

1

Brussels, March 1966.

Re: P/17

EEC COMMISSION SUGGESTS STEPS TO IMPROVE
COMPETITIVE POSITION OF COMMUNITY SHIPYARDS.

An EEC Commission study of the problems of the shipbuilding industry, addressed to the Council of Ministers, comes out in favour of coordinating national schemes to rationalize and convert existing shipyards. The aim would be to encourage EEC shipbuilders to adapt to new conditions on the world market including the shift of demand from traditional to more specialised vessels. The study brings out that Japan and Sweden have both done better than EEC in remaining competitive on the world market.

A summary of the study is given in the attached information memo.

Brussels, March 1966

P- 17

INFORMATION MEMOProblems of the shipbuilding industry

The crisis which the shipbuilding industry is going through in the EEC countries, and which is clearly due to a fall in both Community and external demand, has been reflected since 1959 in a drop in production in absolute terms and as a percentage of world production. In 1955 the EEC share in world production returned to its former peak of nearly 40% but since then it has steadily declined, falling to 20% in 1964.

This is partly linked with a qualitative trend of demand. Although the needs still include a proportion of conventional ships, there is a growing swing to special type vessels (combined bulk carriers and tankers, methane carriers, etc.) of ever greater capacity and of modern design better suited to the requirements of the shipping companies.

Thus the average size of tankers has almost quadrupled in the last ten years. As regards dry cargoes, the average tonnage of bulk carriers has practically trebled. The Japanese, and until recently the Swedes, have adapted themselves so well to the qualitative change in demand that they have, if not a monopoly, at least a considerable advance in this sector. Not so the EEC countries, whose weaker position on the world market in fact reflects their small share in this new sector. The Japanese and Swedish lead over EEC in the big-ship sector is reflected in the average size of vessels ordered during the first nine months of 1964:

Japan : 258 vessels with a total gross tonnage of 4 393 000.
Average: 17 000 tons.

Sweden : 26 vessels with a total gross tonnage of 368 000.
Average: 14 000 tons.

EEC : 392 vessels with a total gross tonnage of 2 246 500.
Average: 5 700 tons.

Even though we have no certainty as to the future scale of changes in merchant fleets, it is safe to say that the chief market which shipbuilding should aim at is this sector of ships technically better adapted to requirements. At present, however, the Community's shipbuilding industry seems for various reasons badly geared to this market.

This does not mean that the Community countries have done nothing to cope with the situation. But the fact that Japan and Sweden were first in the field and the simultaneous effect - felt much more in this sector than elsewhere - of numerous favourable factors have ensured for these two countries a considerable advance.

Japan and Sweden seem to have a technological lead in particular as regards the hull design, automation, speed, specialization and profitability of the ships they build.

Furthermore production conditions are more favourable in Japan and Sweden than in the Community. In the EEC about 40 firms build ocean-going vessels, compared with 15 in Japan (of which 9 account for 80% of production) and 6 (96% of production) in Sweden.

Among the advantages which Japan and Sweden derive from this higher concentration are :

- (i) Lower costs;
- (ii) Cheaper supplies, guaranteed by agreements, of primary materials and various requirements (steel plate);
- (iii) Firms are less vulnerable and more independent of market conditions.

As regards wages, although it is usual to stress the very low rates of Japanese wages in relation to those in the West, it must be noted that by rationalizing the use of manpower the Swedes have so reduced wage costs per unit of production that at the end of 1963 they were 20% below Japanese costs and only half those obtaining in France and Germany.

Along with these natural disparities go various exceptional and artificial advantages enjoyed by the shipbuilding industry in Japan:

- (i) The price of ship's plate;
- (ii) Long-term credit facilities for tonnage exported;
- (iii) Aid to research;
- (iv) Short-term credit facilities;
- (v) Insurance facilities;
- (vi) Tax concessions;
- (vii) Customs protection.

The combined effect of these support measures on costs has been put by the Commission at 10%.

Study of the recent qualitative trend of world shipping seems to indicate that EEC production will only begin to pick up if it responds to the requirements of buyers from the angle of technological progress on the one hand and of cost on the other.

The rapid and continual transformation of merchant fleets in the direction of better adaptation to specific requirements should stimulate the building of tankers, ore ships, combined bulk carriers and tankers, liquid chemicals carriers, combined petrol and liquid natural gas carriers, and ships carrying cars, trucks and containers. Dimensions, shape, degree of automation, speed (for more frequent voyages) and profitability must be such that the vessels can be operated under advantageous conditions.

The means to this end should embody the lessons both of the efficient organization of the Swedish and Japanese yards and of the quality of their products and include incentives to appropriate rationalization of shipyard equipment and to the building of new types of ships.

In the matter of rationalization the following lines of action, which are already being followed at national level (France, Italy) but without any definite orientation to the needs of the market, could be encouraged by the authorities:

- (a) Merger or co-operation between yards, especially in replacing obsolete capacity by jointly-operated modern plant;
- (b) Modernization investments, particularly where the old-style hull is abandoned;
- (c) Study of possibilities for prefabrication;
- (d) Conversion of yards to ship-repairing only, particularly by agreement with other yards;
- (e) Conversion to the building of coastal or inland waterway vessels with specialization agreements and exchange of interests between several yards;
- (f) Amalgamation between shipyards and diversified industrial groups;
- (g) Conversion to other work than shipbuilding or repairing.

By ensuring markets for the greatest number of shipyards, a rational Community policy would therefore offer the best prospect of limiting the number of those which will have to be converted to other activities: it would thus meet the urgent requirements of regional policy which are a matter of concern to certain Member States. Unavoidable conversions should be undertaken in the framework of regional programmes. A study of the market should be made before deciding upon the alternative activities if disappointments similar to those previously experienced with related industries (for instance heavy boiler-making) are to be avoided.

Secondly, in so far as Community fleets tended, if not to increase, at least to modernize, incentives to the building of new

.../...

types of ships (supertankers, bulk carriers, fast cargo liners, etc.) could be given indirectly by channelling the funds appropriated to shipping in most Member States towards the purchase of such ships.

Having regard to competitive conditions on the international shipbuilding market the Commission, on 13 April 1965, proposed immediate holding action by the Community to safeguard the industry in the Six pending the working out of more constructive solutions.

But any rationalization and conversion of Community shipyards would call for more far-reaching intervention by the Commission. The first thing it might do would be to harmonize as far as possible national rationalization and conversion measures. This would mean working out a coherent approach to the problems which would avoid any distortion of competition in the Community harmful to the common interest and ensure adequate transparency of the system in each concrete case. To this end the Commission could lay down more detailed criteria for the compatibility of aids to the rationalization and conversion of shipyards with Article 92(3 c) of the Treaty.

An approach of this kind would obviously leave to the Member States and their decentralized authorities full initiative in taking any measures required. Consequently its effect would not go further than to harmonize the impact of the measures on the Community shipbuilding market. Moreover, prior stipulation of compatibility criteria cannot in any way affect the obligation to notify aid projects to the Commission in conformity with Article 93(3) of the Treaty. In addition to the advantage of more coherent action in this field within the Community, the proposed solution could also ensure greater certainty as to the legal position and make it possible to handle the relevant dossiers more speedily.

The second approach could be for the Community to bear a greater share in the financial burdens entailed by rationalization and conversion. From this angle we should envisage the possibility of more action by the European Investment Bank and the Social Fund, either under their present powers or in conformity with the proposals to increase the effectiveness of the European Social Fund submitted by the Commission to the Council on 27 January 1965. This second aspect of the Commission's action would be only complementary, i.e. it would be conditional on the provision of finance from other sources and could not be initiated by the Commission itself.

Bruxelles, mars 1966.

P - 17

NOTE D'INFORMATION

Problèmes du secteur de la construction navale

La crise que traverse l'industrie navale dans les pays de la CEE, crise qui a pour cause apparente une baisse à la fois de la demande communautaire, et de la demande extérieure, se traduit, depuis 1959, par un recul de la production, tant en valeur absolue qu'en pourcentage de la production mondiale. La part de la CEE, dans la production mondiale, après avoir retrouvé en 1955 un maximum de près de 40% n'a cessé de décroître ensuite pour atteindre 20 % en 1964.

Ce phénomène est lié en partie à l'évolution qualitative de la demande. Si celle-ci reste faite d'une part de navires classiques, elle comprend également, et en proportion toujours plus grande, des navires de types particuliers (transporteurs combinés de vrac et d'hydrocarbures, méthaniers, etc.), de capacité croissante, et de conception moderne, répondant mieux aux besoins des armateurs.

Ainsi, la taille moyenne du pétrolier a presque quadruplé dans les dix dernières années; en ce qui concerne les cargaisons sèches, le tonnage moyen des transporteurs de vrac a pratiquement triplé. Or, si les Japonais et, jusqu'à une date récente, les Suédois, se sont adaptés à la mutation qualitative de la demande, au point de bénéficier dans ce secteur sinon d'un monopole de fait du moins d'une avance considérable, il n'en est pas de même des pays de la CEE, dont le recul sur le marché mondial traduit en définitive la faible participation à ce nouveau marché. Cette avance japonaise et suédoise, par rapport à la CEE dans le secteur des gros navires, se reflète dans la capacité unitaire moyenne des commandes reçues durant les 9 premiers mois de 1964 :

Japon :	258 unités pour un total de 4 393 000 tjb	moyenne : 17 000 Tx
Suède :	26 unités pour un total de 368 000 tjb	moyenne : 14 000 Tx
CEE :	392 unités pour un total de 2 246 500 tjb	moyenne : 5 700 Tx

Même si on ne possède aucune certitude quant à l'importance future du phénomène de mutation de la flotte, on peut affirmer que le principal marché sur lequel la construction navale doit miser est constitué par ce secteur des navires technologiquement mieux adaptés aux besoins. Or, à l'heure actuelle, l'industrie navale communautaire semble pour des raisons diverses, mal adaptée à ce marché.

Non pas que face à cette situation rien n'ait été fait dans les pays de la Communauté. Mais l'antériorité des efforts japonais et suédois et la convergence beaucoup plus efficiente qu'ailleurs, d'un ensemble de facteurs favorables, ont assuré ces deux pays d'une avance considérable.

Les Japonais et les Suédois semblent en particulier bénéficier d'une avance technologique dans les domaines suivants : la forme des navires, leur automatisation, leur rapidité, leur rentabilité et leur spécialisation.

D'autre part, les conditions de production sont plus favorables au Japon et en Suède que dans la Communauté. Dans la CEE, une quarantaine de firmes se partagent la production de navires de haute mer contre quinze au Japon (dont neuf interviennent pour 80 % dans cette production), et six (pour 96%) en Suède.

Parmi les avantages que peuvent tirer les Suédois et les Japonais de cette concentration plus importante, on peut citer :

- l'abaissement général des prix de revient;
- l'approvisionnement garanti et à meilleur compte, par suite d'accords, des matières premières et des différentes fournitures (tôle d'acier);
- la moindre vulnérabilité des entreprises et leur moindre dépendance des conditions du marché.

En ce qui concerne les salaires, si l'on insiste habituellement sur le taux très bas des salaires horaires japonais par rapport aux salaires occidentaux, il faut noter que les Suédois, en rationalisant l'utilisation de la main-d'oeuvre, ont abaissé le coût des salaires par unité de production tant et si bien qu'il se situait en Suède, fin 1963, à 20 % au-dessous des coûts japonais et était de moitié inférieur aux coûts français et allemands.

A ces disparités naturelles s'ajoutent divers avantages exceptionnels et artificiels dont bénéficie au Japon l'industrie de la construction navale :

- le prix de la tôle navale;
- les facilités de crédit à long terme pour les navires exportés;
- les aides à la recherche;
- les facilités de crédit à court terme;
- les facilités dans le domaine des assurances;
- les privilèges fiscaux;
- la protection douanière.

L'incidence de ces mesures de soutien a été chiffrée à 10 % par la Commission.

Compte tenu de cette situation, quels pourraient être les buts et les moyens d'une politique communautaire ?

L'étude de l'évolution qualitative récente de la flotte mondiale laisse à penser que la CEE n'amorcera une reprise de sa production qu'autant que celle-ci répondra, sur les plans du progrès technologique d'une part, des prix de revient d'autre part, aux besoins des acheteurs.

La transformation rapide et continue des flottes dans le sens d'une meilleure adaptation à des besoins spécifiques, doit inciter à la construction de pétroliers, minéraliers, transporteurs combinés de vrac et d'hydrocarbures, transporteurs de produits chimiques liquides, transporteurs combinés de pétrole et de gaz naturel liquide, transporteurs de voitures, de camions, de containers. Les unités doivent également répondre par leur taille, leur forme, leur degré d'automatisation, leur rapidité permettant une rotation accrue, et leur rentabilité, à des conditions d'exploitation avantageuses.

Quant aux moyens, s'inspirant tant de l'organisation efficace des chantiers suédois et japonais que des qualités de leurs produits, ils devraient comporter des incitations à une rationalisation appropriée des installations de production aussi bien que des incitations à la construction de nouveaux types de navires.

Sur le plan de la rationalisation, les initiatives suivantes pourraient faire l'objet d'un encouragement par les pouvoirs publics, initiatives qui ont été déjà amorcées sur le plan national (France, Italie), mais sans l'assise d'une orientation répondant aux besoins du marché :

- fusion ou coopération entre chantiers, notamment dans le but d'un remplacement de capacités vétustes par des installations modernes exploitées en commun;
- investissements de modernisation notamment ceux qui sont accompagnés par un abandon de cales démodées;
- étude des possibilités et des conditions d'une politique de préfabrication;
- conversions à la seule activité de réparation navale, notamment celles provenant d'un accord avec d'autres chantiers;
- conversions à la construction de cabotage ou de navigation fluviale, notamment celles provenant d'un accord de spécialisation avec échange d'intérêts entre plusieurs chantiers;
- mouvements de concentration entre chantiers et groupes industriels à activités diversifiées;
- conversion à des activités industrielles autres que la construction ou réparation navale.

Une politique communautaire rationnelle aurait donc le plus de chances, en assurant des débouchés au plus grand nombre de chantiers, de limiter le nombre de ceux qui devaient être convertis à d'autres activités et donc de répondre aux impératifs de politique régionale qui préoccupent certains Etats membres. Les conversions

indispensables devraient être entreprises dans le cadre des programmes régionaux. Une analyse du marché devrait précéder le choix des activités de remplacement afin d'éviter des déboires identiques à ceux enregistrés à ce jour dans le domaine des activités "rapprochées" (par exemple grosse chaudronnerie).

Sur le deuxième plan, dans la mesure où les flottes communautaires tendraient sinon à s'accroître, du moins à se moderniser, des incitations à la construction de nouveaux types de navires (superpétroliers, bulk-carriers, cargos rapides de ligne, etc.) pourraient être données de façon indirecte, en orientant les crédits budgétaires octroyés dans la plupart des Etats membres en faveur des armements nationaux vers l'achat de tels navires.

*

L'évolution des conditions de concurrence sur le marché international de la construction navale a amené la Commission à proposer sans délai et même isolément, en date du 13 avril 1965, une initiative à prendre immédiatement par la Communauté et cela pour sauvegarder la construction navale de la Communauté en attendant l'élaboration de solutions plus constructives. Il s'agissait de mesures conservatoires.

Mais les problèmes de rationalisation et de conversion des chantiers navals communautaires appellent une intervention plus étendue de la Commission. Le premier rôle qui pourrait lui être dévolu serait d'harmoniser dans la mesure du possible les mesures nationales en faveur de la rationalisation et de la conversion des chantiers navals. Il s'agirait en l'occurrence d'élaborer une approche cohérente des problèmes considérés qui éviterait toute distorsion de concurrence dans la Communauté contraire à l'intérêt commun et qui assurerait une transparence satisfaisante du système dans chaque cas d'application. A cet effet, la Commission pourrait préciser davantage les critères de compatibilité des aides à la rationalisation et à la conversion des chantiers en regard des dispositions de l'art. 92 § 3c du Traité.

Une approche de ce genre laisse évidemment aux Etats membres et à leurs pouvoirs décentralisés la complète initiative d'arrêter éventuellement les mesures dont il s'agit. Son effet est par conséquent limité à l'harmonisation de l'impact de ces mesures éventuelles sur le marché communautaire de la construction navale. Par ailleurs, la définition au préalable des critères de compatibilité ne peut modifier en rien l'obligation de notifier les projets d'aides à la Commission prévue à l'article 93 § 3 du Traité. Outre l'avantage d'une meilleure cohérence des interventions dans ce domaine à l'intérieur de la Communauté, la solution proposée pourrait également assurer une plus grande sécurité juridique en la matière et pourrait enfin permettre de traiter les dossiers y afférents avec une plus grande célérité.

Le deuxième moyen pourrait être une plus large participation de la Communauté aux charges financières découlant des rationalisations et conversions des chantiers navals. Il faudrait à ce propos concevoir une intervention accrue de la Banque européenne d'Investissement et du Fonds social, soit dans le cadre de leurs attributions actuelles, soit dans celui des propositions présentées par la Commission au Conseil, le 27.1.65, et visant à accroître l'efficacité des interventions du Fonds social européen. Ainsi conçu, ce second volet des interventions de la Commission n'aurait qu'un caractère complémentaire, c'est-à-dire qu'il resterait subordonné à la mise en oeuvre d'autres moyens de financement et qu'il ne pourrait découler d'initiatives propres de la Commission.