

Bruxelles, le 10 avril 2025
(OR. en)

7936/25

CLIMA 107
ENV 248
ENER 100
TRANS 129
COMPET 250
ECOFIN 411

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 110 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION Surveillance de la mise en œuvre de la directive 2003/87/CE en ce qui concerne le transport maritime

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 110 final.

p.j.: COM(2025) 110 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.3.2025
COM(2025) 110 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**Surveillance de la mise en œuvre de la directive 2003/87/CE en ce qui concerne le
transport maritime**

RAPPORT DE LA COMMISSION

Surveillance de la mise en œuvre de la directive 2003/87/CE en ce qui concerne le transport maritime

1. Introduction

L'extension du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQUE de l'UE) au transport maritime, qui constitue une étape importante dans les efforts déployés par l'Union européenne (UE) pour réduire les émissions de gaz à effet de serre imputables au transport maritime, est entrée en vigueur en janvier 2024.

Cette extension donne lieu à de nouvelles obligations pour les compagnies maritimes. Chaque année, celles-ci doivent acheter et restituer des quotas d'émission pour couvrir la quantité d'émissions de gaz à effet de serre rejetées dans l'atmosphère du fait de leurs activités relevant du champ d'application du SEQUE.

Par ailleurs, ces obligations emportent des effets bénéfiques importants pour l'environnement. En effet, en plafonnant la quantité de gaz à effet de serre qui peut être émise dans le cadre du système, le SEQUE de l'UE¹ garantit que tous les secteurs qui relèvent de son champ d'application, y compris celui du transport maritime, contribuent aux objectifs climatiques de l'UE et aux objectifs de l'accord de Paris. Qui plus est, le SEQUE de l'UE fournit un signal de prix du carbone qui, avec d'autres politiques de l'UE telles que le règlement FuelEU Maritime², rend les investissements dans l'efficacité énergétique et les solutions à faible intensité de carbone plus attrayants sur le plan financier pour les compagnies maritimes. Il réduit également la différence de prix entre les carburants de substitution et les carburants traditionnels. En outre, les recettes générées par la vente de quotas de l'UE constituent des facteurs importants pour encourager l'innovation et la transition vers des technologies plus propres.

Étant donné qu'un tel système est mis en place pour la première fois dans le secteur du transport maritime, il est essentiel d'en surveiller avec attention la mise en œuvre et l'efficacité pour veiller à ce qu'il atteigne ses objectifs tout en évitant les écueils économiques, environnementaux et opérationnels fortuits. Aussi la directive SEQUE impose-t-elle à la Commission de surveiller la mise en œuvre de l'extension du SEQUE au transport maritime et de faire part de ses conclusions tous les deux ans.

L'un des objectifs de cette clause de surveillance consiste à détecter à un stade précoce les éventuels changements dans les pratiques des compagnies maritimes, notamment chez celles qui tentent de se soustraire aux exigences de la directive SEQUE. En vertu de la directive SEQUE, la Commission doit proposer le cas échéant des mesures visant à assurer la mise en œuvre effective

¹ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

du SEQE dans le secteur du transport maritime, en particulier des mesures visant à faire face aux éventuels risques de contournement.

En outre, la clause de surveillance couvre d'autres incidences possibles de l'extension du SEQE de l'UE au transport maritime, telles que les éventuelles augmentations des coûts de transport, les implications en matière de compétitivité ou les incidences sur les services de transport maritime qui constituent des services essentiels de continuité territoriale, y compris la prise en considération des régions ultrapériphériques de l'UE, qui représentent les parties les plus éloignées de l'UE.

Le présent rapport rend compte des travaux entrepris jusqu'à présent pour surveiller les incidences de l'extension du SEQE de l'UE au transport maritime, en prêtant une attention particulière aux éventuelles pratiques de contournement. L'analyse qu'il expose s'appuie sur une étude réalisée par un consortium de contractants².

2. Mise en œuvre du SEQE dans le transport maritime

2.1. État d'avancement de la mise en œuvre

Encadré 1: Fonctionnement du SEQE de l'UE dans le transport maritime

Le SEQE de l'UE a été étendu au transport maritime en janvier 2024. Depuis lors, il s'applique aux navires d'une jauge brute supérieure à 5 000 transportant des marchandises et des passagers à des fins commerciales et, à partir de 2027, s'appliquera également aux navires de haute mer d'une jauge brute supérieure à 5 000. L'inclusion du transport maritime dans le SEQE de l'UE correspond à une phase de transition durant laquelle, au cours des deux premières années, les quotas d'émission doivent être restitués pour une partie des émissions vérifiées (40 % des émissions vérifiées devront être couvertes en 2024, 70 % en 2025 et 100 % à partir de 2026).

À partir de 2026, le SEQE de l'UE étendu au transport maritime couvrira également des gaz à effet de serre autres que le CO₂, à savoir le méthane (CH₄) et le protoxyde d'azote (N₂O). Le champ d'application géographique du SEQE de l'UE applicable aux émissions maritimes inclut 100 % des émissions résultant des voyages entre les ports de l'UE et dans les ports de l'UE, et 50 % des émissions résultant des voyages entre un port de l'UE et un port situé en dehors de l'UE, les pays tiers étant ainsi libres de décider de la manière de traiter les 50 % restants en l'absence de toute mesure tarifaire équivalente au niveau mondial.

Le système s'appuie sur les exigences en matière de surveillance, de déclaration et de vérification prévues par le règlement MRV de l'UE relatif au transport maritime³, qui ont été introduites pour la première fois en 2018. En 2023, près de 12 000 navires d'une jauge brute

² Ricardo et al., 2024, «Supporting study for the implementation of the ETS Directive and MRV requirements for maritime transport» [étude réalisée à l'appui de la mise en œuvre de la directive SEQE et des exigences en matière de surveillance, de déclaration et de vérification (MRV) dans le transport maritime], publication à venir.

³ Règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE (JO L 123 du 19.5.2015, p. 55), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/757/2024-01-01>.

supérieure à 5 000 ont déclaré leurs émissions vérifiées dans le cadre du système THETIS-MRV⁴, pour un total de 127 millions de tonnes de CO₂.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la mise en œuvre du SEQE de l'UE avait considérablement avancé et montrait des signes encourageants en matière de conformité globale. Les retours d'information transmis par les compagnies maritimes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, vont dans le sens d'une réelle volonté de s'acquitter des obligations juridiques du SEQE en temps utile. À ce jour, plus de 5 000 compagnies maritimes se sont enregistrées dans THETIS-MRV (comptes avec navires en activité) et plus de 15 000 navires ont soumis leur programme de surveillance évalué à leurs autorités responsables.

Ces signes positifs de mise en conformité sont notamment le résultat de plusieurs actions de sensibilisation menées depuis la fin de 2023 avec le soutien de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) en vue de renforcer l'état de préparation des parties prenantes. Cinq webinaires ont été organisés entre décembre 2023 et mars 2024 pour expliquer les règles du SEQE de l'UE et présenter les outils informatiques aux compagnies maritimes, webinaires qui ont remporté un franc succès (entre 500 et 700 compagnies maritimes ont pris part à chaque webinaire). Ces webinaires sont toujours disponibles en ligne⁵. Par ailleurs, la Commission a publié plus de 100 questions fréquemment posées⁶ afin d'apporter des précisions sur les exigences du SEQE de l'UE, et un service d'assistance spécifique (géré conjointement avec l'AESM) a répondu à plus de 1 400 questions en moins d'un an.

En outre, deux documents d'orientation ont été publiés en juillet 2024. Le premier est un document très détaillé qui expose les exigences en matière de surveillance, de déclaration et de vérification et les dispositions du SEQE applicables aux compagnies maritimes⁷. Le second regroupe des orientations sur le processus d'approbation des programmes de surveillance par les autorités responsables⁸. Enfin, un troisième document d'orientation, consacré aux procédures de vérification et d'accréditation, est en cours de finalisation.

2.2. Principaux risques et préoccupations liés à l'extension du SEQE aux émissions du transport maritime

⁴ THETIS-MRV est le système informatique permettant de déclarer les émissions de gaz à effet de serre imputables au transport maritime conformément au règlement MRV relatif au transport maritime (<https://mrv.emsa.europa.eu/#public/eumrv>).

⁵ Site internet de la Commission européenne, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en#events.

⁶ Site internet de la Commission européenne, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en#faq.

⁷ Document d'orientation n° 1: La directive SEQE et le règlement MRV relatif au transport maritime – Orientations générales à l'intention des compagnies maritimes (https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en#documentation).

⁸ Document d'orientation n° 2: La directive SEQE et le règlement MRV relatif au transport maritime – Orientations générales concernant le processus d'approbation des programmes de surveillance par les autorités responsables (https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en#documentation).

En tant qu'agents commerciaux se faisant concurrence sur un marché mondial, les compagnies maritimes sont amenées à adopter des mesures pour accroître leur compétitivité et réduire au minimum leurs coûts, y compris les coûts de mise en conformité avec le SEQE. À cette fin, elles envisagent généralement de mettre en œuvre des solutions opérationnelles pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, telles que la navigation à vitesse réduite, l'optimisation des itinéraires, l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone ou l'investissement dans des navires plus propres et des mises à niveau en efficacité énergétique (par exemple, propulsion assistée par le vent, amélioration de la conception des coques, etc.). Toutefois, il leur arrive également d'envisager des pratiques susceptibles d'être considérées comme des pratiques de contournement. Au sens large, les pratiques de contournement peuvent être définies comme des ajustements opérationnels qui contournent les règles du SEQE et réduisent la quantité d'émissions de gaz à effet de serre à déclarer en application du SEQE, sans que des mesures d'atténuation des gaz à effet de serre telles que l'amélioration de l'efficacité énergétique ou l'utilisation de carburants de substitution/de navires plus propres ne soient réellement mises en œuvre.

Les pratiques de contournement adoptées par les compagnies maritimes sont problématiques à trois égards. Premièrement, elles peuvent compromettre l'intégrité environnementale du SEQE de l'UE, étant donné que les compagnies maritimes qui se livrent à des pratiques de contournement restitueront moins de quotas du SEQE sans pour autant réduire leurs émissions. Dans certains cas, à activité de transport équivalente, les mécanismes de contournement peuvent même entraîner une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (par exemple, s'ils consistent à augmenter les distances de navigation et inclure une escale supplémentaire ou à déplacer une partie de l'exploitation vers d'autres modes de transport à émissions plus élevées). Deuxièmement, certaines pratiques de contournement pourraient réduire le trafic et la connectivité des plateformes de transbordement de conteneurs de l'UE et donner lieu à des conséquences macroéconomiques négatives plus larges. Cette perte de connectivité résultant des pratiques de contournement peut avoir une incidence négative sur les entreprises (par exemple, accès réduit ou plus coûteux à d'importants marchés étrangers, perte de possibilités d'acheminement des marchandises vers d'autres ports). Troisièmement, les mécanismes de contournement peuvent entraîner une réduction des recettes du SEQE, ce qui se traduit par une diminution des fonds disponibles pour soutenir la décarbonation du secteur du transport maritime ou les objectifs climatiques plus larges.

Les pratiques de contournement pourraient séduire les compagnies maritimes si les coûts de mise en conformité (en l'occurrence, les paiements au titre du SEQE) l'emportaient sur les coûts de contournement (les coûts supplémentaires liés à la pratique de contournement, y compris les coûts d'exploitation des navires et les coûts portuaires). Leur attractivité dépend également de la capacité des compagnies maritimes à répercuter leurs coûts de mise en conformité dans le cadre du SEQE sur leurs consommateurs finals. Au-delà de ces considérations économiques, les compagnies maritimes tiendront également compte d'autres facteurs importants, tels que les éventuelles incidences sur leurs services (par exemple, déviation maritime, temps d'attente), la faisabilité de la mise en œuvre de pratiques de contournement (par exemple, accessibilité des ports de pays tiers, disponibilité des postes à quai, connectivité ou compatibilité avec leurs politiques en matière de réseau et d'investissement) ou d'autres risques spécifiques (par exemple, risques de réputation,

risques pour la sécurité, perturbations potentielles des chaînes d'approvisionnement, situation géopolitique et structure du commerce mondial).

Afin d'atténuer les risques de contournement, la directive SEQE définit de manière stricte le «port d'escale» (elle y intègre ainsi une obligation de charger/décharger effectivement des marchandises ou d'embarquer/de débarquer effectivement des passagers), ce qui empêche les compagnies de faire des escales artificielles à des fins de contournement du SEQE. En outre, la directive SEQE exclut les «ports voisins de transbordement de conteneurs»⁹ de la définition du «port d'escale». Dès lors, les arrêts dans ces ports de pays tiers ne peuvent être considérés, au titre de la directive, comme le début ou la fin d'un voyage, ce qui réduit l'incitation à s'arrêter dans ces plateformes de pays tiers avant ou après une escale dans un port de l'UE. Sur la base des critères énoncés dans la directive SEQE, la Commission a déjà dressé une liste de ces ports voisins de transbordement de conteneurs¹⁰, liste qui sera mise à jour tous les deux ans. À l'heure actuelle, les ports voisins de transbordement de conteneurs comptent notamment le port d'East Port Said, en Égypte, et le port de Tanger Med, au Maroc, qui représentent environ 70 % des activités de transbordement qui interviennent dans des pays méditerranéens non membres de l'UE. Comme indiqué plus haut, la directive SEQE traite également le risque de contournement au moyen d'exigences en matière de surveillance et de production de rapports bisannuels.

Outre le risque de contournement, le risque d'augmentation des coûts de transport pour les chargeurs et les consommateurs est également préoccupant, étant donné que les compagnies maritimes sont susceptibles de répercuter, au moins partiellement, les coûts de leur mise en conformité avec le SEQE sur le prix final du transport. Compte tenu de l'importance du transport maritime pour un commerce mondial dont il constitue l'épine dorsale mais également pour la connectivité de certaines îles ou d'autres territoires éloignés, en particulier les régions ultrapériphériques de l'UE, une telle augmentation des coûts de transport pourrait avoir des incidences imprévues.

La directive SEQE prévoit déjà des mesures spécifiques destinées à atténuer les effets potentiels sur la connectivité des régions éloignées en exemptant certains voyages jusqu'en 2030, et notamment:

- les voyages entre un port situé dans une région ultrapériphérique d'un État membre et un port situé dans le même État membre;
- certains voyages effectués par des navires à passagers entre deux États membres lorsque l'un n'a pas de frontière terrestre avec un autre État membre et l'autre est l'État membre

⁹ Un port voisin de transbordement de conteneurs est défini à l'article 3 *octies bis*, paragraphe 2, de la directive SEQE comme un port 1) où la part que représente le transbordement de conteneurs excède 65 % du trafic total de conteneurs de ce port, 2) qui est situé en dehors de l'Union mais à moins de 300 milles marins d'un port relevant de la juridiction d'un État membre, et 3) qui est situé dans un pays tiers pour lequel ce pays tiers n'applique effectivement pas des mesures équivalentes à cette directive.

¹⁰ Règlement d'exécution (UE) 2023/2297 de la Commission du 26 octobre 2023 portant recensement des ports voisins de transbordement de conteneurs conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L, 2023/2297, 27.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/2297/oj).

géographiquement le plus proche du premier dans le cadre d'un contrat de service public transnational ou d'une obligation de service public au niveau transnational¹¹;

- certains voyages effectués par des navires à passagers entre des ports situés dans les îles d'un État membre (ne disposant d'aucune liaison routière ou ferroviaire avec le continent et d'une population de moins de 200 000 résidents permanents¹²) et d'autres ports de ce même État membre.

2.3. Éléments surveillés

Conformément aux exigences de surveillance de l'article 3 *octies octies*, paragraphe 3, de la directive SEQE, les pratiques de contournement et les incidences plus larges suivantes ont été analysées (tableau 1).

Tableau 1: Pratiques de contournement et incidences plus larges surveillées

Effets	Description
Pratiques de contournement possibles	
Délocalisation des activités de transbordement	Le transbordement de conteneurs consiste à décharger des conteneurs d'un navire dans un port puis à les charger sur d'autres porte-conteneurs en vue de leur livraison ultérieure dans une destination qui peut être relativement proche («transbordement nourricier») ou peut nécessiter des voyages plus longs («transbordement relais»). Le transbordement de conteneurs est une activité qui s'est considérablement développée ces dernières années. Un certain nombre de ports, en particulier en Méditerranée, ont récemment renforcé leur capacité pour pouvoir jouer un rôle sur le marché du transbordement. Les exploitants de navires peuvent décider de transférer leurs activités de transbordement de conteneurs depuis des ports de transbordement de l'UE vers des ports voisins de pays tiers afin de réduire leurs coûts de mise en conformité avec le SEQE. Dans certains cas, cela reviendrait à se soustraire complètement au paiement des émissions si le port d'origine et le port de destination des marchandises sont tous deux situés hors de l'UE. Lorsque la destination finale des marchandises est située dans l'UE, celles-ci devraient être transportées par des navires nourriciers depuis le port de transbordement hors UE vers le port de transbordement de l'UE ou directement vers la destination finale (l'inverse étant vrai lorsque l'origine est située dans l'UE).

¹¹ La liste des liaisons transnationales faisant l'objet d'un contrat de service public transnational ou d'une obligation de service public au niveau transnational concernées par cette dérogation est publiée dans la décision d'exécution (UE) 2023/2895: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023D2895-20240101>

¹² La liste des îles et des ports concernés par cette dérogation est publiée dans la décision d'exécution (UE) 2023/2895: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023D2895-20240101>

Effets	Description
Escales de contournement ou modification de l'ordre des escales	Les compagnies maritimes peuvent décider d'ajouter une escale supplémentaire afin de réduire la longueur du dernier tronçon avant d'effectuer une escale dans un port de l'UE (ou la longueur du premier tronçon après avoir quitté un port de l'UE). De même, les exploitants de navires peuvent modifier l'ordre des escales afin de réduire au minimum leurs obligations au titre du SEQE. Il convient de noter qu'en vertu du règlement MRV de l'UE relatif au transport maritime, une escale impose à un transporteur maritime de charger ou de décharger des marchandises ou d'embarquer ou de débarquer des passagers: dès lors, un transporteur maritime serait tenu d'effectuer des opérations commerciales dans ces escales supplémentaires.
Transfert de la demande vers d'autres modes de transport ayant un impact plus important sur l'environnement	Il se peut que les sociétés de fret décident de transférer le transport de marchandises du mode maritime vers d'autres modes de transport (en particulier le transport routier), dont les émissions sont plus élevées que celles du transport maritime. Cela affecterait plutôt les voies de transport maritime à courte distance (TMCD), qui sont confrontées à une concurrence accrue de la part des modes terrestres.
Affectation des navires les plus performants aux routes de l'UE	Les exploitants de navires peuvent décider d'utiliser leurs navires les plus efficaces (dont les émissions de gaz à effet de serre par tonne-kilomètre sont les plus faibles) sur les routes comprenant des escales dans des ports de l'UE et d'utiliser leurs navires moins performants sur les autres routes. Cela pourrait avoir des avantages environnementaux pour l'UE, y compris en ce qui concerne la qualité de l'air, mais ne pas réduire les émissions totales de gaz à effet de serre.
Recours à des navires en dessous du seuil de tonnage	Les exploitants de navires, en particulier ceux qui exploitent des navires de plus petite taille (mais toujours d'une jauge brute supérieure à 5 000), peuvent choisir d'utiliser des navires d'une jauge brute (légèrement) inférieure au seuil de 5 000, qui sont exclus du champ d'application du SEQE.
Recours aux transferts de navire à navire en dehors des ports de l'UE	Les exploitants de navires peuvent recourir aux transferts de navire à navire en dehors des ports de l'UE (en particulier pour les cargaisons liquides) afin d'éviter d'effectuer des escales dans l'UE et de réduire ainsi leurs obligations au titre du SEQE de l'UE.
Autres incidences possibles	

Effets	Description
Incidences sur les coûts de transport	L'achat de quotas par les compagnies maritimes pour garantir le respect du SEQE de l'UE ou les coûts liés à la mise en œuvre de mesures d'atténuation sont susceptibles d'avoir une incidence sur les coûts globaux du transport maritime. Certaines compagnies maritimes répercutent les coûts du SEQE sur leurs clients sous la forme de surtaxes SEQE.
Incidences sur les services essentiels à la continuité territoriale	L'augmentation des coûts du transport maritime pourrait entraîner des modifications dans l'offre et le prix des services de transbordeurs rouliers (RoPax) reliant les îles et les territoires éloignés de l'UE au continent.
Incidences sur les régions ultrapériphériques	L'augmentation des coûts du transport maritime pourrait entraîner des modifications dans l'offre et le prix des services de transport maritime assurant la liaison avec les régions ultrapériphériques. En outre, ces services pourraient également être affectés par les pratiques de contournement évoquées ci-dessus.

3. Méthode de surveillance

3.1. Contraintes de l'analyse

Conséquences de la crise en mer Rouge sur le trafic maritime

À la suite des attaques menées par les rebelles houthistes, qui ont débuté en novembre 2023, de nombreux navires qui empruntaient précédemment le canal de Suez ont modifié leur route et passent aujourd'hui au large des côtes d'Afrique du Sud, par le cap de Bonne-Espérance. Le nombre de navires traversant le canal de Suez a diminué d'environ 60 % en 2024 par rapport à la situation en 2022-2023, cette diminution se rapprochant de 70 % pour les porte-conteneurs¹³.

Il en a résulté une réduction des escales (notamment pour les routes de haute mer et les porte-conteneurs de plus grande taille) et du trafic dans les ports de la Méditerranée orientale et dans certains ports de Méditerranée centrale à partir du premier trimestre de 2024. Dans le même temps, la modification des routes a donné lieu à une augmentation des niveaux d'activité dans les ports de la Méditerranée occidentale, s'accompagnant d'une hausse des services nourriciers vers les ports de la Méditerranée orientale. Cette distorsion représente une difficulté majeure pour la surveillance des pratiques de contournement en Méditerranée, car les types de voyages et de navires touchés par la crise en mer Rouge (routes de haute mer et porte-conteneurs de plus grande

¹³ Source: analyse de l'AESM des effets de l'évolution de la situation en mer Rouge sur le trafic maritime.

taille) coïncident avec ceux qui sont susceptibles d'être les plus affectés par d'éventuelles pratiques de contournement.

Afin d'isoler les effets du SEQE de l'UE de ceux de la crise en mer Rouge, l'approche suivante a été adoptée:

- analyse différenciée des bassins méditerranéens (occidental, central, oriental) afin de tenir compte des effets variables de la crise en mer Rouge sur chaque zone;
- comparaison entre les ports de l'UE et les ports de pays tiers situés dans le même bassin méditerranéen afin de contrôler les effets plus larges de la crise en mer Rouge sur l'ensemble du bassin;
- constitution de deux groupes témoins de ports de l'UE: un groupe témoin Sud, décliné plus avant par bassin méditerranéen, et un groupe témoin Nord (le cas échéant), à des fins de comparaison avec les tendances observées dans les ports de transbordement de l'UE et dans le but de dégager d'éventuelles tendances plus larges du marché affectant tous les ports (et donc non limitées aux activités de transbordement).

Calendrier de l'analyse

En raison du délai légal prévu par la directive SEQE pour ce premier rapport, l'analyse a été réalisée en 2024. Le présent rapport s'appuie sur les informations et données les plus récentes disponibles au moment de l'analyse, couvrant, pour 2024, la période courant de l'entrée en vigueur de l'extension du SEQE de l'UE au transport maritime (janvier 2024) à la fin du troisième trimestre de 2024 (30 septembre 2024). Toutefois, dans certains cas, les données n'étaient disponibles que pour le premier semestre de l'année.

Compte tenu de la forte volatilité du trafic maritime, notamment dans les opérations de transbordement, cette indisponibilité partielle limite la possibilité de tirer des conclusions définitives de l'analyse des données sur le trafic.

De plus, l'année 2024 est la première année de la période d'introduction progressive du SEQE, durant laquelle seulement 40 % des émissions sont soumises aux coûts de la mise en conformité avec le SEQE. Cela peut avoir une incidence sur l'ampleur des pratiques de contournement, qui sont notamment influencées par la mise en balance entre les coûts du contournement et la tarification des émissions dans le cadre du SEQE (qui ne s'appliquera pleinement qu'à partir de 2026).

Cette contrainte temporelle sera compensée par une surveillance continue de la mise en œuvre du SEQE. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre d'un processus continu: l'évolution des indicateurs pertinents continuera d'être analysée régulièrement.

Disponibilité des données relatives au transbordement

Les données relatives aux opérations de transbordement ne sont pas systématiquement accessibles au public pour tous les ports visés par le présent rapport. Pour combler cette lacune, les données commerciales d'Econdb ont été utilisées. Les données d'Econdb sont extraites d'un échantillon de conteneurs qui font l'objet d'un traçage, lesquels représentent un faible pourcentage de la flotte mondiale (environ 2 %) mais sont répartis de manière représentative. Par conséquent, les données

d'Econdb relatives aux mouvements de conteneurs (y compris les opérations de transbordement) peuvent ne pas être entièrement exactes lorsqu'elles sont examinées au niveau d'un port et d'un mois donnés; toutefois, elles donnent une vue d'ensemble utile des tendances dans le temps et dans les régions.

La cohérence des données d'Econdb a été vérifiée par comparaison avec des données équivalentes officielles (total des mouvements de conteneurs et des opérations de transbordement) publiées par Puertos del Estado pour les ports espagnols. Les réponses apportées aux questionnaires envoyés aux autorités portuaires ont également été utilisées pour vérifier la cohérence. Cette comparaison a révélé que les données d'Econdb sont suffisamment fiables pour l'analyse des tendances et pour les comparaisons relatives entre des ports présentant des niveaux importants d'activité de transbordement. Cependant, ces données seraient moins appropriées pour analyser en détail les niveaux absolus de transbordement ou pour examiner la situation dans les ports à faible activité de transbordement.

3.2. Méthode et outils

Le présent exercice de surveillance s'est articulé autour d'un ensemble de questions de recherche et d'une série d'indicateurs permettant de répondre à chacune d'entre elles. Il comprend à la fois une analyse rétrospective et une analyse prospective. L'analyse rétrospective vise à déceler des preuves d'éventuelles pratiques de contournement ou d'éventuelles incidences plus larges susceptibles d'être déjà survenues au cours de la période considérée, tandis que l'analyse prospective entend recenser les risques et incidences potentiels futurs au-delà de la période considérée.

Les indicateurs utilisés pour l'analyse rétrospective comprennent les données relatives à l'activité portuaire (escales portuaires, volume de trafic, opérations de transbordement, connectivité) et les données sur les navires. En revanche, l'analyse prospective a principalement reposé sur des informations qualitatives sur les annonces concernant les routes, sur les modifications législatives dans les pays tiers voisins et sur les données des projets d'expansion des capacités portuaires.

Lors de l'évaluation de ces indicateurs, deux analyses comparatives principales ont été réalisées:

- une **comparaison dans le temps**: les données de la période considérée ont été comparées à la situation précédant l'entrée en vigueur de l'application du SEQE de l'UE au transport maritime, couvrant les données de 2022 et de 2023. Dans ce but, il a été procédé à l'analyse des données trimestrielles de la période comprise entre le premier trimestre de 2022 et le troisième trimestre de 2024 afin d'en dégager les tendances pertinentes. En outre, une comparaison en glissement annuel a été effectuée en analysant les différences entre les données des trois premiers trimestres de 2024 et les données des trois premiers trimestres de 2023, dans le but de tenir compte du caractère saisonnier et de la volatilité des données relatives au trafic maritime;
- une **comparaison avec les groupes témoins**: cette analyse a contribué à dégager d'éventuels changements imputables à des pratiques de contournement à partir de tendances plus larges (par exemple, sous l'effet de la conjoncture économique mondiale, des politiques commerciales, de la situation géopolitique, y compris la crise en mer Rouge

évoquée plus haut, de l'évolution des infrastructures portuaires et de l'efficacité opérationnelle, des redevances portuaires, etc.). Les deux groupes témoins des ports de l'UE (groupe témoin Sud et groupe témoin Nord) servent à représenter les tendances de référence. Il s'agit notamment de ports dont l'activité de transbordement est plus faible et qui, dans une certaine mesure, sont moins susceptibles d'être affectés par le risque de délocalisation des opérations de transbordement.

De plus, plusieurs études de cas ont été prises en considération dès lors qu'elles se sont révélées pertinentes pour concentrer l'analyse sur des zones géographiques ou des segments de marché spécifiques susceptibles d'être les plus touchés. Il s'agissait notamment d'une étude de cas portant sur les flux entre l'UE et les États-Unis (à savoir des flux qui devraient être moins touchés par la crise en mer Rouge) pour la surveillance du risque d'escalades de contournement, et de deux études de cas supplémentaires portant sur les signes d'un éventuel transfert modal dans le transport de marchandises entre l'Espagne et l'Italie, d'une part, et entre la Bulgarie et d'autres pays tiers de la mer Noire, d'autre part.

3.3. Sources de données

Les sources de données utilisées dans la présente étude sont résumées ci-dessous dans le tableau 2.

Tableau 2: Sources de données utilisées

Source	Utilisation
Données sur les escales portuaires provenant de la base de données MARINFO	Données sur le nombre d'escales portuaires par type de voyage et par type/taille de navire. Ces données sont utilisées pour surveiller les tendances observées en matière de pratiques de contournement (délocalisation des opérations de transbordement, escales portuaires de contournement et transfert modal) et les incidences sur les services de transport maritime dans les territoires éloignés et les régions ultrapériphériques.
Outil de modélisation des routes mis au point par l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM)	Données relatives au trafic maritime historique sur certaines routes spécifiques, y compris les escales intermédiaires, afin de comprendre comment la nature des routes, ports de l'UE compris, a évolué. Cet outil s'appuie sur les données relatives aux escales portuaires de MARINFO.
Données commerciales d'Econdb	Données concernant le trafic de conteneurs par service et statistiques par port (y compris en ce qui concerne le transbordement). Ces données sont utilisées pour analyser les tendances en matière d'opérations de transbordement dans les ports de l'UE et les ports de pays tiers.

Source	Utilisation
CNUCED	Données sur l'indice portuaire de connectivité des transports maritimes réguliers (ports de l'UE et ports de pays tiers) afin d'évaluer les tendances en matière de connectivité portuaire.
THETIS-MRV	Données relatives à l'efficacité technique des navires pour surveiller l'éventuelle affectation des navires les plus performants aux routes de l'UE et données relatives aux émissions de CO ₂ utilisées pour estimer les coûts du SEQE de l'UE.
Enquête auprès des autorités portuaires	Données complémentaires sur les activités portuaires de l'UE (y compris sur les investissements) et informations sur les incidences du SEQE de l'UE au niveau des ports.
Statistiques portuaires accessibles au public	Recoupement avec d'autres sources de données utilisées pour suivre l'activité portuaire et dans le but d'obtenir des informations supplémentaires.
Examen documentaire des informations accessibles au public	Inventaire des informations sur les routes utilisées par les exploitants de navires, y compris les annonces concernant la modification de ces routes (ou l'ouverture de nouvelles routes) et les annonces d'investissement dans les ports (en vue d'accroître la capacité des ports notamment).
Rapports commerciaux (notamment de Drewry)	Informations supplémentaires sur les tendances dégagées et sur les transactions et les investissements dans les ports concernés.
Données d'Eurostat sur le transport routier international de marchandises	Analyse des données trimestrielles sur le transport routier de marchandises entre l'Espagne et l'Italie, d'une part, et la Bulgarie et d'autres pays tiers (Géorgie, Turquie), d'autre part, afin de détecter d'éventuels éléments prouvant l'existence d'un transfert modal au profit du transport routier.

3.4. Ports inclus dans l'analyse

L'analyse couvre des ports ou des ensembles de ports spécifiques (moyennant un regroupement géographique dans certains cas), ce qui permet de procéder à une comparaison utile des tendances. Le regroupement des ports vise à faciliter le recensement des incidences générales. Le choix des groupes de ports a fait l'objet de discussions avec les représentants des États membres lors de réunions de groupes d'experts ad hoc; ces groupes de ports sont décrits dans le tableau 3. Les noms de tous les ports pris en considération pour chaque groupe sont indiqués dans l'annexe du présent rapport.

Tableau 3: Groupes de ports utilisés

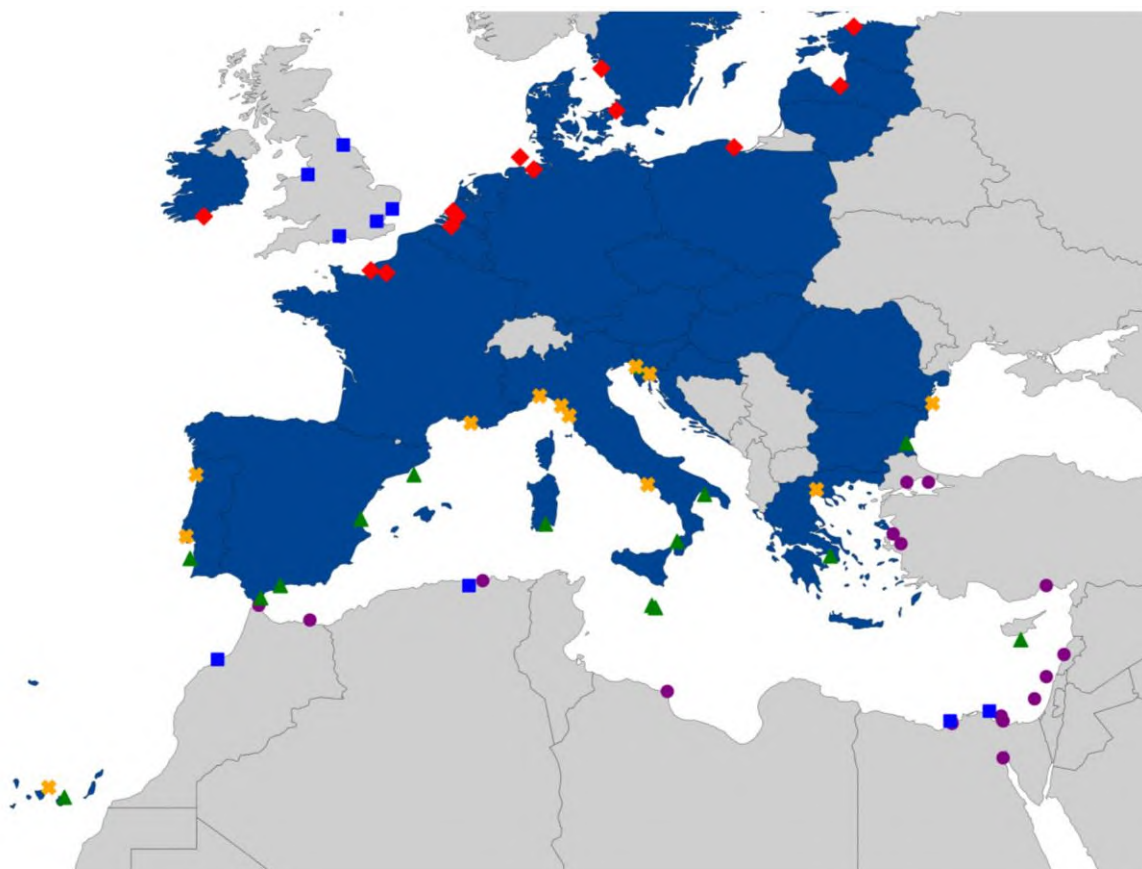
Groupe de ports	Définition et critères de sélection	Utilisation
Ports de transbordement de l'UE menacés	Ports de l'UE où les niveaux d'opérations de transbordement de conteneurs sont élevés et qui sont considérés comme les plus exposés au risque de délocalisation de ces opérations, compte tenu notamment de la proximité de certains ports de transbordement de pays tiers.	Surveillance des éléments indiquant une délocalisation des opérations de transbordement en dehors de l'UE. La ventilation suivante a été utilisée pour l'analyse: - Méditerranée occidentale, - Méditerranée centrale, - Méditerranée orientale, - mer Noire, - autres.
Ports voisins de pays tiers (transbordement)	Ports de pays tiers considérés comme les plus susceptibles de bénéficier de la hausse d'activité découlant du risque de délocalisation des opérations de transbordement. Ce groupe comprend: - les ports situés à moins de 300 milles marins d'un port de l'UE¹⁴, - les ports disposant déjà d'installations de transbordement de conteneurs, ou susceptibles de se doter de telles installations à court terme.	Surveillance des éléments indiquant une délocalisation des opérations de transbordement en dehors de l'UE. La ventilation suivante a été utilisée pour l'analyse: - Méditerranée occidentale, - Méditerranée centrale, - Méditerranée orientale.
Ports voisins de pays tiers (escales de contournement)	Ports de pays tiers qui présentent le plus grand potentiel pour servir d'escales de contournement (ils sont situés à moins de 300 milles marins des ports de l'UE), et notamment ports situés à proximité de ports de l'UE pouvant accueillir des navires de haute mer de grande taille.	Surveillance des éléments indiquant l'existence d'escales de contournement. La ventilation suivante a été utilisée pour l'analyse: - ports britanniques, - ports situés en Turquie et en Afrique du Nord.

¹⁴ Le cas échéant, d'autres ports de pays tiers plus éloignés ont été jugés pertinents.

Groupe de ports	Définition et critères de sélection	Utilisation
	Ce groupe comprend: - tous les ports relevant de la catégorie ci-dessus [«ports voisins de pays tiers (transbordement)»], à l'exception des ports situés au-delà de 300 milles marins, - d'autres ports situés au plus à cette distance, même s'ils ne sont pas spécialisés dans les activités de transbordement.	
Groupe témoin Sud	Ports de conteneurs de l'UE situés en Méditerranée et pour lesquels les opérations de transbordement ne représentent pas un segment d'activité majeur.	Contrôle de l'évolution de la configuration globale du trafic en Méditerranée, indépendamment des opérations de transbordement, à des fins de comparaison avec l'évolution constatée dans les ports de transbordement de l'UE. Ventilation par bassin: - Méditerranée occidentale, - Méditerranée centrale, - Méditerranée orientale.
Groupe témoin Nord	Ports de conteneurs de l'UE situés dans le nord de l'Europe et pour lesquels les opérations de transbordement ne représentent pas un segment d'activité majeur (et qui ne devraient pas être autant affectés par les changements de la configuration du trafic en Méditerranée, tels que ceux dus à la crise en mer Rouge).	Contrôle de l'évolution générale de l'activité maritime de l'UE, indépendamment de la configuration du trafic en Méditerranée, à des fins de comparaison avec l'évolution constatée dans les ports de transbordement de l'UE.
Ports des îles et des régions ultrapériphériques	Ports principaux situés dans les îles et les régions ultrapériphériques de l'UE.	Surveillance des incidences sur les services maritimes essentiels à la continuité

Groupe de ports	Définition et critères de sélection	Utilisation
		territoriale et sur les régions ultrapériphériques.

Figure 1: Carte des ports inclus dans chaque groupement [hors «ports des îles et des régions ultrapériphériques»]



Groupes de ports	
	Ports voisins de pays tiers (transbordement)
	Ports voisins de pays tiers (escales de contournement)
	Ports de transbordement de l'UE menacés
	Groupe témoin Nord
	Groupe témoin Sud

4. Surveillance d'éventuelles pratiques de contournement en 2024 (trois premiers trimestres)

4.1. Surveillance du risque de délocalisation des opérations de transbordement

- À l'heure actuelle, rien ne prouve l'existence d'une tendance perceptible à la délocalisation des activités de transbordement de conteneurs assurées jusqu'ici dans les ports de transbordement de l'UE vers des ports de transbordement hors de l'UE.
- On observe une augmentation globale du trafic de porte-conteneurs dans les ports de l'UE situés en Méditerranée occidentale et une diminution du trafic (en particulier des voyages extra-UE) dans les ports de l'UE situés dans le bassin de la Méditerranée orientale (par exemple, dans le port du Pirée). Toutefois, ces tendances sont généralement similaires dans les ports de la région, qu'ils soient situés dans l'UE ou hors de l'UE, et semblent être largement influencées par la situation en mer Rouge.

Les données relatives aux ports jusqu'au troisième trimestre de 2024 ont été analysées par bassin méditerranéen, y compris le nombre d'escales effectuées par les porte-conteneurs, par type de voyage et par taille de navire, le volume d'opérations de transbordement de conteneurs et l'indice portuaire de connectivité des transports maritimes réguliers. Les principaux résultats sont présentés dans le Tableau ci-dessous. Jusqu'à présent, ces résultats n'attestent pas d'une délocalisation généralisée des activités de transbordement des ports de l'UE vers les pays tiers. Les changements observés dans l'activité portuaire dans les bassins de la Méditerranée occidentale et de la Méditerranée orientale sont considérés comme une conséquence des effets de la crise en mer Rouge.

Tableau 4: Synthèse des résultats de l'analyse des données sur l'activité portuaire par bassin méditerranéen

	Méditerranée occidentale	Méditerranée centrale	Méditerranée orientale
Escales portuaires (trois premiers trimestres de 2024 contre 2022-2023)	Nombre d'escales: une tendance similaire à la hausse du nombre d'escales est observée dans les ports de transbordement de l'UE et dans les ports voisins de transbordement situés dans des pays tiers.	Nombre d'escales: les tendances observées dans les ports de transbordement de l'UE sont généralement comparables à celles observées dans le groupe témoin et dans les ports voisins de transbordement situés dans des pays tiers.	Nombre d'escales: une légère réduction similaire du nombre d'escales des navires porte-conteneurs est observée dans les ports de transbordement de l'UE et dans les ports voisins de transbordement situés dans des pays tiers. Ce constat est cohérent compte tenu des effets de la crise en mer Rouge.
	Répartition par taille de navire: on observe	Répartition par taille de navire: on observe une	Répartition par taille de navire: on

	Méditerranée occidentale	Méditerranée centrale	Méditerranée orientale
	dans les ports de l'UE une augmentation du nombre d'escales des navires nourriciers et des grands navires, concordant avec les tendances observées dans les ports voisins de pays tiers. Répartition par type de voyage: pas de réduction du nombre d'escales effectuées dans le cadre des voyages extra-UE dans les ports de transbordement de l'UE (le nombre de voyages hors UE/UE/hors UE et hors UE/UE/UE a légèrement augmenté).	augmentation du nombre d'escales des navires nourriciers et une réduction du nombre d'escales des grands navires, concordant avec les tendances observées dans les ports voisins de pays tiers. Répartition par type de voyage: pas de diminution générale des voyages hors UE/UE/hors UE passant par les ports de transbordement de l'UE, mais légère diminution des voyages hors UE/UE/UE, qui ne semble pas être due à une taille de navire particulière.	observe une diminution similaire du nombre d'escales des grands navires dans les ports de transbordement de l'UE et dans les ports voisins de transbordement situés dans des pays tiers. Répartition par type de voyage: diminution du nombre d'escales effectuées dans le cadre des voyages extra-UE dans les ports de transbordement de l'UE (voyages hors UE/UE/hors UE comme voyages hors UE/UE/UE), principalement dans le cas des navires de plus grande taille (plus de 14 500 EVP¹⁵).
Opérations de transbordement (trois premiers trimestres de 2024 contre 2022-2023)	Augmentation générale du volume d'opérations de transbordement, tant dans les ports de transbordement de l'UE que dans les ports voisins de	Augmentation des activités de transbordement de conteneurs au fil du temps dans les ports de transbordement de l'UE et dans les ports voisins de transbordement situés dans des pays tiers. Les tendances en matière de	Le trafic total de conteneurs et les opérations de transbordement sont restés relativement stables, suivant des tendances générales similaires dans les ports de transbordement de

¹⁵ EVP: équivalent vingt pieds, unité de mesure standard de la capacité de chargement d'un navire, correspondant à un conteneur de transport de 20 pieds de long.

	Méditerranée occidentale	Méditerranée centrale	Méditerranée orientale
	transbordement situés dans des pays tiers.	trafic total de conteneurs et de transbordement ne laissent pas apparaître de différences significatives entre les ports de transbordement de l'UE, les ports des groupes témoins et les ports de transbordement situés dans des pays tiers.	l'UE et dans les ports voisins de transbordement situés dans des pays tiers. Toutefois, les informations sur les différents ports révèlent une baisse de l'activité de transbordement dans certains ports de l'UE (par exemple, dans le port du Pirée), conjuguée à une augmentation dans certains ports turcs. L'augmentation du trafic dans les ports turcs pourrait être influencée par la crise entre Israël et le Hamas, qui aurait pour effet de réorienter une partie du trafic d'Israël vers la Turquie.
Connectivité (trois premiers trimestres de 2024 contre 2022-2023)	Pas de différence significative dans l'évolution de la connectivité des ports de transbordement de l'UE par rapport aux ports voisins de transbordement situés dans des pays tiers.	Pas de différence significative dans l'évolution globale de la connectivité des ports de transbordement de l'UE par rapport aux ports voisins de transbordement situés dans des pays tiers. Toutefois, si l'on se penche sur chaque port individuellement, force est de constater certaines	La connectivité a augmenté à Limassol mais a diminué au Pirée par rapport à 2023. Une variation générale similaire est observée dans les ports voisins de transbordement situés dans des pays tiers.

	Méditerranée occidentale	Méditerranée centrale	Méditerranée orientale
		différences: les ports de Cagliari, de Marsaxlokk et de Tarente affichent des réductions considérables en matière de connectivité, alors que pour la plupart, les autres ports de la Méditerranée centrale, tant de l'UE que de pays tiers, enregistrent des variations bien moindres.	
Remarques générales	Augmentation des niveaux d'activité, sans différences significatives entre les ports de transbordement de l'UE et les ports de transbordement de pays tiers.	Pas de variation significative des tendances dans les ports de transbordement de l'UE et dans les ports de transbordement de pays tiers. Toutefois, on constate des différences notables entre les ports de l'UE.	Les variations des tendances dans les ports de transbordement de l'UE et dans les ports voisins de transbordement situés dans des pays tiers sont globalement cohérentes compte tenu des effets de la crise en mer Rouge. Si certains changements intervenus dans des ports en particulier (à savoir une baisse de l'activité dans le port du Pirée, conjuguée à des augmentations dans certains ports turcs) peuvent laisser entrevoir des pratiques de contournement, il semble que les

	Méditerranée occidentale	Méditerranée centrale	Méditerranée orientale
			principaux facteurs en soient les effets de la crise entre Israël et le Hamas et de la crise en mer Rouge.

4.2. Surveillance du risque d’escales de contournement ou de modification de l’ordre des escales des porte-conteneurs

- De manière générale, rien n’indique que des compagnies maritimes se livreraient à une mise en œuvre généralisée d’escales supplémentaires dans les ports de pays voisins non membres de l’UE ou à la modification systématique de l’ordre des escales effectuées par les porte-conteneurs pour contourner les règles du SEQE.
- Il n’y a pas eu d’augmentation sensible du nombre des escales effectuées par les porte-conteneurs dans les ports britanniques avant (ou après) une escale dans un port de l’UE au cours de la période considérée. Une analyse plus détaillée des flux au départ des États-Unis à destination de l’UE fait toutefois apparaître une augmentation de la part des escales intermédiaires effectuées au Royaume-Uni en 2024 par rapport à 2023.
- Rien ne vient attester d’une tendance à effectuer des escales de contournement (ou à modifier l’ordre des escales) avant (ou après) une escale dans un port méditerranéen de l’UE.

Vue d’ensemble à l’échelle de l’UE

Les résultats de l’outil de modélisation des routes mis au point par l’AESM ne montrent aucune augmentation globale (en nombre d’escales effectuées par les porte-conteneurs et en capacité totale des navires) des arrêts intermédiaires dans les ports de pays voisins non membres de l’UE avant (ou après) une escale dans un port de l’UE. De même, l’analyse de la distance moyenne sur le premier tronçon après la sortie d’un port de l’UE/sur le dernier tronçon avant l’arrivée dans un port de l’UE ne fait apparaître aucune réduction liée à l’existence d’escales de contournement ou à une modification de l’ordre des escales. Au contraire, la distance moyenne sur le premier/dernier tronçon a légèrement augmenté au cours de la période considérée par rapport à 2023 et 2022, très probablement en raison du détournement des navires imposé par la crise en mer Rouge.

Risque d’escales de contournement au Royaume-Uni

Les données agrégées sur les escales ne rendent pas compte d’une augmentation sensible du nombre d’escales effectuées par les porte-conteneurs dans les ports britanniques concernés avant (ou après) une escale dans un port de l’UE (et ce, même lorsque l’on ne tient compte que des ports du nord-ouest de l’Europe) au cours de la période considérée.

Toutefois, si l’on se penche spécifiquement sur les flux au départ des États-Unis à destination de l’UE, on observe une augmentation de la part des voyages comptant des escales intermédiaires au Royaume-Uni ces dernières années. Ces voyages représentaient 30 % des voyages entre les États-Unis et l’UE en 2023, et 34 % en 2024.

Risque d'escales de contournement en Turquie ou en Afrique du Nord

De manière générale, étant donné que la crise actuelle en mer Rouge influe sur le nombre d'escales effectuées dans la région, il est difficile de déterminer l'ampleur des effets de la mise en œuvre du SEQE de l'UE dans cette région, si tant est qu'il en existe. En tout état de cause, les résultats détaillés de l'outil de modélisation des routes mis au point par l'AESM ne vont pas dans le sens d'une augmentation générale (en matière tant de capacité totale des navires que de nombre total d'escales) des escales intermédiaires dans les ports méditerranéens situés dans des pays tiers avant (ou après) une escale dans un port méditerranéen de l'UE.

4.3. Surveillance du risque de transfert de la demande vers d'autres modes de transport

- Les études de cas examinées (Espagne-Italie et liaisons entre la mer Noire et la Bulgarie) ne révèlent aucune intensification d'un transfert modal qui se ferait au profit du transport routier de marchandises.

Étude de cas Espagne-Italie (services RoRo et RoPax)

Les services assurés par les navires rouliers (RoRo) et par les transbordeurs rouliers (RoPax) entre l'Espagne et l'Italie sont confrontés à la concurrence des solutions de transport terrestre (principalement le transport routier de marchandises), compte tenu de la distance relativement courte entre ces deux pays, tant dans le cas des liaisons terrestres que dans le cas des liaisons maritimes. Afin d'étudier les incidences potentielles sur le transfert modal depuis la mise en œuvre de l'extension du SEQE de l'UE, les escales des transbordeurs rouliers et des navires rouliers entre l'Espagne et l'Italie ont été surveillées et comparées aux tendances dégagées à l'échelle de l'UE pour ces types de navires. En outre, des données sur le trafic routier de marchandises jusqu'au premier trimestre de 2024 ont été collectées afin de les comparer au trafic des navires rouliers et des transbordeurs rouliers et de détecter les tendances potentielles en matière de transfert modal.

De manière générale, les données ne font pas état d'une réduction générale ou systématique du niveau du trafic maritime entre ces pays, ni d'une augmentation du transport routier de marchandises entre les deux pays. Par conséquent, rien n'indique une tendance claire à l'augmentation du transfert modal vers le transport routier. Toutefois, étant donné que les données disponibles concernent une période très courte après l'introduction du SEQE, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives. Des données supplémentaires sur le niveau du trafic maritime et routier de marchandises sont jugées nécessaires pour étayer davantage cette analyse dans les futurs rapports.

Étude de cas Bulgarie-pays voisins (transbordeurs rouliers et porte-conteneurs)

Aux fins d'un examen plus détaillé du risque éventuel de transfert modal, les données relatives aux escales des transbordeurs rouliers et des porte-conteneurs dans les ports de Burgas et de Varna en Bulgarie ont fait l'objet d'un suivi.

L'analyse montre qu'il existe de légères fluctuations du trafic depuis le début de l'année 2024 lorsque l'on considère certains types de navires particuliers mais, dans l'ensemble, il n'existe à ce stade aucune preuve d'une réduction significative du trafic maritime à destination des ports de

Burgas et Varna en provenance de ports voisins qui indiquerait un recours accru à d'autres modes de transport (principalement le transport routier) pour livrer les marchandises.

4.4. Surveillance du risque d'affectation des navires les plus performants aux routes de l'UE

- L'analyse montre qu'une part légèrement plus élevée de navires récents (censés être plus économes en énergie) a fait escale dans les ports de l'UE en 2024 par rapport à 2023; toutefois, d'autres considérations (telles que le remplacement de la flotte mondiale) sont jugées plus susceptibles d'influer sur ces conclusions.
- Les analyses de l'indice d'efficacité énergétique des navires qui s'arrêtent dans les ports de l'UE ne montrent aucune amélioration soudaine, en 2024, par rapport à 2023.

Les analyses de l'AESM montrent que 14 % de la flotte de navires porte-conteneurs qui se sont arrêtés dans les ports de l'UE en 2024 avaient au plus cinq ans, contre 12 % en 2023. Dans le même temps, 20 % de la flotte en 2024 avait au moins 20 ans, contre 19 % en 2023. Certains éléments indiquent donc que la flotte qui s'est arrêtée dans les ports de l'UE en 2024 était, en moyenne, légèrement plus jeune qu'en 2023 (et qu'elle est donc supposée être un peu plus efficace sur le plan énergétique). Toutefois, il est difficile d'établir de manière concluante un lien entre une telle tendance et une pratique de contournement étant donné que d'autres considérations (telles que les niveaux de remplacement de la flotte mondiale) sont jugées être plus susceptibles d'influer sur les résultats. Par exemple, on estime que le pourcentage de la flotte mondiale de porte-conteneurs de moins de cinq ans était de 17 % en 2024, contre 14,5 % en 2023¹⁶.

En outre, l'analyse de l'indice d'efficacité énergétique des navires s'arrêtant dans les ports de l'UE entre 2022 et 2024 ne montre qu'une légère amélioration de l'efficacité moyenne de la flotte entre 2022 et 2023, et aucune amélioration entre 2023 et 2024: par conséquent, elle ne fournit aucune indication qui irait dans le sens d'un changement sensible de l'efficacité énergétique des navires utilisés sur les routes à destination et au départ de l'UE depuis 2024.

4.5. Surveillance d'un éventuel recours à des navires en dessous du seuil de tonnage

- Rien n'indique qu'il ait été recouru de manière accrue à des navires d'une jauge brute comprise entre 4 000 et 5 000 en 2024 par rapport à l'année précédente.

Si les compagnies maritimes avaient recours à des navires plus petits pour contourner les règles du SEQE, elles se tourneraient très probablement vers des navires d'une jauge brute comprise entre 4 000 et 5 000 pour réduire leurs coûts totaux d'exploitation. Lors de l'examen de ces navires, l'analyse montre qu'ils représentent un faible pourcentage du nombre total des escales dans les ports de l'UE, avec certaines disparités entre types de navires. En ce qui concerne les transporteurs de marchandises générales, considérés comme constituant la catégorie de navires la plus pertinente pour ce risque, environ 11 % des escales sur les routes entrantes extra-UE étaient effectuées par des navires de cette catégorie en 2024. Cela représente une très légère augmentation par rapport aux niveaux de 2022 et de 2023 (10,6 % et 9,9 % respectivement). Sur les routes intra-UE, le

¹⁶ Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Étude sur les transports maritimes 2024* (CNUCED/RMT/2024) et *Étude sur les transports maritimes 2023* (CNUCED/RMT/2023).

pourcentage d'escales effectuées par des transporteurs de marchandises générales d'une jauge brute comprise entre 4 000 et 5 000 est également faible (environ 9 % en 2024), et très stable depuis 2022.

Pour les autres catégories de navires, le pourcentage des escales effectuées par des navires de ce tonnage est également faible: par exemple, 0,5 % pour les porte-conteneurs et 12 % pour les pétroliers lors des voyages entrants extra-UE. De manière générale, les comparaisons entre les pourcentages des escales effectuées en 2024 et les pourcentages des escales effectuées au cours des années précédentes ne font apparaître aucune augmentation sensible d'un recours à des navires d'une jauge brute supérieure à 4 000 et inférieure à 5 000, et ce pour aucune catégorie de navires.

4.6. Surveillance d'un éventuel recours aux transferts de navire à navire

- De manière générale, rien n'indique que le nombre de transferts de marchandises de navire à navire effectués dans les eaux de l'UE ait augmenté depuis janvier 2024.

Les analyses des transferts de navire à navire dans les eaux de l'UE ont montré que, si le nombre de ce type de transferts a considérablement augmenté en 2022 à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, aucune nouvelle augmentation générale n'a été observée depuis janvier 2024 (par rapport à 2023), qui irait dans le sens d'un recours accru aux transferts de navire à navire en tant qu'éventuelle pratique de contournement à la suite de l'extension du SEQE de l'UE au transport maritime.

5. Prospective: examen des constatations pertinentes au-delà de la période de surveillance

- Pour ce qui est des annonces concernant les routes, si quelques exemples peuvent laisser à penser qu'il existe un risque de contournement en lien avec les arrêts ajoutés au Royaume-Uni, une analyse des routes transatlantiques pour 2025 ne fournit aucune indication d'une quelconque tendance perceptible au contournement dans les ports britanniques. Il est probable que les routes qui passent par des ports situés en Méditerranée continueront d'être affectées par la crise en mer Rouge.
- En ce qui concerne les investissements, il n'existe actuellement aucune preuve claire permettant de conclure à une modification des modèles d'investissement dans les ports, qui donnerait lieu à une réduction générale des investissements dans les ports de l'UE allant de pair avec une accélération des investissements dans les ports voisins de pays tiers. Les constatations les plus pertinentes en ce qui concerne les investissements dans les ports voisins de pays tiers sont la récente montée en puissance de la capacité du port de Damiette, en Égypte, qui pourrait rendre ce port plus apte à accueillir des opérations de transbordement supplémentaires. En outre, en 2027, la capacité de manutention de conteneurs de Nador, au Maroc, devrait également être considérablement développée. Il conviendra – entre autres – de surveiller ces ports avec attention au cours des prochaines années.
- En ce qui concerne l'actualité législative et réglementaire, aucune évolution susceptible d'augmenter les risques de contournement à l'avenir n'a été constatée dans les pays voisins non membres de l'UE. Au contraire, le système de tarification du carbone récemment annoncé par la Turquie pour le transport maritime pourrait contribuer à atténuer les risques de contournement en lien avec les ports turcs. L'inclusion des émissions du transport

maritime national dans le SEQE du Royaume-Uni – et éventuellement de l’autre moitié des émissions du transport maritime entre ce pays et l’UE – devrait également atténuer partiellement les risques de contournement. L’évolution de la situation fera l’objet d’un suivi continu.

5.1. Changements dans les routes de transport de conteneurs

De manière générale, les annonces concernant des changements de routes affectant les ports de la Méditerranée orientale sont limitées. Les annonces des exploitants de navires concernant cette région tendent à confirmer que, devant la persistance de l’instabilité en mer Rouge, les navires devraient continuer à éviter la mer Rouge en 2025 et à passer par le cap de Bonne-Espérance. On s’attend donc à ce que le trafic au port du Pirée continue d’être détourné. Certains des services ainsi détournés du Pirée devraient être maintenus et remplacés par le recours à des navires nourriciers plus petits en provenance des ports de la Méditerranée occidentale (ports de l’UE dans de nombreux cas) pour transporter des marchandises à destination de la Méditerranée orientale. Rien n’indique que les routes ne desservent plus le Pirée pour des raisons autres que la crise en mer Rouge.

Dans le cas des ports de la Méditerranée centrale, il n’a pas été possible de détecter, de manière univoque, des annonces concernant de nouvelles routes susceptibles d’affecter les ports de la Méditerranée centrale de manière systématique dans l’ensemble de la région et d’être causées par la mise en œuvre du SEQE. On s’attend à ce que le détournement des plus grands navires du port franc de Malte se poursuive en 2025, essentiellement en raison de la poursuite de la crise en mer Rouge.

Parmi les ports de la Méditerranée occidentale, il existe plusieurs exemples de ports de pays tiers (en particulier Tanger Med) qui viennent s’ajouter aux routes existantes exploitées dans cette région. D’ailleurs, plusieurs éléments prouvent que des exploitants de navires ajoutent des ports de l’UE situés en Méditerranée occidentale (par exemple, Sines, Valence, Barcelone) à des liaisons avec l’Extrême-Orient et le Moyen-Orient. Par conséquent, ces changements sont considérés comme étant principalement liés aux effets de la situation en mer Rouge.

En mer du Nord, plusieurs annonces de modification de routes ont été faites: dans certains cas, des escales au Royaume-Uni ont été ajoutées, ce qui pourrait laisser penser à un risque éventuel de contournement. L’analyse détaillée comparant les routes entre l’Amérique du Nord et l’Europe du Nord-Ouest en 2024 aux routes annoncées pour 2025 indique que plusieurs routes ont été modifiées entre 2024 et 2025. Selon cette étude de cas, si peu de routes transatlantiques comprennent un nouvel arrêt au Royaume-Uni en 2025, sur d’autres routes, une escale dans l’UE a été ajoutée et/ou une escale au Royaume-Uni a été supprimée. À ce stade, il est donc difficile de dégager une tendance claire dans les pratiques de contournement prévues pour 2025, y compris dans la région de la mer du Nord.

5.2. Investissements dans le renforcement des capacités des ports à conteneurs

Un nombre important de projets de renforcement des capacités portuaires pour les conteneurs ont été recensés tant dans les ports voisins de l’UE que dans les ports voisins situés dans des pays tiers. De nombreux ports européens maintiennent leur trajectoire de croissance interne dans un contexte

de marché mature, où les terminaux à conteneurs existants connaissent une montée en puissance graduelle de leur capacité visant à améliorer leur compétitivité et leur part de marché. Sous l'effet d'une forte dynamique du marché (augmentation de 67 % des volumes de conteneurs depuis 2010 dans les pays méditerranéens non membres de l'UE), les ports voisins situés dans des pays tiers continuent d'évoluer rapidement, certains projets importants se trouvant en dehors des centres-villes plus anciens.

Si l'on additionne les augmentations de la capacité des ports à conteneurs recensées pour la période 2025-2035, celles-ci représentent 25 millions d'EVP supplémentaires pour les ports de l'UE, contre 34 millions d'EVP pour les ports voisins situés dans des pays tiers. Pour ce qui est de ces derniers, cette montée en puissance est principalement due aux investissements en Méditerranée orientale (Turquie et Égypte) et en Méditerranée occidentale (Maroc),

notamment à des investissements dans les ports de Damiette et de Nador, par exemple. À Damiette (Égypte), un nouveau terminal d'une capacité annuelle de 3,3 millions d'EVP devrait être opérationnel en 2025 (contre 1,2 million d'EVP actuellement), l'objectif étant qu'il devienne la plateforme de transbordement stratégique de Hapag-Lloyd en Méditerranée orientale. À Nador (Maroc), après dix ans de planification, le projet de renforcement de la capacité de manutention des conteneurs au terminal de Nador Ouest Med avance. Une fois pleinement opérationnel, d'ici à 2027, ce terminal disposera d'une capacité de 3,4 millions d'EVP par an (par rapport à la très faible capacité actuelle de manutention de conteneurs à Nador). Une entreprise commune réunissant CMA CGM et Marsa Maroc équipera et exploitera 50 % du nouveau terminal à conteneurs. Cette montée en charge des capacités vise à compléter la capacité de transbordement de Tanger Med.

À l'heure actuelle, rien ne permet de conclure sans hésiter que les modèles d'investissement dans les ports sont en cours de modification (autrement dit, que les investissements dans les ports de l'UE sont annulés ou réduits et que les investissements dans les ports concurrents de pays tiers sont accélérés) en conséquence de l'introduction du SEQE. Toutefois, compte tenu des investissements prévus, il est important de continuer à surveiller de près la situation dans ces ports voisins en expansion rapide.

5.3. Modifications de la législation dans les pays voisins

Aucune évolution législative et réglementaire susceptible d'accroître les risques de contournement à l'avenir n'a été constatée dans les pays voisins non membres de l'UE. Au contraire, deux de ces pays voisins, le Royaume-Uni et la Turquie, ont fait part de leur projet de mettre en œuvre des mécanismes de tarification du carbone dans le secteur du transport maritime.

Le Royaume-Uni prévoit d'étendre le champ d'application de son SEQE aux émissions du secteur maritime à partir de 2026. Une consultation a été lancée en novembre 2024¹⁷ dans le but d'étudier

¹⁷ UK Emissions Trading Scheme Scope Expansion: Maritime: A joint consultation of the UK Government, the Scottish Government, the Welsh Government and the Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs for Northern Ireland (Extension du champ d'application du système d'échange de quotas d'émissions du Royaume-Uni au secteur maritime: consultation conjointe du gouvernement britannique, du gouvernement écossais, du gouvernement gallois et du ministère de l'agriculture, de l'environnement et des affaires rurales d'Irlande du Nord). Date de clôture: 23 janvier 2025.

différentes options de mise en œuvre et de prendre conseil quant à une éventuelle future extension du SEQE du Royaume-Uni à des émissions maritimes supplémentaires. Cette consultation mentionne la possibilité de couvrir la moitié des émissions du transport maritime entre le Royaume-Uni et l'UE en plus des émissions intérieures du Royaume-Uni, et éventuellement la moitié des émissions provenant des voyages internationaux qui commencent ou se terminent au Royaume-Uni, si l'action multilatérale menée par l'intermédiaire de l'Organisation maritime internationale (OMI) souffrait d'un retard ou se révélait insuffisante pour réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant du transport maritime international.

En Turquie, le Parlement a modifié sa loi sur les ports en juillet 2024 dans l'intention d'obliger les navires commerciaux faisant escale dans les ports turcs à payer pour leurs émissions de gaz à effet de serre. Un règlement devrait préciser davantage l'étendue du système (tonnage, types de voyages), les tarifs de redevance d'émission et les procédures de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions. Il est donc encore difficile de savoir si le SEQE ne s'appliquera qu'aux voyages entre la Turquie et l'Union européenne/aux voyages nationaux et/ou s'il s'appliquerait également aux voyages hors de Turquie, auquel cas il remédierait pleinement au risque de contournement lié aux ports turcs.

L'Égypte a également lancé récemment un marché volontaire du carbone, qui ne fait toutefois mention d'aucun volet maritime.

Aucune modification de la législation pertinente qui présenterait de l'intérêt pour la présente analyse n'a été annoncée au Maroc ou dans d'autres pays voisins.

Outre ces modifications de la législation nationale dans les pays voisins, il y a lieu de signaler que l'UE ne ménage pas non plus ses efforts au niveau mondial pour plaider en faveur d'un cadre réglementaire ambitieux. Des discussions sont en cours au sein de l'OMI en vue de convenir de mesures concrètes pour atteindre les objectifs adoptés dans le cadre de la stratégie révisée de l'OMI en matière de gaz à effet de serre. Les résultats au niveau de l'OMI seront dûment pris en considération, y compris dans le cadre de la surveillance de la mise en œuvre de la directive SEQE en ce qui concerne le transport maritime.

6. Surveillance des autres incidences

- Selon les estimations, les coûts liés au SEQE représentent en moyenne une augmentation de 3,7 % du coût total du transport maritime en 2024, avec de fortes variations selon les catégories de navires.
- Une analyse des coûts et des surtaxes du SEQE montre que les exploitants de porte-conteneurs répercutent intégralement les coûts du SEQE sur les chargeurs. L'incidence des surtaxes SEQE annoncées sur les prix de transport pour les chargeurs représente une augmentation d'environ 1 % à 5 % des taux de fret. Dans le même temps, les taux de fret pour le transport par conteneurs ont augmenté d'environ 120 % au niveau mondial entre octobre 2023 et juin 2024, principalement en raison de la crise en mer Rouge.

- Certains éléments révèlent en outre que des surtaxes SEQE spécifiques sont appliquées sur les voies de transport maritime à courte distance. Une analyse de différents itinéraires empruntés par les transbordeurs rouliers semble indiquer que l'incidence des coûts du SEQE sur les prix des billets varie largement en fonction de l'itinéraire choisi, l'augmentation des prix allant de 3 % à 11 %.
- À l'heure actuelle, sur la base de l'évolution des escales analysées, rien ne permet de penser qu'il y a eu une réduction des services de transport maritime vers les îles de l'UE.
- L'analyse du trafic portuaire dans les régions ultrapériphériques n'atteste d'aucune réduction inhabituelle dans aucune des régions ultrapériphériques en 2024. En outre, il n'y a guère d'indications de différences dans les tendances des escales dans les régions ultrapériphériques en fonction de l'origine du voyage. Les activités de transbordement sont relativement minimales dans les ports des régions ultrapériphériques, à l'exception des îles Canaries, et aucune pratique de contournement significative n'a été constatée.

6.1. Incidences sur les coûts de transport

Compte tenu d'un prix moyen des quotas du SEQE de 64 EUR/tCO₂ en 2024 et de l'introduction progressive de 40 %, on estime que les compagnies maritimes restitueront environ 34 millions de quotas de l'UE en 2024 (en supposant que les niveaux d'activité de 2023 se maintiennent), ce qui entraînerait un coût d'environ 2,2 milliards d'EUR pour acquérir des quotas du SEQE. Par rapport aux coûts totaux de transport (par exemple, les coûts de carburant, les frais de personnel, les redevances portuaires, les coûts d'investissement, etc.), cela représente une augmentation d'environ 3,7 % si aucune mesure d'efficacité énergétique ou de réduction des émissions n'est prise par les exploitants et/ou par les armateurs.

Les incidences sur les coûts varient considérablement d'une catégorie de navires à l'autre, en fonction de la part relative de cette catégorie dans les émissions intra-UE et extra-UE. Par exemple, les porte-conteneurs, les navires-citernes ou les vraquiers ont généralement une part plus élevée d'émissions liées à l'extérieur de l'UE que les navires à passagers.

Le coût total du SEQE en 2024 pour une route choisie à titre d'exemple reliant l'Extrême-Orient à l'Europe du Nord (de Shanghai à Rotterdam, avec un porte-conteneurs construit en 2015 et transportant environ 14 000 EVP), utilisant uniquement des carburants fossiles, a été estimé à environ 145 000 EUR par voyage impliquant un détournement par le cap de Bonne-Espérance, et à 106 000 EUR par voyage traversant le canal de Suez. Cela représente un coût supplémentaire d'environ 10 EUR/EVP et 7 EUR/EVP respectivement, avec un taux de remplissage estimé à 78 %.

Les transporteurs maritimes ont annoncé des surtaxes SEQE afin de répercuter les coûts du SEQE sur les chargeurs. À titre d'exemple, les surtaxes SEQE sur la route qui relie l'Asie à l'Europe du Nord s'élèvent en moyenne à 30 EUR/EVP (et à 20 EUR/EVP dans le sens opposé), soit, dans les deux cas, un coût supérieur aux 7 à 10 EUR/EVP estimés ci-dessus pour cette route en 2024. Cela semble indiquer que les transporteurs maritimes peuvent entièrement répercuter les coûts du SEQE, et cela montre que ces surtaxes ne reflètent pas nécessairement les coûts réels du SEQE de l'UE attendus sur une route donnée.

L'analyse des surtaxes SEQE par rapport aux taux de fret montre que l'incidence du SEQE sur les prix du transport pour les chargeurs devrait être limitée en 2024. Les surtaxes SEQE annoncées par les transporteurs maritimes se situent principalement entre 1 % et 5 % des taux de fret par conteneur. Ce pourcentage est plutôt satisfaisant par rapport à l'augmentation de 120 points de pourcentage des taux de fret par conteneur entre octobre 2023 et juin 2024, principalement imputable à la crise en mer Rouge, estimée par la CNUCED¹⁸.

Il existe également des éléments prouvant que des surtaxes SEQE spécifiques sont appliquées sur les voies de transport maritime à courte distance. Une analyse de différents itinéraires empruntés par les transbordeurs rouliers dans l'UE montre que l'incidence des coûts du SEQE sur les prix des billets varie d'un itinéraire à l'autre, l'augmentation des prix allant de 3 % à 11 % en 2024.

6.2. Incidences sur les services essentiels à la continuité territoriale

L'analyse des escales pour les dix premiers services de transbordeurs rouliers vers les îles de l'UE montre que, dans les cas où les services intérieurs vers des îles de moins de 200 000 habitants ne bénéficient d'aucune dérogation, on peut s'attendre à ce que le SEQE ait des incidences relativement importantes sur le coût total des voyages annuels, avec des incidences plus importantes au cours des années suivantes. En 2024, le coût du SEQE est estimé à 8 % supplémentaires par rapport au coût total du transport maritime pour les routes maritimes utilisant 100 % de carburants fossiles. En 2025 et en 2026, le coût du SEQE devrait augmenter conformément à l'approche progressive retenue pour les quotas du SEQE à restituer. À cet égard, sur la base de l'évolution des escales analysées, à la fois dans les ports exemptés et dans les ports non exemptés des îles, rien ne permet de penser qu'il y a eu une réduction des services de transport maritime vers les îles. Les réponses au questionnaire envoyé aux autorités portuaires ne fournissent aucun élément supplémentaire quant aux ajustements de l'offre de services de transbordeurs rouliers vers les îles. Par conséquent, sur la base des données disponibles, le coût du SEQE pour l'année en cours ne semble pas avoir eu d'incidence sur la fréquence des services de transport maritime vers les îles ni dissuadé les entreprises d'exploiter ces routes.

6.3. Incidences sur les services de transport maritime à destination/en provenance des régions ultrapériphériques

L'analyse d'impact relative à l'extension du SEQE de l'UE au transport maritime a révélé que les territoires les plus éloignés de l'UE, à savoir les régions ultrapériphériques, sont particulièrement exposés aux incidences économiques des changements intervenant dans le secteur du transport maritime. Cela s'explique par plusieurs facteurs, dont la durée nettement plus longue des trajets vers les régions ultrapériphériques par rapport aux trajets intra-UE (certaines régions ultrapériphériques se trouvent à 10 000 kilomètres de l'Europe) et le fait que le PIB par habitant dans ces régions est nettement inférieur aux moyennes nationales (et à la moyenne plus générale de l'UE). Pour ces raisons, conformément à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la directive SEQE prévoit des dérogations spécifiques en ce qui concerne les émissions du transport maritime liées aux régions ultrapériphériques de l'UE.

¹⁸ CNUCED, *Étude sur les transports maritimes 2024* (chapitre 3) [RMT 2024 - Chapter III. Freight rates, maritime transport costs and their impact on consumer prices and economic activity](#) (Taux de fret, coûts du transport maritime et leur incidence sur les prix à la consommation et l'activité économique).

L'analyse des escales dans les différentes régions ultrapériphériques en 2024 révèle des tendances cohérentes avec celles des années précédentes, ou liées à l'évolution du trafic régional (en particulier à l'intérieur des Caraïbes). Rien ne laisse penser que le trafic ait été réduit dans une mesure inhabituelle dans l'une ou l'autre des régions ultrapériphériques en 2024.

En outre, il n'y a guère de variation dans les tendances des escales dans les régions ultrapériphériques en fonction de l'origine du voyage. Dans les îles Canaries, on observe en 2024 une augmentation plus importante des escales de navires en provenance de pays tiers, mais celle-ci semble être liée aux effets de la situation en mer Rouge plutôt qu'à l'extension du SEQE de l'UE. On n'observe non plus aucune réduction du trafic en provenance d'autres États membres de l'UE à destination des régions ultrapériphériques, ni aucune augmentation du trafic national depuis le territoire continental européen d'un État membre donné vers ses régions ultrapériphériques, ou entre régions ultrapériphériques d'un même État, dont on pourrait conclure que des changements ont été apportés aux routes (autrement dit, que l'ordre des escales a été modifié) dans le but de réduire les paiements au titre du SEQE en utilisant les dérogations existantes pour les voyages à l'intérieur d'un même État membre.

L'activité de transbordement de conteneurs dans les ports des régions ultrapériphériques de l'UE est principalement dynamisée par les ports des îles Canaries, qui ont connu une augmentation significative au début de 2024. Cette augmentation est considérée comme étant imputable aux effets de la situation en mer Rouge. En revanche, l'activité de transbordement dans les ports d'autres régions ultrapériphériques est restée faible. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer les effets directs du SEQE de l'UE sur ces activités en 2024.

7. Conclusions

Le présent rapport fournit une première analyse des incidences de l'extension du SEQE de l'UE au transport maritime, qui a débuté le 1^{er} janvier 2024, dans le but de détecter d'éventuelles tendances en matière de contournement à un stade précoce et d'évaluer les implications plus larges du système, y compris ses effets sur les coûts de transport et les principaux services de transport maritime.

Si l'on examine les tendances du marché au cours des trois premiers trimestres de 2024, les données disponibles montrent que le trafic maritime et les routes maritimes ont connu d'importants changements en 2024. Toutefois, ces changements semblent principalement liés aux effets actuels de la crise en mer Rouge, qui ont poussé de nombreuses compagnies maritimes à dévier leurs routes et à passer aujourd'hui au large des côtes d'Afrique du Sud, par le cap de Bonne-Espérance.

Afin de distinguer, dans la mesure du possible, les effets de la mer Rouge de ceux de l'extension du SEQE, l'analyse compare les tendances observées dans les ports de l'UE et les ports de pays tiers, en tenant compte de leur activité économique, de leur localisation et de leur exposition à la crise en mer Rouge. Elle ne rend compte d'aucun élément concret attestant d'une tendance générale à la délocalisation des activités de transbordement de conteneurs, dans le cadre de laquelle les ports voisins de pays tiers profiteraient d'une diminution de l'activité portuaire dans les ports de l'UE. Rien n'indique non plus sans équivoque que les compagnies maritimes ajoutent des escales dans des ports voisins situés dans des pays tiers ou modifient l'ordre de leurs escales pour contourner les obligations du SEQE. En outre, l'analyse des données disponibles de deux études

de cas (Espagne-Italie et Bulgarie-pays voisins) ne permet pas de conclure à l'existence d'un transfert modal au profit du transport routier. Qui plus est, les données disponibles ne font pas état d'un recours accru à des navires plus petits qui échappent au champ d'application du système ou aux transferts de navire à navire, ce qui aurait pu laisser penser que les compagnies appliquent ces pratiques de contournement.

Lors de l'examen des indicateurs prospectifs, y compris les annonces concernant les routes pour 2025 et les investissements prévus dans les ports, l'analyse ne révèle aucune tendance perceptible susceptible d'indiquer un changement de comportement commercial résultant de l'extension du SEQE au transport maritime. Dans le même temps, l'étude met en évidence le caractère très dynamique du secteur du transport maritime, démontré par exemple par le fait que les compagnies de transport par conteneurs ont rapidement adapté leurs routes et leurs opérations en réponse à la crise en mer Rouge. Bien que quelques exemples laissent à penser que certaines compagnies pourraient envisager des pratiques de contournement lors de la mise au point de leurs routes futures, l'analyse ne fournit pas de preuves concluantes et généralisées d'une telle tendance. De plus, les investissements prévus dans les ports, tant dans l'UE que dans les pays voisins, ne connaissent pas de changement notable par rapport aux tendances déjà à l'œuvre ces dernières années, de nombreux ports continuant à planifier des investissements ambitieux afin d'accroître leur compétitivité et leur part de marché, en particulier pour les opérations de transbordement de conteneurs.

En ce qui concerne les incidences plus larges, l'extension du SEQE au transport maritime et l'obligation pour les compagnies maritimes de restituer des quotas de l'UE devraient tirer vers le haut de 3,7 % en moyenne le coût total du transport maritime en 2024, si aucune mesure d'efficacité énergétique ou de réduction des émissions n'est prise par les exploitants et/ou par les armateurs. Des augmentations plus importantes sont prévues en 2025 et en 2026, du fait de l'approche graduelle retenue. Ces coûts sont généralement répercutés sur les chargeurs par les compagnies maritimes, avec une incidence relativement limitée sur les prix totaux du transport. Les surtaxes SEQE imposées par les compagnies maritimes en 2024 représentent une augmentation des taux de fret comprise entre 1 % et 5 % pour les services de transport de conteneurs en haute mer et entre 3 % et 11 % pour différentes routes de transbordeurs rouliers en Europe. L'analyse ne montre pas que les services de transport maritime vers les îles ou les régions ultrapériphériques de l'UE ont été réduits, le trafic portuaire et les activités de transbordement restant relativement stables.

Bien que ce premier rapport ne révèle pas de changement majeur directement imputable à l'introduction du SEQE de l'UE, ces conclusions doivent être examinées avec prudence en raison des limites de cette analyse. En particulier, les répercussions importantes de la crise en mer Rouge sur le trafic maritime, le peu de temps écoulé depuis l'introduction du système et, par conséquent, l'expérience limitée dans sa mise en œuvre pour les émissions maritimes, ainsi que les limitations des données, sont autant de facteurs qui contraignent l'analyse. Ce rapport initial devrait donc être considéré comme la première étape d'un processus continu, jetant les bases d'une analyse future et d'éventuelles améliorations de la méthode de surveillance, en particulier lorsqu'il s'agit d'examiner les perspectives futures, y compris la prise en considération de l'entrée en application du règlement FuelEU Maritime à partir de janvier 2025. Dans cette optique, la Commission

poursuivra ses activités de surveillance conformément à la directive SEQE et recherchera la collaboration et le soutien actifs des États membres, des agences et des parties prenantes concernées afin de permettre de détecter rapidement les nouvelles tendances, les nouveaux modèles et les questions émergentes qui alimenteront la prise de décision et l'élaboration des politiques.