

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — La «ceinture bleue», un espace unique pour le transport maritime»

COM(2013) 510 final

(2014/C 67/28)

Rapporteur: **M. Jan SIMONS**

Le 8 juillet 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Communication de la Commission européenne "La "ceinture bleue", un espace unique pour le transport maritime"

COM(2013) 510 final.

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 lundi 30 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité se félicite des propositions de la Commission, qui, telles qu'exposées dans sa communication, visent à créer un marché du transport maritime plus opérationnel, à réduire les contraintes administratives supportées par le secteur et à en améliorer ainsi la position concurrentielle. À vrai dire, il avait même espéré qu'elle les eût formulées plus tôt!

1.2 De l'avis du Comité, la tenabilité desdites propositions de la Commission dépendra pour beaucoup de la perspective dans laquelle se placeront les autorités douanières, qui constituent l'un des intervenants majeurs dans ce domaine. Il presse la Commission de les soumettre, dans les meilleurs délais possibles, au comité douanier pour qu'il en discute.

1.3 Une des conditions à remplir pour assurer le succès de ces propositions de la Commission, qu'elles portent sur les services réguliers de navigation ou concernent le manifeste électronique ("e-Manifest"), est que pour ce dernier, les systèmes informatiques des États membres présentent une interopérabilité totale. Le Comité attire l'attention sur le fait que l'expérience montre qu'il ne s'agit en aucun cas d'une sinécure, même si l'on s'appuie sur des systèmes existants.

1.4 Il y a lieu de préciser explicitement dans le manifeste électronique qu'il s'applique à tous les services de transport maritime.

1.5 Le délai qu'envisage la Commission pour la mise en service de l'e-Manifest, en l'occurrence juin 2015, est assurément optimiste mais il est fort bien choisi, car il s'agit de la même année et du même mois que ceux pour lesquels les États membres se sont engagés à inaugurer leurs services nationaux de guichet unique, cette date ayant été déterminée par leurs propres soins. De tels dispositifs sont indispensables afin d'assurer le bon fonctionnement de l'e-Manifest, pour la préparation technique duquel il n'était dès lors pas possible d'attendre une année de plus.

1.6 Le Comité fait également observer qu'il est nécessaire de fournir correctement les informations à tous les acteurs concernés mais, tout particulièrement, aux autorités douanières. Dans la pratique, il s'est avéré qu'elles n'étaient pas au courant que des entrepreneurs utilisent un manifeste sous forme de papier et que, bien que cette manière de procéder soit autorisée par la loi, elles refusaient de le valider ou de l'accepter.

1.7 L'attention de la Commission et des États membres devrait porter non seulement sur le volet informatique "pur et dur" mais également sur le paramètre plus "souple" que constitue la formation initiale du personnel des douanes et sa mise à jour. Il est à déplorer que cette dimension soit absente des propositions de la Commission.

1.8 Il est heureux que la Commission perçoive correctement l'importance que revêtent de bons mécanismes d'information et de suivi, lesquels sont effectivement indispensables pour une prise de décisions de qualité. Le Comité tient à souligner que l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) peut continuer à jouer un rôle important à cet égard.

1.9 Le Comité peut partager le point de vue de la Commission quand elle estime qu'il y a lieu de tenir compte des exigences de l'e-Manifest lors de la révision de la directive concernant le suivi du transport maritime,

1.10 Enfin, le Comité attache beaucoup de prix à ce qu'une fois qu'une décision aura été prise sur les propositions de la Commission, une concertation régulière se déroule avec les autorités douanières, les représentants du secteur du transport maritime, les chargeurs et les travailleurs, afin de les consulter et de les informer sur les obstacles dont s'accompagne la mise en œuvre desdites propositions.

2. Introduction

2.1 En matière de transport maritime, le marché intérieur n'est pas encore une réalité tangible, bien que l'article 28 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) évoque expressément la libre circulation, au sein de l'UE, des marchandises qui en proviennent.

2.2 Cette carence est d'autant plus dommageable que l'UE est largement tributaire du transport maritime pour ses échanges, tant avec le reste du monde qu'à l'intérieur de son marché: 74 % des biens qu'elle importe ou exporte et 37 % de ceux qui circulent à l'intérieur de ses frontières transitent par des ports de mer.

2.3 Par rapport à d'autres modes de transport, la navigation par mer, tout comme celle qui s'effectue d'ailleurs par les voies navigables, peut fonctionner avec des coûts unitaires moindres et produit moins de dommages pour l'environnement par unité transportée. Cette branche des transports n'en reste pas moins accablée de contraintes administratives inutiles, qui en empêchent le fonctionnement optimal.

2.4 Pour exemple, on peut citer un cas, qui se produit très fréquemment, celui où des navires, au départ d'un port d'un pays de l'UE, en rallient un second, situé dans un autre État membre, et, parce qu'ils sont sortis des zones nationales de 12 milles, sont contraints, sauf s'ils ressortissent au règlement sur les services réguliers de transport maritime, d'effectuer à deux reprises les formalités douanières. Considérées comme biens non-UE, toutes les marchandises à bord sont sujettes à des contrôles douaniers.

2.5 Bien que dictées par des considérations tenant à la sécurité et à la sûreté ou d'ordre financier, ces procédures ont bel et bien pour effet d'induire des frais supplémentaires et de provoquer des retards à la livraison des biens.

2.6 Établir, parmi les biens à bord du navire, une distinction entre les biens UE, pouvant être acheminés sans autres formalités sur le marché intérieur, et les biens non-UE, devant être assujettis aux formalités douanières d'usage, pourrait constituer une amorce d'une solution.

2.7 En 2010, la Commission, soutenue sur ce point par le Conseil, a dès lors émis l'idée de créer une "ceinture bleue", qu'il est d'usage, en néerlandais, de désigner également sous sa dénomination anglaise de "Blue Belt", afin de rendre le secteur du transport maritime plus compétitif en permettant aux navires d'évoluer sans entraves dans le marché intérieur de l'UE, en n'étant soumis qu'à un minimum de contraintes administratives, grâce, notamment, à une simplification et une harmonisation des règles appliquées au transport par voie maritime au départ de ports de pays tiers.

2.8 Le concept de ceinture bleue a également pris un tour plus concret avec le projet-pilote que la Commission a lancé en 2011 en collaboration étroite avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et au cours duquel il a été recouru au SafeSeaNet, le système de suivi et d'information de cette dernière.

2.9 Bien que des informations utiles aient pu émaner en quantités appréciables de ce projet-pilote, les autorités douanières ont fait savoir qu'elles devaient encore être complétées par des données concernant les biens transportés, notamment pour ce qui est de leur statut de marchandises provenant de l'UE ou de pays tiers.

2.10 C'est précisément sur la base de cette dernière distinction qu'il sera possible d'assouplir les procédures pour les biens originaires de l'UE.

3. Contenu de la communication

3.1 La Commission a publié le 8 juillet 2013 sa communication intitulée "La "ceinture bleue", un espace unique pour le transport maritime".

3.2 Telles qu'elles résultent du projet pilote "Ceinture bleue", mené en 2011 par l'AESM, les propositions du même nom poursuivent les objectifs suivants:

- améliorer la compétitivité du transport maritime, en réduisant les contraintes administratives qu'il supporte,
- stimuler l'emploi dans ce secteur,
- en réduire l'incidence sur l'environnement.

3.3 La communication à l'examen entend tracer un cadre d'action qui s'efforce de réaliser les visées susmentionnées, en proposant une paire de mesures réglementaires de la Commission qui sont indispensables à cette fin et impliquent une modification des dispositions d'application du codes des douanes (DAC). L'une a déjà été soumise au comité compétent, en juin 2013, tandis que la Commission présentera l'autre vers la fin de cette même année.

3.4 La première consiste à simplifier encore la procédure régissant l'exploitation de services réguliers de transport maritime à l'intérieur du territoire de l'UE. Elle porte sur un règlement douanier applicable aux navires qui font régulièrement escale dans les mêmes ports de l'UE et transportent essentiellement des marchandises originaires de son territoire.

3.5 La simplification implique un raccourcissement de la période de consultation pour les États membres, qui sera ramenée de 45 à 15 jours. De même, les entreprises seront habilitées à déposer une demande anticipative d'autorisation pour les pays où elles sont fort actives, de sorte qu'elles gagneront du temps si l'occasion se présente d'effectuer un transport à destination de ces États.

3.6 Nettement plus important sera l'impact de la seconde mesure, qui consiste en un assouplissement des formalités douanières pour les navires qui font escale dans des ports de pays tiers. La Commission souhaite instaurer un dispositif susceptible d'apporter une amélioration notable aux procédures douanières, en distinguant, parmi les marchandises à bord du navire concerné, celles qui sont de l'Union et celles qui ne le sont pas, ces dernières devant quant à elles suivre le parcours normal en douane.

3.7 La Commission propose de créer une déclaration de biens harmonisée sous forme électronique, qui est dénommée e-Manifest et grâce à laquelle les entreprises de transport maritime pourront mettre à la disposition des autorités douanières l'ensemble des informations relatives au statut des marchandises, tant internes qu'extérieures à l'UE. Elle escompte que l'e-Manifest sera pleinement opérationnel à compter de juin 2015.

3.8 Les propositions de la Commission, telles qu'exposées dans la communication, sont en rapport direct avec l'examen de la politique portuaire qui a été effectué publié le 23 mai 2013 et sur lequel le Comité a émis un avis favorable le 11 juillet de la même année.

4. Observations générales

4.1 Le Comité est un partisan résolu de la suppression des obstacles qui entravent le bon fonctionnement du marché intérieur, et il en va de même, bien entendu, en ce qui concerne le transport maritime, lequel, comme la Commission le relève elle-même dans sa communication, revêt une importance cruciale pour l'Union européenne. Comme il a déjà été indiqué antérieurement ⁽¹⁾, il avait même espéré, à vrai dire, que ces propositions eussent été présentées à un stade plus précoce!

4.2 Toute préoccupée que le marché intérieur devienne une réalité aussi rapidement que possible en ce qui concerne le transport maritime, la Commission avance qu'il a déjà été matérialisé dans les autres branches du transport. Sur ce point, le Comité est obligé de constater, bien malgré lui, qu'elle pêche par excès d'optimisme: ledit marché n'est toujours totalement réalisé ni dans le transport routier de fret, à cause des restrictions imposées au cabotage, ni pour le rail, s'agissant des transports nationaux de passagers.

4.3 Pour le Comité, il est évident que si l'on veut que par rapport à d'autres modes de transport, celui qui s'effectue par mer, en particulier à courte distance, devienne une solution de substitution attrayante, il est impératif de faire bouger les choses pour ce qui est de l'allègement des formalités douanières et du desserrement des contraintes administratives, étant entendu que cette action ne peut s'effectuer aux dépens de la sûreté et de la sécurité.

4.4 C'est un objectif important, de l'avis du Comité, que de rendre le transport maritime plus efficace et moins cher, notamment lorsqu'il s'effectue à courte distance; il apporte dès lors son soutien aux propositions avancées par la Commission pour aboutir ainsi à alléger les formalités douanières et desserrer les contraintes administratives.

4.4.1 Il est d'une importance capitale, fait-il observer, que les autorités douanières des États membres, jouant le tout premier rôle dans ce dossier, soient en mesure d'épouser elles aussi ce mouvement. De même, il conviendrait qu'à titre expérimental, les transporteurs d'une catégorie bien précise, à savoir les entrepreneurs bénéficiant du statut d'opérateurs économiques agréés, fassent office de pionniers pour l'instauration de ce dispositif.

4.5 En ce qui concerne la procédure applicable aux services réguliers de transport maritime qui opèrent à l'intérieur de l'UE, le Comité porte une appréciation positive sur le raccourcissement à 15 jours du délai initialement fixé à 45, ainsi que sur l'instauration d'une possibilité de demander anticipativement des autorisations.

⁽¹⁾ Avis CESE sur *Autoroutes de la mer dans la chaîne logistique*, JO C 151 du 16.6.2008 p. 20.

Avis CESE sur *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, JO C 211 du 19.8.2008 p. 31.

Avis CESE sur *Espace maritime européen / Formalités déclaratives des navires*, JO C 128 du 18.5.2010, p. 131.

Avis CESE sur *Feuille de route pour un espace européen unique des transports (Livre blanc)*, JO C 24 du 28.1.2012, p. 146.

Avis CESE sur *La croissance bleue*, JO C 161 du 6.6. 2013, p. 87.

Avis CESE sur le *Cadre de la future politique portuaire de l'UE*, pas encore publié au JO.

4.6 La Commission européenne ne voulant pas pénaliser la navigation strictement intra-UE par rapport à celle visant des ports situés dans des pays tiers, le manifeste électronique est d'application à tous les types de navigation maritime.

4.6.1 En effet, tout comme elle est octroyée aux navires relâchant dans des ports de pays tiers et de l'UE, la possibilité de recourir à l'e-Manifest doit également être ouverte aux services réguliers de transport maritime qui le souhaitent, par-delà la réglementation existante en vigueur, ainsi qu'à la navigation qui, hors services réguliers, s'effectue entre des ports exclusivement situés dans l'UE.

4.6.2 Le Comité estime néanmoins raisonnable que le champ d'application du manifeste électronique soit également mentionné de manière explicite dans les futures propositions en la matière.

4.6.3 Se plaçant sous l'angle de l'effet qu'auront les dispositions proposées par la Commission, le Comité estime qu'il s'impose en particulier de procéder dans les plus brefs délais, après consultation du comité douanier compétent en la matière, à la mise en œuvre de l'e-Manifest ou déclaration de biens harmonisée sous forme électronique, qui fournit une information sur le statut des marchandises transportées à bord.

4.6.4 Aussi insiste-t-il également pour qu'une fois arrêtée la décision concernant l'instauration des règles préconisées, la Commission donne la priorité à l'harmonisation au sein de l'UE: il s'impose d'assurer l'interopérabilité totale des systèmes informatiques- des États membres pour qu'ils travaillent avec l'e-Manifest.

4.6.5 Dans cette perspective, le Comité est d'avis que l'échéance de juin 2015 qui est fixée par la Commission pour la mise en place de l'e-Manifest est certes optimiste mais n'en estime pas moins lui aussi qu'elle doit être respectée.

4.6.6 En vertu de la directive 2010/65/CE, les États membres sont en effet tenus, pour juin 2015, d'établir des services nationaux de guichet unique, lesquels posent un jalon important pour progresser vers un e-Manifest. En conséquence, le Comité presse tous les États membres de l'UE, en tout cas ceux qui disposent de ports de mer sur leur territoire, de tenir effectivement ce délai qu'ils ont eux-mêmes accepté, sans quoi on peut d'ores et déjà prédire que le dispositif ne fonctionnera pas.

4.6.7 Les préparatifs techniques nécessaires pour parvenir à créer un e-Manifest devraient d'ailleurs débiter au plus tard d'ici un semestre.

4.6.8 Le Comité entend souligner que les informations de l'e-Manifest, sous la forme où elles y sont consignées, devront pouvoir être consultées par toutes les parties intéressées et, donc, par les autorités, les armateurs et les chargeurs.

4.7 Le Comité souhaite relever que même s'il n'est pas harmonisé et que tous les États membres n'en sont pas pourvus, un manifeste, fondé sur une recommandation de l'Organisation maritime internationale (OMI), existe déjà bel et bien, en version papier, mais que l'expérience a démontré qu'un certain nombre d'autorités douanières ne sont pas au courant de l'existence d'un tel formulaire ou refusent de faire preuve de bonne volonté pour le valider ou l'accepter. Aussi le Comité insiste-t-il sur la nécessité de bien communiquer l'information auprès de tous les services de douanes.

4.8 Le Comité entend relever qu'au moment de diffuser les procédures simplifiées pour les voyages à destination de ports de pays tiers, il faudra veiller à assurer des mécanismes rapides et fiables de suivi et de rapport.

4.8.1 Sur ce point, le secteur du transport maritime peut s'estimer heureux de pouvoir compter sur l'AESM, qui, d'ores et déjà, a fait la preuve de la valeur ajoutée qu'elle apporte pour la section de l'e-Manifest relative à l'itinéraire de navigation; à présent, il reste aux services douaniers de l'UE et des États membres de traiter rapidement la partie du manifeste relative au statut des marchandises.

5. Observations spécifiques

5.1 Selon des données communiquées par l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA), la simplification des procédures administratives induirait une économie de 25 euros par conteneur, sans compter le gain de temps qu'elle entraînerait également et dont l'impact serait nettement plus important encore.

5.2 Quoi qu'il en soit, le Comité est d'avis que cette information fait en tout cas ressortir qu'il est urgent de présenter des propositions équilibrées, afin que les principaux acteurs intéressés, à savoir les autorités douanières, tant européennes que nationales, les armateurs et les chargeurs, puissent y trouver leur intérêt.

5.3 Un des points que le Comité entend assurément souligner est qu'en aucun cas, on ne peut admettre que la situation se détériore encore. Or, il en irait bien ainsi dès lors, par exemple, que le remboursement de la TVA à l'exportation serait suspendu à l'assurance que les biens ont bien quitté le territoire de l'Union.

5.3.1 Étant donné que le taux de TVA afférent est actuellement de 0 %, établir une telle conditionnalité pourrait aboutir à l'instauration d'un prélèvement TVA plus élevé, dont la récupération ne pourrait être obtenue qu'à grands frais et entraînerait de grandes pertes de temps. Heureusement, on a pu s'assurer auprès de la Commission que dans le cas de figure que l'on vient de évoquer, la TVA restera inchangée, c'est-à-dire au taux de 0 %.

5.4 La Commission avance que le but poursuivi n'est pas de lancer le développement d'un système totalement neuf, qui exigerait bien évidemment beaucoup de dépenses, mais bien plutôt de développer plus avant des dispositifs qui existent déjà ou sont en cours de développement, comme les réseaux nationaux de guichets uniques. Sur ce point, la démarche de la Commission peut recueillir l'approbation du Comité.

5.5 Par ailleurs, le Comité est désireux de mettre l'accent sur l'importance, pour les services douaniers, d'avoir des personnels disposant d'une bonne formation et dûment remis à niveau, ainsi que sur les voies possibles pour arriver à cette fin, ainsi qu'il l'a déjà signalé dans un avis antérieur ⁽²⁾.

5.6 Le Comité rejoint la Commission pour estimer qu'il y a lieu de tenir compte des exigences de l'e-Manifest lors de la révision de la directive concernant le suivi du transport maritime.

5.7 Si le processus décisionnel donne une suite positive aux propositions de la Commission, telles que contenues dans la communication, le Comité tient à signaler à quel point il importe que les principaux acteurs intéressés, comme les autorités douanières, le secteur du transport maritime, les chargeurs et les travailleurs, soient régulièrement consultés et informés concernant les progrès réalisés dans la mise en place de ces dispositions et les obstacles auxquels elle se heurte.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁾ Avis CESE sur *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, JO C 271 du 19.9.2013, p. 66.