



HAL
open science

Ports et mondialisation: l'interaction entre régulations internationale et européenne dans la gestion environnementale des ports maritime

Laurent Warlouzet

► To cite this version:

Laurent Warlouzet. Ports et mondialisation: l'interaction entre régulations internationale et européenne dans la gestion environnementale des ports maritime. Jean-Louis Podvin; Éric Roulet. Des forts et des ports. Hommages à Joëlle Napoli, Shaker Verlag, pp.311-325., 2019, 978-3-8440-7021-7. hal-02977054

HAL Id: hal-02977054

<https://hal.science/hal-02977054>

Submitted on 28 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PORTS ET MONDIALISATION :
L'INTERACTION ENTRE RÉGULATIONS
INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE
DANS LA GESTION ENVIRONNEMENTALE
DES PORTS MARITIMES (1970-2000)

LAURENT WARLOUZET
PARIS SORBONNE UNIVERSITE

Référence complète : Laurent Warlouzet, « Ports et mondialisation: l'interaction entre régulations internationale et européenne dans la gestion environnementale des ports maritimes (1970-2000) », in Jean-Louis Podvin, Éric Roulet (dir.), *Des forêts et des ports. Hommages à Joëlle Napoli*, Düren, Shaker verlag, 2019, pp. 311-325.

Les ports, du moins les plus grands d'entre eux et ceux situés en position frontalière, sont à la pointe de la mondialisation économique contemporaine¹. Ils constituent l'interface du transport maritime, véritable artère de l'internationalisation des échanges. À l'ère contemporaine, les flux se sont massifiés à la faveur de la révolution industrielle du transport maritime au XIX^e siècle. Par la suite, en dépit du développement d'autres formes de transports et de communication, le monde se maritimise de plus en plus car le littoral s'impose comme un pôle d'attraction majeur, aussi bien pour les activités logistiques qu'industrielles ou touristiques. Ce phénomène se déploie particulièrement depuis les années 1970, alors que la

¹ Bruno Marnot, *Les villes portuaires maritimes en France XIX^e-XXI^e siècle*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 11 et 14.

mondialisation s'intensifie encore avec l'émergence de pôles économiques non atlantiques, l'Asie orientale et les pays exportateurs de pétrole notamment.

À cette même époque, la préoccupation environnementale commence à s'imposer dans le débat public occidental. De fait, le port est à la croisée de plusieurs sources de pollutions, : maritimes comme l'ensemble du littoral (marées noires), terrestres (par les eaux fluviales), mais aussi portuaires. Trois sources de pollution issues des multiples activités portuaires spécifiques sont généralement identifiées : celles liées à la manutention et au stockage de matière dangereuses, celles de la pollution des eaux, et celles consécutives au dragage et au rejet de ses déchets². Enfin, l'extension physique des infrastructures portuaires constitue en elle-même une atteinte à l'environnement par l'artificialisation massive d'espace précédemment naturels.

Si les États restent la principale source de législation et d'orientation des investissements, le caractère par nature international des activités des ports maritimes conditionne l'apparition précoce d'un débat sur une régulation internationale des activités portuaires. Il se pose dès la fin du XIX^e siècle, alors qu'apparaissent les premières organisations internationales sectorielles, comme l'Union télégraphique internationale de 1865 (devenue ensuite l'Union internationale des télécommunications – UIT – en 1932)³. Le débat rebondit après 1945 alors qu'apparaissent à l'échelle mondiale l'ONU et ses organisations sectorielles, et, par la suite, des organisations européennes à vocation économique, les plus puissantes étant la Communauté économique européenne (CEE) créée en 1957, à laquelle a succédé l'Union Européenne (UE) en 1992. D'autres institutions européennes existent – certaines plus anciennes comme le Conseil de l'Europe créé en 1949 – mais la régulation des activités économiques reste largement guidée par l'ensemble CEE-UE⁴. L'enjeu de l'interaction entre les échelles mondiales et européennes

² Alexander M. Goulielmos, « European Policy on Port Environmental Protection », *Global Nest: the International Journal*, 2, 2000, pp. 189-197.

³ Léonard Laborie, *L'Europe mise en réseaux. La France et la coopération internationale dans les postes et les télécommunications (années 1850-années 1950)*, Bruxelles, Peter Lang, 2010.

⁴ Birte Wassenberg, *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-1989)*, Bruxelles, Peter Lang, 2012.

de gestion des activités économiques apparaît alors. Rarement posée de manière historique⁵, cette question a été peu traitée dans le domaine de l'histoire des ports maritimes dans le dernier tiers du XX^e siècle, à l'exception de contributions sur les dockers⁶. C'est cette lacune que cette contribution se propose de combler par une première ébauche, en s'inscrivant dans le courant d'étude des régulations techniques européennes, qui a donné lieu à des travaux récents stimulants sur l'« intégration cachée de l'Europe » par la « définition de règles pour des enjeux technologiques transfrontières »⁷. Elle cible la question environnementale à l'époque très contemporaine, objet d'un profond renouvellement historiographique contemporain⁸. À partir de 1970 émergent en effet à la fois la question environnementale et celle la régulation d'une mondialisation devenue plus incontrôlable après le choc pétrolier de 1973, cependant que la maritimisation du monde comme le renforcement de la Communauté européenne se poursuivent.

Deux dynamiques majeures s'observent entre 1970 et 2000 : d'une part, sur le plan économique, une opposition entre les approches environnementales, industrielles et de marché des enjeux portuaires⁹, et d'autre part, sur le plan institutionnel, le passage progressif d'une régulation purement internationale à une législation européenne sensiblement plus contraignante. Trois étapes se déclinent, d'abord avec une régulation internationale pionnière dans les années 1970, ensuite avec l'apparition d'une législation européenne protectrice, largement issue des travaux internationaux, et enfin avec

⁵ Pour un traitement global de cette question sur la période 1973-1986 : Laurent Warlouzet, *Governing Europe in a Globalizing World. Neoliberalism and its Alternatives following the 1973 Oil Crisis*, Londres, Routledge, 2018. Voir aussi Giuliano Garavini, *After Empires. European Integration, Decolonization, and the Challenge from the Global South, 1957-1986*, Oxford, Oxford UP, 2012.

⁶ Michel Pigenet, « Les dockers. Retour sur le long processus de construction d'une identité collective en France, XIX^e-XX^e siècles », *Genèses*, 42, 2001, pp. 5-25.

⁷ « Hidden integration of Europe » et « the making of rules for technology-related cross-border issues », dans Johan Schot & Wolfram Kaiser, *Writing the rules for Europe. Experts, Cartels, and International Organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 4-5.

⁸ François Jarrige & Thomas Le Roux, *La contamination du monde. Une histoire des pollutions à l'âge industriel*, Paris, Le Seuil, 2017.

⁹ Sur les affrontements entre les régulations environnementales (sociale), industrielle (néomercantiliste) et de marché (néolibérale ou pas) de la mondialisation, voir Laurent Warlouzet, *Governing Europe in a Globalizing World*, *op. cit.*, chapitre 1.

l'apparition et le renforcement rapide d'une approche européenne fondée sur la logique du marché unique.

UNE RÉGULATION INTERNATIONALE PIONNIÈRE MAIS THÉORIQUE

La régulation internationale est ancienne dans le domaine maritime car l'activité en elle-même est intrinsèquement internationale. À l'époque contemporaine, l'un des premiers domaines concerné par cette quête fut la sécurité en mer. Le naufrage du Titanic en 1912 a constitué un catalyseur pour la conclusion de la première Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) en 1914¹⁰. Cette caractéristique est accentuée par la mondialisation économique qui, à partir des années 1970, permet aux armateurs de choisir le pavillon qu'ils souhaitent, à la faveur de l'essor des pavillons de complaisance¹¹, et de plus en plus, la nationalité de leurs marins et même l'organisme privé qui les certifie. Comme l'affirme une ancienne fonctionnaire de la Commission européenne en charge du transport maritime : « The reality is that the maritime industry is the only fully globalized industry »¹².

Face à cette internationalisation des flux économiques émerge une prise de conscience des enjeux écologiques à partir des années 1970. Les photos de la fragile planète bleue perdue dans l'espace prises en 1969 par les astronautes américains depuis la Lune, puis le choc pétrolier de 1973, traduisent une prise de conscience de la finitude des ressources terrestres. L'ONU se saisit de cet enjeu, d'abord avec le célèbre rapport Meadows de 1972 sur les « limites de la crois-

¹⁰ Christian Borde, « La catastrophe du Titanic : un naufrage au pli de l'industrie moderne (1889-1929) », dans Françoise Berger *et alii* (éd.), *Industries, territoires et cultures en Europe du Nord-Ouest XIX^e-XX^e siècles. Mélanges en l'honneur de Jean-François Eck*, Hérouville-Saint-Clair, Archives nationales du monde du travail, 2016, pp. 11-18.

¹¹ Kevin Crochemore & John Barzman, « Conditions de travail en mer et pavillons de complaisance : l'action de la Fédération internationale des ouvriers du Transport de 1948 à 1974 », *Revue d'Histoire maritime*, 18, 2014, pp. 161-180.

¹² Interview de Georgette Lalis, ancienne fonctionnaire de la Commission européenne chargée des affaires maritimes, par Veera Mitzner à New York, 8 juin 2016, disponible sur www.eui.eu.

sance »¹³, puis avec le rapport Brundtland de 1987 qui s'efforce d'associer croissance économique et équilibre écologique avec la notion de « développement durable »¹⁴. Cette notion a été officiellement adoptée par l'ONU en 1992 lors de la Conférence de Rio.

Cette prise de conscience des enjeux environnementaux par les institutions internationales se décline aussi dans le domaine maritime. Ainsi, la déclaration des Nations Unies de 1972 sur l'environnement mentionnait la responsabilité des États dans la prévention de la pollution marine. Plus spécifiquement, des textes contraignants sont adoptés comme la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution marine résultant de l'immersion de déchets (*Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter*) et la Convention internationale pour la prévention de la pollution des navires de 1973, dite « MARPOL » (issue de l'acronyme anglais pour *Marine Pollution*), qui entre en vigueur en 1983 après sa révision en 1978. Cette convention est mise en œuvre par l'institution onusienne sectorielle chargée du transport maritime, en l'occurrence l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OICM), créée en 1948, et qui devient ensuite l'Organisation Maritime Internationale (OMI) ou International Maritime Organization (IMO). Les marées noires sont particulièrement visées car la mise en service de supertankers s'accélère au tournant des années 1970, juste avant le premier choc pétrolier. Ainsi, est adoptée en 1969 la convention internationale pour la responsabilité civile en cas de pollution aux hydrocarbures (*International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* ou « CLC »). Elle entre en fonction en 1975 avant d'être remplacée par une nouvelle convention en 1992. Par ailleurs, en 1971, un Fonds d'Indemnisation pour les dommages dus à la Pollu-

¹³ Dennis Meadows *et alii*, *The limits to growth: a report for the club of Rome's project on the predicament of mankind*, New-York, Universe Books, 1972. Sur ce sujet, Matthias Schmelzer « 'Born in the corridors of the OECD': the forgotten origins of the Club of Rome, transnational networks, and the 1970s in global history », *Journal of Global History*, 12, 1, mars 2017, pp. 26-48.

¹⁴ La référence complète du rapport Brundtland est : World Commission on Environment and Development, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. The Brundtland report, Oxford University Press, Oxford, 1987.

tion par les hydrocarbures (FIPOL) est créé. Une forme d'assurance internationale minimale en cas de marée noire voit alors le jour.

Cet arsenal réglementaire est complété par la convention de 1974 de prévention de la pollution marine depuis la terre (*Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources*). Cette dernière, ainsi que la convention de 1972 sur le rejet de déchets en mer, ont été remplacées par la convention de 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, dite « Convention OSPAR » (OSPAR pour « Oslo-Paris »)¹⁵.

Même la célèbre Convention de Montego Bay de 1982 sur la délimitation des eaux maritimes et la définition de zones économiques exclusives (ZEE) contient de nombreux articles sur la responsabilité des États dans la conservation des ressources biologiques et la protection du milieu marin¹⁶. Plus généralement, cet enjeu est étroitement lié à la question des zones de pêche. La convention de Montego Bay a été conclue pour limiter les extensions unilatérales de zones économiques exclusives pratiquées depuis 1945, et les conflits en résultant entre l'État riverain et les pêcheurs étrangers. Ces tensions ont donné lieu à de véritables « guerre de la morue » entre l'Islande d'une part, les pêcheurs britanniques et allemands d'autre part, en 1958-1960 puis en 1972-1973. La conférence sur le droit de la mer de 1973 qui a suivi ces troubles a ensuite abouti à la Convention de Montego Bay, applicable de plein droit seulement depuis 1994.

Toutefois, cette impressionnante accumulation de textes peine à se transposer dans les faits car ce droit international nécessite une transposition nationale pour être applicable. Les institutions en charge de cette réglementation ne disposent pas de moyens contraignants pour la mettre en œuvre, elles doivent compter assez largement sur la bonne volonté des États qui ont signé la Convention. Cette limitation existe moins à l'échelle européenne – au sens de l'ensemble CEE/UE – qui se trouve ainsi remise en selle.

¹⁵ Ivan Keser, « The Common Maritime Transport Policy of the European Union. The Protection and Preservation of the Marine Environment », *Poredbeno pomorsko pravo*, 165, 2011, p. 282.

¹⁶ ONU, Convention sur le droit de la mer, signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982, articles 61 à 73 et articles 192 à 194.

LAURENT WARLOUZET

L'INTERACTION ENTRE LES PROTECTIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES

La protection de l'environnement se développe à l'échelle européenne en interaction avec ces efforts de définition de standards internationaux. La CEE (1957) devenue UE (1992) offre un avantage institutionnel certain sur les organisations internationales : l'utilisation d'un véritable droit fédéral. Depuis des arrêts fondateurs de la Cour de la Justice de 1963-1964, le droit de la CEE/UE est en effet reconnu comme directement applicable (dans le cas des règlements mais pas des directives) et supérieur aux lois nationales (mais pas aux constitutions). Ainsi un règlement européen ou une décision de la justice européenne peut être directement invoquée par un particulier – citoyen ou entreprise – sans la nécessité de passer par un intermédiaire institutionnel. Toutefois, la législation européenne ne s'est pas limitée à une simple transposition des normes internationales, elle s'appuie aussi sur une combinaison des traditions juridiques nationales. Ce processus d'européanisation d'une norme internationale est particulièrement visible dans deux domaines : la prévention des pollutions aux hydrocarbures, et la protection des espèces et espaces naturels sensibles.

La pollution aux hydrocarbures est devenue un drame écologique avec l'irruption des supertankers au cours des années 1960. Un premier texte relativement peu contraignant, intitulé « mémorandum de la Haye » est conclu en 1978 mais il ne concerne que l'application de la convention n°147 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les conditions de vie et de travail à bord¹⁷. Peu de temps après survient le drame du naufrage de l'Amoco Cadiz au large de la Bretagne, qui provoque une marée noire traumatisante. La pression européenne pour obtenir une législation plus contraignante permet d'aboutir à un premier accord international dit *Memorandum of Understanding on Port State Control*¹⁸. Signé à Paris en 1982 par quatorze pays européens, ce n'est pas un texte de la CEE (qui ne compte d'ailleurs à l'époque que dix pays), mais une convention

¹⁷ <https://www.parismou.org/about-us/history>; consulté le 20 janvier 2019.

¹⁸ United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD), *Sustainable development for port, report by the UNCTAD Secretariat*, 27 août 1993.

internationale. Elle harmonise le système de contrôle des navires dans les ports afin d'éliminer les navires ne respectant pas les normes minimales de sécurité, de conditions de travail et de prévention des pollutions marines édictées par deux organisations internationales, l'OIT et l'OMI. Le but fixé est de contrôler 25% des vaisseaux étrangers.

Dans un second temps, cette législation est communautarisée avec l'adoption d'une directive européenne en 1996, sous présidence française¹⁹. Elle permet de bannir les navires qui ont tenté de se soustraire aux contrôles. Une nouvelle marée noire dramatique sur les côtes françaises, celle de l'Erika en décembre 1999, a relancé le processus législatif communautaire²⁰. Trois « paquets » de mesures dits Erika I, II et III ont été adoptés dans la première décennie des années 2000 pour renforcer la sévérité des contrôles, bannir les tankers à simple coque, suivre les navires dangereux, et établir une Agence européenne de sécurité maritime²¹. Les acteurs européens restent cependant divisés entre ceux qui ont souffert de catastrophes environnementales et qui sont demandeurs de législations plus sévères (France, Espagne, Portugal), et les pays d'origine de flottes larges, soucieux de dérégulation (Danemark, Grèce)²².

La protection des espèces et des espaces sensibles a été le deuxième axe d'eupéanisation des protections environnementales littorales. La politique européenne de l'environnement a débuté timidement au début des années 1970, en parallèle du débat international²³. Dès 1979, une première directive de protection des oiseaux a été adoptée, principalement à l'initiative des Britanniques et d'autres

¹⁹ Directive 95/21/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port).

²⁰ Interview de Georgette Lalis, ancienne fonctionnaire de la Commission européenne chargée des affaires maritimes, par Veera Mitzner à New York, 8 juin 2016, disponible sur www.eui.eu.

²¹ Voir dans le détail : Ivan Keser, *op. cit.*, pp. 290-294.

²² *Ibidem*.

²³ Thorsten Schulz-Walden, « Between National, Multilateral and Global Politics: European Environmental Policy in the 1970s », dans Claudia Hiepel (éd.), *Europe in a Globalising World. Global Challenges and European Responses in the 'long' 1970s*, Baden-Baden, Nomos, 2014, pp. 299-318.

Européens du Nord²⁴. Animal transnational par excellence, l’oiseau – surtout s’il est migrateur – méconnaît les frontières, sa protection est donc assurée de manière optimale à l’échelle supranationale. La protection ne concerne pas seulement l’espèce mais aussi les zones humides de reproduction. La directive intègre ainsi la convention RAMSAR (du nom de la ville iranienne où elle a été négociée) de 1971 sur la protection des zones humides. Si cette convention n’a donné lieu à une institutionnalisation à l’échelle internationale qu’en 1988 avec la création d’un secrétariat permanent de la Convention au sein de l’ONU, elle a donc bénéficié d’une application au sein de la CEE dès la directive Oiseaux. Par la suite, la préoccupation environnementale se généralise. Elle gagne la politique agricole commune, la célèbre PAC, pourtant très productiviste à ses débuts. En 1985, un règlement européen inclut la notion de « protection de l’environnement » dans la gestion des zones agricoles, même si le tournant environnementaliste, d’ailleurs partiel, date plutôt des années 1990 et 2000²⁵. Peu après, le traité dit de l’Acte Unique de 1986 inclut officiellement la politique environnementale dans les prérogatives communautaires. Pour les ports, l’étape décisive après la directive Oiseaux de 1979 fut la directive Habitat de 1992 qui étend très largement les zones protégées²⁶. À partir de ce moment-là, l’extension des zones portuaires, par exemple pour créer des ports de conteneurs ou des ports de plaisance, est fortement contrainte par des études d’impact. Ce mouvement coïncide d’ailleurs avec une reconquête des ports anciens par les centralités urbaines, qui témoigne lui aussi d’une vision moins fonctionnelle et plus sensible des fronts de mer²⁷.

²⁴ Jan-Henrik Meyer, « Saving migrants: a transnational network supporting supranational bird protection policy in the 1970s », in Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht & Michael Gehler (éd.), *Transnational Networks in Regional Integration. Informal Governance in Europe 1945-83*, Basingstoke, Palgrave, 2010, pp. 176-198.

²⁵ Règlement (CEE) 797/85 du Conseil du 12 mars 1985 concernant l’amélioration de l’efficacité des structures de l’agriculture ; Ève Fouilleux, *La PAC et ses réformes. Une politique à l’épreuve de la globalisation*, Paris, L’Harmattan, 2003.

²⁶ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

²⁷ Bruno Marnot, *Les villes portuaires maritimes en France XIX^e-XXI^e siècle*, op. cit., pp. 172-174.

Là encore, la législation portuaire s'insère dans un contexte européen de préoccupation environnementale croissante : le Traité de Maastricht de 1992 reprend la notion de « développement durable » et le commissaire italien à l'environnement, Carlo Ripa di Meana (un pionnier de la protection de l'environnement en Italie²⁸), propose même dès cette époque-là une taxe carbone²⁹. Peu auparavant, lors d'un débat au Parlement Européen en 1989 sur l'adoption d'une législation contraignante sur les émissions de plomb par les automobiles, l'action environnementale du commissaire Ripa di Meana avait été louée par le rapporteur Kurt Vittinghof au cours d'un débat où il avait mobilisé les concepts de « développement durable » mais aussi de « réchauffement climatique »³⁰. Bien évidemment, ces orientations sociales et environnementales se conjuguent avec la logique de l'Europe de marché, et sont même en contradiction avec l'Europe néolibérale, elle-même en plein essor. L'adoption des législations communautaires est loin d'être un long fleuve tranquille.

Enfin, en-dehors de l'outil législatif, la communautarisation passe aussi par l'adhésion directe de l'Union Européenne aux conventions internationales (et non plus indirectement par les États membres). Ainsi l'UE a rejoint la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (comprenant notamment la Convention de Montego Bay de 1982) en 1998, et plusieurs conventions régionales : en 1992 la Convention pour la protection de l'environnement marin de la Mer Baltique, puis en 1995 la Convention pour la protection de l'environnement marin et littoral des régions méditerranéennes³¹. Toutes ces dispositions de protection sont confrontées au cours des années 1980 à l'influence croissante de la régulation du marché européen.

L'EUROPE DU MARCHÉ RÉGULÉ

²⁸ Il publia à cette époque : Carlo Ripa di Meana, *Adieu, la terre*, Paris, éditions de l'environnement, 1993.

²⁹ Jan-Henrik Meyer, « Politique de l'environnement », dans Vincent Dujardin *et alii* (dir.), *Histoire de la Commission, 1986-2000*, Luxembourg, Office des publications de l'UE, 2019.

³⁰ Parlement Européen, compte-rendu des débats de la session plénière du 11 avril 1989.

³¹ Ivan Keser, *op. cit.*, pp. 290-294.

À partir des années 1980, l'Europe communautaire accroît son poids dans toutes les régulations de marché en Europe. L'Acte Unique de 1986 inaugure le programme dit de « marché intérieur » qui prévoit de supprimer toutes les frontières physiques d'ici la fin de 1992, ce qui suppose d'harmoniser un nombre considérable de législations et de standards définissant les normes d'admission d'un produit dans un pays. En 1988, le Président de la Commission européenne, Jacques Delors, avait même pronostiqué que 80% de la législation serait d'origine européenne. Aujourd'hui, les chercheurs placent ce curseur plutôt à 15 à 20%, mais la proportion est bien plus élevée dans certains domaines comme ceux relevant de l'agriculture, un secteur très tôt communautarisé³². Or les ports sont concernés par ce secteur à travers la pêche.

La politique commune de la pêche constitue un premier exemple fort de régulation des marchés maritimes. La politique agricole commune a été fixée dans ses principes en 1962, mais elle ne s'est appliquée que très progressivement, et selon une logique sectorielle, en commençant par les céréales en 1966. L'adhésion du Royaume-Uni et de l'Irlande en 1973, puis de l'Espagne et du Portugal en 1986, relancent la problématique de l'harmonisation des droits de pêche, à la fois dans une logique environnementale de préservation de la ressource, et dans une logique fonctionnelle de diminution des conflits, les pêcheurs de l'Europe du Sud (France, Espagne) utilisant largement les eaux dépendant de pays d'Europe du Nord (Royaume-Uni, Irlande). Après de longues négociations, la politique commune de la pêche est finalisée en 1983³³. S'inscrivant dans une logique de marché, et dans le principe de non-discrimination en fonction de la nationalité qui en découle à l'échelle de la CEE, elle prévoit un libre accès de tous les pêcheurs à toutes les eaux, sauf dans une bande de

³² Yves Bertonicini, *La législation nationale d'origine communautaire : briser le mythe des 80%*, Paris, Institut Jacques Delors, 2009 ; Sylvain Brouard, Olivier Costa & Thomas König, *The Europeanization of Domestic Legislatures: The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, New-York, Springer, 2012 ; Annette Elisabeth Toeller, « Claims that 80 per cent of laws adopted in the EU Member States originate in Brussels actually tell us very little about the impact of EU policy-making », *LSE Europpp Blog*, 2012, consulté le 22 janvier 2019.

³³ Christian Lequesne, *L'Europe bleue : à quoi sert une politique communautaire de la pêche ?*, Paris, Presses de Sciences po, 2011.

12 milles (eaux territoriales). L'accès des navires extérieurs à la CEE à sa zone économique exclusive des 200 milles est négociée en commun par la Commission européenne, sur le même principe que les négociations commerciales internationales. À cette époque, l'enjeu principal était de limiter la pénétration des unités de pêche industrielles du bloc soviétique. En retour, la CEE gère aussi l'accès aux zones économiques exclusives des tiers (Marco, Sénégal). Sur le plan environnemental, des quotas de poissons par pays sont établis pour garantir à la fois la conservation de la ressource et une relative stabilité des prises. Toutefois, les progrès de la productivité des unités hauturières, combinées à des baisses de quotas sur certaines espèces, conduisent à une diminution de la population de pêcheurs. La politique commune accompagne cette dynamique par des aides à la modernisation de la flotte contre une diminution des capacités. Ainsi, l'approche environnementale est globale car elle concerne aussi bien la ressource que son impact sur l'activité humaine. Cette politique n'est toutefois pas exempte de controverses, d'abord sur la fixation des quotas, objet de récriminations perpétuelles, ensuite sur l'efficacité des inspections de vérification des prises, au début très légères. Un fonctionnaire de la Commission chargé des inspections témoigne d'ailleurs de fraudes fréquentes, y compris aux Pays-Bas³⁴. Dans l'ensemble toutefois, les logiques de protection environnementale et de libre marché sont associées.

Dans le domaine des transports maritimes, c'est la logique de libre concurrence qui s'impose peu à peu. Déjà, un arrêt de la Cour de Justice de 1974 contre la France avait confirmé le principe de non-discrimination pour les équipages ; mais à l'époque, l'enjeu était plus théorique que réel³⁵. C'est bien en 1986, dans la foulée de la conclusion de l'acte Unique qu'un premier « paquet maritime » est adopté³⁶. Il établit le principe de la liberté de prestation de transport maritime entre les ports de la Communauté d'une part, entre ces

³⁴ Interview de François Benda, ancien fonctionnaire de la Commission européenne chargé des affaires agricoles et de la pêche, par Katja Seidel, 2 novembre 2010, disponible sur www.eui.eu.

³⁵ Emmanuel Comte, « Xénophobie en mer. Marins français contre étrangers dans la Communauté européenne (1971-1975) », *Le Mouvement Social*, 264, 2018, pp. 41-59.

³⁶ Règlements 4055 à 4058/86 du 22 décembre 1986.

ports et l'extérieur d'autre part. L'un des règlements concerne également la concurrence déloyale d'État-tiers mais en excluant les accords internationaux dits « *liner conferences* ». Par ailleurs, les transports internes à un pays tant de marchandises (cabotage) que de passagers (notamment vers des îles) restent exclus de ces règles, jusqu'à un règlement de 1992 qui ouvre progressivement ces services à la concurrence³⁷. La situation était plus délicate pour les pays d'Europe du Sud, chez qui le transport de passagers était très irrégulier car intense et donc très profitable l'été, et dans les pays d'Europe du Nord, où l'enjeu du tourisme estival était quasiment nul. Dès lors, les seconds soutenaient la libre concurrence, alors que les premiers estimaient que cette dernière pouvait être déstabilisatrice si elle conduisait les firmes à se concentrer uniquement sur le trafic estival rentable et à ignorer les missions de services publics de la période froide.

Si les activités portuaires sont régulées de manière croissante par les institutions européennes au cours des années 1980, ce sont les ports en tant qu'infrastructures qui sont bientôt concernés à la fin des années 1990. Dans le double contexte d'une réflexion sur les transports durables d'une part, et sur l'approfondissement du marché unique d'autre part, la Commission européenne organise des réflexions en liaison avec les États mais aussi avec les acteurs privés³⁸. Ces derniers se sont organisés au sein de l'*European Community Sea Ports Organization* (ESPO)³⁹. Créée en 1993 à partir d'un groupe de travail réuni par la Commission européenne dès 1974, elle comprend, outre les pays de l'UE, la Norvège. Elle publie dès 1994 un premier code environnemental qui liste des bonnes pratiques sans être contraignant. Par la suite, la Commission propose à partir de 2001 un

³⁷ Règlement 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 ; pour toutes ces législations et sur le contexte de déclin des flottes européennes, voir : Rossina Petrova, « Cabotage and the European Community Common Maritime Policy: Moving Towards Free Provision of Services in Maritime Transport », *Fordham International Law Journal*, 21, 3, 1997, pp. 1019-1092.

³⁸ Commission européenne, *Le transport maritime à courte distance : perspectives et défis*, communication Com (95) 317, 5 juillet 1995 ; Commission européenne, *Forger l'avenir de l'Europe maritime. Une contribution à la compétitivité des industries maritimes*, communication Com (96) 84, 13 mars 1996 ; Commission européenne, *Livre vert, du 10 décembre 1997, relatif aux ports et aux infrastructures maritimes*, communication Com (97) 678 final, 10 décembre 1997.

³⁹ <https://www.espo.be/organisation>; consulté le 21 janvier 2019.

ensemble de législation dit « Paquet Port » sur l'ouverture à la concurrence des services portuaires, qui provoquent des controverses jusqu'au Parlement Européen sur leur libéralisme jugé excessif, notamment dans leur impact sur les personnels⁴⁰. Certains soulignent également le poids de l'autorégulation, la Commission ne disposant pas d'une administration pléthorique et tendant à déléguer les fonctions de contrôles à des acteurs privés, soit des agences de standardisation, soit les ports eux-mêmes⁴¹. Le débat reste donc ouvert sur le primat d'une approche de marché parfois accusée de dérive néolibérale.

L'émergence au sommet de la préoccupation environnementale dans les années 1970 conduit à l'adoption progressive de normes protectrices dans les activités maritimes et plus spécifiquement portuaires. Les institutions internationales sont pionnières, ce qui est justifié par le caractère global des industries à encadrer. Mais l'adoption de normes contraignantes est difficile à cette échelle. Dès lors, les institutions européennes gagnent en puissance au cours de la décennie 1970 et surtout à partir des années 1980 et du programme de marché unique lancé en 1986. Elles représentent un cadre de régulation plus contraignant, car constitué d'États relativement proches.

Les législations couvrent aussi bien les pollutions liées au transport maritime, notamment les marées noires, que la protection des espèces – oiseaux et poissons – et celle de certaines aires littorales sensibles, notamment les zones humides. L'activité des ports et leur extension foncière s'en trouve ainsi contrainte au bénéfice du développement durable.

Pourtant, cette dynamique n'a pas été univoque. Les résistances à la réglementation ont été nombreuses, car elles constituent un coût à court terme, même si, dans la logique de développement durable,

⁴⁰ Ivana Katsarova, Marketa Pape, *Briefing: The liberalisation of EU port services*, Bruxelles, EPRS, 2017, p. 5.

⁴¹ Eddy Van de Voorde, Hilde Meersman, Chantal Steenssens, « Safer and more Ecological Shipping: The impact on Port Competition », dans Hercules Haralambides (ed.), *Quality shipping: market mechanisms for safer shipping and cleaner oceans*, Rotterdam, Erasmus University Publications, 1998, cité par Alexander Goulielmos, « European Policy on Port Environmental Protection », *Global Nest: the International Journal*, 2, 2000, pp. 189-197.

LAURENT WARLOUZET

elles représentent un gain plus global à long terme. Au sein de la CEE/UE, les tenants d'une Europe sociale et environnementale s'opposent ainsi à ceux d'une Europe néolibérale, les premiers défendant une régulation contraignante et les seconds une approche dérégulée. Les convictions idéologiques se superposent aux intérêts néomercantilistes, la protection d'une flotte de commerce ou d'une activité maritime par exemple. Au-delà du problème de l'articulation entre régulation mondiale et européenne, l'enjeu de la conversion au développement durable reste donc entier.