



Bruxelles, le 23.5.2013
COM(2013) 295 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Les ports: un moteur pour la croissance

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Défis.....	3
3.	Stratégie.....	6
3.1.	Relier les ports au réseau transeuropéen.....	6
3.2.	Moderniser les services portuaires.....	8
3.3.	Attirer les investissements vers les ports.....	10
3.4.	Promouvoir le dialogue social.....	11
3.5.	Améliorer le profil environnemental des ports.....	13
3.6.	Encourager l'innovation.....	14
4.	Conclusion.....	14

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Les ports: un moteur pour la croissance

1. INTRODUCTION

L'Union est extrêmement dépendante des ports maritimes pour les échanges commerciaux avec le reste du monde et au sein de son marché intérieur. Par eux transitent 74 % des importations et exportations de marchandises et 37 % des échanges à l'intérieur de l'Union. Les ports garantissent la continuité territoriale de l'Union en assurant des services de trafic maritime régional et local reliant les régions périphériques et insulaires. Ils forment les nœuds d'échange à partir desquels peuvent être organisés les flux logistiques multimodaux du réseau transeuropéen de transport, à l'aide de liaisons par transport maritime à courte distance, par rail et par navigation intérieure afin de réduire la congestion routière et la consommation d'énergie.

Le Livre blanc sur les transports de 2011 et l'acte pour le marché unique II mettent l'accent sur la nécessité de disposer d'infrastructures portuaires bien connectées, de services portuaires efficaces et fiables et d'un système transparent de financement des ports. La disponibilité d'infrastructures portuaires adéquates, la prestation de services portuaires performants et l'existence de conditions de concurrence équitables sont essentielles pour que l'Union puisse maintenir sa compétitivité sur les marchés mondiaux, améliorer son potentiel de croissance et mettre en place un système de transport européen plus durable et solidaire à l'appui du marché intérieur.

L'établissement d'un réseau de transport totalement intégré se heurte, pour le système portuaire de l'Union, à des écarts de performances d'ordre structurel. Des investissements sont nécessaires pour adapter les infrastructures et installations portuaires aux nouvelles exigences en matière de transport et de logistique et aux perspectives de croissance des volumes de marchandises dans les dix prochaines années, alors que le financement public est limité. Il est indispensable prendre des mesures pour ne pas laisser échapper l'occasion d'élargir la palette des options offertes aux transporteurs et aux chargeurs et de créer de la croissance et des emplois dans les zones côtières et dans l'Union dans son ensemble.

La présente communication fait le point sur la politique portuaire européenne et s'appuie sur les progrès accomplis. Elle accompagne et complète une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports. Elle recense huit autres séries d'actions de l'UE nécessaires pour exploiter davantage le potentiel des ports. Cette politique portuaire européenne révisée couvre les ports maritimes du réseau transeuropéen de transport, qui représentent 96 % des marchandises et 93 % des passagers transitant par les ports de l'Union.

2. DEFIS

Dans sa communication de 2007 sur la politique portuaire européenne¹, la Commission a recensé les principales causes des défis que doit relever le secteur. Elles concernent les éléments qui menacent les performances portuaires et les liaisons avec l'arrière-pays, la nécessité de moderniser les ports tout en respectant l'environnement, le manque de transparence dans l'utilisation des fonds publics, les restrictions de l'accès au marché et les questions relatives à l'organisation du travail dans les ports.

¹ COM(2007) 616.

L'approche adoptée en 2007 consistait à résoudre ces problèmes au moyen d'instruments horizontaux et de mesures non contraignantes concernant l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière. Depuis lors, la situation a évolué et certains progrès ont été accomplis, notamment dans les domaines suivants.

- En 2011, la Commission a adopté une proposition de directive sur l'attribution de contrats de concession². Cette proposition s'applique aux contrats de concession octroyés dans les ports, mais ne couvre toutefois pas certaines formes de contrats d'attribution tels que les baux immobiliers.
- La Commission a proposé de nouvelles orientations pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)³ et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)⁴ qui prévoient un outil de planification commun pour des investissements plus ciblés tout en élargissant les possibilités de soutien financier de l'UE.
- Dans le cadre du semestre européen, la crise économique a conduit certains États membres à introduire des réformes de leur secteur portuaire. De portée et d'efficacité variables, ces réformes ont principalement été façonnées par la nécessité d'assainir les finances publiques.
- En 2012, la Cour des comptes a constaté que les fonds structurels investis dans des installations portuaires de l'UE n'apportaient qu'une valeur ajoutée limitée si ces installations n'étaient pas reliées, en tant que nœuds multimodaux, au RTE-T et aux réseaux de transport nationaux et régionaux.

Il faut reconnaître que les mesures non contraignantes proposées en 2007 concernant l'accès équitable au marché et la transparence ont eu un impact limité, voire nul. Il n'existe pas de conditions de concurrence équitables pour ce secteur et les interventions menées au niveau national depuis lors risquent paradoxalement de fragmenter encore davantage le marché intérieur. La plupart des problèmes recensés en 2007 sont donc toujours d'actualité aujourd'hui. Les ports de l'UE doivent encore investir pleinement leur rôle de catalyseurs pour la croissance et la multimodalité.

Écart de performances structurel entre les ports

Les ports sont les principaux points d'accès au réseau transeuropéen. L'UE exige des ports bien développés et efficaces au regard des normes internationales dans l'ensemble de ses régions maritimes. Si certains ports européens comptent parmi les plus performants au monde, d'autres affichent en permanence des performances insuffisantes ou témoignent d'un déclin structurel⁵. Ces ports sont un frein économique pour les régions qu'ils desservent et pour l'Union dans son ensemble. Cet écart de performances structurel réduit les options offertes aux exploitants maritimes et logistiques européens et internationaux. À l'heure actuelle, trois ports accueillent à eux seuls 20 % des marchandises acheminées par voie maritime vers l'Europe. Les ports très performants n'ont pas la possibilité de développer de façon optimale leurs liaisons maritimes avec d'autres ports de l'Union, aggravant le risque de congestion – notamment routière – dans leur arrière-pays, au détriment de ses habitants. L'écart structurel menace le développement du transport maritime à courte distance en tant qu'alternative aux axes de transport terrestre saturés.

² COM(2011) 897.

³ COM(2011) 650.

⁴ COM(2011) 665.

⁵ Document de travail des services de la Commission SWD(2013) 181.

En 2011, les ports de l'UE ont traité 3,7 milliards de tonnes de marchandises. Selon les dernières projections dans un scénario de croissance faible, ce volume devrait augmenter de 50 % d'ici à 2030⁶. Tous les ports de l'ensemble du réseau transeuropéen seront nécessaires pour contribuer à absorber cette augmentation.

Nécessité pour les ports de s'adapter à de nouvelles exigences

Les défis à relever sont exacerbés par le fait que le secteur est en évolution constante, risquant de rendre obsolètes les infrastructures portuaires existantes ou d'exiger une remise à niveau de grande envergure. Les modifications sont notamment les suivantes:

- augmentation de la taille et de la complexité de la flotte, notamment des porte-conteneurs géants, des nouveaux types de transbordeurs rouliers et de navires gaziers. Par exemple, une importante compagnie maritime européenne a commandé 20 navires pour 2015 avec une capacité de 18 000 EVP (équivalents vingt pieds), soit la longueur d'une file continue de poids lourds reliant Rotterdam à Paris;
- renforcement des exigences en matière de performance environnementale et de combustibles de substitution (par exemple, alimentation à quai⁷ et GNL). L'initiative «Energie propre pour les transports» de la Commission et la proposition de directive sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution⁸ exigent que, d'ici à 2020, tous les ports maritimes du réseau central du RTE-T soient équipés de points de ravitaillement en GNL conformément à des normes techniques communes;
- augmentation du besoin de services à valeur ajoutée au sein de la zone portuaire, en raison des tendances observées dans le secteur des croisières, qui connaît une expansion rapide, et dans les systèmes de logistique et de distribution; et
- évolutions significatives dans les échanges énergétiques, avec une tendance à remplacer le pétrole et les produits raffinés par le gaz; nécessité de disposer d'importantes installations de gazéification dans les ports; volumes potentiels de transport et de stockage de biomasse sèche et de CO₂.

Ces changements exercent une pression sur les infrastructures et les investissements, notamment en ce qui concerne l'extension des postes d'arrimage, quais, écluses, l'approfondissement des bassins et canaux et des travaux de reconfiguration pour permettre les manœuvres de navires plus grands. Les ports ont besoin de nouvelles installations telles que des grues, de nouveaux terminaux de passagers, de nouvelles procédures opérationnelles ainsi qu'une bonne coordination séquentielle ou parallèle des différents services fournis par les acteurs portuaires à l'intérieur du port et à l'extérieur dans le cadre de la logistique porte-à-porte. En outre, les ports sont des infrastructures critiques de grande importance, en tant que prestataires de services majeurs pour l'ensemble de l'économie, et peuvent constituer une porte d'entrée pour des trafics illicites liés à la drogue, aux armes, aux produits de contrefaçon et même aux matières CBRN⁹. Les problèmes de sûreté devront en permanence faire l'objet de soins appropriés¹⁰. De manière générale, les ports devront réaliser des investissements pour relever tous ces défis technologiques, industriels et relatifs à la sécurité, à la sûreté, à l'environnement et à la lutte contre le changement climatique.

⁶ Document de travail des services de la Commission SWD(2013) 181.

⁷ Utilisation du réseau électrique terrestre pour alimenter les navires faisant escale.

⁸ COM(2013) 17 et COM(2013) 18.

⁹ CBRN: chimique, biologique, radiologique, nucléaire.

¹⁰ Aux termes de la directive 2005/65/CE et du règlement (CE) n° 725/2004, la Commission, en coopération avec les États membres, procède à des inspections en vue de contrôler l'application de mesures de sécurité pertinentes dans les ports de l'UE.

Un défi d'envergure européenne

Les ports de l'UE, et en particulier les ports du réseau transeuropéen, desservent une zone d'arrière-pays et de bassin qui dépasse leurs frontières locales et nationales. Ils sont fondamentaux pour le fonctionnement de l'Union européenne: la moitié environ des volumes traités dans les ports est acheminée, par voie maritime ou terrestre, depuis ou vers un État membre autre que celui du port où les marchandises transitent¹¹. La solidité du réseau transeuropéen étant celle de son maillon le plus faible, il faut que les ports soient performants à tous égards. L'absence de conditions de concurrence équitables garantissant la cohérence avec les principes du marché intérieur dans le secteur portuaire est au cœur de l'écart de performances structurel entre les ports.

La diversité des modèles de gouvernance et des structures de propriété est une caractéristique importante du système portuaire européen, et il n'y a pas deux ports qui fonctionnent exactement de la même manière. La politique portuaire européenne respecte cette diversité et ne cherche pas à imposer un modèle unique pour tous les ports.

3. STRATEGIE

A l'issue d'une longue consultation approfondie¹², la Commission est parvenue à la conclusion que le réexamen de la politique portuaire devrait poursuivre les actions suivantes en vue d'apporter une solution aux questions soulevées plus haut. La stratégie de l'UE repose sur le principe consistant à éviter les interférences inutiles avec les ports performants et à aider les ports à la traîne à mettre en œuvre de bonnes pratiques et des approches de gestion solides tout en respectant pleinement la diversité et les situations particulières de chaque port.

3.1. Relier les ports au réseau transeuropéen

Grâce aux nouvelles orientations RTE-T, au mécanisme pour l'interconnexion en Europe et à la nouvelle approche des instruments financiers structurels, il sera possible en 2014-2020 de mieux intégrer la planification des infrastructures et d'assurer la cohérence des stratégies d'investissement ainsi que l'efficacité des financements de l'UE.

Utilisation des nouveaux instruments de planification du RTE-T

Les nouvelles orientations RTE-T ont défini le réseau central multimodal sur la base d'une méthode objective¹³. Les ports jouent un rôle majeur dans cette méthode, car ils définissent des nœuds qui sont reliés par des liaisons centrales multimodales.

La proposition RTE-T comprend 319 ports, dont 83 appartiennent au réseau central et 236 au réseau global. Les nouveaux corridors du réseau central sont les outils qui contribueront à développer ledit réseau central d'ici à 2030, ils commencent ou se terminent dans des ports appartenant au réseau central¹⁴. Les infrastructures de transport maritime du RTE-T présentent certains impératifs, notamment:

- connexion des ports RTE-T avec des lignes ferroviaires, des routes et, si possible, des voies navigables intérieures;
- disponibilité, dans le port, d'au moins un terminal ouvert à tous les exploitants de manière non discriminatoire et appliquant des redevances transparentes; et

¹¹ En conséquence des échanges entre les États membres et des échanges entre un État membre et un pays tiers passant par un autre État membre.

¹² Pour plus de détails, voir SWD(2013) 181 - analyse d'impact.

¹³ Voir http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/web_methodology.pdf

¹⁴ L'alignement des corridors est proposé dans le mécanisme pour l'interconnexion en Europe [COM (2011) 650].

- adéquation des canaux maritimes, des chenaux portuaires et des estuaires pour relier les mers adjacentes ou permettre l'accès à des ports maritimes depuis la mer.

Les ports RTE-T appartenant au réseau central doivent également proposer des carburants propres de substitution.

Action 1

Une attention particulière sera accordée aux projets correspondant à des investissements répertoriés dans les futurs plans de développement des corridors à définir par les coordinateurs au sein de structures de corridor en 2014, comme le prévoient les orientations pour le développement du RTE-T.

Dans le cadre de la gouvernance des corridors qui sera mise en place en vertu des orientations pour le développement du RTE-T, les ports seront encouragés à jouer un rôle de catalyseurs de l'intermodalité, par exemple en prenant les dispositions nécessaires pour fournir des informations sur les flux de trafic permettant une meilleure organisation de la logistique intermodale.

Financement ciblé de l'UE

Jusqu'à présent, faute de priorités bien définies et de critères clairs, le financement de l'UE en faveur des ports n'a pas été réellement ciblé et la coordination avec les infrastructures d'accès à l'arrière-pays a reçu trop peu d'attention¹⁵.

Le règlement établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) stipule que, pour pouvoir bénéficier d'un financement pour la période 2014-2020¹⁶, les ports doivent appartenir au réseau central ou à une autoroute de la mer reliant un port au réseau central. Il accorde également de l'importance à la réalisation d'une analyse coût/bénéfice approfondie des projets. Enfin, il introduit de nouveaux instruments financiers tels que des instruments de partage des risques et des mécanismes de rehaussement de crédit pour les emprunts obligataires destinés au financement de projets et susceptibles de revêtir un intérêt particulier pour les partenariats public-privé dans les ports.

La Commission envisage d'autres éléments sur lesquels fonder son financement dans le secteur portuaire. Premièrement, elle donnera suite aux recommandations de la Cour des comptes européenne¹⁷ et vérifiera que des connexions efficaces vers les niveaux européen, national et régional sont en place ou en projet.

Lors de la répartition de l'aide de l'UE, notamment dans le cadre du MIE, la valeur ajoutée du projet pour la réalisation des objectifs de la politique des transports de l'UE sera prise en compte, de même que la réglementation relative à la bonne utilisation des ressources publiques limitées et le respect des valeurs fondamentales du marché unique.

Action 2

¹⁵ Sur le budget RTE-T, 244,6 millions d'EUR ont été octroyés aux ports entre 2007 et 2012, soit environ 4 % du budget total RTE-T disponible. 58 % de ce montant ont été consacrés à développer la capacité portuaire, 27 % à développer l'accès à l'arrière-pays et 15 % aux technologies vertes. En ce qui concerne le financement au titre de la cohésion, la Cour des comptes a été particulièrement critique à l'égard du manque de coordination avec l'accès à l'arrière-pays.

¹⁶ La Commission a présenté ses propositions pour le cadre financier 2014-2020 en juin 2011 [COM (2011) 500]. Les négociations relatives au cadre financier pluriannuel sont en cours. Les financements seront couverts dans les limites des enveloppes financières décidées par l'autorité budgétaire et par les actes législatifs pertinents.

¹⁷ Rapport spécial n° 4/2012 de la Cour des comptes européenne intitulé «Le recours aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes: un investissement efficace?»

Une attention particulière sera accordée aux projets qui contribuent à une bonne coordination du développement et de la gestion des infrastructures portuaires, ferroviaires et fluviales ainsi qu'aux projets qui renforcent les performances environnementales des ports et du transport maritime.

La Commission examinera s'il convient de proposer de prendre en compte des questions telles que l'application rapide des dispositions fixées dans le règlement proposé parallèlement à la présente communication¹⁸, la qualité du climat social et l'adoption éventuelle par le port d'une stratégie de gestion de l'environnement.

En partenariat avec les États membres, la Commission renforcera l'alignement des projets de transport financés au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion avec le RTE-T, en favorisant prioritairement les projets portant sur l'accès aux ports et sur les liaisons avec l'arrière-pays. Les répercussions plus larges sur la répartition du trafic entre les ports seront prises en considération. La même approche sera adoptée avec d'autres sources de financement de l'UE, telles que les prêts proposés par l'intermédiaire de la BEI et d'autres facilités de prêt de l'UE.

3.2. Moderniser les services portuaires

L'optimisation des services et opérations portuaires donnerait à un certain nombre de ports RTE-T la possibilité de traiter ou d'attirer davantage de marchandises et de passagers et leur permettrait d'améliorer nettement leurs performances avec les infrastructures existantes, réduisant ainsi le besoin de financement.

Accès équitable au marché

La qualité et l'efficacité des services portuaires sont essentielles pour les performances globales du port. De manière générale¹⁹, les coûts portuaires totaux peuvent représenter une partie importante des coûts totaux liés à la chaîne logistique. Pour certains échanges dans les ports traditionnels, les coûts d'exploitation des ports et des terminaux portuaires peuvent dépasser 30 % du total des coûts logistiques porte-à-porte. En termes de répartition interne des coûts, les redevances d'infrastructure portuaire représentent entre 5 et 10 %, les services technico-nautiques entre 10 et 15 %, la manutention des marchandises entre 45 et 60 % et les autres coûts et les services auxiliaires entre 10 % et 30 %. Historiquement, les services portuaires ont fonctionné dans des contextes de droits d'exclusivité ou de monopoles de fait à caractère public ou privé. Les restrictions à la libre prestation des services ne sont acceptables que lorsqu'elles sont justifiées par des motifs objectifs, tels que le manque d'espace dans les ports ou des raisons de service public, et pour autant qu'elles ne donnent pas lieu à des abus et soient conformes aux dispositions du TFUE. Et même dans ce cas, les prestataires de services portuaires devraient être désignés selon une procédure assurant la transparence, l'égalité d'accès et l'utilisation efficace des ressources publiques.

Le règlement proposé parallèlement à la présente communication, qui s'applique sans préjudice des directives sur les concessions et sur les marchés publics, établit la liberté de prestation des services dans les ports, à l'exception des services de manutention des marchandises et des services passagers. En cas de limitation du nombre de prestataires de services portuaires, le prestataire doit être désigné selon une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire. La fourniture de services portuaires par des exploitants internes, c'est-à-dire l'autorité portuaire ou l'administration, est uniquement autorisée en cas d'obligations

¹⁸ Notamment les dispositions applicables à partir du 1^{er} juillet 2025.

¹⁹ Il existe d'importantes variations selon les ports, le type de d'échanges commerciaux, etc. Voir SWD(2013) 181 - analyse d'impact.

de service public. Les exploitants internes se limitent alors à fournir des services à leur système portuaire.

Le secteur portuaire est un secteur d'activité commerciale de dimension mondiale. L'UE et ses États membres se sont déjà engagés, au moyen d'accords internationaux, à ouvrir l'accès au marché des services portuaires à des conditions équitables et réciproques. La Commission vérifiera que cela n'entraîne pas de perte de contrôle des intérêts stratégiques de l'UE et s'efforcera de promouvoir un accès réciproque au marché avec des pays tiers.

Action 3

Pour les concessions en matière de manutention des marchandises et de terminaux passagers, la Commission veillera à l'application effective de la directive horizontale sur les concessions (bientôt adoptée) et de celle sur les marchés publics²⁰. Ces dispositions devraient couvrir une partie des arrangements contractuels existants entre les autorités portuaires et les prestataires de services portuaires et assurer la concurrence et la transparence dans l'attribution des services portuaires. Pour les marchés qui ne relèvent pas des directives sur les concessions et sur les marchés publics, la Commission poursuivra, au cas par cas, les éventuelles violations des principes du traité en matière de transparence des procédures et de traitement équitable, selon l'interprétation de la Cour de justice de l'UE.

Le futur règlement concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union, proposé en 2012 par la Commission, sera utilisé comme un levier pour faciliter les négociations en matière d'accès réciproque aux marchés hors-UE pour les acteurs mondiaux établis dans l'UE²¹.

Contrôle des prix et de la qualité

Si un prestataire de services portuaires exerce ses activités dans le cadre de droits exclusifs, il existe un risque de distorsion du marché, au détriment de ses clients et/ou de ses concurrents. Les abus sont typiquement, par exemple, des conditions discriminatoires, des pratiques de prix excessifs et/ou de bradage des prix, et/ou le refus de fournir des services portuaires à certains utilisateurs.

Le règlement proposé parallèlement à la présente communication introduit des règles communes assurant qu'une autorité indépendante contrôle les redevances de services portuaires perçues par les exploitants qui disposent de droits exclusifs sans avoir été désignés selon une procédure transparente et non discriminatoire.

Par ailleurs, les activités portuaires qui constituent des activités économiques sont soumises aux règles de concurrence. Les accords qui restreignent la concurrence et les abus de position dominante, au sens respectivement des articles 101 et 102 du TFUE, sont interdits. La Commission et les autorités nationales de la concurrence peuvent donc évaluer le comportement des prestataires de services portuaires.

²⁰ Proposition de directive sur l'attribution de contrats de concession [COM (2011) 897 final]; directive 2004/17/CE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux; et directive 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

²¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des produits et services originaires de l'Union aux marchés publics des pays tiers [COM (2012) 124 final].

Simplification administrative dans les ports

La Commission a rappelé à plusieurs reprises que la charge administrative réduit l'attrait d'un port et nuit à sa performance globale. Ce problème concerne particulièrement le transport maritime à courte distance à l'intérieur de l'UE, qui est en concurrence avec d'autres modes de transport non soumis aux mêmes contrôles. Ces dernières années, un certain nombre d'initiatives de l'UE ont été lancées en vue de réduire les formalités administratives dans les ports, comme la rationalisation des formalités déclaratives des navires pour les ports, depuis le 19 mai 2012. Ces initiatives devraient être développées et complétées pour parvenir à des services portuaires présentant un caractère ascendant, en réseau et orienté vers les consommateurs.

Action 4

La Commission continuera à développer ses initiatives dans les domaines suivants:

- le concept de «ceinture bleue» visant à réduire la charge administrative pour les produits de l'UE transportés par des bateaux reliant des ports de l'UE, afin de la ramener à un niveau comparable à celui des autres modes de transport, notamment par la simplification des procédures douanières. Cette initiative est également l'une des actions clés prévues dans l'Acte pour le marché unique II²²;***
- le renforcement de l'harmonisation et de la coordination de la mise en œuvre de la directive 2010/65/UE²³, en établissant des lignes directrices sur les «guichets uniques nationaux», qui devraient être opérationnels pour le 1^{er} juin 2015 au plus tard;***
- l'initiative «e-Maritime» visant à promouvoir l'utilisation des données électroniques pour réduire la charge administrative et pour la conduite des affaires; et***
- l'initiative «fret en ligne» qui vise à faciliter l'échange d'informations le long des chaînes logistiques multimodales et qui contribuera à améliorer l'efficacité des ports, puisque ces derniers sont des plates-formes multimodales importantes.***

Le règlement proposé parallèlement à la présente communication introduit de nouvelles dispositions juridiques afin de favoriser le dialogue entre les parties prenantes du port (utilisateurs, prestataires de services, autorités, travailleurs) et de contribuer à assurer la mise en œuvre effective des actions citées plus haut.

3.3. Attirer les investissements vers les ports

Le financement des infrastructures et des installations de transport est l'un des principaux défis qui attendent le réseau de transport de l'UE dans les années à venir. Un cadre simple et clairement défini est impératif pour pouvoir attirer des fonds tant publics que privés.

Transparence du financement des ports

Le manque de transparence du financement public des ports fait naître des incertitudes pour les investisseurs qui cherchent à investir. Pour y remédier, le règlement proposé parallèlement à la présente communication introduira des règles garantissant la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et les autorités portuaires. Le renforcement de la transparence financière permettra également d'assurer des conditions de concurrence équitables.

²² COM (2012) 573 final du 3 octobre 2012.

²³ Directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE.

Clarification des règles relatives aux aides d'État

De multiples raisons peuvent amener un État membre à décider d'octroyer des fonds publics aux ports: pour favoriser le développement régional ou pour pallier des carences du marché lorsque des services portuaires importants présentent peu d'intérêt pour les exploitants opérant dans des conditions de marché. Le respect des règles applicables en matière d'aides d'État constitue néanmoins une condition essentielle pour garantir la bonne utilisation des ressources des États membres et éviter des distorsions de concurrence injustifiées.

Action 5

La Commission procède en ce moment à la modernisation de ses règles relatives aux aides d'État pour tous les secteurs économiques. Dans ce cadre, elle clarifiera la notion d'aide d'ici à la fin de l'année 2013 en ce qui concerne le financement des infrastructures, compte tenu notamment de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice²⁴.

Efficacité accrue des redevances d'infrastructure portuaire

Une tarification efficace est une condition préalable pour des investissements efficaces dans les infrastructures portuaires. Pour favoriser une tarification plus efficace, le règlement proposé parallèlement à la présente communication introduit un degré d'autonomie permettant aux autorités portuaires de fixer la structure et le montant des redevances portuaires en fonction de leur propre stratégie commerciale et d'investissement. Il est essentiel que les tarifs soient transparents et appliqués de façon non discriminatoire.

Dimension internationale

Certains ports européens s'inquiètent de la concurrence déloyale de ports situés dans des pays tiers, notamment les ports suffisamment proches pour fournir des services de transbordement concurrents. La Commission reste convaincue de la nécessité de renforcer la coopération avec les pays voisins, afin de parvenir à un système de transport durable qui profite à tous les partenaires de l'UE et soit fondé sur les principes fondamentaux de concurrence loyale, de transparence de l'utilisation des fonds publics et des instruments fiscaux, et de respect des normes sociales et environnementales.

3.4. Promouvoir le dialogue social

Les ports de l'UE emploient (directement et indirectement) plus de trois millions de personnes. La recherche économique a établi un lien direct entre le trafic portuaire et la création d'emplois dans les régions avoisinantes.

Pour réussir et s'adapter à l'évolution des exigences concernant la main-d'œuvre, les ports doivent offrir de bonnes conditions de travail et améliorer la qualité de l'environnement de travail afin d'attirer du personnel qualifié. Les conflits sociaux qui affectent les relations peuvent nuire à l'image et à la compétitivité des ports et devraient être anticipés. Il faut absolument un bon climat social ainsi qu'un véritable dialogue social entre les parties concernées.

Dialogue social

Tant l'efficacité quotidienne que la dynamique à long terme de la concurrence entre les ports sont influencées par le régime organisant le travail portuaire. Selon le type de terminal, le travail portuaire peut représenter une part importante des frais de fonctionnement pour les exploitants de terminaux²⁵.

²⁴ Voir l'affaire T-443/08 «Leipzig-Halle»

²⁵ 15 à 20 % dans les terminaux de vrac sec, 40 à 75 % dans les terminaux de marchandises diverses.

Dans 16 États membres, comme c'est le cas dans d'autres secteurs, les régimes du travail portuaire s'écartent du droit général du travail²⁶. Dans certains cas, ces régimes peuvent prévoir des restrictions qui influencent la création de nouveaux emplois ou portent atteinte à l'environnement de travail dans le port.

A l'issue d'un long processus de négociation, les partenaires sociaux du secteur portuaire ont demandé la création d'un comité de dialogue social pour leur secteur, conformément aux compétences reconnues dans l'Union par l'article 152 du TFUE²⁷. C'est la première fois qu'un tel dialogue a été demandé dans le secteur, permettant ainsi d'examiner des questions majeures et notamment les points susceptibles de conduire à des relations conventionnelles. Si les partenaires sociaux le souhaitent, ils peuvent demander conjointement que les accords qu'ils concluent au niveau de l'Union soient mis en œuvre par une décision du Conseil sur proposition de la Commission, conformément à l'article 155, paragraphe 2, du TFUE.

À ce stade, la Commission ne propose pas d'introduire de dispositions spécifiques concernant les régimes organisant le travail portuaire. Il convient de souligner que le dialogue social à l'échelle de l'Union complète mais ne remplace pas le dialogue social à l'échelon national ou local ou à l'échelon des entreprises.

Action 6

Conformément aux articles 151 et 154 du TFUE, la Commission entend favoriser le dialogue social au niveau de l'Union en apportant un appui technique et administratif. Les partenaires sociaux de l'UE sont déjà convenus d'un règlement intérieur et d'un programme de travail commun évolutif, et le comité devrait être officiellement institué le 19 juin 2013.

Tout en respectant l'autonomie des partenaires sociaux, la Commission escompte que les partenaires sociaux de l'UE seront en mesure de traiter les problèmes liés à l'organisation du travail et aux conditions de travail.

La Commission, en coordination avec l'ensemble des partenaires sociaux de l'UE, prévoit en 2016 un examen destiné à évaluer le fonctionnement et les progrès du dialogue social européen pour le secteur portuaire et à faire le point sur la fourniture des services de manutention des marchandises et des services passagers.

Santé, sécurité et formation

Le travail portuaire reste une activité professionnelle qui présente un risque élevé d'accidents et d'incidences sur la santé des travailleurs. Il est essentiel de disposer d'un système protégeant la santé, la sécurité et le bien-être des travailleurs portuaires et des utilisateurs des ports, conformément à la législation applicable en matière de santé et de sécurité.

Chaque port doit développer des méthodes de travail qui préservent la sécurité et la santé des travailleurs portuaires. Cela nécessite un bon niveau de coopération et de coordination entre tous les employeurs et travailleurs qui exercent leur activité dans le port.

L'évolution technologique et les nouveaux besoins de transport et de logistique exigeront la maîtrise d'opérations portuaires innovantes et nécessiteront du personnel possédant les compétences, la formation et les qualifications appropriées pour comprendre, maîtriser et exploiter tous les avantages offerts par les nouvelles technologies.

²⁶ Étude sur le travail portuaire dans l'UE (2013).

²⁷ Voir aussi la décision de la Commission du 20 mai 1998 concernant l'institution de comités de dialogue sectoriel destinés à favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen [COM(1998) 322 final].

Action 7

Au titre du 7^e programme-cadre de RDT dans le domaine des transports, la Commission lancera, avant fin 2013, une action concertée en vue d'examiner les questions liées à la santé et la sécurité, à la formation et à la qualification dans les ports de l'UE. Les partenaires sociaux seront pleinement associés à cette action. Le comité du dialogue social pour le secteur portuaire sera régulièrement consulté et informé sur ces questions.

3.5. Améliorer le profil environnemental des ports

Les activités portuaires ont des incidences notables en ce qui concerne les émissions, les nuisances sonores, la pollution de l'eau et des sols et le morcellement des habitats. Il arrive souvent que les ports situés à proximité de zones urbaines densément peuplées doivent trouver un équilibre entre, d'une part, le développement et la gestion des activités portuaires et, d'autre part, la protection des habitats naturels et de la qualité de la vie urbaine.

En 2011, la Commission a publié des lignes directrices sur la mise en œuvre des directives «Oiseaux» et «Habitats» dans les estuaires et les zones côtières, en insistant sur la recherche d'un juste équilibre entre la protection de l'environnement et le développement des ports²⁸. L'interprétation du droit de l'Union relève certes de la compétence de la Cour de justice européenne, mais l'application des lignes directrices de la Commission peut fournir un cadre cohérent pour les promoteurs de projets et réduire les risques de litige.

La Commission se félicite des initiatives prises par le secteur portuaire pour promouvoir l'excellence dans la gestion de l'environnement et les performances environnementales en publiant des guides de bonnes pratiques²⁹. Un certain nombre de ports ont déjà adopté des plans pour mieux gérer leur empreinte sur l'environnement et ces initiatives devraient être encouragées.

Les ports devraient examiner s'il convient de récompenser les exploitants qui anticipent l'application des normes obligatoires en matière d'environnement ou les appliquent au-delà du minimum requis, et qui encouragent l'utilisation de chaînes logistiques porte-à-porte produisant peu de carbone et utilisant efficacement l'énergie, par exemple le transport maritime à courte distance. Les régimes existants³⁰ mis en place sur une base volontaire par un certain nombre de ports pour accroître leur image environnementale doivent continuer à être soutenus, mais ils pourraient devenir plus efficaces si la modulation des redevances d'infrastructure portuaire en fonction des performances environnementales était appliquée de manière plus cohérente au niveau européen ou régional.

Action 8

Pour encourager l'application plus cohérente de redevances d'infrastructure portuaire différenciées en fonction des performances environnementales, la Commission proposera des principes de tarification environnementale et favorisera l'échange de bonnes pratiques d'ici à 2015.

La Commission prévoit un réexamen de la directive sur les installations de réception portuaires en 2013-2014 en vue d'améliorer encore l'efficacité et l'efficience du système.

²⁸ http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf

²⁹ http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/comm_sec_2011_0319.pdf

³⁰ Guide vert de l'Organisation européenne des ports maritimes communautaires (ESPO).

³⁰ Modulation sur la base de l'index maritime environnemental (Belgique, France, Allemagne et Pays-Bas) ou de la certification «Green Award» (Lettonie, Lituanie, Pays-Bas et Portugal), au moyen d'abattements liés aux émissions de NOx/SOx ou par perception d'une redevance sur le soufre (Suède).

3.6. Encourager l'innovation

Ces dernières années, l'industrie portuaire mondiale a connu de profonds changements. Les ports sont de plus en plus dépendants des innovations technologiques dans l'ensemble de la chaîne logistique.

La compétitivité des ports européens dépendra de leur capacité à innover sur le plan de la technologie, de l'organisation et de la gestion. Leur rôle crucial en tant que plates-formes multimodales requiert des moyens efficaces et innovants pour les connexions intermodales et nécessite l'utilisation d'outils de gestion pour renforcer encore leur attrait.

La recherche peut également être utile pour apporter une réponse aux préoccupations sociales. Celles-ci peuvent avoir trait aux risques pour la santé et la sécurité des travailleurs portuaires (par exemple, les incidences de la fumigation de conteneurs) ou concerner la nécessité de gérer et de réduire les répercussions des activités portuaires sur l'environnement et les zones urbaines.

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme «Horizon 2020» à l'appui de la recherche, du développement et de l'innovation de 2014 à 2020, la Commission proposera des tâches prioritaires susceptibles de bénéficier d'un soutien de l'UE.

4. CONCLUSION

Les ports peuvent grandement contribuer à la relance économique et à la compétitivité à long terme des industries européennes sur les marchés mondiaux, tout en apportant une valeur ajoutée et en créant de l'emploi dans l'ensemble des régions côtières de l'UE. Les ports auront un rôle primordial à jouer dans le développement d'un réseau transeuropéen efficace et durable, en diversifiant les possibilités de transport et en contribuant au transport multimodal.

La politique portuaire européenne est aujourd'hui à la croisée des chemins. Si certains ports européens obtiennent de bonnes performances, de nombreux autres sont affectés par des problèmes structurels qui concernent la connectivité médiocre avec l'arrière-pays, le manque de transparence dans l'utilisation des fonds publics, les entraves à l'entrée sur le marché, l'obsolescence des modèles de gouvernance et une bureaucratie excessive. Il est grand temps de s'attaquer à ces problèmes historiques.

Afin de suivre la mise en œuvre de cette politique portuaire européenne révisée, la Commission a lancé un projet³¹ qui débutera avant fin 2013 en vue de développer et de réunir un ensemble d'indicateurs européens génériques sur les performances des ports.

Le règlement proposé parallèlement au Parlement européen et au Conseil a pour but de régler les questions majeures liées à l'accès au marché des services portuaires et à la transparence financière et l'autonomie des ports. La Commission fournira un retour d'information, sous la forme d'un rapport, concernant le fonctionnement et les effets du règlement au plus tard trois ans après son entrée en vigueur.

La Commission abordera les autres questions en menant les actions ciblées suivantes relevant de sa compétence:

- exploiter pleinement les nouvelles orientations RTE-T et les instruments financiers de l'UE pour améliorer les connexions entre les ports et leur arrière-pays et promouvoir la politique portuaire européenne;

³¹ Au titre du 7^e programme-cadre de RDT dans le domaine des transports — Appel à propositions 2013.

- contrôler l'application correcte de la législation européenne en vigueur applicable à l'octroi de contrats de concession et aux ports;
- fournir l'assistance administrative et technique nécessaire au dialogue social au niveau de l'Union, avec un bilan des progrès réalisés en 2016;
- présenter de nouvelles initiatives visant à simplifier davantage les procédures administratives dans les ports, notamment les procédures douanières;
- promouvoir les technologies environnementales et le transport maritime à courte distance grâce à des principes communs concernant la modulation des redevances d'infrastructure portuaire.

La Commission surveillera les progrès réalisés par rapport aux objectifs définis dans la présente communication, et notamment la progression dans le développement de liaisons multimodales avec l'arrière-pays des ports, la modernisation des services portuaires et la capacité d'attirer des investissements.