de la présidence britannique (décembre 2005). Les initiatives novatrices lancées à travers l'UE sont nombreuses et il serait utile de mettre davantage l'accent sur l'échange des meilleures pratiques.

⁽⁸⁾ (COM(2007)2 du 10 janvier 2007). NAT/310: avis intitulé «Relever les défis du changement climatique — Le rôle de la société civile» (27 septembre 2006). NAT/276: avis intitulé «Le développement durable dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche face aux défis du changement climatique» (27 janvier 2006).

⁽⁹⁾ http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm. Le rapport Stern estime que le coût de l'inaction se situe entre 5 et 20 % du PIB planétaire.

3.4.5 À travers ses nombreux avis, le CESE a insisté sur la nécessité qui s'impose aux États membres de ratifier sans délai les conventions internationales sur la sécurité maritime et sur la protection de l'environnement et de s'assurer de leur mise en œuvre effective. Bien que le transport maritime soit le mode de transport le plus efficace au niveau énergétique et le plus respectueux de l'environnement, le CESE souscrit à l'avis généralement partagé sur le plan international, selon lequel il convient d'abaisser encore les limites relatives aux émissions atmosphériques par rapport au niveau rendu récemment obligatoire par la convention Marpol ⁽¹⁰⁾ (annexe VI). Les mesures visant à réduire les émissions maritimes doivent être rentables et ne pas se traduire en Europe par un transfert modal qui substituerait au transport par voie d'eau un mode de transport moins crédible au plan environnemental. L'Union européenne devrait encourager — après consultation des partenaires sociaux — une politique visant à mettre en place des chantiers de démolition pour les navires marchands et militaires qui sont en fin de vie.

3.4.6 Le CESE souscrit à l'objectif de la stratégie thématique pour la protection et la conservation du milieu marin. D'un point de vue environnemental, il pourrait être judicieux de subdiviser la zone marine européenne globale en plusieurs régions afin d'établir les besoins propres à chacune d'elles («aménagement de l'espace marin»), en reconnaissant ainsi ce qui est nécessaire pour l'une peut ne pas l'être pour une autre. Le CESE se félicite que le livre vert reconnaisse le rôle qu'il assume comme forum d'échange de vues sur la mise en œuvre des principes généraux régissant l'élaboration de la politique maritime, y compris l'aménagement de l'espace.

4. Observations spécifiques

4.1 Une meilleure réglementation

4.1.1 Il est louable que le livre vert convienne de la nécessité d'établir une meilleure réglementation afin d'éviter les incohérences entre les politiques communes (par exemple celles de l'environnement et des transports, ou encore cette dernière et la politique de la concurrence), et qu'il y soit fait part d'une intention de travailler à l'établissement de conditions de concurrence équitables en ce qui concerne la réglementation et sa mise en œuvre. Il convient en outre de soutenir l'idée de l'autorégulation comme complément au dispositif législatif.

4.1.2 Le CESE souscrit pleinement à l'approche du livre vert selon laquelle une action ne devrait être menée à l'échelon communautaire que si elle apporte une valeur ajoutée. Des critiques se sont élevées contre la tendance de l'UE à «européaniser» plusieurs questions qui peuvent être traitées adéquatement aux niveaux national et international. Dans une perspective de «meilleure réglementation», il conviendrait que la réflexion sur les futures politiques tienne sérieusement compte de ces objections.

4.2 Relations extérieures

4.2.1 S'agissant de la proposition relative à une future participation de l'Union européenne en tant que telle aux organisations maritimes internationales, en parallèle à celle de ses différents États membres, il convient de souligner que la contribution que

certaines d'entre eux peuvent apporter au sein d'organisations internationales (comme l'OMI et l'OIT) en termes d'expertise jouit d'une très bonne réputation et qu'il serait opportun de promouvoir cet apport plutôt que de l'affaiblir. Dans l'état actuel des choses, une marge de manoeuvre existe pour renforcer la coopération ou la coordination entre les États membres de l'UE au sein des organisations internationales. Le CESE est d'accord pour que la Commission exerce son influence vis-à-vis des pays tiers afin de les inciter à appliquer et à ratifier les principales conventions maritimes internationales, comme celles qui portent sur les hydrocarbures de soute, sur les substances nocives et potentiellement dangereuses ou sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes (convention CLNI de 1996).

4.2.2 Une politique des relations extérieures maritimes de l'UE efficace et opérationnelle devrait préserver un bon cadre de travail international pour les services de transport maritime. Les négociations de l'OMC sur les services (AGCS) ont joué un rôle important pour garantir l'accès aux marchés. Malgré la suspension des négociations du cycle de Doha, l'accord de maintien du statu quo maritime (qui empêche les États membres de l'OMC d'adopter de nouvelles mesures protectionnistes) devrait rester en vigueur. L'accord maritime bilatéral conclu avec la Chine a établi un cadre de travail propice à l'établissement de relations constructives avec ce pays. Il y aurait lieu de convenir d'une convention similaire avec l'Inde.

4.2.3 Le livre vert affirme qu'il convient de poursuivre le développement du système juridique fondé sur la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) ⁽¹¹⁾ afin de faire face à de nouveaux défis. Le CESE estime que la CNUDM reflète un fragile équilibre d'intérêts qu'on ne devrait pas bouleverser, surtout s'agissant des notions de «liberté de navigation» et de «droit de passage inoffensif» au sein de la zone économique exclusive (ZEE): d'autres États côtiers pourraient alors en faire autant et déroger au principe de la liberté de navigation sous des motifs moins anodins. Un tel cas de figure est susceptible d'affecter sérieusement le commerce maritime sur certaines des routes de navigation les plus stratégiques du monde.

4.3 Espace maritime européen commun

4.3.1 On peut approuver l'idée de considérer l'UE, à des fins exclusivement douanières et administratives, comme un seul pays, pour autant que la CNUDM et les conventions de l'OMI soient respectées dans les eaux internationales (haute mer), notamment en ce qui concerne la «liberté de navigation» et le «droit de passage inoffensif» au sein de la zone économique exclusive (ZEE). Selon le Comité, l'idée d'espace maritime européen commun renvoie exclusivement à un espace maritime virtuel caractérisé par une simplification des formalités administratives et douanières pour les services maritimes intracommunautaires, qui seraient soumis à un régime similaire à celui des transports par la route, le rail ou les voies navigables à l'intérieur du marché unique. À la suite de clarifications apportées par la Commission, qui témoignent clairement de cette vision dans la communication, le CESE peut apporter son soutien à une telle idée ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, 1973, telle que modifiée par le protocole de 1978 y afférent (Marpol) 73/78, voir: http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc_id=678&topic_id=258 (en anglais seulement).

⁽¹¹⁾ http://www.un.org/french/law/los/convention_accords_y_relatifs/convention_informations_generales.htm.

⁽¹²⁾ Voir l'avis TËN/258 intitulé «La politique portuaire commune au sein de l'UE» (JO C 325 du 30.12.2006) et l'avis TËN/268 relatif à l'«Examen à mi-parcours du programme pour la promotion du transport maritime à courte distance».

4.4 Milieu marin

4.4.1 La question de la qualité de l'air au niveau régional et local devrait être traitée à travers les mécanismes fournis par la convention Marpol, grâce à la création éventuelle de nouvelles zones de contrôle des émissions de soufre (SECA) supplémentaire. La production de combustibles à basse teneur en soufre requiert tout à la fois des investissements supplémentaires dans les raffineries et, pour réaliser le processus de désulfuration, un apport d'énergie qui est lui-même susceptible d'accroître les émissions de CO₂ et de contribuer au réchauffement de la planète. De plus, il n'est pas viable d'appliquer une multitude de niveaux différents de contrôle des émissions dans les divers ports et régions du globe.

4.4.2 S'agissant de la pollution atmosphérique causée par les navires, il est discutable d'avancer que «les émissions de NOx provenant des navires dépasseront celles de l'ensemble des sources d'émissions terrestres d'ici à 2020». Le CESE invite la Commission à tenir compte des conséquences du changement climatique sur la navigation et à examiner la question de l'organisation du trafic des navires dans l'océan Arctique.

4.4.3 La protection du milieu marin et de la biodiversité dans les eaux situées en dehors des juridictions nationales est devenue une priorité importante pour la communauté internationale. Il convient, dans ce contexte, de clarifier les relations entre la CNUDM et la convention sur la diversité biologique. Par ailleurs, l'UE et ses États membres se devraient de participer activement à l'évaluation du milieu marin à l'échelle mondiale réalisée dans le cadre de l'ONU.

4.4.4 La Commission européenne a proposé une stratégie environnementale à long terme pour dépolluer et protéger la mer Méditerranée. Cet écosystème unique est en train de se détériorer en raison de l'intensification des pressions environnementales, qui menacent la santé des populations ainsi que des activités économiques tributaires de la mer. De même, la Baltique et la mer Noire, qui sont des mers pratiquement fermées, méritent une attention particulière au vu des importantes quantités de pétrole russe qui y transitent, de la hausse générale du trafic et de leur eutrophisation, d'origine terrestre et fluviale. Les conséquences environnementales du projet de gazoduc germano-russe à travers la Baltique suscitent également un débat délicat. Les problèmes susmentionnés sont encore aggravés par les navires militaires, qui sont exclus du champ d'application de la réglementation de l'Union et dont l'activité est de plus en plus nuisible à l'environnement et au tourisme.

4.5 Pêche

4.5.1 Le secteur de la pêche⁽¹³⁾ est fortement tributaire d'un environnement maritime durable et son avenir, du point de vue biologique, économique et social, réside dans un écosystème maritime fonctionnant de manière optimale.

4.5.2 Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO pourrait servir de référence aux administrations en charge de la pêche. Le secteur doit développer des outils plus perfectionnés (équipements, filets, etc.) susceptibles d'accroître la sélectivité et de réduire les atteintes aux fonds marins. Dans le contexte d'une approche intégrée, il faut définir des zones maritimes protégées afin de sauver les biotopes face à la menace que constitue une pêche incontrôlée ou illégale et de disposer de meilleures statistiques sur les captures réalisées. L'amélioration

⁽¹³⁾ Voir les avis: NAT/333 relatif aux pêcheries durables, NAT/316 sur l'amélioration de la situation économique du secteur de la pêche (25 septembre 2006) et NAT/280 consacré à la politique commune de la pêche et au droit de la mer (16 décembre 2005). JO C 318 du 23.12.2006 et JO C 65 du 17.3.2005.

de l'aménagement spatial contribuerait à développer le tourisme maritime, à sauvegarder les pêcheries et à promouvoir le développement régional ainsi que l'emploi dans le secteur maritime au sein des zones rurales.

4.6 Garde côtière européenne

4.6.1 Le CESE s'interroge sur la valeur ajoutée qu'apporterait la promotion, au stade actuel, de l'idée d'une garde côtière européenne. L'étude de faisabilité qui sera présentée prochainement fournira une information précieuse quant à la réflexion de la Commission en la matière. Compte tenu des différences existant entre les différents organes nationaux des États membres, qu'il s'agisse de leur structure, de leurs fonctions et de leurs responsabilités, le CESE pense qu'il est tout aussi possible d'atteindre les objectifs souhaités en intensifiant la coopération entre les autorités concernées des États membres, en particulier dans les domaines de la sécurité, de l'immigration clandestine, du trafic illicite et des enquêtes communes sur les accidents.

4.7 Registre communautaire

4.7.1 La proposition de constituer un registre communautaire complémentaire et non obligatoire (par exemple EUROS) suscite des inquiétudes. Bien qu'il représenterait un symbole attrayant de l'unité et de l'excellence européennes, l'instauration d'un pavillon de l'UE constituerait une démarche prématurée, dès lors que les politiques économiques, fiscales et sociales des États membres ne sont pas harmonisées. Une telle proposition pourrait être envisagée comme le couronnement d'une harmonisation communautaire générale qui aurait lieu dans un avenir lointain — et se trouve encore hors de vue actuellement. De plus, le choix de l'expression «registre communautaire complémentaire» est source de confusion et amène à poser la question des avantages supplémentaires qu'un tel registre pourrait apporter au transport maritime par rapport aux registres nationaux, par le biais des directives communautaires en la matière. Les mesures positives et autres incitants peuvent être rationalisés via des directives et mis à la disposition de l'ensemble des registres nationaux. Quoi qu'il en soit, la création d'un registre spécifique communautaire devrait s'accompagner d'une reconnaissance et d'un renforcement du droit social européen applicable à ce nouveau registre.

4.8 États côtiers «de qualité»

4.8.1 Le CESE prône résolument l'instauration d'États côtiers «de qualité», qui constituent le maillon manquant dans la chaîne de qualité. Ces États devront fournir aux navires les services essentiels. Ainsi, l'État côtier de qualité est celui qui remplit ses obligations internationales en ratifiant et en mettant en œuvre les conventions conclues au plan international, respecte les lignes directrices de l'OMI et de l'OIT relatives à l'égalité de traitement des gens de mer, dispose d'installations adéquates de réception des déchets, entretient ses installations d'aide à la navigation et tient à jour ses cartes maritimes, offre aux navires en détresse un lieu de refuge, plutôt que de s'exposer au risque d'être responsable d'une catastrophe naturelle en le leur refusant, s'assure que tout est mis en œuvre pour faciliter le passage inoffensif des navires dans ses eaux et octroie des conditions favorables aux navires de qualité qui relâchent dans ses ports ou naviguent dans ses eaux. Malheureusement, certains pays côtiers semblent peu enclins à assumer cette importante mission.

4.8.2 Le livre vert donne l'occasion de définir des critères mesurables et des «bonnes pratiques» pour les États côtiers. Les pays membres de l'Union devraient évoquer ce concept au sein de l'OMI en vue de définir des critères pertinents et susceptibles d'être mesurés, s'agissant d'évaluer le niveau de performance des États côtiers.

4.8.3 Le CESE soutient la proposition du Comité des régions ⁽¹⁴⁾ d'établir un Fonds côtier et insulaire européen couvrant plusieurs activités maritimes.

4.9 *Tourisme côtier*

4.9.1 Le CESE observe que l'Union européenne est la première destination touristique au monde. Il est favorable à l'idée de développer un tourisme parallèle de qualité dans les zones côtières. Le livre vert reconnaît que le tourisme durable permettra de diversifier l'offre de services touristiques, afin de désengorger les côtes, d'offrir aux pêcheurs des sources de revenus de substitution et de développer des activités visant à conserver le patrimoine culturel. Le CESE ne peut que souscrire aux initiatives susmentionnées.

4.10 *Affaires sociales*

4.10.1 Le CESE constate que les pêcheurs et les gens de mer sont exclus de la législation européenne dans le domaine social et celui du droit du travail, en ce qui concerne les directives sur

les licenciements collectifs, les transferts d'entreprises, l'information et la consultation des travailleurs et leur détachement. À l'origine, cette démarche se justifiait du fait que la législation sociale avait été d'abord conçue pour les secteurs terrestres et n'avait pas été taillée à la mesure des spécificités des métiers de la mer. Le CESE invite la Commission à reconsidérer ces exclusions, en collaboration étroite avec les partenaires sociaux.

4.11 *Accords en matière d'arraisonnement*

4.11.1 L'importance des considérations relatives à la sécurité a poussé plusieurs États membres de l'Union européenne à conclure avec des pays tiers des accords bilatéraux en matière d'arraisonnement. Le CESE estime souhaitable que les États membres adoptent une approche coordonnée pour les initiatives de ce genre et entreprennent de manière coordonnée de se répartir entre eux, notamment entre leurs marines nationales respectives, les tâches liées à l'application de ces règles. Une autre solution pourrait consister en ce que les États membres de l'Union européenne ratifient rapidement les protocoles de la Convention pour la répression des actes illicites (SUA), qui ont des objectifs similaires à ceux de l'Initiative de sécurité contre la prolifération mais contiennent d'importantes clauses de sauvegarde visant à protéger les intérêts commerciaux légitimes des opérateurs du secteur maritime et les droits humains des navigateurs.

Bruxelles, le 26 avril 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ Avis du Comité des régions 258/2006 (13-14.2.2007).