

Avis du Comité économique et social européen sur «La politique portuaire commune au sein de l'UE»

(2007/C 168/12)

Le 6 juillet 2006, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «La politique portuaire commune au sein de l'UE».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 mars 2007 (rapporteur: M. SIMONS)

Lors de sa 435^e session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 26 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1 Conclusions

1.1 Le présent avis d'initiative met l'accent sur les aspects de la politique portuaire commune au sein de l'UE susceptibles de recueillir l'assentiment des acteurs concernés du secteur, ce qui explique pourquoi il est rédigé en étroite coopération avec diverses organisations les représentant ⁽¹⁾, qui ont été invitées à exprimer leurs points de vue à l'occasion de deux auditions publiques organisées le 20 novembre 2006 et le 20 février 2007.

1.2 Ces auditions ont confirmé que la politique portuaire européenne devrait aborder les domaines thématiques suivants:

- a) assurer un développement durable des capacités portuaires ainsi que des installations connexes;
- b) créer un cadre clair et transparent relatif au financement des investissements dans les ports;
- c) clarifier les procédures concernant l'accès au marché des services portuaires;
- d) éliminer les goulets d'étranglement opérationnels qui nuisent à l'efficacité des ports;
- e) veiller à ce que le travail se déroule dans des conditions et dans une situation favorables et sûres, et instaurer des relations de travail constructives dans les ports;
- f) promouvoir la compétitivité globale et une perception positive des ports.

⁽¹⁾ Les organisations suivantes ont été invitées à participer aux auditions: Organisation européenne des activités d'expédition, de transport, de logistique et de douane (CLECAT), Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA), Association communautaire des courtiers et agents maritimes (ECASBA), Conseil européen des chargeurs (ESC), Association des chambres européennes de commerce et d'industrie (Eurochambres), Association européenne des pilotes maritimes (EMPA), Association européenne de navigation de plaisance (EBA), Association européenne de propriétaires de remorqueurs (ETA), Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), Conseil international des dockers (IDC), Organisation européenne des ports maritimes communautaires (ESPO), Fédération européenne des ports intérieurs (EFIP), Fédération des exploitants de ports privés européens (FEPORT), Comité des capitaines de ports européens (EHMC), Fédération des associations européennes de stockage (FETSA), EUROGATE GmbH dco KgaA (Société en Commandite par Actions), KG, et Fédération des exploitants de ports privés allemands.

1.3 Ces thèmes correspondent dans l'ensemble à ceux présentés par la Commission européenne dans le cadre du processus consultatif qu'elle a mené sur une future politique portuaire commune au sein de l'UE. Cette consultation a été lancée à la suite du retrait de ses deux propositions de directives relatives à l'accès au marché des services portuaires ⁽²⁾, et ce processus devrait s'achever d'ici juin 2007.

1.4 Le débat sur la directive relative aux services portuaires a déjà fourni beaucoup d'informations sur certains thèmes tels que le financement des ports et les modalités d'accès au marché des services portuaires. Par conséquent, tous les progrès réalisés dans ces domaines devraient produire des résultats tangibles à court terme.

1.5 Les goulets d'étranglement de nature opérationnelle, notamment ceux liés aux procédures administratives et au transport dans l'arrière-pays, peuvent être traités dans le cadre des initiatives existantes telles que les programmes de modernisation des services douaniers, de libéralisation des chemins de fer et des voies navigables (NAIADES). Cette démarche s'inscrit également dans le contexte élargi de la révision du Livre blanc sur les transports ⁽³⁾ et de la communication de la Commission sur la logistique ⁽⁴⁾.

1.6 L'Union européenne peut favoriser un haut degré de fiabilité ainsi que des normes de sécurité élevées dans les ports européens en apportant un soutien (financier) adéquat aux programmes de formation et d'éducation et en mettant en œuvre la législation applicable en matière de sécurité.

1.7 Il importe au plus haut point de développer une bonne politique sociale dans les ports, en étroite collaboration avec les partenaires sociaux, qui en sont les premiers responsables. Les gouvernements nationaux et les partenaires sociaux disposent

⁽²⁾ Voir les deux avis suivants du CESE consacrés à ce sujet: l'avis CESE sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires», JO C 48 du 21 février 2002, p. 122-129, et l'avis du CESE sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires» COM(2004) 654 final — 2004/0240 (COD), JO C 294 du 25 novembre 2005, p. 25-32. Voir également l'avis du CESE relatif à la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la formation et le recrutement des gens de mer», JO C 80 du 3 avril 2002, p. 9-14, ainsi que l'avis du CESE intitulé «L'accès maritime à l'Europe dans le futur: évolutions probables et moyens de les influencer», JO C 157 du 28 juin 2005, p. 141-146.

⁽³⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Pour une Europe en mouvement — Mobilité durable pour notre continent — Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001», COM(2006) 314 final.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «La logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable», COM(2006) 336 final.

d'instruments essentiels pour pouvoir mener une bonne politique sociale, à savoir les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail dans les ports, qui peuvent en outre apporter une contribution précieuse à la création de conditions de concurrence équitables. La Commission doit encourager les États membres à ratifier ces conventions.

1.8 L'Union peut également encourager davantage les jeunes à s'engager dans une carrière professionnelle dans le milieu portuaire, à l'instar de ses actions visant à attirer les jeunes vers les métiers de la mer. Une formation nautique de haut niveau permettra de disposer à l'avenir dans les ports d'un nombre suffisant de pilotes, de capitaines de ports et d'autres professionnels de qualité.

1.9 En outre, l'organisation d'un dialogue social européen sur le thème des ports maritimes pourrait s'avérer judicieuse, pour autant que les organisations représentant les acteurs concernés au niveau européen parviennent à définir un programme qui soit d'intérêt commun.

1.10 Dans le cadre de la politique portuaire commune, il est de la plus haute importance d'organiser un débat fondamental sur le développement portuaire durable. Une importante responsabilité incombe aux ports maritimes pour ce qui est d'atteindre un haut niveau de qualité environnementale et il conviendrait de les encourager à investir encore davantage dans ce domaine. Or, il s'est avéré, entre-temps, que les problèmes étaient, dans une large mesure, également dus à l'ambiguïté de la législation environnementale de l'UE.

1.11 Il importe de mener des investigations plus approfondies pour déterminer s'il serait possible d'assurer une plus grande sécurité juridique et de créer de nouvelles opportunités de développement portuaire par le moyen de programmes d'aménagement du territoire. Dans le même temps, force est de reconnaître que les ports sont souvent situés à proximité de zones naturelles protégées d'importance qu'il convient de préserver et dont il faut tenir compte dans le cadre des développements portuaires.

1.12 Le CESE comprend que le concept d'«espace maritime européen commun» du livre vert sur la politique maritime renvoie à un espace maritime virtuel. Si cela correspond à la vision de la Commission et si celle-ci l'exprime clairement, le Comité peut apporter son soutien à ce concept pour autant qu'il respecte dans les eaux internationales (haute mer) la CNUDM et les conventions de l'OMI, notamment en ce qui concerne la «liberté de navigation» et le «droit de passage inoffensif» au sein de la zone économique exclusive (ZEE).

1.13 Enfin, l'Union européenne devrait apporter son soutien aux mesures visant à préserver la compétitivité globale des ports communautaires dans un contexte mondialisé et à stimuler les initiatives dont l'objectif consiste à rétablir une perception positive des ports auprès du grand public de manière à bénéficier de son soutien. Pour ce faire, il faut adopter une approche innovante tenant compte du potentiel culturel, touristique et de loisir des villes portuaires.

1.14 La mise en place d'une politique relative aux ports maritimes n'implique pas forcément l'élaboration de nouvelles dispositions législatives. Une alternative judicieuse à la législation consisterait notamment en l'adoption d'instruments juridiques non contraignants (soft law) ⁽⁵⁾, d'un côté, et d'une approche au cas par cas, de l'autre.

⁽⁵⁾ L'expression «soft law» renvoie aux règles de conduite prévues par des instruments qui ne sont pas juridiquement contraignants, mais qui peuvent avoir certains effets juridiques indirects et qui sont destinés à avoir une efficacité pratique. Parmi ces instruments figurent: communications interprétatives, lignes directrices ou codes de bonne pratique.

1.15 Une politique portuaire européenne devrait, d'une manière générale, s'abstenir de toute forme d'interventionnisme inutile et se concentrer sur les points suivants: a) appliquer les dispositions prévues par le traité, b) s'assurer que les ports sont à même de remplir adéquatement leur rôle public, c) favoriser des comportements axés sur le marché, et d) promouvoir une image positive du secteur auprès des citoyens. Il conviendrait de réviser la législation communautaire existante lorsque celle-ci entrave le développement harmonieux et durable des ports maritimes.

2 Défis auxquels sont confrontés les ports maritimes communautaires

2.1 La principale critique à l'égard du projet de directive sur les services portuaires portait sur son manque de prise en considération de l'évolution du marché et des défis que celle-ci présentait pour les ports communautaires, sur sa volonté d'imposer un modèle unique en matière de gestion portuaire ainsi que sur le fait d'avoir ignoré la dimension sociale des ports. Il ne faudra pas négliger ces aspects en procédant à une nouvelle analyse plus globale de la politique portuaire commune ⁽⁶⁾.

2.2 Les ports maritimes constituent l'un des principaux vecteurs de croissance dans le secteur des transports de l'économie européenne. Cela vaut tout particulièrement pour le trafic de conteneurs. Leurs capacités s'avèrent toutefois insuffisantes dans plusieurs régions d'Europe, ce qui engendre de sérieux problèmes de congestion ⁽⁷⁾.

2.3 Il convient donc d'utiliser de manière optimale les capacités portuaires existantes et, si nécessaire, de doter les ports de capacités supplémentaires ⁽⁸⁾. De même, il importe d'assurer des solutions optimales d'accès par voie maritime à ces derniers (dragage) et de développer les infrastructures de l'arrière-pays. Pour des raisons évidentes, les ports ne peuvent être installés que dans des régions côtières, y compris estuariennes, où l'espace fait l'objet d'une concurrence féroce. Les ports sont conscients de leur impact sur l'environnement et ont consenti d'importants investissements au cours des dernières années pour atteindre des niveaux élevés de qualité environnementale. Malgré cela, ils risquent de s'exposer à la résistance des collectivités locales et des villes qui ont tendance à mettre l'accent sur les externalités négatives liées à l'activité portuaire, tout en ignorant parfois la valeur ajoutée et les aspects positifs que cette dernière génère. Plus important encore, l'insécurité juridique que fait naître la législation communautaire relative à la protection de la nature accroît les tensions autour de projets vitaux de développement portuaire, ce qui retarde considérablement leur mise en œuvre.

2.4 Le développement des capacités portuaires requiert un investissement substantiel. En raison des restrictions budgétaires que subissent les finances publiques, le capital privé revêt un caractère vital pour le financement de l'infrastructure et de la superstructure portuaires, ce qui nécessite un engagement à long terme des investisseurs privés dans les ports.

⁽⁶⁾ Pour un aperçu plus détaillé de l'évolution du marché et des défis à relever, voir le «Rapport 2004 sur le secteur portuaire communautaire», publié par les organisations ESPO et ITMMA.

⁽⁷⁾ Pour une analyse récente du phénomène, voir l'étude «The European and Mediterranean Containerport Markets to 2015» («Les marchés européens et méditerranéens des ports pour le trafic de conteneurs à l'horizon 2015», publiée par Ocean Shipping Consultants en 2006).

⁽⁸⁾ Voir l'avis du CESE intitulé «L'accès maritime à l'Europe dans le futur: évolutions probables et moyens de les influencer» JO C 157 du 28 juin 2005, p. 141-146.

2.5 Ce qui caractérise le secteur portuaire européen, outre sa croissance soutenue, ce sont également les processus de mondialisation et de consolidation. Les ports communautaires traitent avec des groupes d'armateurs internationaux. De grands groupes d'exploitants de terminaux ont vu le jour et proposent à l'heure actuelle des services dans plusieurs ports européens ⁽⁹⁾.

2.6 La chaîne logistique devrait constituer la pierre angulaire de la compétitivité des ports communautaires ⁽¹⁰⁾. La division traditionnelle des tâches dans le cadre de la chaîne logistique s'est estompée sous l'effet de stratégies d'intégration verticale. La concurrence au niveau des ports européens s'opère de plus en plus à l'intérieur même de la chaîne logistique. Les ports sont devenus des «habitats naturels» pour les services logistiques et ils ont besoin que l'ensemble des modes de transport fonctionnent de manière optimale.

2.7 Concernant les points de transfert intermodaux, l'efficacité des ports dépend très fortement de celle des services offerts dans l'arrière et l'avant-pays maritime. Les ports maritimes constituent de surcroît des zones privilégiées de contrôle aux frontières pour ce qui est de la sécurité des navires, de la sûreté, de la douane, de la santé publique, de la qualité environnementale, des avantages sociaux et des conditions sociales à bord, etc. Un grand nombre de ces contrôles sont spécifiques au secteur maritime et ne sont pas toujours bien coordonnés et harmonisés.

2.8 À la lumière des processus décrits ci-dessus, les organes de gestion des ports maritimes sont souvent amenés à redéfinir leur rôle traditionnel d'autorité portuaire dans le cadre des processus de réforme.

3 Thématiques d'une politique portuaire commune au sein de l'UE

3.1 Comme indiqué ci-dessus, la politique portuaire commune de l'UE devrait en priorité stimuler la croissance durable, créer un substrat favorable à l'investissement dans les ports, accroître la sécurité juridique, optimiser l'intégration des ports maritimes dans la chaîne logistique, améliorer la compétitivité globale et assurer une bonne politique sociale et des rapports sociaux constructifs, de sorte que tous ces aspects puissent contribuer à donner une image positive des ports, qui les fasse apparaître comme des lieux de travail attrayants.

3.2 Cet objectif général peut être divisé en six axes thématiques reconnus par la Commission européenne:

- a) assurer un développement durable des capacités portuaires ainsi que des installations connexes;
- b) créer un cadre clair et transparent pour le financement des investissements dans les ports;
- c) clarifier les procédures concernant l'accès au marché des services portuaires;
- d) éliminer les goulets d'étranglement opérationnels qui nuisent à l'efficacité des ports
- e) favoriser un fonctionnement opérationnel sûr et fiable ainsi que des conditions de travail optimales dans les ports;
- f) développer la compétitivité au sens large et promouvoir une perception positive des ports.

Le chapitre suivant développe davantage les divers axes thématiques.

4 Assurer un développement durable des capacités des ports ainsi que des installations portuaires connexes

4.1 Les ports sont souvent situés à proximité de zones naturelles protégées d'importance. Concilier harmonieusement les valeurs écologiques et économiques s'est avéré pour de nombreux ports un exercice d'apprentissage difficile qui a souvent donné lieu à des situations conflictuelles. Les ports maritimes européens ont toutefois réalisé d'importants progrès vers des niveaux élevés de qualité environnementale et en matière de gestion environnementale ⁽¹¹⁾. Par ailleurs, ils sont parvenus à conclure, au fil des années, des accords constructifs avec des ONG et des intervenants locaux qui ont débouché sur des situations gagnant-gagnant pour la nature et pour les ports.

4.2 De nombreux projets accusent néanmoins toujours un retard considérable en raison de l'insécurité juridique qui règne en matière d'application de la législation relative à la protection de la nature. Il est généralement reconnu que ces retards sont, dans une large mesure, dus au caractère ambigu de la législation communautaire en vigueur, dont les directives Oiseaux et Habitats ou la directive-cadre sur l'eau. La définition des concepts fondamentaux demeure vague ⁽¹²⁾, ouvrant la brèche à des interprétations divergentes au sein des États membres.

4.3 La Commission peut contribuer à remédier à cette situation en fournissant une assistance en matière d'interprétation de la législation existante. Parallèlement, elle devrait encourager les ports maritimes européens à prendre leurs responsabilités dans le domaine de la gestion environnementale, par exemple en favorisant la diffusion des meilleures pratiques par le biais d'initiatives sectorielles telles qu'ECOPORTS ⁽¹³⁾.

4.4 Néanmoins, le peu d'intérêt porté aux aspects économiques et les conflits entre les différents régimes juridiques préexistants au sein du cadre législatif à proprement parler, concernant les zones affectées au développement portuaire, sont également une source majeure de problèmes. Le développement durable doit concilier de manière équilibrée les exigences économiques, sociales et écologiques, ce qui n'est pas encore entièrement le cas.

⁽⁹⁾ Cela se constate tout particulièrement dans le secteur du fret conteneurisé où 70 % des parts du marché étaient déjà en 2002 contrôlées par les six plus grands opérateurs (ESPO et ITMMA, p. 38), mais ce phénomène est également perceptible dans le secteur des marchandises en vrac sec ou du fret en général.

⁽¹⁰⁾ Pour plus de détails, voir l'avis TEN/262 du CESE sur la proposition de la Commission «La logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable» COM (2006) 336 final.

⁽¹¹⁾ Pour un aperçu, se référer par exemple à «ESPO Environmental Survey 2004 — Review of European Performance in Port Environmental Management».

⁽¹²⁾ À titre d'exemple, les directives communautaires Oiseaux et Habitats permettent des interprétations divergentes de concepts tels que: évaluations appropriées, accords préexistants, analyse des alternatives, «raisons impératives d'intérêt public majeur», obligations de réparation, etc.

⁽¹³⁾ Le projet ECOPORTS, soutenu par la Commission européenne, a pris fin en 2005. Son objectif était d'inciter les gestionnaires des ports à prendre des mesures d'auto-régulation en matière d'environnement. Ces activités sont désormais assurées par la fondation ECOPORTS (www.ecoport.com).

4.5 Les lacunes fondamentales du droit communautaire actuel dans le domaine de l'environnement ont été signalées dans une récente étude financée par la Commission européenne dans le cadre du projet de plate-forme de coordination du transport maritime (MTCP) ⁽¹⁴⁾. Cette étude comprend également une série de recommandations politiques concrètes destinées à d'accroître la sécurité juridique des projets de développement portuaire, et notamment la création d'un cadre cohérent de zones stratégiques de développement portuaire.

4.6 Dans son récent livre vert sur la politique maritime ⁽¹⁵⁾, la Commission européenne introduit le concept d'«aménagement de l'espace maritime» ⁽¹⁶⁾ qui, conjugué à une gestion intégrée des zones côtières (dans les eaux territoriales, sauf erreur), devrait permettre de surveiller la concurrence croissante entre les activités maritimes dans les eaux côtières européennes et de garantir une plus grande sécurité juridique.

4.6.1 On peut approuver l'idée de considérer l'UE, à des fins exclusivement douanières et administratives, comme un seul pays, pour autant que la CNUDM et les conventions de l'OMI soient respectées dans les eaux internationales (haute mer), notamment en ce qui concerne la «liberté de navigation» et le «droit de passage inoffensif» au sein de la zone économique exclusive (ZEE). Selon le Comité, l'idée d'espace maritime européen commun renvoie exclusivement à un espace maritime virtuel caractérisé par une simplification des formalités administratives et douanières pour les services maritimes intracommunautaires, qui seraient soumis à un régime similaire à celui des transports routier, ferroviaire ou par navigation interne à l'intérieur du marché unique. Si cela correspond à la vision de la Commission et si celle-ci l'exprime clairement, le Comité peut apporter son soutien à ce concept ⁽¹⁷⁾.

4.7 Enfin, l'approche actuelle à l'égard des ports maritimes dans le cadre des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) pourrait faire l'objet d'une révision pour que les projets vitaux d'infrastructure de l'arrière-pays représentant un intérêt pour les ports bénéficient d'un soutien accru de la part de l'UE. Il est possible de considérer les projets d'intérêt commun dans le cadre des RTE-T comme répondant à un intérêt public prédominant au regard de la législation environnementale ⁽¹⁸⁾, étant donné que les «projets RTE» satisfont déjà à des critères environnementaux.

4.8 Les solutions décrites ci-dessus ne devront toutefois pas se traduire par une centralisation, à l'échelon de l'UE, de l'aménagement portuaire ni aboutir à des politiques portuaires strictement nationales. Elles doivent essentiellement favoriser une approche ascendante de manière à permettre à l'organisme

gestionnaire du port de définir les propositions de projets en partenariat, lorsque cela se justifie, avec les collectivités territoriales, tout en tenant compte d'évaluations économiques objectives qui confirment les normes méthodologiques communes et respectent le cadre juridique en vigueur.

5 Créer un cadre clair et transparent pour le financement des investissements portuaires

5.1 Les investissements substantiels que requièrent les ports maritimes nécessitent un cadre financier et juridique clair au niveau communautaire. La sécurité juridique est tout particulièrement nécessaire en ce qui concerne les conditions d'autorisation de participation des pouvoirs publics aux investissements portuaires sans provoquer de distorsion de la concurrence. L'on s'accorde généralement à penser que la meilleure manière d'y parvenir consisterait à adopter des lignes directrices pour les aides d'État.

5.2 L'objectif de ces lignes directrices serait de clarifier les dispositions du traité CE sur les aides d'État, et en particulier les articles 73, 86, 87 et 88, applicables aux ports. Elles devraient définir les cas où le financement public serait considéré comme une aide d'État et devrait être, à ce titre, notifié à la Commission pour examen. Si ladite aide satisfait aux critères d'exemption prévus dans le traité, la Commission pourra la déclarer compatible avec les dispositions du traité.

5.3 Il est généralement admis que le financement public des activités et investissements suivants n'est pas considéré comme une aide d'État et les États membres ne sont pas, par conséquent, tenus de les déclarer auprès de la Commission:

- a) la fourniture et l'exploitation (y compris la maintenance) de l'infrastructure située à l'extérieur du port et reliant ce dernier aux voies d'accès terrestres et maritimes. La maintenance des voies d'accès maritimes comprend le dragage et le maintien de leur ouverture grâce aux services de brise-glace;
- b) l'octroi d'une compensation à l'organe chargé de la gestion portuaire pour les activités qui ne sont pas de nature économique et qui relèvent habituellement de la responsabilité du gestionnaire portuaire exerçant sa mission officielle de service public, et ce aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du port.

5.4 La question de la fourniture et de l'exploitation revêt, toutefois, un caractère plus complexe. On peut établir une distinction entre les infrastructures d'accès et de défense, d'un côté, et l'infrastructure portuaire interne, de l'autre. Les premières peuvent se définir comme infrastructures garantissant l'accès par voies maritime ou terrestre à l'espace portuaire, y compris installations d'accès maritime et de défense, liaisons d'accès terrestre aux transports en commun généraux et infrastructures d'accès aux installations portuaires. L'infrastructure portuaire interne peut se définir comme ouvrages civils situés dans la zone portuaire facilitant la prestation de services à destination de navires et de cargos.

5.5 À cet égard, il importe de déterminer si l'infrastructure portuaire participe de l'intérêt général du port ou si elle est destinée à un usager ou à un opérateur particulier. Les lignes directrices devraient établir une distinction utilisable en pratique.

⁽¹⁴⁾ E. Van Hoydonk, rapport de la MTCP (Maritime Transport Coordination Platform) sur l'impact du droit communautaire environnemental sur les voies navigables et les ports, 2006.

⁽¹⁵⁾ Livre vert «Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers» — COM(2006) 275 final

⁽¹⁶⁾ Selon le Livre vert, l'aménagement de l'espace maritime doit jouer un rôle clé dans la réduction de la vulnérabilité des zones maritimes et côtières. Un système global d'aménagement de l'espace maritime pourrait contribuer à la définition d'un cadre réglementaire stable pour les secteurs nécessitant de lourds investissements qui risquent d'avoir des répercussions sur la localisation de l'activité économique. La coordination, par le biais d'un aménagement innovant de l'espace maritime, de toutes les activités maritimes pourrait contribuer au développement économiquement et écologiquement durable des régions côtières.

⁽¹⁷⁾ Voir TEN/255 Avis sur le livre vert «Vers une future politique maritime de l'Union» (JO C 93 du 27.4.2007).

⁽¹⁸⁾ Tel que recommandé dans l'étude MTCP précitée.

5.6 Il existe un consensus sur les aides octroyées pour la fourniture et l'exploitation de la superstructure portuaire concernant, à titre d'exemple, les dispositifs de surface, les bâtiments, les matériels fixes et mobiles indispensables à la fourniture de services. Le financement public dans ces domaines est généralement considéré comme une aide d'État.

5.7 En admettant que l'on puisse différencier clairement investissements et activités, et ce, qu'ils soient ou non financés par les fonds publics en vertu des règles applicables en matière d'aides d'État, il conviendrait en toute logique de reconnaître à l'autorité de gestion du port la pleine autonomie financière lui permettant de recouvrer auprès des usagers les frais engagés pour les investissements et activités non couverts par les aides d'État autorisées.

5.8 De même, il conviendrait de modifier la directive «Transparence»⁽¹⁹⁾ de manière à ce qu'elle s'applique à tous les ports. Ainsi, les organes de gestion portuaire seraient tenus de spécifier dans leur comptabilité les flux financiers provenant de fonds publics et tenir deux bilans séparés s'ils sont fournisseurs à la fois de services publics et de services économiques normaux. Ce dernier point est particulièrement pertinent, étant donné la possibilité d'obtenir des financements publics en compensation des obligations de service public.

6 Clarifier les procédures concernant l'accès au marché des services portuaires

6.1 À la lumière des expériences relatives aux deux propositions législatives de la Commission européenne concernant l'accès au marché des services portuaires, il pourrait valoir la peine de fournir des orientations à partir du cadre juridique communautaire existant et d'examiner quels instruments pourraient présenter une utilité pour les ports et de quelle manière il conviendrait de les mettre en œuvre.

6.2 Il serait très utile pour nombre de ports de disposer d'orientations ou de recommandations, plutôt que de mesures législatives, concernant les modalités applicables aux procédures de sélection, telles que les appels d'offre ou autres instruments acceptables, les conditions d'octroi de concessions et l'attribution de baux fonciers, etc.

6.3 Ces orientations pourraient aussi être utiles pour clarifier le statut juridique des services (par exemple certains aspects de la fonction de pilotage) qui fonctionnent comme des services publics pour assurer, par exemple, la sécurité générale dans les ports.

7 Éliminer les goulets d'étranglement opérationnels qui nuisent à l'efficacité des ports

7.1 En plus des problèmes structurels liés au manque de capacités d'infrastructure appropriées, comme indiqué précédemment, il est souvent question de goulets d'étranglement de nature plus opérationnelle qui nuisent à l'efficacité des ports. De manière générale, ils se manifestent dans: a) la bureaucratie

administrative, lors des contrôles et des inspections et b) l'inefficacité des transports dans l'arrière-pays.

7.2 Il est généralement admis que l'Union européenne devrait poursuivre ses efforts de modernisation des services douaniers⁽²⁰⁾ et veiller à ce que les politiques qu'elle mène dans le domaine douanier, de la sécurité maritime, de la sûreté, de la santé publique et de la qualité environnementale soient correctement coordonnées et harmonisées sans transférer indûment vers les ports certaines compétences qui incombent aux pouvoirs publics.

7.3 L'idée d'Espace maritime commun, telle que la propose la Commission, pourrait contribuer à garantir que l'on réserve aux transports maritimes à courte distance un traitement plus égalitaire par rapport aux transports terrestres en ce qui concerne les procédures administratives et douanières. Elle ne devrait pas amener à tenter d'introduire des restrictions législatives concernant les eaux internationales de l'UE (haute mer) qui seraient contraires au principe de la libre navigation et au droit de passage inoffensif ou susceptibles d'imposer des mesures incompatibles avec les normes et réglementations internationales. On ne peut qu'approuver l'idée de considérer l'UE, à des fins exclusivement douanières et administratives, comme un seul pays. Le Comité croit comprendre que la notion d'espace maritime européen commun renvoie à un espace maritime virtuel caractérisé par une simplification des formalités administratives et douanières pour les services maritimes intracommunautaires, qui seraient soumis à un régime similaire à celui des transports routiers ou ferroviaires à l'intérieur du marché unique.

7.4 Par ailleurs, la Commission devrait s'atteler davantage à éliminer les goulets d'étranglement qui persistent dans l'arrière-pays en mettant en œuvre le programme NAIADES pour les voies navigables, ses paquets ferroviaires ainsi que ses politiques en faveur de l'efficacité du transport routier. S'agissant de ces mêmes modalités de transport, la politique sociale ne devrait pas être laissée de côté, ou ne se voir accorder qu'une attention minimale, comme c'est malheureusement le cas par exemple dans les récents documents de la Commission relatifs à la navigation intérieure (Révision à mi-parcours du Livre blanc sur la politique européenne des transports, programme NAIADES)

8 Favoriser des conditions d'emploi correctes et sûres et des relations de travail constructives dans les ports

8.1 L'efficacité des activités portuaires dépend de la fiabilité et de la sécurité, éléments qui sont, malgré les progrès technologiques, déterminés dans une grande mesure par le facteur humain. Cela explique la nécessité de disposer dans les ports d'une main-d'œuvre qualifiée et bien formée, capable de fournir tous les services et d'effectuer toutes les tâches, aussi bien à terre qu'à bord des navires. Cette condition s'impose indépendamment de la question de savoir si les ports et les prestataires de services portuaires sont financés par des capitaux publics ou privés.

8.2 Les partenaires sociaux devraient jouer un rôle primordial dans le développement et le maintien de ces compétences. Au niveau européen, il convient que la Commission soutienne leur contribution en facilitant le dialogue social.

⁽²⁰⁾ Plusieurs propositions sont actuellement pendantes, visant à moderniser les services douaniers, y compris deux propositions législatives dont l'objectif consiste à réviser le code douanier ainsi que le programme d'action Douane 2013: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_strategy/index_fr.htm.

⁽¹⁹⁾ Directive 1980/723/CEE, modifiée par la directive 2000/52/CE.

8.3 Les ports européens ont la responsabilité de maintenir un haut degré de fiabilité ainsi que des normes de sécurité élevées. L'Union européenne peut favoriser cela en apportant un soutien (financier) adéquat à des programmes de formation et d'éducation et en mettant en œuvre la législation applicable en matière de sécurité. L'Union peut également encourager les jeunes à s'engager dans une carrière professionnelle dans le milieu portuaire, à l'instar de ses actions visant à attirer les jeunes vers les métiers de la mer. Cela aura également des retombées en termes d'emploi dans les ports. Une formation nautique de haut niveau permettra de disposer à l'avenir dans les ports d'un nombre suffisant de pilotes, de capitaines de ports et d'autres professionnels de qualité.

8.4 Des relations sociales constructives revêtent une importance fondamentale pour une bonne politique portuaire. Dans ce domaine aussi, la Commission se doit d'instaurer des conditions d'ensemble favorables.

8.4.1 Dans cette perspective, la Commission devrait d'abord se prononcer quant à savoir si les conventions 137 et 152 de l'OIT sur le travail dans les ports sont compatibles avec les principes du Traité et l'acquis communautaire avant de plaider auprès des États membres pour qu'ils ratifient ces deux conventions.

8.5 Afin d'assurer des conditions de travail optimales dans les ports et un bon climat social en général, un dialogue social approprié est d'une importance vitale. Ce type de dialogue existe dans la majorité des ports européens et devrait être mis en place là où il ne l'est pas encore. Si les organisations représentant les acteurs concernés au niveau européen parviennent à définir un

programme qui soit d'intérêt commun, ce dialogue peut aussi créer de la valeur ajoutée au niveau européen.

9 Promouvoir la compétitivité globale et rétablir une perception positive des ports

9.1 Étant donné l'intérêt vital que les ports revêtent pour l'Europe, il incombe à l'Union européenne d'accroître la compétitivité globale du secteur portuaire et d'en promouvoir une image positive, principalement en traitant les problématiques évoquées plus haut, mais aussi par le biais de mesures spécifiques reprises ci-dessous.

9.2 Dans le cadre de sa politique extérieure, l'Union européenne devrait accorder une attention particulière à la concurrence déloyale exercée par les ports de pays voisins non membres de l'UE. Cela s'applique tout particulièrement à des ports de la mer Baltique, de la mer Noire et de la Méditerranée.

9.3 L'Union européenne devrait également rétablir une perception positive des ports maritimes auprès des citoyens européens, en mettant en avant la valeur ajoutée que les ports génèrent pour le commerce européen, le système social, la cohésion et la culture, de manière à renforcer le sentiment favorable aux ports dans l'opinion.

9.4 Enfin, l'Union européenne peut stimuler la coopération et l'échange de bonnes pratiques et de procédés innovants entre les ports en apportant son soutien à des projets de recherche pragmatiques, axés sur la pratique et prenant leur source dans l'industrie.

Bruxelles, le 26 avril 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS
