

Avis du Comité économique et social européen sur la «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 — 2013/0157 (COD)

(2013/C 327/19)

Rapporteur général: **M. SIMONS**

Le 19 juin et le 10 juin 2013, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"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 — 2013/0157 (COD).

Le 21 mai 2013, le Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux (article 59 du règlement intérieur), le Comité économique et social européen a décidé, au cours de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet 2013), de nommer M. SIMONS rapporteur général, et a adopté le présent avis par 81 voix pour et 2 voix contre.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité est favorable à la combinaison d'une approche non contraignante et d'une législation, là où il n'existe pas d'autre solution.

1.2 L'approche de la Commission, qui consiste à appliquer les propositions à l'ensemble des 319 ports du RTE-T et à laisser aux États membres la possibilité d'appliquer également les dispositions du règlement à d'autres ports, rencontre l'approbation du Comité.

1.3 Le Comité soutient la proposition de la Commission d'exclure le transport de passagers et les services de maintenance des marchandises du champ d'application du règlement, étant donné son effet actuellement limité dans ces domaines. Toutefois, en matière de mise en œuvre, le Comité recommande qu'une attention particulière soit accordée au pilotage, à l'amarrage et au remorquage, compte tenu de l'incidence que peuvent avoir ces services, de manière à ce qu'ils puissent être rendus sur la base d'un jugement indépendant exempt de toute pression commerciale pouvant porter atteinte à la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement pour la communauté portuaire et le grand public.

1.4 Le Comité est satisfait de l'intégration dans le règlement de dispositions relatives à la sauvegarde des droits des travailleurs mais se demande pourquoi l'application de la directive 2001/23/CE est facultative. En ce qui concerne les aspects sociaux à prendre en compte dans les marchés publics et contrats de concession, le Comité renvoie à son avis du 26 avril 2012 sur la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ⁽¹⁾. En outre, l'instauration d'un dialogue social

autonome dans le secteur portuaire, que le Comité appelait depuis longtemps de ses vœux, vient récemment de se concrétiser.

1.5 Le Comité appuie l'idée de base de la Commission pour accroître la transparence financière dans le secteur portuaire, car elle renforce la visibilité des informations relatives à d'éventuelles aides d'État.

1.6 La liberté commerciale du gestionnaire du port en matière de fixation des redevances portuaires est pratiquement réduite à néant par l'énumération de toute une série de critères et l'octroi d'une délégation de pouvoirs à la Commission. Une solution est proposée au paragraphe 5.5.

1.7 Le Comité estime que l'autorité de contrôle indépendante prévue à l'article 17, qui devra surveiller l'application du règlement, est superflue. Le droit de la concurrence suffit, et lorsque ce n'est pas le cas, il convient d'apporter une solution spécifique.

1.8 La Commission souhaite évaluer le règlement trois ans seulement après son entrée en vigueur et présenter éventuellement de nouvelles mesures. Le Comité estime que ce délai est trop court et propose qu'une évaluation intermédiaire ne contenant que de simples observations soit présentée dans les trois ans et que l'évaluation définitive assortie de conclusions ne soit présentée qu'après six ans.

2. Introduction

2.1 Jamais deux sans trois! Pour la troisième fois, la Commission européenne présente des propositions sur les ports maritimes de l'Union, cette fois sous un angle neuf et avec une approche différente.

⁽¹⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 84.

2.2 La nouveauté est l'intégration de 319 ports maritimes dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, dans le but d'améliorer les performances des ports et leurs liaisons avec l'arrière-pays. De ce fait, ces ports maritimes revêtent désormais, par définition, un intérêt européen, mais sont aussi devenus, potentiellement du moins, concurrents entre eux.

2.3 Les mesures non contraignantes du passé n'ont eu pour ainsi dire aucun effet en matière d'accès équitable au marché et de transparence. C'est la raison pour laquelle la Commission propose aujourd'hui, outre un certain nombre d'actions, une mesure contraignante – un règlement – concernant les deux questions mentionnées précédemment, afin que les ports de l'UE deviennent un moteur de croissance et du transport multimodal.

3. Les documents de la Commission

3.1 À l'issue d'une longue consultation approfondie, telle que décrite dans l'analyse d'impact, la Commission propose dans sa communication "Les ports: un moteur pour la croissance" un ensemble de huit nouvelles mesures non contraignantes, qui sont selon elle nécessaires pour développer au cours des prochaines années les possibilités des 319 ports, dont 83 appartiennent au réseau central du RTE-T.

3.2 La Commission indique que la stratégie de l'UE a pour principe de base d'éviter toute intervention inutile dans les ports dont les performances sont bonnes, mais d'offrir de l'aide aux ports qui sont à la traîne, en recourant aux "pratiques exemplaires" et à une approche de bonne gestion, tout en respectant la diversité et les conditions particulières des différents ports.

3.3 Les activités portuaires contribuent directement à la création d'emplois. Actuellement, 2 200 exploitants portuaires emploient près de 110 000 dockers, tandis que les ports représentent quelque 3 millions d'emplois (directs et indirects) dans les 22 États membres maritimes. Elles sont une source importante de recettes fiscales pour les autorités.

3.4 La proposition de règlement établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports applique explicitement le principe de la libre prestation de services à toutes les formes de services dans tous les ports du RTE-T.

3.5 La partie sur l'accès au marché (chapitre II) et les mesures transitoires (article 24) de la proposition de règlement ne s'appliquent toutefois pas aux services de manutention des marchandises ni aux services passagers.

3.6 La proposition laisse au gestionnaire du port toute latitude d'imposer aux prestataires de services des exigences de qualité et de disponibilité; le gestionnaire peut dans ce contexte limiter le nombre de prestataires pour un service spécifique en raison du manque d'espace, à condition que cela soit clairement indiqué dans un plan formel de développement portuaire, ou si une obligation de service public, dont l'objectif doit être clair et accessible au public, est imposée à un exploitant.

3.7 La Commission indique que les droits des travailleurs doivent être protégés et que les États membres doivent avoir

la possibilité de renforcer davantage ces droits en cas de reprise d'entreprises et du personnel travaillant pour l'ancienne entreprise.

3.8 La proposition précise que la relation financière entre le gestionnaire du port, d'une part, et les autorités, d'autre part, doit être transparente, surtout si le gestionnaire du port bénéficie de financements publics.

3.9 Le gestionnaire du port peut définir les redevances d'infrastructure portuaire de manière autonome et selon sa propre stratégie commerciale et d'investissement; les redevances peuvent varier selon la fréquence d'utilisation du port ou afin de promouvoir une utilisation plus rationnelle de l'infrastructure portuaire, le transport maritime à courte distance ou une performance environnementale de haut niveau, ou encore l'efficacité énergétique ou l'efficacité carbone des transports.

3.10 Selon la proposition, il doit exister dans chaque État membre une autorité nationale de contrôle indépendante qui surveille et supervise l'application du règlement à l'examen.

3.11 Cette autorité doit être juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de tout gestionnaire du port ou prestataire de services portuaires. Elle traite les plaintes, a le droit d'exiger que les gestionnaires des ports, les prestataires de services portuaires et les utilisateurs du port communiquent toutes les informations qu'elle juge nécessaires pour pouvoir assurer correctement ses missions de suivi et de contrôle, et ses décisions sont contraignantes; seul un tribunal est compétent pour les recours formés contre ces décisions.

4. Observations générales

4.1 Le Comité est d'avis que la Commission, en publiant sa communication, l'analyse d'impact et la proposition de règlement, a franchi une étape vers l'ouverture de l'accès au marché des services portuaires et une plus grande transparence financière des ports. Le Comité souligne l'importance de veiller à l'amélioration de la qualité des services et à l'accroissement des investissements dans les ports, deux éléments essentiels à un bon fonctionnement du marché. La sécurité, la sûreté, l'environnement et la mission de coordination de l'Union bénéficient également d'une attention appropriée.

4.2 Les propositions publiées comportent à la fois une approche non contraignante – les 8 actions présentées dans la communication – et une approche contraignante se traduisant par une proposition de règlement. De manière générale, le Comité estime qu'il convient d'adopter une approche non contraignante chaque fois que c'est possible et de recourir à la législation lorsqu'il n'y a pas d'autre solution. Le Comité a déjà défendu ce point de vue précédemment dans son avis sur la politique portuaire européenne ⁽²⁾.

4.3 Le règlement proposé s'applique à l'ensemble des 319 ports du RTE-T puisque, de par leur nature, ils jouent tous un rôle essentiel dans le système de transport européen. Les États membres peuvent toutefois décider d'appliquer ses dispositions à d'autres ports. Le Comité cautionne l'approche – selon lui – pragmatique de la Commission.

⁽²⁾ JO C 27 du 3.2.2009, p. 45.

4.4 Le Comité constate que les dispositions relatives à l'accès au marché et les mesures transitoires du règlement ne s'appliquent pas aux services de manutention des marchandises et aux services passagers (article 11). L'argument utilisé par la Commission pour justifier cette dérogation est que les services de manutention des marchandises et les services passagers (pour autant qu'il s'agisse de lignes de croisière) sont souvent organisés au moyen de contrats de concession, alors que le transport de passagers par ferries relève habituellement d'une obligation de service public. Le Comité peut accepter l'argumentation de la Commission.

4.5 Le principe de la libre prestation de services dans les ports maritimes est un élément primordial du règlement à l'examen. Le règlement prévoit quatre possibilités de limiter cette liberté, à savoir:

- l'application d'exigences minimales à la fourniture de services portuaires;
- la limitation du nombre de prestataires de services portuaires;
- les obligations de service public;
- le recours à un exploitant interne.

Le Comité peut admettre cette approche du principe de libre prestation de services qui prévoit la possibilité d'introduire certaines restrictions spécifiques, adaptées aux ports maritimes. Toutefois, en matière de mise en œuvre, le Comité recommande qu'une attention particulière soit accordée au pilotage, à l'amarrage et au remorquage, compte tenu de l'incidence que peuvent avoir ces services, de manière à ce qu'ils puissent être rendus sur la base d'un jugement indépendant exempt de toute pression commerciale pouvant porter atteinte à la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement pour la communauté portuaire et le grand public.

4.5.1 La raison pour laquelle l'"exploitant interne" (article 9) ne concerne que l'obligation de service public n'est pas claire. En effet, des raisons purement commerciales, comme la garantie de la continuité et de la disponibilité d'un service, peuvent inciter un gestionnaire de port à vouloir offrir lui-même un service déterminé sans que celui-ci ne relève d'une obligation de service public ou que la rareté ou l'affectation réservée des terres n'entraîne une limitation du nombre de prestataires. Cette possibilité devrait également être prévue par le règlement.

4.6 Le Comité est satisfait de l'intégration dans le règlement d'un article qui doit garantir la sauvegarde des droits des travailleurs portuaires (article 10). Il se demande pourtant pourquoi l'application de la directive 2001/23/CE est facultative. En ce qui concerne les aspects sociaux à prendre en compte dans les marchés publics et contrats de concession, le Comité renvoie à son avis du 26 avril 2012 sur la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ⁽³⁾.

4.7 La Commission a intégré dans le règlement un certain nombre d'articles (articles 12 et suivants) visant à promouvoir la transparence financière et l'autonomie. Les autorités portuaires ont entre autres une obligation de transparence en ce qui concerne l'ampleur des financements publics dont elles bénéficient et elles sont tenues de les consigner dans des comptes distincts si le gestionnaire du port fournit lui-même des services portuaires. Le Comité est partisan de la plus grande transparence possible et approuve les propositions en la matière.

4.8 Le Comité estime que l'autorité de contrôle indépendante prévue à l'article 17, qui devra surveiller l'application du règlement, est superflue, car inutile: cette mesure va exactement à l'encontre de la tendance des ports à fournir, en tant qu'acteurs commerciaux, une qualité répondant précisément aux besoins du marché. L'actuel droit national et européen de la concurrence suffit et lorsqu'il n'est pas appliqué, il appartient à la Commission de prendre des mesures spécifiques à l'encontre de l'État membre concerné.

5. Observations particulières

5.1 La nécessité d'instaurer un dialogue social sectoriel dans les ports est d'autant plus évidente que l'on estime qu'en 2030, les ports auront besoin de 15 % de dockers en plus qu'aujourd'hui. L'une des conditions principales du bon fonctionnement des ports est, selon le Comité, un climat social serein et la volonté de concertation de toutes les parties.

5.2 Le Comité se réjouit dès lors de l'établissement, le 19 juin 2013, d'un comité de dialogue social de l'UE, au sein duquel les partenaires sociaux, en toute autonomie, se pencheront notamment sur les conditions de travail.

5.3 Le Comité approuve la proposition concernant la fixation du montant de la redevance d'infrastructure portuaire après consultation des utilisateurs du port. Il considère que cette manière de fixer les redevances d'infrastructure portuaire est transparente.

5.4 Selon le Comité, un élément positif du règlement est l'obligation de transparence des autorités portuaires concernant les financements publics dont elles bénéficient et la manière dont ces financements sont intégrés dans leurs coûts. De cette façon, les aides d'État seront visibles plus tôt, ce qui sera bénéfique à la transparence financière.

5.5 L'un des aspects auxquels tient beaucoup le Comité, à savoir la liberté commerciale du gestionnaire du port en matière de fixation des redevances portuaires (article 14, paragraphes 1, 2 et 3), est pratiquement réduit à néant dans les paragraphes suivants, qui énumèrent toute une série de critères et octroient une délégation de pouvoirs à la Commission. Cette liberté serait toutefois préservée si l'on supprimait tous ces paragraphes et que l'on ajoutait simplement, à la fin du paragraphe 3, c'est-à-dire après "... dans le respect [...] des règles en matière d'aides d'État", les termes "et de concurrence".

5.6 La Commission propose de présenter, dans les trois ans après l'entrée en vigueur du règlement, un rapport sur les effets de cette législation. Le Comité est d'avis que ce rapport devrait être considéré comme un rapport intermédiaire, car le délai est trop court pour pouvoir, à ce moment-là déjà, émettre un jugement définitif. Un délai de six ans serait plus raisonnable.

⁽³⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 84.

5.7 Enfin, le Comité rappelle qu'il y a lieu de prendre d'autres mesures pour garantir des conditions de concurrence équitable entre les ports de l'UE et les ports situés dans des pays voisins.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
