



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.10.2007
SEC(2007) 1340

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

sur une politique portuaire européenne

Analyse d'impact succincte

{COM(2007) 616 final}

{SEC(2007) 1339}

DG chef de file: TREN

Autres services concernés: SG, SJ, ENV, ENTR, MARKT, COMP, SANCO, TAXUD, FISH, TRADE

Référence à la planification des travaux ou au programme de travail de la Commission:
2007/TREN/004

SECTION 1: PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

1.1 Généralités et consultations

La communication sur une politique portuaire européenne est inscrite au programme de travail législatif de la Commission de 2007, document SEC (2006) 629 final, et fait partie des initiatives prioritaires du programme de travail de la DG TREN, 2007/TREN/004.

À la suite du retrait de la proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires (COM (2004) 654), M. Barrot, vice-président de la Commission, a lancé une consultation des parties prenantes. La DG TREN a organisé six ateliers avec des parties prenantes sur les questions portuaires. Les participants ont été sélectionnés par les associations européennes concernées.

Pour chaque atelier, la DG TREN a élaboré un document de travail. Des contributions écrites ont été envoyées par plusieurs associations. Parallèlement, les experts des États membres en matière portuaire se sont réunis avec la DG TREN.

1.2. Conclusions préliminaires de la consultation

- Structure organisationnelle des ports: vaste mosaïque de modèles de gestion portuaire.
- Financement portuaire: large éventail d'approches dans les États membres.
- Pénuries de capacités en raison de la croissance des volumes de cargaison, difficulté de la modernisation des terminaux, emplacement non optimal des capacités portuaires. Règles du jeu équitables nécessaires pour l'accès aux terrains et aux services portuaires.
- Incidences externes: équilibre nécessaire entre croissance économique et protection de l'environnement.
- Questions sociales: meilleure formation, application de la législation en matière de santé et de sécurité, formes d'emploi plus souples et dialogue sociale nécessaires.
- Image des ports: les ports ne sont pas appréciés à leur juste valeur par la société.

SECTION 2: DEFINITION DU PROBLEME

Les ports européens sont confrontés à des défis variés et nombreux. La croissance du trafic maritime impose d'adapter les installations portuaires. Le transport par conteneurs est le secteur maritime qui connaît la plus forte croissance. La taille des navires augmentent. L'expansion des ports n'a pas suivi la hausse des besoins en capacités.

Si la décentralisation et l'autonomie financière accrue sont générales, on relève néanmoins une diversité d'approches en matière de financement portuaire dans les États membres: niveaux variables d'autonomie financière et de financement public; manque de transparence de la tarification.

Les questions liées au travail sont notamment les suivantes: application des règles en matière de santé et de sécurité, organisation d'une formation de haut niveau, formes d'emploi plus souples et dialogue sociale.

Les ports sont en concurrence au sein des chaînes d'approvisionnement. La concurrence présente deux aspects: concurrence intraportuaire liée aux services portuaires, et concurrence interportuaire sur un même segment de marché.

La législation environnementale assure le fonctionnement durable des ports. Des progrès ont été accomplis dans la gestion environnementale, mais les contraintes environnementales pesant sur les projets portuaires ont abouti à des procédures complexes.

La valeur des ports n'est souvent pas appréciée à sa juste mesure. On en connaît les bénéfices «massifs», moins les bénéfices «diffus».

Base juridique justifiant l'action de l'UE

L'article 211 du traité CE confère à la Commission, en qualité de gardienne des traités, la faculté de veiller à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des mesures prises par les institutions en vertu de celui-ci, et de formuler des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du traité, si elle l'estime nécessaire.

En ce qui concerne la politique portuaire, la Commission fonde la justification de son action sur les titres suivants du traité CE:

Titre III (article 39 et suivants), libre circulation des personnes, des services et des capitaux.

Titre V (article 70 et suivants), politique commune des transports.

Titre VI (article 81 et suivants), principalement les règles communes sur la concurrence.

Conformément au principe de subsidiarité, inscrit à l'article 5 du traité, les domaines suivants relèvent de la responsabilité des États membres, des partenaires sociaux et des parties prenantes:

- l'aménagement du territoire;
- le dialogue social;
- l'image des ports.

SECTION 3: OBJECTIFS

- (1) Assurer une capacité portuaire suffisante pour accueillir la croissance du trafic.
- (2) Promouvoir une plus grande liberté d'accès pour les nouveaux prestataires de services portuaires.

- (3) Promouvoir une concurrence loyale entre les ports et à l'intérieur de ceux-ci.
- (4) Promouvoir des formes d'emploi plus souples et le dialogue social.
- (5) Relever les normes de gestion environnementale dans les ports et parvenir à un meilleur équilibre entre la protection de l'environnement et la croissance économique.

SECTION 4: OPTIONS DE POLITIQUE: EVALUATION, COMPARAISON, CHOIX, CONCLUSION

Certaines options sont exclusives, d'autres complémentaires ou séquentielles. Certaines options font l'objet d'un consensus, d'autres sont controversées. Certaines options ont été développées dans les deux précédentes propositions de directive, d'autres doivent encore être étudiées. Certaines options contribuent à la réalisation d'objectifs politiques à long terme, d'autres entraîneront des améliorations du système portuaire à court terme.

1. CONCESSIONS DES TERMINAUX DANS LES PORTS

Une autorité portuaire peut opter pour l'exploitation directe d'un terminal ou la confier à un tiers. Dans de nombreux États membres, cette délégation prend la forme d'une concession sur un terrain portuaire pour une durée déterminée. Le choix d'un concessionnaire est opéré sur appel d'offres ou sur une base discrétionnaire.

Dans une option législative, les coûts de la sélection compétitive des exploitants de terminaux sont liés à l'adjudication, à la gestion et à la régulation des contrats, à une augmentation des litiges, à une utilisation non optimale des capacités portuaires, enfin à des périodes plus courtes d'amortissement des investissements. L'adjudication à un coût.

Les bénéfices sont les suivants: manutention plus rapide, temps de rotation navires plus courts, temps de séjour réduit des marchandises, baisses de frais d'exploitation, procédures de marché transparentes, redevances de manutention plus faibles, investissements accrus, et incidences économiques positives.

L'expérience des propositions antérieures laissent à penser que la voie législative se heurte à un refus. Nombre des bénéfices visés peuvent être atteints par des mesures non contraignantes.

Les services de la Commission devraient ainsi clarifier les modalités d'application de la législation, de la jurisprudence de la CJCE et des communications de la Commission aux concessions portuaires.

2. LE TRAVAIL DANS LES PORTS

La pratique concernant les dockers est très diversifiée dans l'UE. La question essentielle qui se pose tient aux bureaux de placement portuaires, les entités qui fournissent le personnel aux exploitants de terminaux.

Dans une option législative, les principaux coûts de la suppression ou de la modification des bureaux de placement obligatoires sont liés aux indemnités, aux pertes de revenus pour les travailleurs licenciés, aux frais de transfert de la main d'œuvre aux employeurs individuels, à

l'utilisation de main d'œuvre moins qualifiée, enfin à la diminution du pouvoir des syndicats. L'opposition à une proposition pourrait conduire à une grève. Les coûts du travail peuvent augmenter avec une main d'œuvre plus stable.

Les principaux bénéfices sont les suivants: productivité du travail supérieure, caractère régulier de l'emploi, souplesse accrue dans l'utilisation de la main d'œuvre, corrélation plus étroite entre les heures payées et les heures travaillées, réduction des temps morts.

L'expérience des propositions antérieures laissent à penser que la voie législative se heurte à un refus. Bon nombre des bénéfices visés pourraient être atteints avec des mesures non contraignantes, notamment par l'analyse de la compatibilité du recours aux bureaux de placement avec le traité.

La question du dialogue social a été soulevée lors de la consultation. Il peut contribuer à améliorer la productivité, rendre les ports plus attrayants pour les clients, contribuer au développement des transports maritimes et favoriser des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

Il n'y a à l'heure actuelle aucune règle communautaire spécifique sur la formation des travailleurs portuaires. La formation est d'une importance capitale pour le fonctionnement sûr et efficace des ports. Une option législative pourrait être étudiée à cet égard.

Il existe des règles générales communautaires pour la protection de la santé et la sécurité des travailleurs.

Le plein respect de ces règles est crucial et devrait faire l'objet d'un suivi.

Les services de la Commission envisagent d'encourager l'établissement d'un dialogue social européen dans les ports, de proposer un cadre mutuellement reconnaissable sur la formation des travailleurs portuaires et de surveiller étroitement la mise en œuvre des règles communautaires en matière de santé et de sécurité dans les ports.

3. SERVICES TECHNIQUES NAUTIQUES

On appelle services techniques nautiques le pilotage, le remorquage et l'amarrage.

3.1 Pilotage

L'impact d'une éventuelle mesure de l'UE sur les opérations de pilotage est trop restreint pour justifier une évaluation; un nombre extrêmement réduit de sociétés commerciales offre des services de pilotage, qui va vraisemblablement rester une activité strictement réglementée, et la plupart des ports invoqueront la sécurité pour conserver les arrangements en place.

L'expérience des propositions antérieures laissent à penser que la voie législative se heurte à un refus. On peut envisager d'utiliser là encore des mesures non contraignantes, à partir de l'interprétation des règles du traité appliquées au secteur.

3.2 Remorquage

Hormis les frais d'adjudication, une option législative (directive) pourrait affecter la structure du marché, en réduisant le nombre de sociétés. **L'arrivée d'opérateurs supplémentaires entraînerait une perte d'économies d'échelle.** Les grands opérateurs du remorquage

pourraient tirer parti de la voie législative et étendre leurs activités au détriment des petites entreprises, ce qui aurait des conséquences sociales négatives.

Les bénéfices seraient une baisse des prix, des innovations et des améliorations de la qualité des services.

Une solution législative peut abaisser les prix, mais peut faire peser des coûts additionnels sur les acteurs en place et les nouveaux arrivants. La voie non contraignante (communication interprétative) pourrait permettre d'obtenir des résultats analogues.

3.3 Amarrage

Dans l'option législative, les coûts d'adjudication seront probablement faibles. L'arrivée d'opérateurs supplémentaires aura une incidence sur l'intensité de main d'œuvre, avec une augmentation des temps morts, ainsi qu'une baisse de la qualité et de la sécurité des services. Il y aurait une concurrence de la part de ceux qui assurent leur propre manutention.

Le principal bénéfice d'une concurrence accrue est la baisse des prix.

L'option législative ne semble pas souhaitable; une voie non contraignante (communication interprétative) pourrait permettre d'obtenir les mêmes bénéfices.

3.4. Conclusion

Les services de la Commission devraient clarifier les modalités d'application de la législation, de la jurisprudence de la CJCE et des communications de la Commission aux services techniques nautiques.

4. QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES

Les ports peuvent être situés dans des zones protégées en vertu de la législation environnementale, ce qui impose une meilleure planification du processus de construction portuaire. Si cet élément n'est pas pris en compte, des retards ou des annulations de projet sont à craindre.

Le coût du respect des normes environnementales dépend du niveau exigé et de la taille du port. Un grand port peut nécessiter un budget atteignant le million d'euros par an. La certification entraîne une meilleure protection environnementale ainsi que des économies à moyen et à long terme supérieures au coût de la certification.

Certaines parties prenantes ont fait état d'une insécurité juridique liée à la législation environnementale ainsi que de disparités de transposition dans les législations nationales. Des orientations concernant l'interprétation de cette législation pourraient améliorer la gestion environnementale.

Une telle solution est le meilleur choix pour parvenir à progresser en termes de normes environnementales, en offrant aux autorités portuaires des orientations sur l'interprétation de la législation.

Les services de la Commission recommandent de publier des lignes directrices relatives à l'application de la législation environnementale communautaire dans le cas de l'aménagement portuaire.

5. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les flux de transport dans l'ensemble de l'UE peuvent paraître irrationnels. Les marchandises sont souvent acheminées jusqu'à l'utilisateur final par la route depuis des ports très éloignés, alors qu'il existe des ports plus proches.

Il convient de calculer les coûts liés aux routes maritimes les plus fréquentées actuellement entre les ports d'Extrême Orient et d'Europe du Nord et les coûts avec les ports méditerranéens plus proches de la destination finale des marchandises. Il serait possible d'élaborer des scénarios de remplacement où les coûts de transport, les coûts externes et les coûts liés aux délais sont inférieurs à la situation actuelle. Cela nécessiterait cependant des évaluations d'impact étendus lors de l'aménagement de grands ports. Les inefficacités dans les liaisons avec l'arrière-pays devraient faire l'objet d'investissements considérable dans les infrastructures.

Les services de la Commission recommandent à ce stade de s'abstenir de toute action et de laisser ces questions à l'appréciation des autorités nationales et régionales.

L'examen à mi-parcours du RTE-T en 2010 sera l'occasion d'évaluer les liaisons des ports avec l'arrière-pays et leurs incidences sur les flux de trafic.

6. AUTONOMIE FINANCIERE, TRANSPARENCE ET TARIFS

6.1. Autonomie financière et tarifs

Les services de la Commission recommandent de s'abstenir de toute action et de laisser ces questions à l'appréciation des autorités compétentes nationales, mais insistent sur la nécessité d'une plus grande clarté en ce qui concerne la composition des tarifs portuaires, ainsi que d'une transparence accrue pour leur relation aux coûts.

6.2. Transparence

Dans une perspective législative, le nombre de ports concernés par une extension du champ d'application de la directive 2006/111 aux ports ayant un chiffre d'affaires \geq € 20 m mais $<$ € 40 m serait de 42, et dans le cas d'une extension aux ports ayant un chiffre d'affaires $<$ € 20 m, de 260. La directive s'applique déjà aux ports ayant un chiffre d'affaires \geq € 40 m, donc l'extension ne changerait rien pour eux.

La transparence des flux financiers publics ainsi que du système de tarification dans le secteur portuaire communautaire est essentielle pour assurer des conditions de concurrence équitables à l'intérieur des ports et entre eux. Elle est considérée comme un élément clé pour l'application des dispositions relatives aux aides d'État. La transparence du système comptable implique la transparence des redevances portuaires.

Les services de la Commission recommandent de retenir l'option législative, afin d'assurer des conditions de concurrence équitables dans le secteur portuaire.

En ce qui concerne le financement public, il faut établir des règles du jeu équitables entre les ports. La Commission suivra également la voie non contraignante et adoptera des orientations en matière d'aides d'États en faveur des ports.

7. IMAGE DES PORTS

Les ports n'ont pas une assez bonne image auprès du public.

La promotion de l'image des ports européens est une question qu'il convient de laisser à la compétence des ports eux-mêmes, des régions et des États membres. Les services de la Commission étudieront la possibilité d'une coopération, en particulier en ce qui concerne l'environnement et la sûreté.

SECTION 5: SYNTHÈSE DES OBJECTIFS ET DES EFFETS, DES OPTIONS RETENUES ET DE LA VALEUR AJOUTÉE DE L'UE

5.1. Tableau synoptique

Objectifs et effets	Option 1	Option 2	Option 3
Description des options	Ne rien faire	Action législative	Mesure non contraignante
<i>Effet sur les nouveaux objectifs de la politique d'accès au marché</i>			
Concessions	-	+	++
Travail dans les ports	-	0	++
Services techniques nautiques	-	+	+
Incidences économiques			
Questions liées à l'environnement	--	+	++
Aménagement du territoire	0	SO	+
Autonomie financière, transparence et tarifs	--	++	++
Incidence sur les autres politiques communautaires			
Environnement	-	+	++
Incidences sociales	-	+	++

++ = incidence positive importante

++ = légère incidence positive

0 = pas d'incidence/ situation inchangée/ difficile à déterminer à ce stade

- = légère incidence négative

-- = incidence négative importante

SO = sans objet

5.2. Options recommandées

1. Interprétation de la législation existante, de la jurisprudence et des communications concernant leur application aux concessions portuaires ainsi qu'aux services techniques nautiques.
2. Promotion du dialogue social dans les ports. Proposition d'un cadre assurant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles des travailleurs portuaires. Suivi de l'application des règles en matière de santé et de sécurité dans les ports.
3. Extension du champ de la directive 2006/111 à tous les ports.
4. Lignes directrices concernant l'interprétation de la législation environnementale.

5. Évaluation des liaisons avec l'arrière-pays et de leur incidence sur les flux de trafic.
6. Examen des possibilités de promotion de l'image des ports.

5.3. Valeur ajoutée européenne

La communication propose une approche intégrée des défis auxquels les ports de l'UE sont confrontés.

SECTION 6: SUIVI ET EVALUATION

La communication indique les actions à engager à l'échelon de l'UE en vue d'établir un ensemble cohérent de mesures dans les différentes politiques. Il n'existe pas de panacée permettant de résoudre tous les problèmes portuaires. La solution est une combinaison de mesures.

SECTION 7: SUIVI ET EVALUATION

La communication sur une politique portuaire européenne tracera les grandes lignes des actions qu'engagera la Commission entre 2008 et 2009 dans les différentes politiques touchant le secteur portuaire.