

Avis du Comité des régions sur le «Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes»

(1999/C 93/04)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le Livre vert de la Commission européenne relatif aux «Ports et aux infrastructures maritimes» (COM(97) 678 final);

vu la décision de la Commission en date du 15 décembre 1997 de consulter le Comité des régions, conformément à l'article 198 C, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 15 juillet 1998 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 3 «Réseaux transeuropéens, transport, société de l'information»;

vu le projet d'avis adopté par la commission 3 le 27 novembre 1998 (CdR 331/98 rév.) (rapporteur: M. Laan);

considérant ses avis antérieurs suivants:

— «Vers une nouvelle stratégie maritime» (CdR 137/97 fin) ⁽¹⁾

— «La dimension paneuropéenne de la politique des transports» (CdR 253/97 fin) ⁽²⁾

— «L'aménagement du territoire en Europe» (CdR 340/96 fin) ⁽³⁾

— «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1692/96/CE en ce qui concerne les ports maritimes, les ports de navigation intérieure et les terminaux intermodaux, ainsi que le projet n° 8 à l'annexe III» (COM(97) 681 final — 97/0358 COD) (CdR 101/98) ⁽⁴⁾;

considérant les travaux préparatoires du groupe de travail (constitué de M^{me} Scott et MM. Bree, Cummins, Ervelä, Guståv, Jensen, Laan — président —, Lamberti, Niederbremer, Pella, Pericu, Sauwens, Suykerbuyk et Walsh);

considérant les discussions lors de la conférence «Les perspectives d'avenir des ports maritimes européens» des 7 et 8 mai 1998 organisée par la Commission européenne à Barcelone et le débat lors du séminaire organisé par le Comité des régions sur le thème «Les ports et les infrastructures maritimes en Europe: l'approche du Comité des régions», le 26 novembre 1998 à Dublin,

a adopté à l'unanimité, lors de sa 27^e session plénière des 13 et 14 janvier 1999 (séance du 14 janvier) l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité des régions se réjouit de la publication du Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, par lequel la Commission européenne démontre le grand intérêt que revêt ce maillon de la chaîne de transports qui, jusqu'à présent, n'a pas reçu suffisamment d'attention dans le débat relatif à une politique européenne des transports ainsi qu'aux Réseaux transeuropéens. La discussion suscitée entre les institutions européennes, les autorités portuaires, les exploitants d'entreprises portuaires et maritimes ainsi que les syndi-

cats et d'autres organisations représentant les intérêts sociaux dans ce secteur est dès lors accueillie très favorablement.

1.2. Le Comité des régions estime que les ports maritimes de l'Union européenne doivent contribuer au développement durable de la communauté, tant du point de vue environnemental que du point de vue économique. Les ports maritimes de l'Union européenne sont autant de postes-frontières de l'Union, avec tous les enjeux sanitaires, sécuritaires et économiques qui en découlent. Les ports maritimes européens font partie intégrante de l'Union et dès lors, la législation européenne y est intégralement d'application.

1.3. Le Comité des régions adhère par conséquent à la vision selon laquelle les ports maritimes sont d'une importance vitale pour la compétitivité de l'Europe et sont également des pôles importants de développement

⁽¹⁾ JO C 379 du 15.12.1997, p. 60.

⁽²⁾ JO C 64 du 27.2.1998, p. 67.

⁽³⁾ JO C 116 du 14.4.1997, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 373 du 2.12.1997, p. 20.

régional, économique et social. Ils constituent non seulement un élément de la chaîne de transport mais également une entité économique en soi. Ils traitent 90 % des échanges de l'Union avec les pays tiers et environ 30 % du trafic intracommunautaire et accueillent en outre plus de 200 millions de passagers. Par ailleurs, ils peuvent apporter une contribution importante aux économies locales et régionales ainsi qu'à l'emploi. Les mesures visant à accroître la compétitivité du commerce maritime doivent par conséquent être prioritaires. À cet effet, la compétitivité doit être renforcée au moyen d'un système de transports efficace au sein duquel les ports maritimes jouent un rôle central. Ceux-ci constituent des sites idéaux pour les activités industrielles, qui dépendent de l'approvisionnement massif en matières premières à faible valeur spécifique et du transport de produits semi-finis. Ainsi, les ports maritimes contribuent de façon considérable à la valeur ajoutée de l'Union européenne ainsi qu'à l'emploi, dans les régions côtières comme dans celles de l'intérieur du pays. De manière générale, les petits ports maritimes jouent, en interaction avec les grands ports maritimes, un rôle crucial dans l'économie européenne et dans l'avènement d'un développement durable. C'est d'autant plus vrai pour les petits ports maritimes situés dans les régions isolées de la Communauté.

1.4. Selon le Livre vert, l'influence croissante de la mondialisation, le marché unique européen et les conséquences de la société de l'information requièrent un renforcement de l'efficacité des ports et une amélioration des infrastructures portuaires et maritimes. Le Comité des régions pense — dans la mesure où la protection de la sécurité et de la santé des citoyens est assurée — que les forces du marché doivent en être le principal vecteur, afin de créer un système de transport efficace. La régulation dynamique des forces du marché permet à un système de transport de demeurer constamment en état de contribuer de façon optimale à l'économie de l'Union européenne et des régions côtières et intérieures. Des conditions équitables de libre concurrence peuvent être mises en place, d'une part, en prenant soin d'harmoniser la réglementation relative à des domaines tels que l'emploi, la sécurité au travail, les conditions de travail, la protection de l'environnement, la sécurité extérieure et le contrôle des frontières et, d'autre part, en faisant en sorte que les usagers des ports dans l'ensemble de l'Europe supportent de manière égale les coûts du complexe et des services portuaires.

1.5. L'optimisation du fonctionnement des ports maritimes au profit de l'Union européenne dans son ensemble ainsi que des régions côtières et intérieures exige de la part de l'Union européenne une politique réglementaire: un ensemble cohérent de règles applicables relatives à l'utilisation des infrastructures portuaires (à commencer par davantage de transparence en ce qui concerne les coûts et les profits de la gestion portuaire) ainsi qu'aux domaines mentionnés au paragraphe 1.4. Pour les mêmes raisons, et selon le principe de subsidiarité, une politique visant à créer des conditions de base pour les ports maritimes — c'est-à-dire créer des

équipements — doit rester du ressort des parties nationales concernées: les entreprises et les autorités locales, régionales et nationales. L'intervention européenne doit avant tout se limiter à un contrôle de l'égalité des conditions permettant une concurrence loyale (voir également l'annexe). La réglementation relative aux ports et aux infrastructures maritimes en Europe doit aussi être dirigée vers une répartition optimum des flux de trafic de voyageurs et de marchandises dans les régions côtières.

1.6. C'est pourquoi le Comité des régions accueille favorablement les nouvelles initiatives de la Commission, dans la mesure où elles contribuent à établir des «règles du jeu égales». Si le marché fonctionne de manière optimale, l'intégration des ports maritimes dans le réseau transeuropéen d'infrastructures multimodales s'en trouve renforcée. De cette manière, une politique portuaire européenne favorise un développement équilibré du réseau de transport européen.

2. Politique réglementaire

2.1. Dans le cadre de la politique législative, le Livre vert se limite pour l'essentiel à la réglementation relative à la navigation hauturière. Aucune attention au sens large n'est accordée à des domaines tels que la protection de l'environnement, la sécurité au travail, les conditions de travail, la sécurité extérieure et le contrôle aux frontières, alors que les différences existant entre les réglementations y afférentes ou leur application provoquent un déséquilibre dans la défense des droits fondamentaux du citoyen européen (la sécurité et la santé) et ont également une grande influence sur les relations de concurrence entre les administrateurs des ports et entre les entreprises portuaires. Il convient donc de chercher à harmoniser la réglementation en la matière dans l'ensemble de l'Europe.

Environnement

2.2. La pollution de l'environnement est de toute évidence un phénomène transnational. Les conséquences de la pollution sur la santé des gens et de l'environnement sont en principe identiques dans tous les pays. Une protection de l'environnement efficace requiert dès lors une approche transnationale, au moins communautaire, et qui implique aussi une collaboration avec des pays non-membres. Compte tenu du fait que des mesures de protection de l'environnement peuvent influencer considérablement les coûts de production, une approche communautaire favorise également le bon fonctionnement du marché.

2.3. Les émissions atmosphériques et les déversements via les rivières et les canaux d'évacuation constituent les sources principales de pollution du milieu marin. Les déversements par la navigation hauturière y contribuent également. Pour la navigation, le déversement de déchets par-dessus bord est une pratique séculaire — mais qui n'est néanmoins plus permise (Traité Marpol) — parfaitement intégrée dans la gestion industrielle et ne coûtant pas un franc. Les mesures destinées à combattre le déversement de déchets par les navires — à cet égard,

le Livre vert mentionne l'amélioration de la disponibilité et de la qualité des installations de collecte dans l'ensemble des ports de l'Union européenne — doivent tenir compte de ces éléments. À cet égard, le Comité des régions propose de répercuter les frais liés à la collecte des déchets des navires, conformément au principe du pollueur-payeur en vigueur dans la plupart des ports communautaires et des pays à vocation maritime non-membres de l'UE.

2.4. Selon le Comité des régions, les éventuelles initiatives européennes en matière de protection de l'environnement et concernant la navigation hauturière doivent se conformer aux accords internationaux non contraignants en la matière — conclus par exemple dans le cadre de l'OMI — et ne pas viser à une transposition de ces derniers en législation communautaire (voir l'avis «Vers une nouvelle stratégie maritime»). Dans le cadre de cette activité à caractère planétaire, des conditions supplémentaires ou plus strictes n'ont pas le résultat escompté. Le contrôle par l'État du port, au sujet duquel des accords sont intervenus dans le «Memorandum of understanding on port state control», est l'instrument tout indiqué pour faire respecter cette réglementation. La mise en œuvre rapide et le maintien uniforme de ce mémorandum dans l'ensemble de l'Union européenne favoriserait non seulement l'efficacité de cet instrument, mais également la libre concurrence entre les ports européens, dans des conditions égales.

2.5. Un flux de marchandises constant et abondant entre deux points est une condition nécessaire au développement du transport intermodal et du transport maritime à courte distance. En effet, ce n'est qu'ainsi que l'emploi de modes de transport à grande capacité de chargement (caboteurs, chalands à marchandises et trains) et à fréquence élevée (délais d'attente réduits) se justifie du point de vue économique pour le prestataire de services de transports et attire l'utilisateur de ces services. Les ports maritimes sont, par excellence, des lieux de convergence de flux de marchandises constants et abondants. En tant que nœuds de transport intermodal et de transport maritime à courte distance, ils peuvent donc apporter une contribution importante à un système de transport qui soit également légitime d'un point de vue environnemental (voir plus loin le paragraphe 3.11).

2.6. Le Comité des régions constate que le Livre vert n'accorde aucune attention aux aspects suivants de la protection de l'environnement dans les ports maritimes, pour lesquels il convient de conclure des accords au niveau européen:

- La qualité des boues de dragage et l'entreposage ou le traitement des boues polluées (voir aussi le paragraphe 3.6).
- L'approche relative à l'utilisation de peinture antisalissures sur les bateaux (contenant du tributylétain antifouling), au sujet de laquelle des accords ont été conclus ou sont sur le point de l'être dans le cadre de l'OMI.

- L'usage de gaz désinfectants (bromure de méthyle/phosphine) pour lutter contre la vermine dans certains types de chargements.

- La manipulation de substances dangereuses dans les entreprises de stockage et de transbordement (compétence professionnelle).

- La lutte contre les nuisances sonores, olfactives et matérielles.

- Systèmes de contrôle pour la gestion des déversements en provenance des navires.

2.7. Le Comité des régions reconnaît que les autorités régionales et locales peuvent également favoriser de façon importante une gestion respectueuse de l'environnement dans les ports maritimes. Ces derniers sont le plus souvent situés à l'embouchure de rivières ou de canaux de déversement. À l'endroit où l'eau douce s'écoule dans l'eau de mer salée et où le courant est arrêté, des particules flottantes solides se déposent dans l'eau, de même que l'éventuelle pollution accumulée en amont. Les ports maritimes doivent être dragués périodiquement afin de maintenir la profondeur. Les boues ainsi draguées sont souvent tellement polluées que les répandre dans l'environnement (déversement en mer) n'est pas conseillé. Il s'est avéré qu'une part considérable de la pollution du fond des ports est charriée par les rivières ou les eaux usées. Par conséquent, pour ces raisons également, le Comité invite la Commission européenne à prendre des mesures visant à protéger les eaux de surface de l'Union.

Conditions de travail et sécurité au travail

2.8. Le Traité stipule que les résidents des États membres doivent pouvoir accepter un emploi partout dans l'UE. Si la qualité de l'environnement est importante pour la santé de tous les citoyens européens, la qualité des conditions de travail l'est également pour la sécurité et la santé de tous les travailleurs. Aussi, la convergence des réglementations nationales en matière de conditions de travail et de sécurité au travail est-elle souhaitable.

2.9. La directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail vise à harmoniser la réglementation relative aux conditions de travail et à la sécurité au travail dans l'ensemble de l'Union européenne, et donc également dans les ports maritimes. La directive 90/269/CEE du Conseil, du 29 mai 1990, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à la manutention manuelle de charges comportant des risques, notamment dorso-lombaires, pour les travailleurs (quatrième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) en est un exemple.

2.10. Le Comité des régions constate qu'aujourd'hui, les conséquences, pour les ports maritimes, de la réglementation en vigueur ne sont pas mises en lumière dans le Livre vert. En outre, dans cette optique, aucune attention n'est accordée, notamment, à la sécurité lors de l'arrimage et du désarrimage des conteneurs, lors du travail sur le toit de ces derniers et lors de l'utilisation de certains verrous rotatifs, qui permettent d'éviter le travail sur les toits des conteneurs ainsi que les risques de chute qui y sont liés (voir aussi le projet de directive concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs d'équipements de travail mis à disposition pour des travaux temporaires en hauteur⁽¹⁾ ainsi que le traité 152 de l'OIT). Aux États-Unis, à partir de la mi-1999, le travail sur les toits des conteneurs sera interdit, ce qui contraindra les sociétés d'armateurs à équiper leurs navires de verrous rotatifs, qui se prêtent aux manipulations sur les quais.

Contrôle frontalier

2.11. Les ports maritimes européens constituent autant de postes-frontières de l'Union. La résistance de cette chaîne — en l'occurrence la chaîne des postes-frontières — dépend bien évidemment de la solidité du maillon le plus faible. Un maillon beaucoup plus solide que les autres ne renforce pas l'ensemble de la chaîne. Compte tenu des intérêts sanitaires, sécuritaires, fiscaux et économiques en cause, le Comité des régions estime que des procédures de contrôle communautaires raisonnablement efficaces et réalisables s'imposent. Voici quelques exemples de contrôle frontalier:

- Contrôle vétérinaire (produits animaux);
- Contrôle phytosanitaire (produits végétaux);
- Contrôle de l'acquiescement des taxes (TVA, accises);
- Contrôle des importations illégales (drogues et armes).

Réglementation européenne

2.12. Pour l'efficacité de la politique et l'harmonie des conditions de concurrence, une réglementation européenne peut s'avérer nécessaire, notamment en matière de protection de l'environnement, de conditions de travail, de la sécurité au travail et de contrôle frontalier. Cependant, l'application uniforme de cette réglementation dans la pratique n'est pas garantie, en particulier lorsque celle-ci prend la forme d'une directive. Le Comité des régions plaide donc en faveur de:

- directives claires accompagnées d'une explication limpide favorisant une interprétation semblable, afin que la transposition des directives européennes en réglementation nationale comporte le moins de variations possible;

⁽¹⁾ Doc. n° 202/3/97 projet de proposition de directive concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs d'équipements de travail mis à disposition pour des travaux temporaires en hauteur.

- délais d'introduction les plus courts possibles permettant une mise en œuvre la plus synchrone possible, de manière à réduire au maximum les éventuelles différences entre les réglementations nationales au moment de la mise en vigueur des directives européennes;

- la convergence dans le degré de maintien par les autorités nationales.

2.13. Afin d'appuyer la convergence susvisée, le Comité recommande de mettre sur pied un programme d'échanges de fonctionnaires chargés de faire respecter la réglementation dans le domaine de la protection de l'environnement, des conditions de travail et de la sécurité au travail. En vue d'uniformiser l'application de la réglementation européenne relative aux contrôles vétérinaires, un échange de fonctionnaires impliqués dans ce domaine se pratique déjà.

3. Une politique visant à créer de meilleures conditions

Le complexe portuaire

3.1. Les ports maritimes européens se caractérisent par un certain nombre de similitudes et de différences qui sont déterminantes pour la politique à mener. Un port maritime doit être considéré comme un complexe de bassins portuaires, de quais et de terrains industriels situé au centre d'un réseau d'infrastructures publiques composé d'une voie d'accès par mer et d'une infrastructure reliant le port à son arrière-pays (voies de navigation fluviale, chemins de fer, autoroutes)⁽²⁾. Des infrastructures non publiques peuvent également faire partie de ce réseau (pipe-lines, lignes à haute tension). Ce complexe est construit, aménagé et équipé pour permettre aux passagers et aux marchandises (après stockage ou non) de changer de mode de transport de manière efficace et en toute sécurité. En outre, le complexe est construit, aménagé et équipé de manière à ce que les marchandises transportées puissent y subir un traitement industriel avant de quitter le port sous une autre forme. Ces activités de base occasionnent de nombreuses autres activités connexes au sein du complexe (pilotage, conduite du trafic hauturier depuis la rive, services de remorquage, amarrage et appareillage, entretien et approvisionnement des bateaux, arbitrage entre les utilisateurs et les prestataires de services de transport, commerce, financement et assurances). La gestion d'un port maritime doit par conséquent être considérée comme celle d'un site industriel complexe rendu accessible à la navigation hauturière. Les principaux frais de gestion découlent de l'acquisition et de la viabilisation du terrain, de la construction des bassins et des quais,

⁽²⁾ Les conditions climatiques influencent les possibilités d'utilisation de cette infrastructure. Ainsi, les ports situés dans les eaux territoriales du Nord sont notamment confrontés au phénomène de l'embâcle hivernale. Leur infrastructure portuaire comprend donc des brise-glace. Les frais qui en découlent sont comparables aux frais liés aux dragages d'entretien dans d'autres ports (voir aussi point 3.7).

de l'entretien ainsi que de l'administration. Les droits de port et les revenus issus de la location des terrains constituent les rentrées principales pour la gestion portuaire.

3.2. Dans la pratique, il existe cependant de nombreuses variantes du concept de port maritime. On trouve tout d'abord un nombre réduit de grands ports de mer, qui se distinguent notamment par l'importance de leur trafic marchand et leur vaste arrière-pays et qui sont exposés de ce fait à la concurrence internationale.

Ils voisinent avec de nombreux ports marchands, qui remplissent essentiellement une fonction économique et sociale indispensable au plan régional ou local, dans le domaine du transport de passagers, de la pêche ou du tourisme et de la navigation de plaisance, en plus du rôle, nullement insignifiant en termes de volume, qu'ils jouent également dans le traitement des courants de marchandises (transport maritime à courte distance). À ce sujet, on notera encore qu'un certain nombre de ports implantés en amont de voies d'eau font également office de ports de mer, car ils reçoivent aussi des navires de mer et assurent la transformation de produits d'outre-mer. Dans le développement de sa politique, l'UE devrait dûment tenir compte du potentiel et des besoins des ports marchands.

3.3. Cette diversité se retrouve également dans la manière dont s'effectue la gestion des ports. Le Comité des régions estime que la transparence constitue la condition première à respecter pour fonder la politique qui devra être menée en la matière, étant donné que l'on peut recenser les disparités suivantes:

- 1) Un certain nombre de ports maritimes au sein de la Communauté européenne sont exploités par des entreprises. Les autres sont gérés par les pouvoirs publics (communes, États fédérés, partenariat entre autorités).
- 2) La gestion et la comptabilité d'un certain nombre de ports maritimes gérés par les pouvoirs publics s'effectuent indépendamment des autres services publics. Dans les autres cas, la gestion et la comptabilité des ports maritimes sont incorporées dans l'administration générale de ces autorités.
- 3) Un certain nombre de gestionnaires portuaires reçoit des autorités nationales concernées des subventions (dans certains cas jusqu'à 100 %) destinées à la construction de bassins, de quais et de terrains, qui ne font pas l'objet d'un remboursement. D'autres gestionnaires doivent assumer entièrement ces frais ainsi que les risques qui y sont liés.
- 4) Plusieurs des ports gérés par les pouvoirs publics doivent leur verser une partie des surplus d'exploitation. Les pertes d'exploitation subies par certains autres gestionnaires de ports sont comblées grâce aux deniers publics.
- 5) Un certain nombre de gestionnaires de ports offrent davantage qu'un simple complexe de bassins, de quais et de terrains (notamment: équipement portuaire, services de remorquage). Certains gestionnaires de ports ont des intérêts considérables (jusqu'à 100 %)

dans la principale entreprise de transbordement locale. Dans d'autres ports, le transbordement (ainsi que la responsabilité de l'infrastructure) reste le domaine exclusif des entreprises privées.

- 6) La manière de mettre à disposition des bassins, les quais et les terrains varie également. Dans un certain nombre de ports, la construction des quais et la viabilisation des terrains s'effectuent en accord avec celui qui utilise ou projette d'utiliser le terrain en question. Le prix de la construction des quais et de la viabilisation des terrains est porté en compte par le gestionnaire du port dans le prix que l'utilisateur payera pour le terrain. Dans d'autres cas, la construction des quais et la viabilisation des terrains sont réalisées à l'initiative du gestionnaire du port qui souhaite attirer un certain type d'activité. Les installations portuaires ainsi créées sont attribuées à l'utilisateur final au moyen d'une adjudication publique.

3.4. L'activité des entreprises détermine l'évolution du flux de marchandises. La situation géographique du marché et du lieu d'origine des matières premières, de même que les possibilités de transport sont déterminantes pour le choix du site d'implantation. Ce sont par conséquent les gestionnaires de port et les autorités directement concernées qui sont les plus à même de suivre les évolutions du marché. C'est la raison pour laquelle le Comité des régions estime que la politique visant à créer de meilleures conditions pour les ports maritimes — c'est-à-dire créer des équipements — doit demeurer entre les mains des acteurs nationaux, à savoir les entreprises ainsi que les pouvoirs publics locaux, régionaux et nationaux. Le principe de subsidiarité est de toute évidence applicable dans le cadre de la politique visant à créer de meilleures conditions.

Le fonctionnement du marché comme instrument régulateur structurel

3.5. Le Comité des régions a la conviction que l'émergence d'un système de transport efficace passe par la libre concurrence dans des conditions égales. La régulation dynamique par le champ de forces du libre marché permet à un système de transport de demeurer constamment en état de contribuer de façon optimale à l'économie de l'Union européenne et des régions côtières et intérieures. Des conditions égales de libre concurrence peuvent être mises en place, d'une part, en prenant soin d'harmoniser la réglementation relative à des domaines tels que la protection de l'environnement, la sécurité au travail, les conditions de travail, la sécurité extérieure et le contrôle frontalier (la politique réglementaire, dont il a déjà été question) et, d'autre part, en faisant en sorte que les usagers des ports dans l'ensemble de l'Europe supportent de manière égale les coûts des bassins, des quais et des terrains. Bien qu'il réalise qu'il ne s'agit pas là d'une tâche aisée, étant donné les variations existant dans la gestion portuaire, le Comité des régions considère que la répercussion équitable des coûts sur les utilisateurs est une condition sine qua non pour que le marché joue un rôle d'instrument régulateur à l'égard de l'offre d'infrastructures portuaires au sein de l'Union européenne. Si l'imputation des coûts constitue une opération

complexe, c'est aussi parce que les coûts internes et externes sont traités de manière disparate à l'intérieur du système de circulation et de transport pris dans son ensemble. Ainsi, un port qui suit une ligne exemplaire mais coûteuse en matière environnementale devrait s'en trouver doté d'un avantage concurrentiel si les coûts étaient totalement répercutés. Il conviendrait de prendre en compte les résultats du débat sur les règles relatives aux aides d'État destinées aux infrastructures.

3.6. Le Comité des régions n'est toutefois pas partisan d'un «cadre de fixation des prix» rigide, tel que le Livre vert le laisse entrevoir. Le Comité préfère que la Commission européenne cherche à définir des lignes directrices, sur la base de l'article 92 du Traité CE. Il serait souhaitable que celles-ci indiquent clairement ce qui est permis et ce qui ne l'est pas, en ce qui concerne notamment l'éventuelle répercussion des coûts de l'infrastructure portuaire (bassins, quais et terrains) ⁽¹⁾.

3.7. Outre les aspects évoqués ci-dessus, il faut également intégrer à la gestion portuaire des éléments tels que le stockage ou le traitement des boues de dragage polluées ainsi que l'ensemble des coûts de l'appareil administratif. Dans ces domaines, des différences importantes sont observées à l'heure actuelle, qui ont des conséquences importantes sur les positions concurrentielles. La politique menée doit s'attacher à l'élimination de ces différences et, partant, à l'harmonisation. Les aspects visés ici devraient relever totalement de la responsabilité du gestionnaire portuaire.

— Les ports maritimes doivent avoir une certaine profondeur, qu'il y a lieu de maintenir. Pour des raisons de protection de l'environnement, il convient d'évaluer si le produit du dragage peut être répandu dans l'environnement sans dommages (par exemple en le déversant en mer) ou réutilisé (notamment en l'utilisant pour remblayer les terrains industriels). Si le déversement libre ou la réutilisation s'avèrent impossibles, des mesures appropriées doivent être prises (par exemple le stockage ou le nettoyage des matières polluées). Les coûts qui y sont liés sont considérables et peuvent avoir des conséquences importantes sur la position concurrentielle des ports si, comme c'est le cas actuellement, ils sont à la charge de l'exploitation portuaire dans certains cas et ne le sont pas dans d'autres. Le Comité des régions plaide donc en faveur de l'élaboration de règles univoques relatives à l'examen des boues de dragage, au déversement des boues de dragage en eau douce et en mer, au stockage et au traitement des boues polluées ainsi qu'à l'imputation des coûts. Dans

cette optique, le Comité renvoie à la directive «Enfouissement des déchets» (23 mars 1998).

— Les coûts de l'appareil administratif figurent également parmi les coûts liés à l'exploitation portuaire qu'il y a lieu de répercuter de façon équitable sur les utilisateurs des ports. En font partie les frais liés aux pensions, qui constituent une part non négligeable de l'ensemble des frais de personnel. Dans un certain nombre de cas, ces coûts sont effectivement imputés à la gestion portuaire. Dans d'autres cas, d'autres fonds publics garantissent le paiement des pensions. Le Comité des régions suggère que ces matières soient examinées dans le cadre de l'harmonisation sociale.

— À l'heure actuelle, de nombreux ports de l'Union européenne ne disposent pas d'installations destinées à recevoir les déchets pétroliers en provenance des navires. Il est important que l'on s'emploie à construire des stations de réception de tels déchets dans les ports en question. Il convient d'affecter d'un haut degré de priorité le problème du financement de ces installations. Il importe donc beaucoup d'établir une coopération avec les pays concernés pour mettre en place une législation uniforme en matière de systèmes de contrôle pour la gestion des déversements en provenance des navires. Il convient d'adopter pour tous les ports de l'Union européenne une démarche de «bonne pratique» vis-à-vis de l'environnement et de la sécurité.

3.8. L'objectif de libre concurrence dans des conditions égales vaut bien entendu également pour la prestation de services dans les ports maritimes. Ces services comprennent notamment le pilotage, la conduite du trafic hauturier, le remorquage, l'amarrage et le démarrage ainsi que les services d'aconage (déchargement, chargement et stockage dans l'attente d'un nouveau transport). Les services portuaires sont fournis aussi bien par les pouvoirs publics que par des entreprises privées. En ce qui concerne les services fournis par les pouvoirs publics, il y a lieu d'harmoniser la couverture des coûts dans l'ensemble de l'Europe en vue de leur imputation aux usagers, comme c'est le cas pour l'exploitation de l'infrastructure portuaire. Dans le cas où les services sont fournis par des entreprises privées, l'objectif évoqué ci-dessus peut être considéré comme garanti, étant donné la réglementation européenne relative à la concurrence économique.

3.9. Pour ce qui est de l'emploi au service du secteur de l'aconage, le Comité attire l'attention sur les éléments qui suivent. Dans un certain nombre de ports maritimes, le personnel opérationnel titulaire dépend des entreprises d'aconage elles-mêmes. Dans d'autres ports, le personnel opérationnel (ou une partie de celui-ci) est emprunté en fonction des besoins par les entreprises d'aconage à une organisation responsable de l'emploi dans ce port, laquelle a ou n'a pas de personnalité juridique. De l'avis du Comité, le critère d'équité de la couverture des coûts doit bien entendu également valoir pour les coûts salariaux en cas de marche à vide des organisations en question.

3.10. Le Comité des régions fait remarquer que le Livre vert insiste fortement sur l'amélioration de

⁽¹⁾ À cet effet, une possibilité serait par exemple de décider (éventuellement uniquement pour les ports à partir d'une taille déterminée) que l'entièreté des revenus tirés de la mise en vente des bassins, des quais et des terrains (droits de port et revenus tirés de la répartition des terrains) doit au moins être égale à un pourcentage déterminé des frais y afférents (acquisition des terrains, viabilisation, construction du port et des quais, entretien, administration).

l'efficacité des ports maritimes et des activités qui s'y exercent. D'après lui, l'efficacité interne relève avant tout des gestionnaires des ports et des entreprises portuaires elles-mêmes. Lorsque le marché fonctionne correctement, ce pour quoi le Comité plaide avec insistance, l'inefficacité est combattue. Toutefois, la Commission européenne peut favoriser un fonctionnement efficace du système de transport portuaire européen en créant des «règles du jeu équitables».

La politique régionale comme instrument de correction occasionnel ou temporaire

3.11. Le Comité des régions plaide en faveur d'une politique économique régionale jouant un rôle d'instrument de correction occasionnel ou temporaire de l'instrument régulateur structurel du marché. Dans une telle situation, la politique régionale conservera toute son importance. L'objectif est de permettre aux ports de jouer un rôle actif dans l'interface entre l'Europe et le reste du monde et de faire en sorte que les ports de mer des régions périphériques soient en mesure de contribuer au désenclavement et au développement de celles-ci, favorisant ainsi le fonctionnement optimal du marché communautaire. Le Comité reconnaît donc que si l'injection de moyens issus des Fonds structurels européens et du Fonds de cohésion au profit de l'infrastructure portuaire perturbe en principe les relations de concurrence entre les ports maritimes (politique privilégiant certains ports), ces distorsions peuvent être justifiées en raison de la situation qui prévaut dans certaines parties de l'UE. Il en va de même pour l'apport de ressources européennes en faveur des nœuds de transports intermodaux situés dans des ports maritimes. Les transports intermodaux et les transports maritimes à courte distance peuvent cependant contribuer à réduire la problématique de congestion dans le processus de création d'un système de transport durable d'un point de vue environnemental. Dans le but de stimuler le transport intermodal et le transport maritime à courte distance grâce aux ressources européennes, des mesures générales ciblées sur les transporteurs sont préférables à un soutien spécifique destiné aux nœuds d'échanges.

3.12. Le Comité des régions insiste sur l'importance du transport par mer pour limiter la pollution de l'environnement. Dans cette optique, la promotion du transport maritime, notamment au sein des flux de transport intracommunautaires, doit figurer au premier rang des priorités. Comme il apparaît dans l'avis sur «L'aménagement du territoire en Europe», cela suppose d'«intensifier les transports maritimes entre les grands ports et les ports moyens par le développement du cabotage, de la fréquence des courts trajets et la réalisation de liaisons à vitesse rapide». La Communauté a tout intérêt à établir de bonnes liaisons entre les régions périphériques et les zones côtières d'une part, et les marchés centraux d'autre part. Ce sont les petits ports situés dans les zones côtières et régions périphériques qui assurent ces liaisons en combinaison avec un type de navigation très développé: le cabotage. Il convient de prendre des mesures qui favorisent le transport maritime et qui dès lors préservent la mobilité future en Europe.

Les petits ports contribuent souvent à une mobilité durable et au développement des zones côtières, tout en limitant les effets nuisibles des transports. Le développement du cabotage nécessite surtout un réseau de petits ports.

3.13. Le Comité des régions souligne que les ports font partie de la politique européenne des transports et qu'ils constituent un maillon du transport combiné. Dans le cadre du développement de Réseaux transeuropéens (RTE), il convient de tenir également compte des régions périphériques. De plus, les réseaux doivent s'étendre aux pays en dehors de l'UE. Il importe que les RTE ne se contentent pas de relier entre eux divers modes de transport et réseaux nationaux, mais qu'ils traversent aussi les frontières extérieures de l'UE. De l'avis du Comité des régions, l'utilisation de ressources destinées aux Réseaux transeuropéens (RTE) doit se limiter à ce qu'on appelle les «missing links» (chaînon manquants) entre les ports et dans les moyens de communication de l'arrière-pays. Le contrôle des distorsions de concurrence est essentiel.

4. Conclusions

4.1. Les droits fondamentaux du citoyen européen — la santé et la sécurité — doivent être garantis de façon similaire dans l'ensemble de l'Union, de même que dans les ports maritimes. Les ports maritimes de l'Union européenne doivent contribuer au développement durable de la Communauté, tant du point de vue environnemental que du point de vue économique. Les ports maritimes de l'Union européenne sont autant de postes-frontières de l'Union, avec tous les intérêts sanitaires, sécuritaires et économiques qui en découlent. Les ports maritimes européens font partie intégrante de l'Union et dès lors, la législation européenne y est intégralement d'application.

4.2. Les différences existant entre les réglementations relatives à la protection de l'environnement, à la sécurité au travail, aux conditions de travail, à la sécurité extérieure et au contrôle frontalier ou leur application provoquent un déséquilibre dans la défense des droits fondamentaux du citoyen européen et ont également une grande influence sur les relations de concurrence entre les administrateurs des ports et entre les entreprises portuaires. Il convient donc de chercher à harmoniser la réglementation en la matière dans l'ensemble de l'Europe.

4.3. Ce sont les entreprises qui déterminent l'évolution du flux de marchandises. L'émergence d'un système de transport efficace passe par la libre concurrence dans des conditions égales. La régulation dynamique par le champ de forces du libre marché permet à un système de transport de contribuer de façon optimale à un rapport qualité/prix compétitif pour les produits présents sur le marché européen et les produits européens disponibles sur le marché mondial. L'action du marché constitue l'instrument indiqué pour la régulation structurelle de la capacité et de la qualité du secteur portuaire.

4.4. Des conditions égales de libre concurrence peuvent être mises en place, d'une part, en prenant soin d'harmoniser la réglementation relative à des domaines tels que la protection de l'environnement, la sécurité au travail, les conditions de travail, la sécurité extérieure et le contrôle frontalier et, d'autre part, en faisant en sorte que les usagers des ports dans l'ensemble de l'Europe supportent de manière égale les coûts du complexe et des services portuaires. À cet égard, il convient de tenir compte des différences tant naturelles (géographiques et climatiques) qu'administratives ou organisationnelles.

4.5. L'optimisation du fonctionnement des ports maritimes exige de la part de l'Union européenne une politique essentiellement réglementaire: un ensemble cohérent de règles applicables relatives à l'utilisation des infrastructures portuaires (à commencer par davantage de transparence en ce qui concerne les coûts et les profits de la gestion portuaire) ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la sécurité au travail, aux conditions de travail, à la sécurité extérieure et au contrôle frontalier. Pour les mêmes raisons, une politique visant à créer de meilleures conditions pour les ports maritimes — c'est-à-dire créer des équipements — doit également rester du ressort des acteurs nationaux concernés, à savoir l'industrie et les autorités locales, régionales et

nationales. Le principe de subsidiarité est certainement applicable dans le cadre de la politique visant à créer de meilleures conditions.

4.6. Il y a lieu de considérer la politique régionale, la politique en matière de réseaux transeuropéens (RTE) et la politique visant à stimuler le transport intermodal et le transport maritime à courte distance comme des instruments de correction ou de stimulation du fonctionnement du marché en tant qu'instrument régulateur structurel, dont l'utilisation serait occasionnelle ou temporaire. En fin de compte, les projets bénéficiaires doivent se suffire à eux-mêmes. La politique régionale, la politique en matière de réseaux transeuropéens (RTE) et la politique visant à stimuler le transport intermodal et le transport maritime à courte distance peuvent perturber le fonctionnement du marché dans le secteur portuaire, qui est l'instrument régulateur structurel de la capacité et de la qualité du secteur. Une mise en œuvre prudente de cette politique s'impose. Il convient d'éviter que les distorsions de marché n'aboutissent à un système de transport qui ne soit pas optimal, nuisant ainsi aux intérêts tant écologiques qu'économiques de l'Union européenne. Dans le cadre des RTE, il convient de chercher à se raccorder aux infrastructures de pays extérieurs à l'UE.

Bruxelles, le 14 janvier 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

ANNEXE

à l'avis du Comité des régions

Politique							
Mesures réglementaires				Mesures visant à créer de meilleures conditions matérielles			
protection de l'environnement	sécurité au travail	contrôles aux frontières sur les:	financement et responsabilité pour:	politique régionale	réseaux trans-européens	transport intermodal et transport maritime à courte distance	gestion des ports
<ul style="list-style-type: none"> • Marpol • contrôle par l'État du port • dragage • désinfection des cargaisons • cargaisons dangereuses • bruit, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • manutention manuelle • amarrage et démarrage • travail sur le toit de conteneurs 	<ul style="list-style-type: none"> • produits animaux • produits végétaux • taxes • stupéfiants • armes 	<ul style="list-style-type: none"> • la transparence des dépenses et des revenus • les directives sur les aides d'État 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds de cohésion • Feder • Resider • Pesca • Renaval 	<ul style="list-style-type: none"> • chaînons manquants 	<ul style="list-style-type: none"> • aides aux sociétés de transport (et non aux terminaux) 	<ul style="list-style-type: none"> • fourniture de docks, de quais et de terrains • fourniture de services portuaires
mission structurelle (établissement de règles du jeu égales)				mission occasionnelle ou temporaire (correctrice)			mission structurelle des pouvoirs nationaux, régionaux et locaux, en collaboration avec des sociétés privées
Union européenne							
décideurs politiques							