



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.10.2007
COM(2007) 616 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Communication sur une politique portuaire européenne

{SEC(2007)1339}
{SEC(2007)1340}

I. INTRODUCTION

Les quelque 100 000 km de côtes européennes comptent plus de 1200 ports de commerce; plusieurs centaines d'autres jalonnent les 36 000 km de voies navigables de l'UE. Ces ports constituent des points clés de transfert modal et ils sont vitaux pour le traitement de 90% du commerce international de l'Europe. En outre, et justifiant notre politique générale des transports¹, ils assurent 40%, en tonnes-kilomètres, du commerce intracommunautaire. Ils sont une des clés de la cohésion, par le développement des services de voyageurs et de navires traversiers. Le développement des croisières en a transformé certains en centres de tourisme pour des villes et des régions entières. Ils sont également indispensables pour le développement du transport maritime à courte distance, et dans de nombreux cas, du trafic sur voies navigables. Ces deux modes sont économiquement viables et peuvent remplacer des modes moins durables sur de longs trajets. Les ports représentent, directement et indirectement, plus d'un demi-million d'emplois et assurent le dynamisme et le développement de régions entières, y compris ultrapériphériques, ce qui va dans le sens de la stratégie de Lisbonne.

La présente communication a pour objet un système portuaire performant pour l'UE, capable de faire face aux défis futurs associés aux besoins de l'UE en matière de transport; elle définit un plan d'action pour la Commission européenne. Elle s'appuie sur une consultation extensive des parties prenantes en 2006-2007, dans le cadre de six ateliers, deux grandes conférences ainsi que des réunions avec des experts des États membres.

La présente communication fait suite à la communication récemment adoptée sur une politique maritime intégrée², qui concerne conjointement toutes les politiques et activités liées à la mer, appréhendées comme un moyen de promouvoir la croissance économique et les emplois dans des conditions durables.

1.1. Le contexte économique

En 2005, plus de 3 milliards de tonnes de marchandises ont transité par les ports européens. Le trafic des produits en vrac a représenté la moitié de ce tonnage. Il s'accroît au même rythme que notre dépendance envers les produits énergétiques minéraux, et en particulier le gaz naturel liquéfié. Le trafic de navires rouliers, florissant, représentait 14% du total. Les marchandises diverses représentaient moins de 10%. Le trafic de conteneurs, en forte hausse, représentait environ un tiers.

Chiffre encore plus parlant, le total des mouvements de conteneurs (à vide ou à pleine charge) s'élevait en 2005, dans le monde, à 250 millions, dont un quart en Europe. Les experts tablent pour 2010 sur une augmentation de 50%, dont une moitié sera du transport direct de boîtes pleines, environ 20% de boîtes vides reflétant l'asymétrie des flux, et le reste correspondant à un ou plusieurs transferts portuaires intermédiaires. Les navires desservant les lignes directes sont de plus en plus grands, et déchargent leurs cargaisons dans des ports de transit en eau profonde; à partir de ceux-ci, une ou plusieurs étapes d'éclatement assurent la livraison dans des ports plus petits et plus proches des destinataires. Il faut encourager cette évolution, qui

¹ COM (2006) 314.

² COM (2007) 575.

permet un recours accru au mode maritime, une meilleure diversification des points de déchargement, et un raccourcissement des transports terrestres, dont les axes sont saturés.

Il faut cependant observer que les ports de Rotterdam, d'Anvers et de Hambourg ont accueilli à eux seuls 30% des mouvements en Europe en 2005. Par ailleurs, les volumes traités par les 9 plus grands ports de Méditerranée ne représentent que 20% du total. Cette répartition du commerce et du trafic vers l'arrière-pays devrait se confirmer en 2006 et 2007. Les coûts et redevances des différents modes, ainsi que l'offre d'infrastructures appropriées, expliquent dans une large mesure le schéma actuel des flux du commerce et des transports en Europe.

1.2. Les défis posés au système portuaire européen

Les ports sont confrontés aux défis suivants:

- Une demande de transport international amplifiée par son bas coût et dont la croissance est plus rapide que la croissance économique; il est intéressant d'observer à cet égard que les investisseurs de tous horizons sont aujourd'hui attirés par les ports et leur grand avenir.
- Une évolution technologique considérable marquée par le développement du transport en conteneurs, plus efficace, plus rapide, plus sûr, et par une exploitation moins polluante des ports, mais qui demande, de la part des ports et des villes qui les accueillent, un effort tout aussi important d'adaptation en termes d'acquisition de terrains et de gestion, ainsi qu'en matière technologique et sociale. Parallèlement, le recours indispensable aux TI ainsi qu'aux technologies de navigation et de télécommunication nécessite un effort de conversion et de formation afin de continuer à offrir des perspectives de productivité et de nouveaux emplois.
- L'engagement en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les problèmes actuels de qualité de l'air appellent, d'une part, à une diminution des émissions polluantes et des effets de saturation routière liés à chaque tonne-kilomètre transportée et, d'autre part, à une diversification modale au profit du rail, de la navigation intérieure et du transport maritime. Cela entraînera une meilleure répartition géographique des transports terrestres et une utilisation plus judicieuse des capacités portuaires existantes.
- La nécessité d'établir un dialogue périodique sur les performances et le développement des ports, au niveau des parties prenantes aux activités portuaires, de la ville, de la région, et au-delà le cas échéant. Le dialogue revêt une importance cruciale car il permet d'obtenir l'acceptation sociale et l'efficacité, une meilleure image des ports ainsi qu'un aménagement du territoire plus propice aux fonctions urbaines, aux loisirs et au tourisme. Une approche fondée sur le dialogue avec les parties prenantes peut aider à assurer le caractère durable des activités portuaires et améliorer les perspectives et les conditions d'emploi.
- Dernier point et non des moindres, la nécessité de concilier le développement et la gestion des ports avec la transparence, la concurrence et les règles communautaire en général.

II. PROBLEMES ET SOLUTIONS

1. LES PERFORMANCES PORTUAIRES ET LES LIAISONS AVEC L'ARRIERE-PAYS

Les plus grands ports européens peuvent être considérés comme globalement efficaces en termes économiques; leur organisation maritime, leur ouverture, l'organisation des escales, l'accostage des navires (principale source de revenu) sont en général satisfaisants; dans de nombreux ports, cependant, on relève encore des goulets d'étranglement, tels que les écarts entre les capacités de stockage et de chargement/déchargement, un agencement déficient des terminaux et une productivité insuffisante par unité de surface de capacité installée, des itinéraires et des accès maritimes ou terrestres inefficaces, de longs temps d'attente, une sécurité insuffisante des camions, trains et barges, de mauvaises conditions de travail et une production laissant à désirer, sans oublier des formalités administratives lentes et onéreuses.

Il ne suffit donc pas de disposer d'un bon emplacement sur la mer ou au bord de l'eau, ni d'assurer des services fiables à un prix raisonnable. Des connexions fiables et durables avec l'arrière-pays sont la clé de la capacité et de l'avenir d'un port. Des améliorations sensibles dans ce domaine sont possibles et nécessaires.

En bref, les premières options pour faire face à une demande accrue de capacités portuaires devraient être les suivantes:

- Accroître l'efficacité et la productivité des ports, en termes de volume ou de mouvements par hectare de terminaux, y compris sur les voies d'accès; De nouveaux équipements portuaires et un système de rendez-vous aux terminaux pour les camions, trains et barges, ainsi qu'une gestion intégrée de la chaîne de transport, au moins au passage du port vers les transports terrestres, permettrait certainement de résoudre plusieurs problèmes. Les systèmes et logiciels de gestion des opérations et des cargaisons contribueront certainement à améliorer le fonctionnement des interfaces entre les modes et les opérateurs, et à accroître les volumes traités.
- Étudier de nouveaux itinéraires de transport afin de parvenir à une utilisation plus intensive de tous les ports existants, dont certains ne fonctionnent pas à leur capacité maximale, et afin de les rapprocher de leurs usagers. La réalité du marché atteste que des liaisons intracommunautaires quotidiennes et rapides assurées par des transports maritimes à courte distance ou des services de répartition constituent une option durable pour de nombreux ports.

Il convient d'évaluer soigneusement ces perspectives d'expansion portuaire avant d'envisager la construction de nouvelles infrastructures. Ces constructions doivent donc être examinées avec toutes les parties prenantes, puis planifiées et exécutées sur la base d'un large consensus. Il serait bien sûr plus aisé de parvenir au consensus si les schémas directeurs des ports étaient régulièrement mis à jour, après une large consultation à tous les niveaux. La construction de nouvelles installations portuaires importantes ou l'expansion à grande échelle d'infrastructures existantes devrait être fondée avant tout sur une évaluation économique objective de l'effet de la construction envisagée sur les flux de transport. Cela permettrait également une répartition plus rationnelle du trafic dans l'ensemble de l'Europe. Cette répartition plus judicieuse ne peut évidemment pas être imposée par voie réglementaire, mais il n'en demeure pas moins qu'elle répondrait aux préoccupations actuelles sur la viabilité écologique des transports.

La Commission envisage à ce stade de laisser la question à l'appréciation des autorités régionales et nationales ainsi qu'au jeu du marché.

Pour sa part, la Commission a l'intention d'évaluer l'état des liaisons des ports avec l'arrière-pays, les besoins en la matière et leurs incidences sur l'équilibre des flux de trafic, à l'occasion de l'examen à mi-parcours du réseau transeuropéen de transport, en 2010³.

2. AUGMENTER LA CAPACITE TOUT EN RESPECTANT L'ENVIRONNEMENT

2.1. Construction de nouvelles installations ou amélioration des installations existantes

Les évaluations précitées peuvent déboucher sur la conclusion qu'une augmentation de capacité est nécessaire, soit par des améliorations, soit par des extensions, soit par de nouvelles constructions, afin de permettre un accroissement des transports maritimes et fluviaux. Tel est le cas lorsque:

- Les ports ont besoin d'installations adéquates et de liaisons appropriées avec l'arrière-pays; pour des raisons historiques, les ports et les équipements portuaires ne sont tout simplement pas conçus ni construits pour accueillir les navires modernes et leurs cargaisons, en particulier les conteneurs, sans parler du volume à prévoir.
- Un nouveau report modal durable de la route sur les voies navigables ou le transport maritime, tels que les autoroutes de la mer, est dûment attesté.
- Des infrastructures portuaires adéquates doivent assurer une sécurité d'approvisionnement énergétique accrue et renforcer la compétitivité de ces industries⁴. Elles peuvent également contribuer à la mise en place de voies de remplacement des infrastructures d'approvisionnement traditionnelles.
- Une reconstruction de la zone portuaire de la ville et/ou un transfert hors du centre-ville de l'industrie portuaire et du trafic y afférent s'imposent pour des raisons tenant à l'environnement et à la sûreté. La ville peut alors envisager une meilleure utilisation de zones particulièrement adaptées pour ses habitants, pour le transport de voyageurs, les croisières touristiques, les activités culturelles voire même l'habitat ou d'autres activités économiques.

En pareil cas, les pouvoirs publics devront examiner quelles sont les options qui servent le mieux l'intérêt général. Les règles communautaires relatives à la protection de l'environnement s'appliquent, notamment les directives «habitats»⁵ et «oiseaux sauvages»⁶, la directive-cadre dans le domaine de l'eau⁷ et la directive relative aux déchets⁸.

³ Article 19 du règlement (CE) 680/2007.

⁴ COM (2007) 1.

⁵ Directive 92/43/CEE.

⁶ Directive 79/409/CEE.

⁷ Directive 2000/60/CE.

⁸ Directive 99/31/CE.

Les ports sont des passerelles stratégiques pour les approvisionnements en marchandises et en énergie (GNL⁹ par exemple), et des nœuds économiques essentiels. Ils nécessitent des investissements tant publics que privés et, partant, un degré raisonnable de sécurité juridique.

L'insécurité juridique est un des griefs les plus souvent formulés par les parties prenantes à l'encontre des directives «oiseaux» et «habitats». La Commission n'ignore pas les difficultés que peuvent susciter l'application de ces directives en ce qui concerne les infrastructures portuaires.

La Commission a déjà publié plusieurs documents d'orientation destinés à faciliter aux États membres la mise en œuvre des directives en matière d'environnement, et à aider les parties prenantes et les particuliers à les comprendre. La Commission va publier des orientations concernant l'application de la législation environnementale communautaire dans le cas de l'aménagement des ports¹⁰.

2.2. Mettre en place des installations adéquates de traitement des déchets

La directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires vise à réduire les rejets en mer de déchets d'exploitation des navires et de résidus de cargaison. La mise en œuvre effective de la directive par les États membres reste un but à atteindre.

Sur la base de l'évaluation des rapports de mise en œuvre remis par les États membres, des analyses effectuées depuis l'entrée en vigueur de la directive ainsi que des résultats des visites de contrôle effectuées par l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM), la Commission consultera les acteurs intéressés sur les moyens d'améliorer le mécanisme existant de la directive et formulera une proposition appropriée.

2.3. Gestion saine des masses d'eau et des sédiments

De même que d'autres parties prenantes, les ports situés le long des fleuves ou des estuaires devraient participer activement aux consultations sur les questions liées à la gestion des bassins hydrographiques, notamment, dans le contexte de l'établissement des plans de gestion des bassins hydrographiques requis aux termes de la directive-cadre dans le domaine de l'eau (2000/60/CE). Il en va de même pour les ports maritimes en ce qui concerne la qualité des eaux côtières, la dérive des sédiments le long des côtes ou l'aménagement des fronts de mer, par exemple dans le contexte de la gestion intégrée des zones côtières. De même, il faut toujours tenir compte de la nécessité d'empêcher la pollution des sols, en particulier en cas d'aménagements ou de nouvelles constructions en amont et dans les ports.

2.4. Amélioration des émissions dans l'air

La qualité de l'air est un sujet de préoccupation dans la plupart des grands ports. Une réduction sensible de la pollution de l'air provenant des navires et des transports terrestres au départ et/ou à destination des ports est essentielle pour établir une croissance durable. Le Conseil a convenu d'une réduction d'au moins 20% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020. Cela nécessitera également une réduction des émissions de CO₂ dues au transport maritime. Les mesures à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif devraient tenir compte

⁹ COM (2006) 846 et SEC (2007) 1283.

¹⁰ Voir COM (2007) 575 et SEC (2007) 1278.

des développements à l'échelon international. L'OMI s'est engagée à fixer des limites d'émission plus strictes en 2008. La Commission soutiendra les efforts internationaux visant à diminuer les émissions de gaz à effet de serre des navires et, si ces efforts ne portent pas leurs fruits, étudiera la possibilité de mesures communautaires à cet égard.

La solution de l'alimentation électrique des navires à quai par les ports est actuellement étudiée par la Commission¹¹. Cette solution est à envisager en premier lieu dans le cas des navires assurant des lignes régulières, telles que les traversiers ou les navires du transport maritime à courte distance ou des autoroutes de la mer. La Commission prévoit de remettre des propositions visant à réduire les niveaux de pollution atmosphérique induite par les navires dans les ports, notamment par la suppression de la fiscalité défavorable à l'alimentation électrique terrestre.

La Commission s'est engagée à réduire la pollution de l'air et les émissions de gaz à effet de serre dues au transport maritime; elle contribuera à l'établissement de mesures visant à réduire ces émissions dans les ports, notamment des incitations appropriées.

3. MODERNISATION

De nouveaux systèmes de sécurité ou de sûreté maritime tels que SafeSeaNet, AIS (identification automatique) et LRIT (*Long-Range Identification and Tracking* - identification et suivi des navires à grande distance), associés à des télécommunications modernes sont ou seront bientôt obligatoires; ils vont améliorer de manière substantielle les relations navire-côte. Cela n'est pas sans conséquence pour les ports et les administrations publiques qui s'y rattachent. Il est à présent possible de suivre la traversée et l'approche d'un navire. Les ports et l'ensemble des industries maritimes doivent bénéficier de ce progrès¹².

3.1. Simplification des procédures du transport maritime à courte distance

La législation de l'UE impose la supervision douanière pour les transports maritimes entre les États membres, car les ports de départ et d'arrivée situés dans l'UE font partie de la frontière externe, point de rassemblement de marchandises provenant de pays tiers et de marchandises dédouanées pour la Communauté. Cette supervision est donc également appliquée lorsque le navire transporte des marchandises dédouanées pour la Communauté, bien que des procédures simplifiées existent pour les navires qui ne transportent que ce type de marchandises.

Il importe alors que les procédures administratives soient simples et rationnelles. Il en résultera non seulement une diminution des retards, de l'incertitude sur les horaires, des coûts, ainsi qu'une plus grande confiance dans le transport maritime à courte distance, mais aussi de nouveaux débouchés pour les ports, et enfin la création d'autoroutes de la mer. La Commission a proposé la mise en place d'un environnement sans papier pour les douanes et le commerce, notamment une fenêtre unique pour la soumission des données. Les dispositifs modernes de traçage seront essentiels pour concrétiser ce projet¹³.

Le transport maritime est désavantagé par rapport à d'autres modes de transport. Un navire circulant entre deux ports communautaires est soumis à des procédures plus complexes et lentes qu'un camion, parce qu'il n'existe pas encore de vrai marché intérieur européen pour le

¹¹ Voir COM (2007) 575.

¹² Voir <http://www.marnis.org>

¹³ COM (2005) 608.

transport maritime. Afin de libérer tout le potentiel du transport maritime en Europe, ce désavantage comparatif doit être éliminé par la simplification des formalités administratives et douanières pour les services maritimes intracommunautaires.

Comme annoncé dans la politique maritime intégrée pour l'Union¹⁴, ainsi que dans l'examen à mi-parcours du livre blanc sur la politique des transports¹⁵, la Commission présentera en 2008 une proposition législative sur la création d'un espace européen du transport maritime sans barrières.

La Commission a proposé la mise en place d'un environnement sans papier pour les douanes et le commerce, notamment une fenêtre unique pour la soumission des données.

Comme annoncé dans la politique maritime intégrée pour l'Union, ainsi que dans l'examen à mi-parcours du livre blanc sur la politique des transports, la Commission présentera en 2008 une proposition législative sur la création d'un espace européen du transport maritime sans barrières.

3.2. Développement d'une approche «transports maritimes en ligne»

Au-delà du transport maritime à courte distance, le traitement administratif des navires doit être amélioré. Il faut développer des fenêtres uniques à partir des points sur lesquels il est possible de coordonner les contrôles et les vérifications de documents par les administrations compétentes. L'amélioration des communications navire-côte, des contacts avec le précédent port d'escale et des logiciels de logistique portuaire, avec la participation des parties prenantes tant publiques que privées, permettra le développement de systèmes portuaires intégrés. Ceux-ci amélioreront à leur tour le dédouanement des marchandises, permettront de mieux planifier le transfert vers les transports terrestres, de réduire la pression sur l'espace portuaire, et constitueront un outil essentiel pour les marins, les navires, les services portuaires et la planification.

La Commission envisage de publier en 2009 un document de politique concernant le déploiement de tels services de «transports maritimes en ligne». Cette approche, directement liée aux initiatives «fret en ligne» et «douanes en ligne», tirera pleinement parti des derniers progrès des technologies de l'information et des communications (TIC).

3.3. Amélioration des performances

Les dernières innovations technologiques concernant les équipements portuaires, tels que les ponts roulants gerbeurs automatisés, les portiques sur rail, les terminaux à conteneurs automatisés ainsi que les engins de levage jumelés ou en tandem ont également un rôle très important à jouer pour améliorer l'efficacité des ports européens.

Les programmes-cadre de recherche de l'UE, et notamment le 7e PC, soutiennent la recherche et l'innovation dans les infrastructures et les activités portuaires.

La coopération entre les ports et plus particulièrement entre les ports voisins est très souhaitable, car cela peut notamment permettre une spécialisation par type de cargaisons ou

¹⁴ COM (2007) 575.

¹⁵ COM (2006) 314.

de navires, ainsi que l'organisation et la mise en commun d'installations de transport terrestres. Cela aboutirait sûrement dans de nombreux cas à une hausse des volumes traités.

Enfin, l'efficacité des chaînes de transport et de leurs plateformes tels que les ports est cruciale pour les performances logistiques. Il existe déjà des indicateurs pour le transport combiné sur rail, le transport aérien et le transport maritime à courte distance. Toutefois, on ne dispose pas à ce jour de système commun d'indicateurs valable pour tous les modes.

La Commission envisage de définir avec les parties prenantes, pour la fin 2009, une série d'indicateurs génériques pouvant être affinés au niveau local.

4. DES REGLES DU JEU EQUITABLES - LA CLARTE POUR LES INVESTISSEURS, LES OPERATEURS ET LES USAGERS

4.1. Le rôle des autorités portuaires

L'organisation de la gestion des ports varie considérablement d'un État membre à l'autre. Dans certains États membres, les ports sont gérés par des entités privées qui sont propriétaires des terrains portuaires (ou jouissent de droits similaires à ceux d'un propriétaire). Ces ports constituent des entreprises entièrement privées. Dans les autres cas, largement majoritaires en Europe continentale, les ports sont gérés par des entités ou des entreprises publiques. Ces entités, qui peuvent être désignées par le terme d'«autorités portuaires» (quel que soit leur dénomination en droit national), bénéficient de plus en plus souvent d'un haut degré d'autonomie en ce qui concerne les choix opérationnels, ainsi que d'une autonomie financière par rapport aux pouvoirs publics. En outre, si certaines autorités portuaires proposent des services de manutention des marchandises et/ou des services techniques nautiques, d'autres se concentrent sur la gestion et l'aménagement; la Commission n'a pas l'intention d'intervenir en vue d'une harmonisation de ces pratiques hétérogènes. Le niveau national/local est en effet le plus approprié pour fixer les modalités optimales de gestion des ports. La Commission est cependant consciente que les tâches importantes des autorités portuaires peuvent être mieux exécutées dans une position d'autonomie suffisante. Concernant l'autonomie financière, en particulier, la Commission rappelle qu'il s'agit d'un préalable pour assurer une allocation efficace des investissements et, partant, pour permettre le développement des ports.

4.2. Financement public – transparence

Bien que l'on ne puisse pas considérer qu'il y a concurrence entre les ports dans tous les cas, la concurrence entre certains d'entre eux, ainsi qu'à l'intérieur des ports, peut être importante et impose d'établir des règles du jeu équitables. À cet égard, une des questions à régler concerne le financement public des ports. La Commission établira un cadre juridique général, ce que réclament les parties prenantes du secteur portuaire. La clarification du financement incitera également à investir dans le secteur portuaire.

La Commission adoptera en 2008 des orientations concernant les aides d'État en faveur des ports.

En outre, il convient que les informations sur les crédits octroyés par les pouvoirs publics aux ports soient transparentes. Aux termes de la directive 2006/111, cette obligation existe déjà, mais ne s'applique qu'aux ports dont les recettes annuelles sont supérieures à 40 millions d'euros par an. Étant donné qu'un grand nombre de ports, certains très importants pour l'État

membre concerné et pour les transports de toute l'Europe, se situent au-dessous de ce seuil, il conviendrait de le supprimer.

La Commission prévoit de prendre des mesures en vue d'étendre à tous les ports marchands, quel que soit leur chiffre d'affaires annuel, les dispositions de la directive 2006/111/CE relatives à la transparence. Cela permettra d'obtenir un tableau complet des flux financiers des pouvoirs publics des États membres vers les ports.

4.3. Les concessions portuaires

Dans la plupart des cas, l'accès aux terrains portuaires est un préalable pour la prestation de services de manutention des cargaisons. Ces services peuvent être fondés sur différents dispositifs juridiques. Ils peuvent être directement assurés par les autorités portuaires ou par des tiers, tels que des concessionnaires. Il n'existe actuellement aucune législation communautaire secondaire relative aux concessions de services dans le domaine des ports et des autres installations de terminaux¹⁶. La Commission a souligné dans sa communication sur les concessions en 2000¹⁷ que «cela ne signifie pas pour autant que les concessions échappent aux règles et aux principes du traité».

En particulier, la jurisprudence de la CJCE souligne que, lorsqu'un État membre accorde des concessions de service qui n'entrent pas dans le champ de la directive sur les marchés publics, les autorités publiques sont tenues par une obligation de transparence impliquant une publicité adéquate de leur initiative, une procédure équitable et non discriminatoire, et qui puisse être contrôlée. Cette obligation de transparence consiste à garantir, auprès de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité suffisant pour permettre d'ouvrir la concession à la concurrence et de contrôler l'impartialité des procédures d'adjudication¹⁸.

La Commission considère que cette obligation s'applique lorsque les autorités des États membres décident de confier à un tiers une portion de terrain portuaire aux fins de la prestation de services de manutention de cargaisons. Le respect de l'obligation de transparence n'empêche pas les autorités portuaires de fixer des critères de sélection qui reflètent la stratégie commerciale et la politique de développement d'un port particulier et qui formeront la base de l'octroi de la concession. En outre, la Commission a souligné, dans une communication interprétative, que l'obligation de transparence directement tirée du traité CE s'applique uniquement aux adjudications ayant un lien suffisant avec le fonctionnement du marché intérieur, et que la Cour de justice a considéré que dans certains cas individuels il se peut, du fait de circonstances particulières telles qu'un intérêt économique très restreint, que le marché ne présente aucun intérêt pour des opérateurs situés dans un autre État membre¹⁹.

En ce qui concerne la durée des concessions, la communication précitée souligne que cette durée doit être fixée de manière à ne pas restreindre la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements et une rémunération raisonnable

¹⁶ Article 18 de la Directive 2004/17/CE et article 17 de la Directive 2004/18/CE.

¹⁷ Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire (2000/C 121/02).

¹⁸ Arrêts de la Cour du 7 décembre 2000 dans l'affaire C-324/98 *Telaustria*, points 60 et 62, et du 13 octobre 2005 dans l'affaire C-458/03 *Parking Brixen*, point 49.

¹⁹ Communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives marchés publics, JO C 179 du 1.8.2006, pp. 2-7.

des capitaux investis, tout en maintenant un risque inhérent à l'exploitation pour le concessionnaire²⁰. Il convient également de noter qu'à l'expiration d'une concession, le renouvellement est assimilée à l'octroi d'une nouvelle concession, et relève donc des principes énoncés plus haut²¹.

La Commission considère que les dispositions qui peuvent être introduites dans les accords de concession en vue de garantir le respect des termes de la concession et de protéger les intérêts légitimes des ports et des collectivités locales, notamment en ce qui concerne la prestation et la qualité globales des services portuaires, sont acceptables, pour autant qu'elles ne contreviennent pas aux règles du traité ou à la législation communautaire.

Une clarification s'impose en ce qui concerne les droits des travailleurs en cas de transfert des activités à l'issue d'une procédure de sélection.

Lorsqu'une entreprise reprend certaines activités assurées auparavant par une autre entreprise à la suite de l'attribution d'une concession ou d'un marché public, la directive 2001/23/CE²² peut s'appliquer²³. Un «transfert» au sens de la directive implique que soient réunis les deux conditions suivantes: a) l'employeur doit avoir changé; b) l'entité transférée doit conserver son identité. La conservation de l'identité se caractérise par la poursuite des mêmes activités par le nouvel employeur ainsi que par la continuité de son personnel et de ses modes de gestion et d'organisation. Il ne s'agit là cependant que de quelques facteurs inscrits dans une évaluation globale et qui ne peuvent être considérés isolément²⁴. Si ces conditions sont réunies lors d'une procédure d'adjudication ou de la privatisation de services portuaires, la directive 2001/23/CE s'applique.

4.4. Services techniques nautiques

On appelle services techniques nautiques le pilotage, le remorquage et l'amarrage. Ces services sont souvent liés à la sécurité portuaire. Ce lien est bien plus étroit dans le cas du pilotage et du remorquage que de l'amarrage. Ces activités peuvent être assurées par l'administration publique ou constituer des services d'intérêt économique général.

Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 86, paragraphe 2, du traité, les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles du traité, notamment aux règles relatives à la concurrence et au marché intérieur, dans la mesure où l'application de ces règles ne fait pas obstacle à l'accomplissement de leur mission. À cet égard, conformément au principe de proportionnalité, les moyens utilisés pour accomplir la mission d'intérêt général ne peuvent restreindre les libertés du marché intérieur que dans la mesure nécessaire pour garantir l'exécution de la mission²⁵.

²⁰ Communication sur les concessions en droit communautaire (2000/C 121/02), point 3.1.3.

²¹ Communication 2000/C 121/02, point 2.4.

²² Directive 2001/23/CE du Conseil.

²³ Point 3.2.1.2 de la COM (2001) 566.

²⁴ Il convient également de rappeler qu'en cas de changement de contractant, la CJCE a considéré que la circonstance que les éléments corporels repris par le nouvel entrepreneur n'appartenaient pas à son prédécesseur mais étaient mis à disposition par le donneur d'ordre ne peut conduire à exclure l'existence d'un transfert d'entreprise au sens de la directive (Arrêt de la Cour dans l'affaire C-340/01, *Abler*. Recueil de jurisprudence I-14023.)

²⁵ Communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe (JO C 17 du 19.01.2001), point 23.

En l'état actuel du droit et de la jurisprudence communautaires, le principe de la liberté d'établissement, inscrit dans le traité, s'applique aux services techniques nautiques. Les monopoles légaux pour ces services peuvent empiéter sur cette liberté et, en pareil cas, ne sont justifiés que dans la mesure nécessaire et proportionnée pour assurer le service en question. La sélection de l'opérateur doit alors être assurée selon une procédure transparente. Cette exigence est satisfaite si une publicité adéquate à l'échelle européenne est donnée à la procédure de sélection, et si l'impartialité de la procédure peut être contrôlée. Les droits exclusifs ne doivent pas être octroyés pour des périodes trop longues, compte tenu de la nécessité d'assurer une rémunération raisonnable des capitaux investis, tout en maintenant un risque inhérent à la prestation du service. En ce qui concerne le pilotage, la Commission considère que l'octroi de dérogations pour le pilotage obligatoire des usagers fréquents, lorsque la sécurité est assurée, devrait être possible, car cela réduirait le coût du transport maritime et le rendrait plus attrayant, en particulier dans le cas du transport maritime à courte distance. L'innovation technologique devrait être prise en considération à cet égard. En particulier, le pilotage à distance pourrait à terme se révéler une option intéressante, à développer dans le cadre des transports maritimes en ligne.

Un autre élément à relever concerne la prestation de services d'amarrage. La CJCE a considéré que les restrictions à la libre prestation de ce service peuvent être justifiées²⁶. Il faut cependant remarquer que, même dans ce cas, les restrictions à la prestation du service ne sont pas toujours indispensables. En effet, lorsque la libre prestation des services d'amarrage ne porte pas atteinte au mode du service universel (ce qui peut être le cas, par exemple, dans les grands ports comprenant plusieurs terminaux), il convient de garantir le libre accès à cette activité²⁷.

4.5. Manutention des cargaisons

La manutention des cargaisons a considérablement évolué au cours des dernières années. Cette activité est devenue un service fondé sur des technologies avancées et son intensité en main d'œuvre a beaucoup diminué. Son rôle a évolué, comme celui des ports, qui constituent aujourd'hui des passerelles dans la chaîne logistique et non plus seulement des points de départ et d'arrivée dans le commerce maritime. La manutention est réalisée selon des arrangements différents d'un État membre à l'autre, voire d'un port à l'autre. Les travailleurs portuaires sont souvent directement employés par les exploitants des terminaux, alors que dans certains ports, ils sont embauchés par l'intermédiaire de «bureaux de placement», entités chargées du recrutement et de la formation des travailleurs portuaires.

Tout comme l'organisation de la manutention, les modalités de fonctionnement des bureaux de placement peuvent varier considérablement d'un État membre à l'autre. En outre, ces modalités peuvent être fondées sur la législation nationale ou locale, ou relever entièrement de pratiques locales. Les règles du traité sur la liberté d'établissement et la libre prestation de services peuvent s'appliquer pleinement aux activités des bureaux de placement.

Ces entités dispensent souvent une formation de bonne qualité aux travailleurs et constituent un outil efficace pour les employeurs. Elles ne doivent cependant pas servir à empêcher des personnes ou des entreprises possédant les qualifications nécessaires d'assurer des services de manutention des cargaisons, ni imposer aux employeurs du personnel dont ils n'ont pas

²⁶ Arrêt de la Cour dans l'affaire C-266/96, *Corsica Ferries*.

²⁷ Arrêt de la Cour dans l'affaire C-320/91, *Paul Corbeau*, points 18 et 19.

besoin, ce qui pourrait dans certains cas enfreindre les règles du traité concernant le marché intérieur, et notamment l'article 43 sur la liberté d'établissement et l'article 49 sur la libre prestation de services.

4.6. Redevances portuaires

Les armateurs doivent acquitter plusieurs redevances, pour l'utilisation du port en tant que tel, ainsi que pour les services assurés par les exploitants de terminaux, les pilotes, les remorqueurs, les amarreurs, etc. Des fenêtres uniques de facturation simplifieraient les opérations pour les usagers des ports. Seules les redevances prélevées pour l'utilisation des infrastructures portuaires générales sont rapidement examinées ci-après («redevances portuaires»).

Les redevances portuaires et les redevances accessoires éventuelles sont aujourd'hui publiquement accessibles dans la plupart des cas, en particulier sur internet. Cette évolution est de l'intérêt des ports eux-mêmes. Il n'en demeure pas moins que, si elles sont publiées, ces redevances sont parfois difficiles à comprendre pour les clients et très complexes à calculer en pratique. La Commission insiste sur la nécessité d'une plus grande clarté concernant les différents éléments qui composent les redevances portuaires, ainsi que d'une transparence accrue sur leur relation aux coûts correspondants. Les critères de tarification obsolètes qui établissent une discrimination à l'encontre des navires du transport maritime à courte distance devraient être supprimés. Cela est également vrai pour tous les services concernant ces navires.

La Commission aidera à diffuser les meilleures pratiques de transparence sur les redevances portuaires.

Les redevances portuaires peuvent également constituer un instrument d'encouragement à l'utilisation de navires moins polluants, comme le prévoit déjà la directive 2000/59/CE; la Commission est favorable à cette approche durable.

4.7. Concurrence avec les pays tiers

La concurrence faite par les ports de pays tiers aux ports communautaires est un sujet de préoccupation exprimé par certains ports de l'UE. Il s'agit notamment des ports de l'UE proches de ports de pays tiers, ainsi qu'en relation avec des plateformes. Des règles environnementales et sociales moins contraignantes, du dumping fiscal, un financement public de liaisons avec l'arrière-pays et des pratiques de tarification discriminatoires pour l'utilisation des liaisons avec l'arrière-pays peuvent fausser la concurrence et menacer la continuité des activités de haute mer dans différentes parties de l'UE. Le dialogue permanent dans le domaine des transports entre l'UE et la Russie est un exemple de forum permettant d'aborder ce type de questions. Les accords bilatéraux sur le commerce maritime, comme il en a été conclu avec la Chine et d'autres pays, sont un autre exemple des moyens d'action possible en relation avec ces questions. Il y a lieu d'encourager la coopération avec ces pays voisins, dans le souci d'établir des conditions de concurrence harmonieuses.

La Commission recensera les problèmes rencontrés en vue de les aborder, le cas échéant, dans les relations extérieures de la Communauté.

5. ÉTABLIR UN DIALOGUE STRUCTURE ENTRE LES PORTS ET LES VILLES

Les villes et les ports demeurent liés par une relation d'interdépendance qu'il convient de réguler par une vision et une planification stratégique à long terme. Il est donc important que les deux parties renforcent leur association. Promouvoir l'image des ports européens et assurer un meilleur accès du public à ces infrastructures sont des questions qu'il convient de laisser à la compétence des ports eux-mêmes, des régions et des États membres. Toutefois, la Commission examinera les moyens de renforcer la coopération entre ces autorités et parties prenantes, et de coopérer avec elles, afin d'améliorer l'image des ports et leur intégration dans «leur» ville. Cela peut se faire au niveau de la planification urbaine, par exemple en termes d'offre de transport collectif, mais aussi en organisant dans les ports des festivités, des journées portes ouvertes et d'autres activités analogues. Nous devons tenter de concilier l'activité portuaire et la culture, le tourisme lié à la mer et le développement urbain dans son ensemble. Il y a également lieu de préserver l'identité maritime de l'Europe, un domaine où les ports peuvent jouer un rôle considérable puisqu'ils constituent depuis des siècles non seulement des points nodaux pour les transports, mais aussi des points de contact entre des civilisations différentes. Ce processus devrait également contribuer à une meilleure intégration des ports dans les villes et la vie urbaine.

La Commission a proposé, dans sa communication sur la politique maritime intégrée, la mise en œuvre, l'organisation d'une journée maritime européenne qui inaugurerait une semaine de manifestations visant à sensibiliser et à renforcer l'image du secteur maritime. Elle souhaite proposer en outre une journée européenne «ports ouverts» qui donnerait l'occasion au public d'évaluer et de mieux comprendre les activités portuaires.

Elle examinera les sources de financement envisageables, parmi les enveloppes existantes, pour soutenir l'amélioration de l'intégration des ports dans les villes.

Deux thèmes sont particulièrement importants dans les relations entre les villes et les ports dans une perspective communautaire: l'environnement et la sûreté.

En effet, une des raisons pour lesquelles les ports sont souvent critiqués par les collectivités locales tient à leur impact sur les embarras de circulation et l'environnement. Il a déjà été indiqué plus haut qu'il convient d'évaluer convenablement, lors de la planification des aménagements portuaires, l'augmentation potentielle des encombrements dans les environs de la zone portuaire, et que les ports et l'industrie maritime devraient déployer des efforts visant à réduire la pollution induite par les navires dans les ports.

En ce qui concerne la sûreté, les mesures de protection contre le terrorisme et la criminalité ont rendu les ports beaucoup moins accessibles qu'il y a quelques années, ce qui réduit les possibilités de contact de la population avec les activités portuaires quotidiennes.

Dans le contexte des travaux en cours concernant la sûreté maritime et portuaire, la Commission prévoit d'évaluer l'incidence des mesures de sûreté et d'élaborer des orientations sur les moyens de concilier les impératifs de sûreté et un degré raisonnable d'ouverture et d'accessibilité des zones portuaires. La révision de la législation relative à la sûreté en mer et dans les ports donnera l'occasion d'évaluer les critères d'accès aux ports et d'étudier la définition d'un modèle européen de carte d'accès multi-usage.

6. LE TRAVAIL DANS LES PORTS

6.1. Dialogue

Les dockers font l'objet de différents arrangements dans les ports communautaires. La Commission considère qu'un dialogue entre parties prenantes peut grandement contribuer à une meilleure compréhension et à une bonne gestion du changement. À cet égard, le dialogue entre les partenaires sociaux peut jouer un rôle particulièrement efficace en vue d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité dans le secteur portuaire. La Commission se félicite de toutes les initiatives visant à entamer ou promouvoir le dialogue entre les parties prenantes à différents niveaux, notamment celles déjà engagées par certains ports au niveau local en vue de présenter des modèles de «meilleures pratiques». Les récents accords conclus entre toutes les parties prenantes dans les ports de Dunkerque et de Valletta en sont un exemple. En outre, la Commission encouragera un dialogue social structuré au niveau européen.

La Commission encouragera l'établissement, pour le secteur portuaire, d'un comité européen de dialogue sectoriel au sens de la décision 98/500/CE²⁸.

Dans l'hypothèse de la création d'un tel comité, la Commission promouvra une contribution active des partenaires sociaux à la gestion du changement, de la modernisation et de la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

6.2. Formation

Il n'y a l'heure actuelle aucune règle communautaire spécifique sur la formation des travailleurs portuaires. La Commission prend acte que la formation des travailleurs portuaires a pris une importance cruciale pour la sécurité et l'efficacité des activités des ports. Les équipements portuaires sont en effet devenus des outils technologiquement sophistiqués et souvent complexes. Le travail dans les ports a évolué en conséquence et, comme l'a fait apparaître la consultation, il conviendrait d'établir à l'échelon communautaire une série d'exigences communes applicables à la formation des travailleurs portuaires. Cela renforcera également la mobilité des travailleurs portuaires européens, du fait de la reconnaissance mutuelle de leurs qualifications.

Au niveau communautaire, la directive 89/391/CEE²⁹ (directive «cadre») fixe des règles relatives à la formation des travailleurs en matière de santé et de sécurité qui s'appliquent pleinement au travail dans les ports. À cet égard, la directive 89/391/CEE impose à l'employeur la responsabilité de la formation appropriée de chaque travailleur en matière de santé et de sécurité.

La Commission proposera un cadre mutuellement reconnaissable pour la formation des travailleurs portuaires dans les différents domaines d'activité des ports.

6.3. Sécurité et hygiène au travail

Au niveau européen, les règles générales concernant la protection de la santé et la sécurité des travailleurs au travail sont fixées dans la directive «cadre» précitée, complétée par 19

²⁸ Décision 98/500/CE de la Commission.

²⁹ Directive 89/391/CE du Conseil, article 12.

directives particulières sur des secteurs et des risques spécifiques. La plupart de ces directives sont applicables au travail dans les ports. Le plein respect et l'application entière de ces règles sont déterminants pour l'amélioration des conditions de travail.

La Commission a en outre adopté en février 2007 une communication³⁰ encourageant notamment une culture de prévention des risques au travail, qui a été appuyée par une résolution du Conseil³¹. Comme tous les environnements de travail, les ports sont concernés par cette communication.

Il faut remarquer qu'un nombre non négligeable d'accidents du travail, y compris mortels³², surviennent dans les ports.

La Commission assurera un suivi étroit de la mise en œuvre, dans les ports, des règles communautaires en matière de santé et de sécurité des travailleurs au travail.

La Commission s'assurera aussi rigoureusement que les statistiques relatives aux accidents sont dûment collectées conformément aux méthodologies SEAT³³ et SEMP³⁴ établies par la Commission (Eurostat)³⁵.

III. CONCLUSION

La présente communication définit, dans le domaine du transport maritime européen, un cadre et plusieurs actions y afférentes à mettre en œuvre, notamment un dialogue étendu et des documents interprétatifs clarifiant les règles communautaires pertinentes. Ce cadre aidera à concentrer les efforts de façon que les ports d'Europe puissent relever les défis de demain, attirer de nouveaux investissements et contribuer pleinement au développement co-modal. La Commission invite toutes les parties prenantes publiques et privées à soutenir cette approche, et se réjouit de la poursuite du dialogue en vue de garantir le développement le plus harmonieux possible des ports communautaires.

³⁰ COM (2007) 62.

³¹ Résolution du Conseil 2007/C 145/01.

³² Trois accidents mortels au cours des six mois du processus de consultation.

³³ SEAT: statistiques européennes des accidents du travail.

³⁴ SEMP: statistiques européennes des maladies professionnelles.

³⁵ COM (2007) 46.