



Bruxelles, le 23.5.2013
SWD(2013) 182 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

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**

{ COM(2013) 296 final }

{ SWD(2013) 181 final }

{ SWD(2013) 183 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

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

DG chef de file: DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MOBILITÉ ET DES TRANSPORTS

1. CONTEXTE GENERAL

L'Europe est l'une des régions du monde qui comptent le plus de ports.

Principale puissance commerciale du monde, l'UE est fortement tributaire du système de transport maritime. En effet, 37 % des marchandises échangées au sein de son marché intérieur transitent par des ports. En termes de transport de passagers, les ports relaient le trafic régional et local jusqu'au niveau des régions périphériques et des îles. Le secteur portuaire joue un rôle crucial dans la chaîne logistique et génère de nombreux emplois, ce qui fait de lui un facilitateur essentiel de l'économie.

Les 319 ports du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) représentent 96 % des marchandises et 93 % des passagers transitant par les ports de l'UE. Leur utilité dans le système de transport européen est donc déterminante.

2. DEFINITION DU PROBLEME

Le principal problème est le déficit structurel de performances de certains ports maritimes du RTE-T. Ce problème est amplifié par la nécessité d'adapter les ports aux nouvelles exigences en matière de transport et de logistique alors que les financements publics se raréfient. Cette situation engendre des risques de congestion et compromet l'efficacité, l'interconnexion et la durabilité du RTE-T et, partant, le bon fonctionnement du marché intérieur.

Dans un scénario de statu quo, la croissance prévue des transports, l'évolution des exigences en matière de transport et de logistique et les déficits structurels de performances des ports causeront des problèmes de capacité et accentueront l'actuel déséquilibre qui caractérise l'utilisation du réseau. Il en résultera des problèmes de sous-capacité dans certains ports et une aggravation de la congestion dans leur vaste arrière-pays. Cette tendance compromettra le développement du transport maritime à courte distance. Les piètres performances de certains ports du RTE-T sont une occasion manquée pour le développement économique des zones qu'ils desservent, et donc de l'Union dans son ensemble. Le délabrement et l'inadaptation des infrastructures portuaires peuvent nuire à la compétitivité des entreprises européennes.

Si rien n'est fait pour résoudre ces problèmes, la réalisation des objectifs du RTE-T sera compromise.

Enfin, une préoccupation majeure réside dans la concurrence déloyale entre les ports en raison de pratiques liées aux financements publics. Les syndicats de travailleurs portuaires sont opposés aux dispositions de l'UE qui auraient des répercussions sur les régimes organisant le travail portuaire en vigueur dans les États membres.

3. CAUSES PRINCIPALES

La Commission a recensé trois sources du problème. La première, à savoir l'insuffisance de connexions adéquates entre les ports et les réseaux ferroviaire, fluvial et routier, est abordée dans le cadre de la politique relative au RTE-T et n'est donc pas examinée plus avant dans l'analyse d'impact. Les autres sources sont décrites ci-dessous.

3.1. Première source: des services et des activités portuaires déficients dans certains ports maritimes du RTE-T

Trois causes principales expliquent cette situation:

- (1) de nombreux services portuaires sont soumis à une faible pression concurrentielle en raison de restrictions d'accès au marché;
- (2) les droits exclusifs ou spéciaux, bien que justifiés dans un certain nombre de situations, peuvent entraîner des abus de marché; et
- (3) dans certains ports, les utilisateurs sont confrontés à une charge administrative excessive due à un manque de coordination dans les ports.

3.2. Deuxième source: des cadres de gouvernance portuaire insuffisamment propices aux investissements dans tous les ports maritimes du RTE-T

Deux causes principales expliquent le climat généralement peu propice aux investissements dans plusieurs ports:

- (4) relations financières floues entre les pouvoirs publics, les autorités portuaires et les prestataires de services portuaires; et
- (5) faible autonomie des ports lorsqu'il s'agit de fixer les redevances d'infrastructure et manque de transparence concernant le lien établi avec les coûts.

4. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Les articles 58, 90 et 100 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) étendent aux ports les objectifs d'un véritable marché intérieur dans le cadre de la politique commune des transports.

Malgré sa spécificité et ses liens séculaires avec l'histoire et la culture locales, le secteur portuaire revêt une forte dimension internationale et européenne. Pour cette raison, et pour des motifs liés au marché intérieur et aux effets de réseaux transfrontaliers, la proposition d'initiative axée sur les ports du RTE-T est conforme au principe de subsidiarité.

5. OBJECTIFS

5.1. Objectif général

L'objectif général consiste à renforcer les performances des ports maritimes du RTE-T afin de contribuer à l'objectif consistant à améliorer l'efficacité, l'interconnexion et le fonctionnement durable du RTE-T conformément aux objectifs fixés dans le Livre blanc sur les transports et dans la stratégie Europe 2020 pour une croissance efficace dans l'utilisation des ressources.

5.2. Objectifs spécifiques (OS)

OS1. Modernisation des services et des activités portuaires dans tous les ports maritimes du RTE-T.

OS2. Optimisation des cadres de gouvernance portuaire de manière à instaurer un climat plus propice aux investissements.

5.3. Objectifs opérationnels (OO)

5.3.1. Modernisation des services et des activités portuaires

- (a) OO1. Clarifier et faciliter l'accès au marché des services portuaires.
- (b) OO2. Prévenir les abus de marché par des prestataires désignés de services portuaires.
- (c) OO3. Garantir la consultation des utilisateurs des ports sur les principales décisions ayant une incidence sur le fonctionnement des installations portuaires dans la totalité (100 %) des ports du RTE-T à la date de mise en œuvre de l'initiative.

5.3.2. Établissement d'un cadre propice aux investissements dans les ports

- (d) OO4. Assurer la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics, les autorités portuaires et les prestataires de services portuaires dans la totalité (100 %) des ports du RTE-T à la date de mise en œuvre de l'initiative.
- (e) OO5. Garantir que la totalité (100 %) des autorités portuaires du RTE-T sont libres de fixer, de manière autonome, leurs redevances d'infrastructure portuaire à la date de mise en œuvre de l'initiative, avec possibilité d'une modulation environnementale de ces redevances.

6. OPTIONS STRATEGIQUES

6.1. Mesures écartées

Après avoir consulté les parties intéressées, la Commission a écarté les mesures suivantes:

- (1) Une réforme du marché du travail portuaire n'est ni envisagée ni proposée dans aucun des paquets de mesures en raison des progrès réalisés récemment dans la mise en place d'un dialogue social entre employeurs et travailleurs: le comité de dialogue social pour les dockers devrait être opérationnel dans le courant de 2013.
- (2) Il ressort de la consultation que la question de «l'auto-assistance» ne doit plus être examinée au niveau de l'UE.
- (3) En vertu du TFUE, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour organiser des services d'intérêt économique général s'ils le jugent opportun, de sorte qu'aucun des paquets de mesures ne porte atteinte à cette marge d'appréciation.

6.2. Paquets de mesures

6.2.1. Paquet de mesures 1: «Transparence et instruments horizontaux»

Le paquet de mesures 1 combine le recours à des instruments horizontaux, une mesure non contraignante sur l'accès au marché et des dispositions juridiquement contraignantes relatives à la transparence financière, à la coordination intraportuaire et aux redevances d'accès à l'infrastructure portuaire. La mesure non contraignante consiste en une communication de la Commission expliquant les règles du TFUE en matière de non-discrimination et la future directive relative à la concession.

6.2.2. Paquet de mesures 2: «Concurrence régulée»

Le paquet de mesures 2 introduit la libre prestation des services portuaires. Celle-ci peut être limitée, si nécessaire, sur la base de raisons objectives et transparentes liées au manque d'espace ou pour des raisons d'intérêt public. S'ils décident de limiter cette liberté, les pouvoirs publics ou les autorités portuaires devront lancer une procédure d'appel d'offres

ouverte pour passer un contrat avec un prestataire de services portuaires, sauf dans des cas dûment justifiés.

La transparence est imposée dans les cas où un financement public est octroyé, afin qu'on puisse déceler d'éventuelles aides d'État faussant la concurrence et d'éventuelles subventions croisées entre services portuaires. Dans les cas où le service est fourni par un exploitant interne ou par un autre exploitant jouissant d'un droit exclusif, une obligation d'exploitation limitée permet de garantir la réciprocité dans le premier cas, et la surveillance réglementaire des prix permet d'éviter les abus dans les deux cas.

Les redevances d'utilisation de l'infrastructure portuaire sont fixées en toute transparence et sur la base des coûts.

Un comité des utilisateurs du port contribue à centrer davantage les activités portuaires sur les utilisateurs et les clients du port.

6.2.3. Paquet de mesures 2a: «Concurrence régulée et autonomie des ports»

Les mesures prévues dans le paquet 2a sont celles du paquet 2, avec les variantes suivantes:

- l'obligation de recourir à une procédure d'appel d'offres ouverte en cas de limitations d'espace ou d'obligations de service public s'applique non seulement aux nouveaux contrats mais aussi aux modifications substantielles de contrats existants;
- la surveillance réglementaire des prestataires de services jouissant de droits exclusifs ne s'applique qu'aux marchés qui n'ont pas été octroyés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte (en l'absence de procédure ouverte, le marché ne peut pas être soumis à la concurrence);
- chaque port a le droit de fixer lui-même la structure et le niveau des redevances d'infrastructure portuaire à condition que la politique de fixation des redevances demeure transparente. L'initiative encourage également une différenciation selon les performances environnementales des navires ou des combustibles utilisés.

6.2.4. Paquet de mesures 3: «Pleine concurrence et autonomie des ports»

Les mesures prévues dans le paquet 3 s'appuient sur celles du paquet 2a. Le paquet de mesures 3 prévoit en outre un minimum de deux exploitants concurrents et indépendants pour chaque service portuaire lorsque le nombre d'exploitants est restreint en raison de limitations d'espace. Il prévoit également une séparation fonctionnelle/juridique. Afin de garantir le bon fonctionnement du port, le rôle de coordination centrale des autorités portuaires est renforcé.

7. ÉVALUATION DES INCIDENCES

7.1. Incidences économiques

Les incidences des paquets de mesures **en termes de coûts de transport** ont fait l'objet d'une estimation. Les économies potentielles en termes de coûts portuaires totaux sont présentées dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1: incidences des paquets de mesures sur les économies en termes de coûts portuaires totaux (PwC, 2013)

	Variation (en %) des coûts portuaires totaux	Économies annuelles (en millions EUR)
Paquet de mesures 1	-2,0 %	318,15
Paquet de	-3,0 %	481,47

mesures 2		
Paquet de mesures 2a	-6,8 %	1 071,37
Paquet de mesures 3	-7,9 %	1 245,21

Afin d'apprécier si les différents paquets de mesures **attirent davantage d'investissements**, ces paquets ont été évalués à l'aune de quatre critères. Les résultats sont présentés dans le tableau 2.

La **transparence financière** encouragera une affectation plus efficiente des ressources publiques et limitera le risque d'aides d'État faussant la concurrence. Les investisseurs privés constateront une diminution des risques de concurrence déloyale résultant d'aides d'État potentiellement illégales.

Tableau 2: incidences des paquets de mesures sur le climat d'investissement

	Paquet de mesures 1	Paquet de mesures 2	Paquet de mesures 2a	Paquet de mesures 3
Affectation efficiente des fonds publics	+	++	++	+++
Diminution des risques d'octroyer aux ports des aides d'État faussant la concurrence	+	++	++	+++
Amélioration du climat des investissements privés	+	++	+++	++
Rationalité économique des redevances portuaires	+	+++	++	+

(le «+» correspond à l'intensité d'une corrélation positive; par exemple, dans le cas de la ligne «Diminution des risques d'octroyer aux ports des aides d'État faussant la concurrence», un «+» signifie que le risque d'aides d'État faussant la concurrence est moindre).

Les **coûts administratifs** globaux des paquets de mesures sont calculés et présentés dans le tableau 3.

Tableau 3: coûts administratifs supplémentaires par paquet de mesures par rapport au scénario de référence (PwC, 2013)

	Récurrents (en millions EUR/an)		Ponctuels (en millions EUR)	
	Secteur public	Entreprises	Secteur public	Entreprises
Paquet de mesures 1	9,0	16,2	9,9	15,7
Paquet de mesures 2	7,7	14,0	32,4	15,7
Paquet de mesures 2a	2,3	2,2	24,4	0,8
Paquet de mesures 3	33,0	3,9	121,8	0,8

Il est difficile d'évaluer l'incidence globale pour **les PME et les micro-entreprises**. D'une manière générale, un climat plus propice aux entreprises contribuera à la création de nouvelles PME dans le secteur portuaire, qui seront sources d'investissements et d'emplois.

Les incidences sur la **multimodalité, le transport maritime à courte distance et les transferts de trafic de la terre à la mer** ont également fait l'objet d'une estimation. Les incidences régionales sont différenciées en raison de la répartition inégale (et variable) des flux de fret, ce qui explique pourquoi certaines régions bénéficieront davantage du transport maritime à courte distance que la moyenne de l'UE (tableau 4).

Sur le plan de la **compétitivité internationale**, les ports européens (pays méditerranéens et baltes) qui perdent actuellement certaines activités de transbordement au profit de ports de pays non membres de l'UE seront renforcés grâce à une base d'investissement solide. Alors qu'il conviendrait d'examiner plus attentivement les positions dominantes éventuelles résultant de l'intégration verticale, un accès libre au marché peut faciliter les investissements internationaux et pourrait s'accompagner d'un accès réciproque aux marchés de pays tiers pour les exploitants de port et de terminal européens.

Tableau 4: augmentations potentielles (en %) du tonnage du transport maritime à courte distance entre régions (PwC, 2013)

Variations potentielles du transport maritime à courte distance entre les différentes régions côtières						
	Méditerranée orientale	Méditerranée centrale	Méditerranée occidentale /Atlantique	UK / IRL	Rangée Nord	Scandinave/Baltique
Méditerranée orientale	1,51	6,50	1,98	0,68	0,64	0,24
Méditerranée centrale	8,39	6,12	6,43	0,25	2,68	1,19
Méditerranée occidentale /Atlantique	1,25	4,79	6,56	2,67	2,35	0,83
UK / IRL	0,16	0,07	3,90	3,23	1,10	1,36
Rangée Nord	0,51	4,54	1,80	1,54	4,34	2,59
Scandinave/Baltique	0,37	0,84	3,09	5,04	5,35	2,49

Pays et régions couverts: Méditerranée orientale: Grèce, États membres de l'UE riverains de la mer Noire, Slovénie; Méditerranée centrale: Italie, Malte, côte méditerranéenne de la France; Méditerranée occidentale/Atlantique: Espagne, Portugal, côte atlantique de la France; UK/IRL; Rangée Nord: Hambourg – Le Havre; Scandinavie/Baltique.

7.2. Incidences environnementales

Tous les paquets de mesures contribuent à limiter les incidences environnementales globales du transport. Le résultat général est présenté dans le tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5: incidences des paquets de mesures sur les économies annuelles en termes de coûts externes (PwC, 2013)

	Économies en termes de coûts externes (en millions EUR/an)
Paquet de mesures 1	23
Paquet de mesures 2	34
Paquet de mesures 2a	69
Paquet de mesures 3	76

7.3. Incidences sociales

Tous les paquets de mesures donneront lieu à un climat plus propice aux entreprises, ce qui permettra d'engendrer plus d'activités et de créer des emplois. Étant donné que les mesures ayant des répercussions sur les régimes organisant le travail ont été écartées, la proposition ne devrait avoir aucune incidence particulière sur les salaires, les relations de travail et les conditions de travail.

Tableau 6: résumé des incidences économiques, environnementales et sociales cumulées

Incidences par rapport au scénario de référence	Paquet de mesures 1	Paquet de mesures 2	Paquet de mesures 2a	Paquet de mesures 3
Efficiences	+	++	+++	+++
Investissements	+	+	++	++
Charge administrative	+	++	+++	+
PME	++	++	++	++
Incidence sur les transports	+	+	++	++
Incidences environnementales	+	+	++	++
Incidences sociales	+	++	++	++

Le «+» correspond à une corrélation positive: par exemple, pour ce qui est de la charge administrative, plus il y a de «+», moins la charge est lourde; pour ce qui est des incidences environnementales, plus il y a de «+», meilleure est la prise en compte des considérations environnementales.

8. COMPARAISON DES OPTIONS

8.1. Efficacité

Tous les paquets de mesures seraient efficaces, bien que leurs résultats ne suivraient pas le même calendrier et ne présenteraient pas le même degré de fiabilité.

8.2. Efficience

En ce qui concerne les gains d'efficience annuels nets, le paquet de mesures 3 donne les meilleurs résultats mais est suivi de très près par le paquet de mesures 2a, pour lequel les coûts administratifs sont beaucoup moins élevés que pour le paquet de mesures 3 et sont proches de zéro pour les entreprises. Les paquets de mesures 1 et 2 donnent des résultats bien plus médiocres que les paquets de mesures 2a et 3.

8.3. Cohérence

Tous les paquets de mesures sont conformes à l'engagement de réaliser le marché intérieur des transports et sont cohérents avec les objectifs politiques de l'UE contenus dans l'acte pour le marché unique, dans le Livre blanc sur les transports et dans la stratégie Europe 2020 en faveur de la croissance. Les paquets de mesures 2 et 2a et, dans une plus large mesure, le paquet de mesures 3 font apparaître d'importantes corrélations négatives entre les incidences économiques et sociales.

8.4. Synthèse de la comparaison des paquets de mesures

Tableau 7: efficacité, efficience et cohérence des paquets de mesures

	Paquet de mesures 1	Paquet de mesures 2	Paquet de mesures 2a	Paquet de mesures 3
Efficacité	+	++	+++	+++

001 Clarifier et faciliter l'accès au marché des services portuaires	+	++	+++	+++
002 Prévenir les abus de marché par les prestataires de services portuaires jouissant de droits exclusifs ou spéciaux	+	++	++	++
003 Améliorer les mécanismes de coordination dans les ports	++	+	+	++
004 Garantir un cadre plus transparent pour les relations financières entre les pouvoirs publics, les autorités portuaires et les prestataires de services portuaires	+	++	++	+++
005 Veiller à ce que les redevances d'infrastructure portuaire soient fixées de manière autonome, permettant ainsi l'internalisation des coûts externes	+	++	+++	++
Efficienc	+	+	+++	+++
Cohérence	Corrélation négatives mineures	Corrélation négatives limitées, sauf pour la manutention des marchandises (Corrélation négatives importantes)	Corrélation négatives limitées, sauf pour la manutention des marchandises (Corrélation négatives importantes)	Corrélation négatives importantes

Le «+» correspond à l'intensité d'une corrélation positive. Aucune corrélation négative ou neutre n'a été recensée.

9. OPTION PRIVILEGIEE

Sur la base de l'analyse d'impact, le paquet de mesure 2a est privilégié. Selon les estimations, il permettra d'économiser environ 1 milliard d'euros par an en termes de coûts portuaires et entraînera un accroissement du transport maritime à courte distance équivalant à environ 13,3 milliards de tonnes-kilomètres (soit une augmentation allant jusqu'à 6,5 % sur un certain nombre de liaisons). Il en résultera une hausse des activités portuaires, qui permettra de créer des emplois directs et indirects dans ce secteur.

La présente analyse d'impact préconise toutefois la prudence en ce qui concerne l'accès au marché de la manutention des marchandises, en raison de trois éléments:

- il existe une corrélation négative importante par rapport aux questions sociales;
- les services de manutention des marchandises sont déjà exposés à une pression concurrentielle dans certains ports;
- la plupart des services de manutention des marchandises font l'objet d'un contrat de concession couvert par la future directive en la matière.

Par conséquent, en ce qui concerne la clarification et la facilitation de l'accès au marché des services de manutention des marchandises, l'approche présentée dans le paquet de mesures 1 pourrait être tout aussi appropriée.

Si cette variante du paquet de mesures 2a¹ était choisie, l'intensité des incidences initialement estimées pour le paquet de mesures 2a serait légèrement plus faible mais sa tendance globale se maintiendrait; les économies en termes de coûts portuaires seraient toujours de l'ordre de 10 milliards d'euros jusqu'en 2030. Les incidences quantifiées sont présentées en détail dans le tableau 8.

Tableau 8: comparaison entre le paquet de mesures 2a et sa variante (à l'exclusion des mesures d'accès au marché pour la manutention des marchandises) (PwC, 2013)

	Paquet de mesures 2a	de Variante du paquet de mesures 2a
Variation (en %) des coûts portuaires totaux	-6,8	-4
Économies annuelles en termes de coûts portuaires totaux (en millions d'euros)	1071,37	635
Accroissement du transport maritime à courte distance (en %)	1,63	0,97
Tonnes/km (en milliards) supplémentaires dans les ports de l'UE	13,311	7,205
Coûts administratifs (récurrents — secteur public) (en millions d'euros)	2,3	2,1
Coûts administratifs (récurrents — entreprises) (en millions d'euros)	2,2	1,7
Économies annuelles en termes de coûts externes (en millions d'euros)	69	46

Le même raisonnement pouvant être appliqué aux services passagers, une approche similaire pourrait être envisagée. Il n'a toutefois pas été possible de procéder à un calcul d'impact distinct, faute de données disponibles.

10. SUIVI ET EVALUATION

La Commission assurera le suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité de la présente initiative au moyen d'un ensemble d'indicateurs clés. Les données seront collectées à l'aide d'une méthode mise au point dans le cadre du projet PPRISM² et d'un projet de RDT lancé par la Commission dans le cadre du 7^e PC afin de fournir des données sur une base continue.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la proposition législative, la Commission évaluera si les objectifs de l'initiative ont été atteints. Cette évaluation se fondera en partie sur les indicateurs clés de progression mentionnés précédemment.

¹ «Variante du paquet de mesures 2a» = le paquet de mesures 2a à une différence près: une communication explicative de la Commission sur la façon dont les règles en vigueur s'appliquent aux services de manutention des marchandises, au lieu d'une proposition de nouvelles dispositions législatives en la matière.

² <http://pprism.espo.be>