



N°3507

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2001

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur la proposition de directive concernant l'accès  
au marché des services portuaires  
(COM [2001] 35 final/E 1702),*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DANIEL PAUL,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Mme Monique Collange, M. Camille Darsières, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, Michel Grégoire, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Mme Catherine Picard, MM. Jean Proriol, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LA DEREGLEMENTATION DES SYSTEMES PORTUAIRES DES ETATS MEMBRES PAR LA PROPOSITION DE DIRECTIVE .....</b>	<b>11</b>
<b>I. LA SITUATION CONTRASTEE DES SYSTEMES PORTUAIRES DES ETATS MEMBRES.....</b>	<b>13</b>
<b>A. L'hétérogénéité des cadres juridiques .....</b>	<b>13</b>
<b>1) La privatisation intervenue en Grande-Bretagne.....</b>	<b>13</b>
a) L'assimilation des ports privatisés à des entreprises commerciales.....	13
b) La limitation des obligations d'intérêt général pesant sur les ports privatisés .....	15
<b>2) La diversité relative des solutions adoptées dans le reste de l'Union européenne .....</b>	<b>17</b>
a) La consécration du principe commun de la distinction entre autorités portuaires et services portuaires.....	17
b) L'ouverture variable des services portuaires à la concurrence .....	20
<b>B. Un défi universel : les distorsions de concurrence .....</b>	<b>23</b>
<b>1) Le poids prépondérant des grands groupes d'armateurs dans le fonctionnement des systèmes portuaires .....</b>	<b>23</b>

<b>2) L'opacité entourant le financement des équipements et des services portuaires .....</b>	<b>25</b>
a) L'absence d'un cadre précis des aides d'Etat.....	26
b) Les conditions peu claires de la tarification des services portuaires.....	27

## **II. LES REFORMES NEOLIBERALES PROPOSEES PAR LA COMMISSION.....29**

### **A. L'introduction de la concurrence intraportuaire .....29**

<b>1) Un objectif qui serait justifié par la nécessité de lutter contre les monopoles .....</b>	<b>29</b>
a) Une revendication des armateurs et des chargeurs.....	29
b) La définition arbitraire du champ d'application de la proposition de directive .....	30
<b>2) La volonté de susciter la concurrence .....</b>	<b>33</b>
a) La reconnaissance de l'auto-assistance dans le domaine portuaire .....	33
b) L'obligation d'autoriser deux opérateurs au minimum .....	35

### **B. Les ambiguïtés s'attachant à l'objectif de transparence .....35**

<b>1) La clarification des conditions d'intervention des autorités portuaires .....</b>	<b>35</b>
a) L'instauration d'obligations comptables .....	35
b) L'encadrement des procédures d'autorisation et de sélection des fournisseurs de services .....	36
<b>2) La banalisation du statut des autorités portuaires .....</b>	<b>37</b>

## **DEUXIEME PARTIE : LA NECESSITE DE SUBSTITUER UNE AUTRE LOGIQUE A CELLE PRECONISEE PAR LA COMMISSION .....39**

### **I. LA DEMARCHE TRES CONTESTEE DE LA COMMISSION .....41**

#### **A. La contestation de l'opportunité de la proposition de directive.....41**

<b>1) La conformité douteuse de l'objectif de concurrence intraportuaire au principe de subsidiarité .....</b>	<b>41</b>
a) L'objectif de concurrence intraportuaire méconnaît les spécificités nationales.....	41

b) Le risque d'une grave atteinte aux pouvoirs régaliens des autorités portuaires.....	46
<b>2) La poursuite de l'objectif de transparence passe-t-elle par la présente proposition de directive ? .....</b>	<b>49</b>
a) L'arsenal juridique communautaire s'avère suffisant .....	49
b) Certaines expériences nationales reposent sur des mécanismes performants .....	50
<b>B. La contestation du dispositif retenu par la Commission .....</b>	<b>53</b>
<b>1) La méconnaissance des véritables priorités .....</b>	<b>53</b>
a) L'impératif de sécurité est négligé au profit de l'objectif de rentabilité.....	53
b) La contribution de la politique portuaire au développement durable : un problème crucial passé sous silence.....	54
c) Le mutisme de la proposition de directive sur les problèmes sociaux .....	55
<b>2) L'inadaptation du dispositif proposé aux objectifs poursuivis par la Commission .....</b>	<b>56</b>
a) Le risque de distorsions de concurrence.....	56
b) Le risque d'un renchérissement des coûts.....	58
<b>II. POUR UNE AUTRE LOGIQUE PLUS SOUCIEUSE DE L'EFFICACITE DES PORTS.....</b>	<b>61</b>
<b>A. La nécessité de clarifier les objectifs de la politique portuaire communautaire .....</b>	<b>61</b>
<b>1) Poser des principes communs propres à promouvoir la performance portuaire.....</b>	<b>61</b>
a) Préserver les pouvoirs régaliens des autorités portuaires dans le domaine de la sécurité.....	62
b) Garantir l'application du principe de transparence .....	63
c) Refuser tout dumping social.....	65
<b>2) Se départir de toute remise à plat brutale des systèmes nationaux.....</b>	<b>66</b>
a) Préserver le rôle joué par les ports en matière d'aménagement du territoire et d'emploi .....	66
b) Un pari sur l'avenir : le développement de la coopération entre les ports.....	67

<b>B. La nécessité d'un développement vigoureux de la politique portuaire française.....</b>	<b>68</b>
<b>1) Un regain de dynamisme toutefois fragile des ports français .....</b>	<b>68</b>
a) Des indicateurs encourageants .....	68
b) Des points faibles persistants .....	69
<b>2) La nécessité d'une politique de soutien résolue aux ports .....</b>	<b>70</b>
a) Un début d'infléchissement : vers une politique portuaire et maritime plus active .....	70
b) Une ardente obligation : la poursuite des efforts des pouvoirs publics .....	71
 <b>CONCLUSION.....</b>	<b>73</b>
 <b>TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>75</b>
 <b>PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTEE PAR LA DELEGATION.....</b>	<b>79</b>
 <b>ANNEXES.....</b>	<b>83</b>
<b>Annexe 1 : Glossaire .....</b>	<b>85</b>
<b>Annexe 2 : Liste des personnalités auditionnées.....</b>	<b>87</b>
<b>Annexe 3 : Les régimes domaniaux en Europe.....</b>	<b>91</b>

Mesdames, Messieurs,

L'avenir des ports européens passe-t-il par la déréglementation ? Telle est la question que pose la présente proposition de directive, dont nous sommes saisis.

Pour la Commission – mais ce n'est guère surprenant – une réponse affirmative à cette question va de soi. C'est d'ailleurs pourquoi elle n'a estimé opportun ni de procéder à un réel état des lieux ni à une véritable concertation préalable avec l'ensemble des parties concernées, puisque, d'après les informations portées à la connaissance du rapporteur, certaines d'entre elles n'ont pas été entendues.

D'après la Commission, la proposition de directive répondrait en effet à la nécessité de mettre en place un cadre juridique qui garantisse le respect des règles de concurrence et des libertés économiques consacrées par le traité de Rome, afin de permettre le libre accès au marché des services portuaires. Autrement dit, pour développer la concurrence à laquelle les ports sont déjà très largement ouverts, il importerait de l'introduire en leur sein même. Cette concurrence intraportuaire s'ajouterait ainsi à la concurrence interportuaire.

En second lieu, cette réforme s'imposerait d'autant plus qu'elle serait conforme, aux yeux de la Commission, aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne, qui ont appelé à une accélération du processus de libéralisation, en particulier dans le secteur des transports.

A l'opposé des certitudes de la Commission, les propos tenus par la plupart des interlocuteurs que le rapporteur a rencontrés à Paris et à Anvers, le renforcent, au contraire, dans sa conviction que ce texte n'est pas à la hauteur des enjeux. Non seulement, il recèle de multiples dangers : risque de réduire les autorités

portuaires à de simples services chargés d'organiser des appels d'offres et de leur retirer, de ce fait, les pouvoirs qui leur permettraient, jusqu'à présent, d'encadrer les activités portuaires et de leur donner l'impulsion nécessaire. Risque également d'entraîner, comme toute déréglementation, de très nombreuses suppressions d'emplois.

Mais, en outre, il est clair que l'introduction de la concurrence intraportuaire n'est ni la véritable priorité, ni l'instrument le plus approprié qui permettrait aux ports européens de relever les défis auxquels ils sont actuellement confrontés : qu'il s'agisse de la sécurité, comme le rappellent malheureusement les catastrophes de l'*Erika* et de l'*Ievoli Sun*<sup>(1)</sup>, ou encore de leur aptitude à imposer le cabotage comme une alternative crédible au transport routier et, ce faisant, à contribuer à une politique équilibrée des transports et de l'aménagement du territoire.

Faute de n'avoir su ni voulu prendre la mesure de cet ensemble de problèmes, la Commission a élaboré un texte, que le rapporteur n'hésite pas à qualifier d'« usine à gaz ».

Les multiples imperfections qu'il recèle n'ont guère contribué à clarifier les débats au Parlement européen. L'extrême confusion, dont ils ont été entourés est telle qu'à l'heure actuelle, il n'est toujours pas possible de connaître avec précision le champ d'application de la proposition de directive. Mme Loyola de Palacio, commissaire européenne en charge des transports et de l'énergie, a, en effet, indiqué au rapporteur, que seul le pilotage en était exclu. En revanche, d'après la version française du texte adopté par le Parlement, le lamanage le serait également<sup>(2)</sup>.

Pour ces raisons, le rapporteur estime qu'il conviendrait de remettre l'ouvrage sur le métier, en procédant à la concertation la plus large possible et en s'attachant à promouvoir d'autres orientations, davantage axées sur la défense de l'intérêt général, plutôt que sur les intérêts des seuls groupements professionnels armateurs, chargeurs...

---

(1) Ces catastrophes ont certes eu lieu en haute mer. Mais les autorités portuaires et les autres acteurs doivent néanmoins y prêter attention, dans une perspective de prévention.

(2) Cette divergence tient à une erreur dans la traduction vers l'anglais d'un amendement déposé par des parlementaires français, qui tendait à exclure le pilotage et le lamanage du champ d'application de la directive.



Ces objectifs amèneront le rapporteur à examiner tout d'abord les raisons pour lesquelles la Commission a jugé nécessaire de déréglementer le cadre qui régit actuellement les systèmes portuaires des Etats membres.

Puis, dans une deuxième phase, il soulignera la nécessité de substituer à cette démarche de la Commission une autre logique plus soucieuse des intérêts et de l'efficacité des ports européens, traçant ainsi les grandes lignes de la proposition de résolution qu'il présentera en conclusion de son rapport.



**PREMIERE PARTIE :  
LA DEREGLEMENTATION DES SYSTEMES  
PORTUAIRES DES ETATS MEMBRES PAR LA  
PROPOSITION DE DIRECTIVE**

Sous prétexte d'introduire davantage de concurrence dans les services portuaires et de clarifier les modalités de l'intervention des autorités publiques dans le financement des activités portuaires, la Commission propose, en fait, une remise à plat brutale de l'organisation des ports de l'Union.

Il s'agit, en effet, d'instaurer un cadre unique qui, non content de gommer les spécificités nationales, a aussi pour objectif de promouvoir exclusivement la fonction commerciale des ports et l'idée de rentabilité.



## **I. LA SITUATION CONTRASTÉE DES SYSTEMES PORTUAIRES DES ETATS MEMBRES**

Un état des lieux est nécessaire. En effet, il permettra de constater que l'objectif de la Commission de vouloir instaurer un cadre unique n'est pas réellement pertinent : la question cruciale n'est pas tant celle de l'hétérogénéité des cadres juridiques, laquelle est la conséquence des contextes historiques et des choix politiques des Etats, que celle, universelle, des distorsions de concurrence existant au sein d'un Etat membre et entre les Etats membres.

### **A. L'hétérogénéité des cadres juridiques**

Cette hétérogénéité résulte tout d'abord de ce que la privatisation intervenue en Grande-Bretagne a introduit une conception de l'organisation et du rôle des ports opposée dans ses principaux traits à celle partagée par les autres Etats membres. En second lieu, ces derniers ont adopté des mesures de libéralisation, dont la portée est variable.

#### ***1) La privatisation intervenue en Grande-Bretagne***

Cette privatisation a eu pour effet d'assimiler les ports à des entreprises commerciales, sur lesquelles pèsent des obligations d'intérêt général limitées.

##### ***a) L'assimilation des ports privatisés à des entreprises commerciales***

Tous les ports n'ont certes pas été privatisés, puisqu'il existe des *trust ports*. Les trusts sont des entités commerciales indépendantes, dont les obligations statutaires ont été fixées par un

texte législatif. En second lieu, des ports peuvent appartenir à des municipalités.

Toutefois comme le rappelle un document du Ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions<sup>(3)</sup>, la plupart des ports de commerce ont été privatisés.

Ainsi, ce même document souligne-t-il que la gestion de ces ports privatisés est alignée sur celle des autres entreprises industrielles et commerciales. A ce titre, ils sont tenus de rendre des comptes à leurs actionnaires ou encore de produire des dividendes et d'accroître le cours des actions. En outre, dans la mesure où ils produisent des profits non distribués, ils décident discrétionnairement des conditions dans lesquelles ils investiront ces profits. Or, sur ce point, le ministère de l'Environnement précise que « *les entreprises privées (c'est-à-dire les propriétaires du port) ont beaucoup investi, mais pas toujours dans les activités portuaires* ». Les entreprises privées ont donc agi ici de la même façon que dans les autres secteurs privatisés en Grande-Bretagne – qu'il s'agisse de l'énergie ou des chemins de fer – préférant investir le plus souvent dans des opérations de nature spéculative que dans celles destinées à améliorer la qualité ou la performance des réseaux<sup>(4)</sup>.

Cette orientation commerciale des ports privés est fortement soutenue par les pouvoirs publics, qui souhaitent en étendre la lettre et l'esprit aux autres catégories de ports. C'est ainsi qu'entre 1992 et 1997 sept *trust ports* ont été privatisés. Or, même si les *trusts* et les ports privés sont des entités commerciales indépendantes ne bénéficiant d'aucune subvention gouvernementale, la transformation d'un *trust* en port privé n'en représente pas moins un changement statutaire considérable. En effet, alors que la motivation des ports privés est le profit, il en va différemment pour les *trusts*, lesquels sont, par exemple, tenus de réinvestir leurs profits dans l'amélioration des installations portuaires.

---

<sup>(3)</sup> « *Modern ports : A UK policy* », *Department of the Environment, Transport and the Regions*, 29 novembre 2000.

<sup>(4)</sup> Il est de notoriété publique que les dysfonctionnements, qui affectent le réseau ferroviaire de la Grande-Bretagne, sont imputables aux carences de *Railtrack*, le gestionnaire de l'infrastructure. En effet, il a préféré défendre les intérêts de ses actionnaires plutôt que d'investir dans l'amélioration du réseau.

S'agissant des ports municipaux, le document précité du Ministère de l'Environnement soutient le principe de l'instauration d'une concurrence – sur des bases identiques – entre les ports municipaux, d'une part, et, d'autre part, les ports privés et les *trusts*. Ceci conduit notamment le Ministère de l'Environnement à réaffirmer l'hostilité des pouvoirs publics à l'octroi de subventions aux ports municipaux, lesquels « *comme tout autre port, doivent assurer leur financement et l'entretien de leurs installations à l'aide des taxes perçues sur les usagers* ».

Dans ce contexte, force est de constater que les auteurs de la proposition de directive ont bien été inspirés par des principes semblables à ceux en vigueur en Grande-Bretagne, même si plusieurs organisations professionnelles de ce pays s'y sont déclarées opposées, au motif que ce texte imposerait la distinction continentale entre autorités portuaires et services portuaires.

Certes cette distinction est inconnue du système britannique, puisque la fonction d'autorité portuaire est assumée par l'entreprise (ou les entreprises) propriétaire(s) du port. Il en résulte que, dans une telle configuration, l'autorité portuaire comme les services portuaires – manutention, lamanage, remorquage – sont régis par les forces du marché. Dans certains cas, l'autorité portuaire peut également gérer un service portuaire, à l'exemple du groupe Hutchison, lequel, tout en possédant le port de Felixstowe, y jouit d'un monopole sur le marché de la manutention.

Toutefois, il apparaît au rapporteur que le système britannique repose sur la prépondérance des forces du marché, que la proposition de directive entend également promouvoir. En outre, alors que, comme on le verra, elle vise à réduire les pouvoirs régaliens des autorités portuaires, le système britannique parvient au même résultat, en limitant les obligations d'intérêt général pesant sur les ports privatisés.

*b) La limitation des obligations d'intérêt général pesant sur les ports privatisés*

Tout d'abord, comme le rappelle le Ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions<sup>(5)</sup>, tous les ports

---

<sup>(5)</sup> « *Modern ports : A UK policy* », document précité.

– donc y compris les ports privés – sont tenus de présenter des rapports et leurs comptes au Secrétaire d’Etat ou aux Ministres d’Ecosse. Le Ministère relève toutefois que les ports satisfont à cette obligation de façon inégale : « *Les ports publics publient leurs comptes, mais beaucoup de trust ports ne le font pas. Il apparaît même que certains ports n’ont pas de comptes à proprement parler. Nous ferons respecter cette obligation en exigeant que toute autorité portuaire présente chaque année des rapports correctement élaborés et ayant donné lieu à un audit. Nous engagerons une concertation avec l’industrie sur les conditions dans lesquelles pourraient être publiées davantage d’informations sur l’affectation des droits portuaires* ».

En second lieu, évoquant l’encadrement réglementaire des activités portuaires, le Ministère de l’Environnement<sup>(6)</sup> rappelle que diverses obligations sont imparties aux ports en vue de collaborer avec le Gouvernement dans la lutte contre la pollution marine. De même encore, existe-t-il des dispositions réglementaires régissant la sécurité des personnels travaillant dans les ports.

Enfin, c’est parce qu’il met en jeu la sécurité du port, que le pilotage est le seul service portuaire qui ne soit pas régi par les lois du marché. En effet, en application d’une loi de 1987 – *The Pilotage Act* – la responsabilité de ce secteur a été transférée des « *pilotage authorities* »<sup>(7)</sup> (lesquelles ont été abolies par la loi de 1987) aux autorités portuaires « compétentes », c’est-à-dire les autorités portuaires dotées des pouvoirs conférés par la loi pour réguler les mouvements des navires et contrôler la sécurité de la navigation à l’intérieur de leur port, et dont l’étendue du port est entièrement ou partiellement comprise dans un des anciens districts de pilotage.

Les autorités portuaires ont le devoir de tenir compte du besoin de pilotage dans leur circonscription et de fournir les services de pilotage qu’elles jugent nécessaires. Elles doivent normalement employer des pilotes, mais elles peuvent également utiliser des pilotes indépendants ou passer par un agent comme *Trinity House*.

---

<sup>(6)</sup> « *Modern ports : A UK policy* », document précité.

<sup>(7)</sup> Dont certaines étaient de la responsabilité de la « *Corporation of Trinity House* », autorité centenaire responsable des phares et du pilotage.



Les autorités portuaires ont également la responsabilité de délivrer (et, le cas échéant, de retirer) les autorisations aux pilotes.

Les autorités portuaires ont le pouvoir de facturer le pilotage, mais les tarifs doivent être raisonnables, sinon les usagers ont un droit de recours auprès du ministre des transports. Elles peuvent également rendre obligatoire le pilotage dans les limites de leur port, mais doivent délivrer des certificats d'exemption du pilotage aux officiers et aux seconds possédant les qualités nécessaires (compétence professionnelle, expérience et connaissances locales, y compris celle de la langue anglaise). On verra plus loin que cette possibilité d'exemption, que la proposition de directive appelle *auto-assistance*, peut mettre en péril la sécurité des opérations portuaires.

Quoi qu'il en soit, de nombreuses organisations professionnelles britanniques – et celles d'autres pays, dont la France – ont souhaité conserver l'encadrement juridique particulier du pilotage et se sont opposées à son inclusion dans le champ d'application de la proposition de directive.

## **2) *La diversité relative des solutions adoptées dans le reste de l'Union européenne***

A la différence des ports britanniques privatisés, l'organisation des ports du continent repose sur le principe commun de la distinction entre autorités portuaires et services portuaires, même s'il est susceptible de comporter des variantes. Les différences sont, en revanche, plus accentuées en ce qui concerne le degré d'ouverture à la concurrence des services portuaires.

### **a) *La consécration du principe commun de la distinction entre autorités portuaires et services portuaires***

Cette distinction reflète deux idées essentielles. La première rappelle que les ports, avant même d'assumer des fonctions commerciales – assurer le trafic de passagers ou de marchandises – sont investis de missions de service public en matière de sécurité maritime et environnementale, mais également d'emploi. S'y ajoute un rôle important dans le domaine de l'aménagement du territoire. La seconde idée postule que, pour satisfaire à ces missions, les

autorités portuaires doivent être détachées des forces du marché et exercer les fonctions régaliennes qui leur incombent, en particulier dans le domaine de la sécurité.

Or, malgré la force du néolibéralisme, ces idées demeurent toujours un tant soit peu à la base de l'organisation des ports du continent.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a rappelé que les ports autonomes « *assurent, concurremment, une mission de service public à caractère administratif, en ce qui concerne notamment l'aménagement, l'entretien et la police des aménagements et accès du port et une activité de nature industrielle et commerciale, en ce qui concerne en particulier l'exploitation des outillages d'un port*<sup>(8)</sup>. De même, la loi du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes prévoit-elle que, outre la mise à disposition d'infrastructures pour le trafic maritime, les ports autonomes ont pour mission d'aménager et de promouvoir les espaces industriels et portuaires.

Même si le contexte dans lequel ils sont consacrés est susceptible de comporter des variantes, on retrouve des principes analogues dans les autres Etats membres.

• **En Italie**, la loi de 1994, tout en ayant procédé à la libéralisation du marché des services portuaires, précise que les autorités portuaires sont constituées dans le but de séparer les services commerciaux offerts aux transporteurs maritimes et les organismes de contrôle. Elles ont en charge la gestion du domaine maritime. Ces autorités réglementent et contrôlent l'exécution des opérations et services portuaires et, notamment l'application des tarifs portuaires, en se référant périodiquement aux directives du ministère des transports et de la navigation. Elles délivrent les concessions et autorisations de services aux entreprises. Les entreprises détiennent une concession lorsque l'autorité portuaire leur attribue une partie des quais d'embarquement. En revanche, les entreprises ne peuvent prétendre qu'à une autorisation dans le cas où le quai d'embarquement reste public.

---

<sup>(8)</sup> Conseil d'Etat, 26 juillet 1982, *Ministre du budget c/Etablissement public « Port autonome de Bordeaux »*.

Une Commission consultative locale instituée dans chaque port est chargée de conseiller les autorités portuaires dans l'exercice de leurs prérogatives (délivrance, suspension, révocation d'autorisation et de concession). Elle est composée de représentants d'entreprises portuaires (ouvriers et dirigeants) et d'un représentant salarié de l'autorité portuaire.

- **En Espagne**, une institution de droit public – *Puertos del Estado* – possédant la personnalité juridique et un patrimoine propre est à la fois la maison mère « *holding* » des 46 ports d'intérêt général, regroupés eux-mêmes en 27 autorités portuaires – et l'organe d'exécution de la politique du Gouvernement. A ce titre, il contrôle l'ensemble du système portuaire. Il définit notamment les objectifs de l'ensemble du système portuaire et contrôle les grandes lignes de la gestion des autorités portuaires.

- Dans l'**Europe du Nord**, ce sont également des autorités de droit public – collectivités territoriales, le plus souvent – qui – tout en gérant les ports dans plusieurs cas – fixent le régime juridique des activités portuaires. A cet égard, l'étude relative aux régimes domaniaux à laquelle on pourra se référer en annexe<sup>(9)</sup> est parfaitement révélatrice de la communauté de principes existant entre la France et les Etats membres de l'Europe du Nord – d'autant qu'en ce qui concerne, par exemple, le régime des titres d'occupation temporaire – cette communauté remonte à la période napoléonienne ! En second lieu, la variété des instruments dont fait usage la puissance publique pour gérer le domaine public maritime, confirme bien la profondeur des oppositions entre les conceptions continentale et britannique sur l'opportunité de l'intervention de la puissance publique, puisqu'en Grande-Bretagne, on a pu déclarer que « *Le Gouvernement est opposé à une intervention d'ensemble, inappropriée sur le marché portuaire* »<sup>(10)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Voir l'Annexe 3.

<sup>(10)</sup> « *Modern ports - A UK policy* », document précité du ministère de l'environnement, des transports et des régions.

b) *L'ouverture variable des services portuaires à la concurrence*

L'ouverture à la concurrence n'a pas touché les services portuaires de la même façon. En effet, le pilotage en a été exclu presque partout, à la différence des autres services portuaires.

➤ En règle générale, le **pilotage** est exercé sous la forme d'un monopole de droit dans les ports de l'Europe du Sud et de l'Europe du Nord. Les textes qui l'encadrent lui reconnaissent soit une mission d'intérêt général, comme c'est le cas en Italie, soit, comme en Suède, la qualité de monopole de service public. En France, la loi du 28 mars 1928 en fait un service public obligatoire et organise le fonctionnement des stations de pilotage, tandis qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 2 juin 1972 – Fédération des syndicats professionnels des pilotes – confirme qu'il a la qualité de service public.

C'est pour ces raisons, et plus particulièrement celles tirées de leur rôle dans le domaine de la sécurité des ports et de la protection de l'environnement, que, comme en Grande-Bretagne, le pilotage a été préservé des mesures de libéralisation.

Dans les Etats où celles-ci sont intervenues, on remarquera toutefois que le pilotage continue de jouir d'un statut spécifique. Aux Pays-Bas, les dispositions adoptées en juillet 2000 en vue d'ouvrir l'accès au marché sont assorties d'une période de transition du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au 1<sup>er</sup> janvier 2005. De même en Espagne, bien que les autorités puissent, en principe, introduire des procédures de mise en concurrence en application d'une loi de 1992, il n'existe toujours dans les faits qu'une seule représentation de pilotes par port. La sensibilité aux éventuels risques d'atteinte à la sécurité liés à l'introduction de logiques commerciales plus fortes, qu'évoquent les représentants syndicaux des pilotes, d'après les renseignements qui ont été fournis au rapporteur, explique très probablement ce *statu quo*.

➤ En ce qui concerne les autres services portuaires, le tableau auquel on pourra se référer ci-après, permet de mesurer la variété des régimes existants.

**REGIME JURIDIQUE DES SERVICES PORTUAIRES  
(ALLEMAGNE, BELGIQUE, ESPAGNE, FRANCE, ITALIE, PAYS-BAS, SUEDE)**

<b>Etats membres</b>	<b>Pilotage</b>	<b>Remorquage</b>	<b>Lamanage</b>	<b>Manutention</b>
<b>Allemagne</b>	Monopole de droit	Ouverture à la concurrence dans les ports de Hambourg, Brême et Lübeck. Monopole de fait dans les autres ports.	Monopole <i>de jure</i> sauf dans le port de Brême, qui l'ouvrira à la concurrence à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2002.	Ouverture à la concurrence.
<b>Belgique</b>	Monopole de droit	Monopole de fait sur l'Escaut. A l'intérieur des bassins : Régie Portuaire	Monopole de fait, au-delà du port. Régie portuaire pour l'amarrage dans les écluses	Ouverture à la concurrence.
<b>Espagne</b>	Monopole de fait	Compétence des autorités portuaires déléguées à des sociétés privées dans le cadre de concessions de 10 ans.	Délégation du service par l'autorité portuaire à une entreprise de droit privé, dans le cadre de contrats de droit privé.	Sociétés à capitaux mixtes (51 % Etat, 49 % entreprises privées) fournissant la main-d'œuvre aux entreprises. Parallèlement, il existe des sociétés privées de manutention possédant leur propre personnel.
<b>France</b>	Monopole de droit	Monopole de fait.	Monopole de fait <sup>(*)</sup> .	Ouverture à la concurrence.
<b>Italie</b>	Monopole de fait	Sociétés privées sélectionnées par l'autorité portuaire dans le cadre d'une procédure transparente et impartiale.	Sociétés privées sélectionnées par l'autorité portuaire dans le cadre d'une procédure transparente et impartiale.	Ouverture à la concurrence. En parallèle, existence d'une entreprise jouissant d'un monopole de fait, répartissant les dockers intermittents entre les entreprises.
<b>Pays-Bas</b>	Monopole de fait	Ouverture à la concurrence.	Ouverture à la concurrence.	Ouverture à la concurrence.
<b>Suède</b>	Monopole de droit	Ouverture à la concurrence.	Ouverture à la concurrence.	Ouverture théorique à la concurrence, mais en pratique, une seule société par port.

<sup>(\*)</sup> A l'exception du port de Donges, en Loire-Atlantique, dans lequel le lamanage est assuré par une société privée et par le port autonome de Nantes-Saint-Nazaire.

Il appelle plusieurs observations de la part du rapporteur :

- En apparence, les services portuaires concernés sont déjà ouverts – ou en voie de l'être – à la concurrence. Une telle situation conduit ainsi certains Etats membres et des organisations professionnelles à mettre en cause l'utilité même de la directive et du principe de la concurrence intraportuaire qu'elle souhaite instaurer. Ils estiment que la Commission pourrait se borner à préciser le cadre du régime des aides d'Etat à l'aide de la directive 2000/52/CE dite « transparence » du 26 juillet 2000.

Pour autant, dans certains cas, il existe un réel fossé entre les principes proclamés par les textes et la réalité. C'est ainsi que d'après les informations qui ont pu être communiquées au rapporteur, le degré d'ouverture des services portuaires du port de Rotterdam ne correspond nullement aux données figurant dans le tableau ci-dessus. Il conviendrait plutôt de se reporter aux informations suivantes :

<b>Services portuaires</b>	<b>Ouverture théorique du marché</b>	<b>Ouverture réelle</b>
Manutention	100 %	25 %
Lamanage	100 %	0 %
Remorquage	100 %	0 %
Pilotage	100 %	0 %

- Ces informations, comme le tableau ci-dessus, font apparaître que le remorquage et le lamanage sont des secteurs où dominent le plus souvent des monopoles. Cette situation tient à ce que les contraintes techniques difficiles et le caractère peu profitable de ces secteurs sont de nature à dissuader l'apparition de nouveaux entrants.

- Malgré la libéralisation intervenue dans certains Etats membres, le législateur n'en a pas moins réaffirmé les missions d'intérêt général dévolues au remorquage et au lamanage. Pour la loi italienne du 30 juin 2000 modifiant la loi du 28 juin 1994, le pilotage, le remorquage, l'amarrage et l'opération consistant à décharger un bateau à l'aide de barges sont considérés comme des « services d'intérêt général » parce qu'ils garantissent la sécurité de la navigation et l'abordage dans les ports. Pour ce qui est des services autres que le pilotage, l'autorité portuaire détermine les obligations spécifiques à respecter en tenant compte de la localisation et des structures portuaires concernées.

D'après les informations qui ont été portées à la connaissance du rapporteur, c'est la nature d'intérêt général de ces services qui a pour l'instant légitimé le maintien de l'intervention publique en Italie. En effet, le fait que l'ensemble des services portuaires puisse être effectué désormais par des sociétés de droit privé, semble poser des problèmes notamment en termes de garantie de la sécurité.

Ces difficultés montrent bien qu'en matière portuaire, la question de la sécurité ne saurait impunément être négligée. Malheureusement, ainsi que le rapporteur aura l'occasion de le déplorer ultérieurement, la Commission a refusé d'en faire une véritable priorité.

## **B. Un défi universel : les distorsions de concurrence**

Au-delà de l'hétérogénéité des cadres juridiques que l'on vient d'examiner, ce problème des distorsions de concurrence touche l'ensemble des ports de l'Union. Leur ampleur, qui justifie une réelle et profonde remise en ordre, tient, d'une part, au poids prépondérant pris par les grands groupes armatoriaux dans le fonctionnement des systèmes portuaires et, d'autre part, à l'opacité entourant les modalités de financement des équipements et services portuaires.

### ***1) Le poids prépondérant des grands groupes d'armateurs dans le fonctionnement des systèmes portuaires***

La concentration des compagnies maritimes en méga-alliances est la principale caractéristique du transport maritime depuis les années 1980. Il s'agit en fait du deuxième temps de la « révolution du conteneur », qui remonte quant à elle aux années 1970. L'émergence de nouveaux armateurs asiatiques a créé un marché, en forte croissance<sup>(11)</sup> certes, mais où la surcapacité permanente a incité au regroupement des opérateurs.

Aujourd'hui, sur les vingt premiers armements mondiaux, dix sont asiatiques, huit européens, dont un seul français, et deux sont américains. Ils assurent à eux seuls 45 % de la capacité mondiale de transport. Dans un contexte de forte concurrence, les grands armements se sont lancés dans une politique de rationalisation, de recherche d'économies d'échelle sur les navires, et de pression sur les autorités portuaires. Les conséquences sont de plusieurs ordres.

---

<sup>(11)</sup> Les flux de conteneurs progressent régulièrement de 7 % par an environ, soit deux fois plus que le taux de croissance économique qui atteint 2 à 3 %.

- La taille des navires s'est accrue. Alors qu'en 1985 les grands armements possédaient des navires de 3 000 conteneurs « équivalent vingt pieds » (EVP) environ, les bâtiments actuels dits « post-panamax » ont plus de 4 000 EVP. La cinquième génération de porte-conteneurs correspond à des navires de 6 000 EVP.

- Des lignes « tour du monde » ont été créées pour rationaliser les déplacements des navires, dont le coût d'immobilisation ou de transit devient de plus en plus élevé. Elles supposent de très fortes contraintes de qualité du service portuaire (temps, fiabilité, sécurité) pour éviter que les temps morts ne se répercutent sur l'ensemble des escales.

- Le niveau des coûts d'investissement<sup>(12)</sup> dans les navires contraint les compagnies à s'allier pour partager les risques commerciaux et maritimes, ainsi que pour rechercher des positions dominantes sur les principaux marchés face à des chargeurs qui eux aussi se concentrent. L'objectif est double : il s'agit de peser tant sur les coûts portuaires que sur le taux des frets maritimes, en garantissant l'apport d'un niveau significatif de trafic.

- Chaque alliance tend à regrouper les flux d'une zone européenne, par exemple, dans un nombre limité de ports, en réduisant les escales et en concentrant leur logistique terrestre de façon à accroître la compétitivité de la chaîne de transport. Ces ports principaux sont baptisés « *hubs* » par référence à une pratique déjà ancienne du trafic aérien. Les alliances y concentrent leur activité, avant que le trafic ne soit ensuite éclaté par système de cabotage (*feederling*) dans les ports secondaires. Chaque alliance cherche à disposer de son ou de ses *hubs* propres, de façon à établir une position dominante vis-à-vis des acteurs portuaires. Cette évolution explique l'apparition de ports de transbordement tels qu'Algesiras et Gioia Tauro en Méditerranée.

Il apparaît donc très clairement que les grands groupes sont à l'origine de distorsions de concurrence majeures, ou en tout cas, les encouragent. D'une part, l'acquisition de terminaux qui leur soient dédiés – ce qui est l'objectif-clé de leur stratégie – leur permet non

---

<sup>(12)</sup> Le coût d'un porte-conteneur de la dernière génération est d'environ un milliard de francs.



seulement de s'assurer une position dominante<sup>(13)</sup>, mais également de dicter leurs conditions aux autorités portuaires. Par exemple, ils peuvent exercer un réel pouvoir de chantage sur ces dernières, en menaçant de délocaliser leur trafic. Au demeurant, indépendamment de cet aspect-là, leur obsession de réduire les coûts les pousse à rechercher constamment les ports réputés offrir les services les plus fiables et les plus productifs.

D'autre part, pour attirer les grands groupes, certains ports n'hésitent pas à pratiquer une tarification des services portuaires confinant au *dumping*. C'est le cas par exemple des ports allemands, dont les structures tarifaires constituent une incitation à l'utilisation de porte-conteneurs remplis.

Ainsi, les coûts pratiqués pour les navires dépendent de leur taille (système de « coûts fixes ») et non de leur chargement.

En outre, le « libéralisme » des autorités portuaires allemandes quant au temps d'escale des navires (évalué en fonction de l'encombrement du port et non d'une grille prédéfinie) permet aux entreprises de prendre leur temps pour décharger. Cela est évidemment très positif pour l'activité des sociétés de service à quai.

En cas de dépassement d'une durée considérée comme normale de l'escale des navires une taxe supplémentaire peut être due.

## ***2) L'opacité entourant le financement des équipements et des services portuaires***

Cette opacité tient à l'absence d'un cadre précis des aides d'Etat et aux conditions obscures dans lesquelles est établie la tarification des services portuaires.

---

<sup>(13)</sup> Par exemple, dans le cas du port de Rotterdam, *Maersk* et *P&O* détiennent respectivement 66 % et 50 % des parts dans deux nouveaux terminaux, ce qui est de nature à renforcer la concurrence avec le groupe de manutention *ECT* déjà installé dans le port.

a) *L'absence d'un cadre précis des aides d'Etat*

Une telle lacune emporte pour conséquence que, d'une part, les ports français sont pénalisés par rapport aux ports d'Europe du Nord. D'autre part, il existe de nombreuses infractions aux règles de la concurrence.

➤ Diverses études<sup>(14)</sup> ont souligné, à juste titre, les désavantages concurrentiels dont souffrent les ports français. En effet, le système portuaire français est marqué par une certaine volonté d'organisation rationnelle et de transparence ainsi que par des pratiques administratives de bonne gestion et de contrôle, qui imposent notamment aux gestionnaires portuaires dotés de la personnalité morale (ports autonomes, concessionnaires de ports d'intérêt national) de produire des comptes et de les publier, tout en accueillant en leur sein des administrateurs qui sont des usagers portuaires. Dans notre système, les relations entre les ports et l'Etat et les collectivités diverses sont donc transparentes et les subventions clairement identifiables dans les différents budgets.

Or, tel n'est pas le cas des ports de l'Europe du Nord, puisque ces derniers sont souvent dépourvus de l'autonomie budgétaire, les recettes et les dépenses étant intégrées dans le budget général de la collectivité gestionnaire du port sans séparation comptable. En outre, les aides venant essentiellement des collectivités locales sont plus difficilement identifiables et isolables que celles attribuées par l'Etat.

➤ Une série d'autres pratiques<sup>(15)</sup> ont également pour effet d'empêcher l'instauration d'une concurrence équitable : prêts à taux privilégiés, non-exigibilité d'un retour normal de capitaux, non-recouvrement de taxes sur les bénéfices, locations domaniales à des conditions privilégiées, fourniture de services gratuits, etc...

---

<sup>(14)</sup> Il s'agit du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques : *La politique maritime et littorale de la France : les ports (T. III)*, p. 170, et du rapport public particulier de la Cour des comptes, *La politique portuaire française*, octobre 1999, p. 18.

<sup>(15)</sup> Ces divers exemples sont mentionnés par le rapport précité de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques : « *La politique maritime et littorale de la France : les ports* », p. 171.

De même, peut-on subventionner le transport ferroviaire en exemptant l'opérateur du paiement du péage (Pays-Bas). De même encore l'investisseur industriel souhaitant s'implanter dans un port peut aussi négocier sa fiscalité avec l'administration des impôts (pratique du « *ruling* » aux Pays-Bas). Dans l'hypothèse où les fonds publics versés aux infrastructures ne sont pas considérés comme des aides, ils ne sont cependant pas d'un contrôle aisé et peuvent affecter le commerce entre les Etats membres. De leur côté, les autorités portuaires peuvent aider ou entraver les activités des opérateurs.

*b) Les conditions peu claires de la tarification des services portuaires*

A l'évidence, le rapporteur a eu l'impression d'être face à un « maquis », lorsqu'il a pu prendre connaissance des résultats de l'enquête qu'il a sollicitée auprès de plusieurs postes d'expansion économique.

D'une part, il existe des disparités entre les ports d'un même Etat membre. C'est ainsi qu'en Suède, les prix des services de manutention sont négociés au cas par cas selon le service demandé, le type et la quantité de marchandise à charger ou décharger et le client. En Allemagne, les droits portuaires affichés de Hambourg et de Lübeck seraient en partie négociables, alors que les tarifs affichés par ceux de Brême et de Wilhelmshaven (ce dernier port a des tarifs particulièrement bas), correspondraient aux prix réellement payés. En outre, comme on a pu le voir précédemment, le système de forfaits d'utilisation des ports allemands débouche sur une situation de *dumping* destinée à attirer de nouveaux armateurs.

D'autre part, l'opacité est totale parce que, comme c'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni, il n'existe pas de barème officiel, le nombre et le coût des services portuaires variant d'un port à l'autre.

Face à cette diversité de situations, qui relève somme toute de conditions spécifiques aux Etats, la question est de savoir si les solutions préconisées par la Commission sont de nature à instaurer une concurrence plus équitable et une plus grande transparence.



## **II. LES REFORMES NEOLIBERALES PROPOSEES PAR LA COMMISSION**

La Commission procède à la déréglementation des systèmes portuaires selon des principes et des mécanismes qu'elle a déjà eu l'occasion de mettre en œuvre dans d'autres secteurs. D'un côté, elle introduit la concurrence en leur sein propre. De l'autre, on constate que l'objectif de transparence poursuivi revêt, en fait, des aspects ambivalents, puisque tout en souhaitant porter remède à de réelles lacunes, il a également pour effet de banaliser la notion et le rôle d'autorité portuaire.

### **A. L'introduction de la concurrence intraportuaire**

La Commission souhaite non seulement lutter contre certaines formes de monopoles, qui empêcheraient l'application normale des dispositions du traité de Rome. Mais elle veut aussi susciter le jeu de la concurrence par d'autres moyens.

#### ***1) Un objectif qui serait justifié par la nécessité de lutter contre les monopoles***

Cet objectif tente de répondre à une revendication formulée avec insistance par les armateurs et les chargeurs.

##### ***a) Une revendication des armateurs et des chargeurs***

En France comme dans d'autres pays, ces professionnels considèrent que l'organisation des services portuaires – pilotage, remorquage et lamanage – sous la forme de monopoles de droit ou de fait est source de deux séries de dysfonctionnements :

- le fait que les opérateurs soient tenus de recourir à leurs services constitue une violation des principes du traité de Rome<sup>(16)</sup> ;

- les tarifs sont disproportionnés par rapport au service rendu. Or, même si ces tarifs n'entrent que pour une faible partie dans le coût total du transport, les grands groupes visent à la réduction constante de leurs coûts.

De son côté, bien qu'elle ait convenu que le pilotage et le remorquage contribuent à assurer la sécurité dans les ports, la Commission a considéré que « *ce rôle ne constitue pas en lui-même un motif suffisant pour exclure a priori ces services de l'application des règles du traité d'un nouveau cadre réglementaire au niveau communautaire* »<sup>(17)</sup>.

On remarquera que la Commission n'évoque nullement le lamanage, auquel la jurisprudence communautaire a pourtant reconnu expressément le rôle de service public. Mais, malgré cette qualité, il a été inclus dans le champ d'application de la proposition de directive.

*b) La définition arbitraire du champ d'application de la proposition de directive*

Les services portuaires inclus dans la proposition de directive sont :

- les services nautiques : pilotage, remorquage et lamanage ;
- la manutention ;
- les services passagers.

Or, cette définition peut être jugée arbitraire pour trois raisons.

---

<sup>(16)</sup> Il n'est que de se référer aux moyens généralement invoqués devant la Cour de justice : soit est mis en cause un abus de position dominante ; soit il s'agirait d'une violation du principe de la libre prestation de services.

<sup>(17)</sup> Exposé des motifs de la directive.

➤ Tout d'abord, la Commission soumet des professions, telles que le remorquage et le lamanage, à la concurrence intraportuaire, alors même que leur part dans les coûts portuaires est peu élevée<sup>(18)</sup>.

Les auteurs de la proposition de directive ont toutefois décidé d'adopter une telle approche, car ils étaient convaincus que la concurrence intraportuaire entraînerait nécessairement une réduction des coûts<sup>(19)</sup>. En outre et surtout, la Commission partage la position des armateurs et des chargeurs, selon laquelle rien ne justifie le maintien des services nautiques – pilotage, remorquage et lamanage – sous leur forme monopolistique. Il est d'ailleurs parfaitement révélateur, à cet égard, que Mme Loyola de Palacio, commissaire européenne en charge des transports et de l'énergie, ait fait part au rapporteur de son désaccord avec le vote du Parlement européen ayant exclu le pilotage du champ d'application de la proposition de directive. Se référant au projet de navettes rapides de porte-conteneurs entre les Etats-Unis et le port de Cherbourg, elle a, en effet, estimé que cet exemple confirmait la nécessité de mettre en place un système qui déroge au monopole, grâce à l'instauration d'un régime de licence de capitaine-pilote. Or, le rapporteur doute que l'argumentation de Mme de Palacio puisse être généralisée, du fait même de la spécificité de chaque port<sup>(20)</sup>. En second lieu, il considère que, parce qu'il touche à une prérogative régaliennne – à savoir la sécurité –, il appartient aux Etats membres d'encadrer le régime de l'auto-assistance et d'en définir les contours.

S'agissant de la **manutention**, son inclusion dans le champ d'application peut être jugée également arbitraire.

En effet, la concurrence y existe d'ores et déjà, bien que l'évolution intervenue au cours de ces dernières années ait fait apparaître une prise en main de ce secteur par les grands groupes constitués autour des armements les plus importants.

---

<sup>(18)</sup> D'après les estimations généralement admises, la manutention représente 60 % des coûts portuaires, le reste – 40 % – se répartissant entre le pilotage, le remorquage et le lamanage.

<sup>(19)</sup> La réduction des coûts est l'un des avantages attendus de la concurrence intraportuaire cités dans le cinquième considérant de la proposition de directive.

<sup>(20)</sup> En outre, le port de Cherbourg étant un port militaire, il n'est pas à exclure que l'auto-assistance ne puisse être mise en place dans des conditions aussi aisées que le suggère Mme de Palacio.

Or, ce n'est qu'à une très faible majorité que le Parlement européen a maintenu le principe de l'inclusion de la manutention dans le champ d'application de la proposition de directive.

Ce vote apporte ainsi la confirmation que le principe de la concurrence intraportuaire n'emporte pas une totale adhésion et que la poursuite de cet objectif est motivée non pas par la nécessité de développer le cabotage<sup>(21)</sup>, par exemple, mais par la seule stratégie de réduction continue des coûts voulue par les grands groupes d'armateurs et de chargeurs.

➤ La fixation des seuils auxquels est assujettie l'application de la proposition de directive fournit une seconde illustration des choix arbitraires des auteurs de la proposition de directive. L'article 2 de celle-ci prévoit ainsi que le trafic annuel moyen au cours des trois dernières années ne doit pas être inférieur à trois millions de tonnes de marchandises ou à 500 000 passagers, ce qui exclut 11 des 29 ports français réalisant plus d'un million de tonnes de trafic.

Or, même si ce seuil est susceptible d'être modifié dans la discussion, il a néanmoins pour effet d'exclure un certain nombre de ports du champ d'application de la directive. Des distorsions de concurrence pourront en résulter, qui risquent d'être très préjudiciables sur un trafic donné. Un port situé en-deçà du seuil peut, sur un trafic particulier, concurrencer un autre port concerné par la directive.

➤ Enfin, le champ d'application de la directive est d'autant plus arbitraire qu'il repose sur un mécanisme unique – la concurrence intraportuaire – prévu pour les grands ports, mais qui concernera aussi des ports de moindre importance, ce qui ne manquera pas de les fragiliser.

---

<sup>(21)</sup> D'après le cinquième considérant de la proposition de directive, la promotion du transport maritime à courte distance – ou cabotage – est l'un des effets attendus de la concurrence intraportuaire.



## 2) *La volonté de susciter la concurrence pour la concurrence*

Cette conception dogmatique de la concurrence apparaît au travers de la notion d'auto-assistance et de la disposition imposant la présence minimale de deux opérateurs.

### a) *La reconnaissance de l'auto-assistance dans le domaine portuaire*

Cette notion – prévue à l'article 11 de la proposition de directive – est définie comme la situation dans laquelle un usager se fournit à lui-même et avec son propre personnel une catégorie de services portuaires normalement fournis par un tiers qui agit pour compte d'autrui.

La Commission étend ainsi aux ports un dispositif qu'elle a déjà instauré dans le domaine des aéroports, par la directive 1996/67 du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté. Aux termes du cinquième considérant de cette directive, l'ouverture de l'accès au marché de l'assistance en escale est une mesure qui doit contribuer à réduire les coûts d'exploitation des compagnies aériennes et à améliorer la qualité offerte aux usagers.

L'instauration de l'auto-assistance dans les services portuaires participe de cet objectif général de la proposition de directive « *qui est d'assurer l'accès, pour toute personne physique ou morale établie dans la Communauté, au marché des services portuaires* »<sup>(22)</sup>.

Il en résulte que le problème de l'articulation entre le droit communautaire et de droit national – déjà soulevé dans la question de l'inclusion du pilotage, du lamanage et du remorquage dans le champ d'application de la directive – risque de se poser ici également.

En effet, l'auto-assistance est autorisée en France dans le domaine du pilotage, au travers des licences de capitaines-pilotes délivrées pour la conduite des ferries (en application de l'article 7

---

<sup>(22)</sup> Huitième considérant de la proposition de directive.

du décret du 19 mai 1969 relatif au régime du pilotage dans les eaux maritimes). De même encore, la Grande-Bretagne admet-elle aussi la possibilité de recourir à l'auto-assistance, sous certaines conditions.

Or, si les propositions de la Commission suscitent l'hostilité des organisations professionnelles, c'est parce que, à la différence des législations française ou britannique, elles n'encadrent pas correctement le recours à l'auto-assistance. Celle-ci peut être soumise à une autorisation dont les critères d'octroi *ne doivent pas être plus stricts* que ceux qui s'appliquent aux fournisseurs du même service portuaire, c'est-à-dire aux pilotes, remorqueurs et lamaneurs. Du fait de son imprécision, cette disposition peut s'avérer très dangereuse, puisqu'elle a pour effet de dispenser les intéressés de devoir justifier des mêmes exigences de qualification professionnelle – notamment – que celles qui sont requises des fournisseurs de services. Par contre-coup, cette disposition crée donc d'inévitables distorsions de concurrence, auxquelles peuvent s'ajouter des risques sérieux pour la sécurité. M. Francis Brévault, commandant du port du Havre a ainsi déclaré au rapporteur qu'il n'accepterait pas de prendre le risque de voir certains navires sans assistance, alors que, dans le même temps, d'autres navires seraient dans le port. Dans une telle situation, il pourrait même être amené à bloquer le trafic en tant que responsable de la sécurité !

C'est précisément pour cet ensemble de raisons que le Parlement européen a estimé nécessaire d'introduire deux correctifs : le premier consiste à exiger des bénéficiaires de l'auto-assistance une qualification professionnelle *identique* à celle dont les prestataires de services doivent justifier. Le deuxième vise à limiter l'application de l'auto-assistance aux navires battant pavillon des Etats membres, afin d'en exclure les pavillons de complaisance. Cette mesure ne revêt toutefois qu'un caractère facultatif.

C'est pourquoi – mais le rapporteur y reviendra – il n'est pas sûr que ces correctifs soient de nature à lever toutes les ambiguïtés et à apporter les assurances nécessaires aux différentes professions. Les propos que Mme de Palacio a tenus au rapporteur montrent clairement la volonté de la Commission de s'appuyer, comme ce fut le cas dans le transport aérien, sur l'auto-assistance pour briser des organisations professionnelles – considérées par elle-même, les armateurs et les chargeurs – comme des monopoles injustifiés.

*b) L'obligation d'autoriser deux opérateurs au minimum*

Cette obligation repose sur l'idée qu'en cas d'autorisation préalable, l'autorité compétente est censée autoriser au moins deux fournisseurs de services totalement indépendants pour chaque catégorie de marchandises, dès lors qu'il existe des contraintes concernant l'espace ou la capacité disponible.

Là encore, la Commission est fortement convaincue que l'application de cette solution – retenue dans les télécommunications ou l'assistance en escale dans les aéroports – favorisera une concurrence effective dans les ports.

Or, comme l'estiment de nombreux professionnels, ce principe risque d'être tout à fait irréaliste, lorsque le marché est relativement limité, comme c'est le cas dans les ports français, mais aussi dans d'autres ports européens.

**B. Les ambiguïtés s'attachant à l'objectif de transparence**

Tout en pouvant contribuer à clarifier les conditions d'intervention des autorités portuaires, les dispositions proposées risquent aussi d'avoir pour effet de banaliser le statut et le rôle de ces dernières.

*1) La clarification des conditions d'intervention des autorités portuaires*

*a) L'instauration d'obligations comptables*

La proposition de directive impartit à l'autorité portuaire gérant ou exerçant, par ailleurs, les activités d'un fournisseur de services, de procéder à la séparation de ses comptes entre les activités à caractère commercial et les autres activités relevant de ses missions régaliennes. Cette mesure peut ainsi utilement avoir pour effet, sinon de supprimer les distorsions de concurrence évoquées précédemment, du moins de les atténuer, qu'il s'agisse de l'absence de tenue de comptes dans certains ports britanniques ou encore du principe – en vigueur dans les ports de l'Europe du Nord – de non-

affectation des dépenses et des recettes, qui empêche toute mise en évidence des flux de capitaux liés à des activités spécifiques.

*b) L'encadrement des procédures d'autorisation et de sélection des fournisseurs de services*

La proposition impose que les critères d'octroi d'une autorisation soient transparents, non-discriminatoires, objectifs, pertinents et proportionnés.

Ces critères se limitent aux points suivants : qualifications professionnelles du fournisseur ; exigence d'une bonne situation financière et d'une couverture en assurances suffisantes ; sécurité maritime ou sécurité des installations, des équipements et des personnels.

Mais, à titre facultatif, l'autorisation, en vertu des dispositions de l'article 6, paragraphe 2, peut également comprendre des obligations de service public concernant : la sécurité ; la régularité ; la continuité ; la qualité ainsi que le prix et les conditions auxquels le service peut être fourni. Le rapporteur s'interroge sur le sens que revêt la notion de « régularité », d'autant que la Commission ne fournit aucune explication à ce sujet dans l'exposé des motifs. Cette notion, qui peut être interprétée de diverses façons – aux plans juridique ou technique – mériterait d'être, en tout état de cause, précisée.

Ces critères doivent faire l'objet d'une publicité, tout comme la procédure à suivre en vue de l'obtention d'une autorisation.

Ces autorisations sont accordées pour une durée limitée aux fournisseurs de services sélectionnés au terme d'une procédure également transparente, objective et non-discriminatoire. Cette durée varie entre 5 ans et 25 ans selon la nature des investissements.

Le rapporteur n'approuve que très partiellement le principe de ces dispositions. Il considère, certes, que l'objectif de performance portuaire qu'il évoquera dans la deuxième partie ne saurait être poursuivi dans un cadre qui ne reposerait pas sur l'exigence de transparence. Car la justification de cette dernière est non seulement de prévenir les distorsions de concurrence mais de permettre de

s'assurer que les opérateurs satisfont à l'impératif de sécurité, qui est essentiel dans un système portuaire.

Néanmoins, comme plusieurs de ses interlocuteurs, le rapporteur reproche à la Commission de n'avoir pas suffisamment pris en compte la nécessité d'assurer la cohérence entre la durée de l'autorisation et celle de l'amortissement des investissements, qui peut être supérieure à 25 ans pour certains équipements.

En outre et surtout, il déplore très vivement que les obligations de service public ne puissent revêtir qu'un caractère facultatif. Il constate malheureusement que les orientations néolibérales de la Commission l'amènent à reléguer la sécurité au second plan, alors que celle-ci est considérée par le rapporteur comme la composante essentielle de la performance portuaire.

## **2) *La banalisation du statut des autorités portuaires***

Cette banalisation est la conséquence inévitable du rôle purement commercial assigné par la Commission aux ports : « *Les « services portuaires » sont des services à caractère commercial qui sont fournis à titre onéreux aux utilisateurs des ports* »<sup>(23)</sup>.

Ainsi les différences que l'on a pu observer précédemment entre les ports britanniques privatisés et les ports du continent, risquent-elles de s'estomper, puisqu'une série de dispositions contribuent à assimiler l'autorité portuaire à un opérateur ordinaire. Non seulement ses pouvoirs sont encadrés, même lorsqu'elle organise des appels d'offres, mais, l'Etat membre doit désigner une autorité compétente indépendante de l'organisme gestionnaire du port, lorsque celui-ci prend une décision sur la limitation du nombre de fournisseurs, mécanisme qui a été jugé par beaucoup, à juste titre, comme un facteur inutile de bureaucratisation.

Quoi qu'il en soit, la Commission considère que, comme dans d'autres secteurs où l'introduction de la concurrence a entraîné

---

<sup>(23)</sup> Exposé des motifs. Ces propos reprennent ceux que la Commission avait déjà tenus dans le Livre vert : « ... Aujourd'hui, la tendance est de plus en plus de considérer les ports comme des **entités commerciales**, qui doivent récupérer leurs coûts auprès des usagers bénéficiant directement de leurs infrastructures ».

l'affaiblissement des opérateurs historiques et l'instauration d'une autorité indépendante de régulation, la concurrence intraportuaire ne peut également fonctionner qu'au prix d'un effacement des autorités portuaires et ce au profit des grands groupes d'armateurs.

Le rapporteur est résolument opposé à une telle dérive. Il estime qu'il existe une autre logique qui, non seulement, est susceptible de prévenir cette dernière, mais également plus soucieuse de l'efficacité des ports européens que la réforme de la Commission.

\*  
\* \*

**DEUXIEME PARTIE :  
LA NECESSITE DE SUBSTITUER UNE AUTRE  
LOGIQUE A CELLE PRECONISEE PAR LA  
COMMISSION**

Les réactions de diverses organisations professionnelles ou syndicales de plusieurs Etats membres comme celles des membres du Parlement européen, confirment clairement que la démarche de la Commission est loin – c'est le moins que l'on puisse dire – d'avoir suscité le consensus.

Pour autant, si le rapporteur constate et estime qu'il existe des motifs légitimes qui justifieraient, à l'évidence, le rejet de la proposition de directive dans l'état actuel de sa rédaction, il juge toutefois impérieux de formuler des propositions pouvant servir de base à l'élaboration d'une autre politique portuaire aux plans communautaire et français. Il lui apparaît, en effet, essentiel de montrer qu'une alternative à la déréglementation peut être envisagée.





## **I. LA DEMARCHE TRES CONTESTEE DE LA COMMISSION**

Cette contestation porte à la fois sur l'opportunité même de la proposition de directive et la pertinence du dispositif qui a été retenu par la Commission.

### **A. La contestation de l'opportunité de la proposition de directive**

C'est le bien-fondé des deux objectifs de la proposition de directive – concurrence intraportuaire et transparence – qui est mis en cause. La conformité du premier au principe de subsidiarité est jugée douteuse. Quant au second, il peut être atteint par des mécanismes déjà existant au plan communautaire ou national, ce qui rendrait inutile le projet de texte présenté par la Commission.

#### ***1) La conformité douteuse de l'objectif de concurrence intraportuaire au principe de subsidiarité***

Ce doute repose sur un double constat : non seulement, le dispositif envisagé par la Commission ne tient pas compte des spécificités nationales, mais, en outre, il risque de porter gravement atteinte à l'exercice par les autorités portuaires de leurs pouvoirs régaliens.

##### ***a) L'objectif de concurrence intraportuaire méconnaît les spécificités nationales***

Le rapporteur évoquera deux de ces spécificités, celles touchant à la configuration géographique des ports et aux conditions d'organisation des services portuaires.

➤ La première traduit une donnée de base, selon laquelle chaque port est doté de sa propre topologie, ce qui aurait d'ailleurs

dû, en principe, dissuader la Commission d'instaurer un mécanisme unique d'autant qu'elle déclare avoir tenu compte de la diversité des ports<sup>(24)</sup> ! En effet, cette donnée explique pourquoi le principe de concurrence intraportuaire ou l'auto-assistance ne sauraient être appliquées sans danger pour la sécurité et l'environnement, au pilotage, au remorquage et au lamanage. **Ainsi, les pilotes rencontrés par le rapporteur lui ont-ils indiqué que c'était la nature même du pilotage que d'être spécialisé dans un port et dans un seul.**

Abondant dans le même sens, le syndicat allemand des pilotes maritimes et portuaires (*Bundesverband der Lotsen, BVL*) a considéré que l'ouverture du pilotage à la concurrence entraînerait l'arrivée de nouveaux intervenants inexpérimentés, qui ne connaissent pas la topologie des ports. C'est pourquoi de sérieux problèmes ne manqueraient pas de se poser au double plan de la sécurité et de la protection de l'environnement.

Pour ces raisons, le Parlement européen a adopté un amendement tendant à insérer un nouveau considérant 9 aux termes duquel : « *Compte tenu de l'importance particulière des services de pilotage pour la sécurité du transport maritime et, de ce fait, pour la protection de l'environnement dans les régions particulièrement sensibles, chaque Etat membre devrait être libre d'adopter ses propres dispositions nationales pour les services de pilotage, qui tiennent compte des réalités spécifiques des différents ports* ».

Le rapporteur estime que des principes analogues devraient également être retenus pour le remorquage et le lamanage et que, comme pour le pilotage, leurs modalités d'organisation devraient aussi relever de la compétence des Etats membres.

➤ Deux raisons majeures plaident, en effet, en ce sens. Tout d'abord, comme il l'a relevé auparavant, il n'est pas pertinent de vouloir soumettre au principe de la concurrence intraportuaire deux activités – le lamanage et le remorquage – dont la part dans les coûts portuaires n'est pas importante. Car l'inclusion de ces deux activités dans le champ d'application de la proposition de directive risque d'avoir des effets pervers et de favoriser la hausse des coûts, au lieu

---

<sup>(24)</sup> Exposé des motifs.

d'aller dans le sens de leur réduction permanente, comme le souhaitent les armateurs.

En second lieu, à la différence de ce que soutient la Commission, ce sont bien les missions d'intérêt général – en particulier dans le domaine de la sécurité – accomplies par le pilotage, le lamanage et le remorquage, qui justifient à la fois leur exclusion du champ d'application de la directive et leur assujettissement à une réglementation nationale.

Aux termes de la version française du texte consolidé<sup>(25)</sup>, le Parlement européen a adopté un amendement, qui a pour effet d'exclure le pilotage et le lamanage du champ d'application de la directive « *en raison de leur caractère de service public obligatoire* », confirmant ainsi les solutions dégagées par le Conseil d'Etat<sup>(26)</sup> et la Cour de justice<sup>(27)</sup>, en ce qui concerne respectivement le pilotage et le lamanage. Toutefois, on peut relever l'existence d'une contradiction entre cet amendement, qui exclut le lamanage du champ d'application de la proposition de directive, et le maintien de l'amarrage – lequel est une des fonctions relevant du lamanage – dans la liste des services nautiques annexée à la proposition de directive. En revanche, le pilotage a bien été exclu de cette même liste.

On regrettera que le Parlement européen n'ait pas voulu reconnaître la qualité de service public au remorquage. En effet, en Italie, par exemple, cette activité se voit attribuer une mission d'intérêt général. En ce qui concerne la France, le remorquage n'a certes pas le caractère d'un service obligatoire à la différence du pilotage. Mais il concourt néanmoins à la sécurité des activités portuaires, en particulier à la lutte contre l'incendie. En outre, la disponibilité des remorqueurs offre des garanties de sécurité aux navires en escale, même en l'absence de mouvements commerciaux. Il s'agit donc d'une activité qui répond aux critères d'universalité et

---

<sup>(25)</sup> Il s'agit du texte adopté par le Parlement européen et annexé à sa résolution. Or, à la différence de la version française, qui, dans le troisième et dernier paragraphe de l'article premier, exclut le pilotage *et* le lamanage, les versions britannique et allemande ne font référence qu'au seul pilotage. Il semble que cette divergence résulte d'une omission dans la traduction d'un amendement présenté par des parlementaires français.

<sup>(26)</sup> C.E., 2 juin 1972, *Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes*.

<sup>(27)</sup> Cour de justice des Communautés européennes, 18 juin 1998, *Corsica Ferries SA*.

de continuité, caractéristiques du fonctionnement des services publics en France.

Au vu de cet ensemble d'éléments, le rapporteur estime que leur exclusion du principe de la concurrence intraportuaire et le maintien de la réglementation par les Etats membres du pilotage, du lamanage et du remorquage reposent sur trois très fortes considérations :

- Il s'agit d'activités accomplissant des missions de service public qui concourent à la sécurité portuaire et même maritime. Corrélativement, ces activités ne peuvent s'effectuer ni s'apprécier selon les lois du marché. Au demeurant, ce sont de tels principes que le Conseil d'Etat et la Cour de justice des Communautés européennes rappellent fort opportunément dans les arrêts précédemment cités. Dans son arrêt du 2 juin 1972 – *Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes* – le Conseil d'Etat juge que « **le service du pilotage dans les ports constitue un service public qui s'exerce sur le domaine public de l'Etat ; qu'il appartient à l'autorité administrative d'organiser ce service en vue d'assurer la meilleure utilisation du domaine ; qu'à cette fin, elle est en droit, lorsqu'une concurrence serait de nature à en compromettre l'efficacité de n'en confier la gestion qu'à une seule entreprise** ».

De son côté, dans son arrêt *Corsica Ferries SA* du 18 juin 1998, la Cour de justice a établi des règles comparables à celles dégagées par le Conseil d'Etat, en ce qui concerne le lamanage. En effet, la société Corsica Ferries critiquait le monopole des lamaneurs en Italie et le montant des contributions à elle demandées comme contraires à la fois au Règlement communautaire du 22 décembre 1986 qui a étendu aux transports le principe de libre prestation de services et aux dispositions des articles 85, 86 et 90 du Traité sur la libre concurrence. Or, la Cour de justice répond que : « *S'agissant de l'existence éventuelle d'une restriction à la libre prestation des services de transport maritime, il y a lieu d'observer que le service de lamanage constitue un service technique nautique essentiel au maintien de la sécurité dans les eaux portuaires, qui présente les caractéristiques d'un service public (l'universalité, la continuité, la satisfaction d'exigences d'intérêt public, la réglementation et la surveillance par l'autorité publique). Dès lors, sous la réserve que le supplément de prix par rapport au coût effectif de la prestation*

*corresponde bien au supplément de coût qu'implique le maintien d'un service universel de lamanage, l'obligation de recourir à un service de lamanage local, même si elle était susceptible de constituer une gêne ou une entrave à la libre prestation des services de transport maritime, pourrait être justifiée, au titre de l'article 56 du traité CE, par des considérations de sécurité publique invoquées par les groupes de lamaneurs et sur la base desquelles a été adoptée la réglementation nationale sur le lamanage». (Considérant 60).*

- En second lieu, étant des délégataires de la puissance publique, les membres de ces professions satisfont à un niveau de qualification professionnelle élevé. L'arrêt précité du Conseil d'Etat indique « *qu'il appartient également à l'autorité administrative, en vue d'assurer la police de la circulation dans les ports et, dans la mesure où la sécurité de cette circulation l'exige de subordonner le droit de circulation des navires dans les ports à la possession d'un brevet spécial par leur capitaine ou à l'appel au service public du pilotage* ». En ce qui concerne les lamaneurs, bien que dépourvus d'un statut précis, ils possèdent une très solide formation en matière de navigation.

- Enfin, en dépit des critiques qui sont formulées à l'encontre de l'insuffisance du contrôle exercé sur les tarifs du pilotage et du remorquage, le contrôle des autorités publiques peut toutefois prévenir des dérives inflationnistes. En ce qui concerne le pilotage, c'est le ministre des transports qui établit dans chaque station, après avis de l'Assemblée commerciale, le règlement local qui détermine notamment les tarifs de pilotage. Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt de 1972 précité a estimé que rien ne s'opposait à ce que l'autorité administrative fixe également les limites dans lesquelles peut varier le tarif dû par les navires affranchis de l'obligation de pilotage qui font cependant appel au pilote.

Quant aux tarifs du remorquage, c'est une commission d'usagers qui émet un avis sur le tarif proposé par le prestataire. Si la commission y est opposée, le fournisseur peut exercer un recours auprès du Préfet qui l'accepte ou le rejette.

S'agissant du lamanage, les tarifs sont libres, mais peu élevés : par exemple, l'amarrage pour une mise à quai d'un ferry est de 350 F, de jour comme de nuit au port de Caen.

b) *Le risque d'une grave atteinte aux pouvoirs régaliens des autorités portuaires*

Du fait de la logique de rentabilité imposée par la Commission, c'est dans trois domaines que l'on peut redouter cette atteinte aux pouvoirs régaliens des autorités portuaires : la sécurité ; l'aménagement du territoire et la protection sociale.

➤ *La sécurité*

**Alors que persistent les risques de marée noire et que la catastrophe de Toulouse confirme que la sécurité environnementale est un enjeu politique et sociétal majeur, le rapporteur ne peut manquer de faire part de sa totale incompréhension devant les dérives susceptibles de résulter de la proposition de directive. Au travers de l'auto-assistance, la Commission organise, en effet, la privatisation de la sécurité portuaire.**

Il est clair que cette mesure y concourt d'autant plus que, selon la proposition de directive, les critères d'octroi de l'auto-assistance *ne doivent pas être plus stricts* que ceux qui s'appliquent aux fournisseurs du même service portuaire, formulation qui est de nature à encourager des distorsions de concurrence et recèle de sérieux dangers pour la sécurité.

Car si, par exemple, un armement pratique l'auto-assistance dans le remorquage mais ne peut disposer du deuxième remorqueur dont il a besoin, son navire risque de rester à quai, obstruant – de ce fait – le trafic, ce qui, corrélativement, peut entraîner des situations rapprochées, voire dangereuses. De même, d'après des informations communiquées au rapporteur, le port de Rotterdam autorise le capitaine d'un navire, qui y a fait escale trois fois dans l'année, à pratiquer l'auto-assistance. Mais, à l'évidence, on ne saurait admettre, sans risque pour la sécurité, la généralisation d'une telle solution, du fait de la spécificité de chaque port.

C'est d'ailleurs à juste titre que les autorités du Port d'Anvers interdisent le recours à l'auto-assistance.

Ces mêmes considérations touchant à la sécurité ont été également prises en compte par le Parlement européen, comme le

montrent certains amendements qui ont souhaité écarter totalement toute possibilité de recours à l'auto-assistance ou en exempter les secteurs dans lesquels la sécurité du personnel est en jeu. Les amendements qui ont été finalement adoptés, tentent de mieux encadrer la pratique de l'auto-assistance, en l'autorisant, comme on l'a vu, selon des *critères identiques* à ceux qui s'appliquent au fournisseur du même service portuaire.

En second lieu, les Etats membres peuvent en restreindre l'application aux navires battant pavillon d'un Etat membre.

Ces dispositions votées par le Parlement européen comblent les lacunes de la proposition de directive initiale. Pour autant, la question est posée de savoir si ces précisions seront suffisantes pour prévenir les dérives que laissent craindre les indications fournies par Mme de Palacio au rapporteur. Car, tout en rappelant que les bénéficiaires de l'auto-assistance en matière de pilotage devront solliciter un agrément des autorités portuaires, Mme de Palacio se fonde sur les progrès technologiques dans le domaine des systèmes d'aide à la navigation, pour en conclure que le monopole des pilotes n'a plus aucune raison d'être.

➤ *L'aménagement du territoire*

La liberté d'installation prévaut naturellement pour les opérateurs en fonction de leurs objectifs. Rien n'interdit non plus la mise en concurrence des ports entre eux afin d'obtenir les meilleures conditions possibles en prenant en compte tous les paramètres internes et externes (pré et post-acheminement,...). Malheureusement, tout cela n'est pas de nature à faciliter la poursuite de l'objectif d'aménagement harmonieux et équitable du territoire.

Or, sur ce point, la proposition de directive aggrave les choses, puisqu'en prévoyant des seuils à son application, elle peut avoir pour effet d'encourager certains opérateurs désireux d'échapper à la concurrence à s'implanter dans des petits ports, lesquels peuvent occuper des niches sur certains trafics. Dès lors, il apparaît clairement que la recherche du profit conduit inévitablement les opérateurs à méconnaître les exigences de la politique de l'aménagement du territoire.

➤ *La protection sociale*

Bien que l'article 15 de la proposition de directive invite les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application de leur législation sociale, on peut émettre de très fortes craintes quant à la portée réelle de cette disposition dans le contexte de la déréglementation voulue par la Commission, compte tenu du jeu combiné des dispositions de l'article 6 et de celles relatives à l'auto-assistance.

Aux termes du cinquième et dernier paragraphe de l'article 6, le fournisseur de services titulaire d'une autorisation se verra, en effet, accorder le droit d'employer le *personnel de son choix* pour fournir le service couvert par l'autorisation. Certes, parmi les critères d'octroi de celle-ci figurent les qualifications professionnelles du fournisseur. Cette disposition est toutefois apparue très nettement insuffisante aux yeux des organisations professionnelles et syndicales rencontrées par le rapporteur, qui y ont vu une source possible de *dumping social*.

C'est d'ailleurs pourquoi le Parlement européen a estimé nécessaire de renforcer les critères d'octroi de l'autorisation, en y ajoutant : le respect des dispositions de la législation du travail en vigueur ; le respect des normes environnementales ; les intérêts économiques et stratégiques du port et de la région qui l'entoure.

Quant à l'auto-assistance, si elle présente, comme on l'a vu, des dangers pour la sécurité, elle risque également de créer de sérieux problèmes d'emplois. C'est ainsi que les lamaneurs rencontrés par le rapporteur lui ont indiqué que l'auto-assistance était un moyen qui permettrait aux armateurs de recourir à du personnel dépourvu de la qualité de marin.

Au total, force est de conclure que l'objectif de concurrence intraportuaire poursuivi par la Commission ne contribuera pas à maintenir un niveau élevé des normes sociales, alors que les organisations professionnelles ont déclaré au rapporteur qu'il était essentiel de parvenir à un bon climat social dans les ports.



**2) *La poursuite de l'objectif de transparence passe-t-elle par la présente proposition de directive ?***

La réponse à cette question est, selon le rapporteur, négative pour deux raisons :

- l'arsenal juridique communautaire s'avère suffisant ;
- certaines expériences nationales reposent sur des mécanismes performants.

*a) L'arsenal juridique communautaire s'avère suffisant*

Trois catégories de règles sont ici visées.

➤ Il s'agit d'abord de la directive 2000/52/CE « dite transparence » du 26 juillet 2000, qui modifie la directive 1980/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.

Cette directive prévoit un certain nombre de règles destinées à améliorer le degré de transparence dans des matières concernant les relations financières entre autorités publiques et entreprises publiques. L'objectif est de garantir une concurrence loyale entre les entreprises publiques, d'une part, et, d'autre part, les entreprises publiques et les entreprises privées, ainsi qu'une application effective des règles de concurrence prévues par le Traité. Ces règles instaurent notamment une procédure de séparation des comptes.

En ce qui concerne le secteur portuaire, les obligations prévues par la directive ne s'appliquent qu'aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel net total pour les deux dernières années est supérieur à 40 millions d'euros. En outre, la directive n'exige pas non plus la tenue de comptes séparés, dans les cas où le montant des compensations pour l'exécution de services d'intérêt économique général a été fixé pour une période donnée selon une procédure ouverte transparente et non-discriminatoire.

La Commission considère que la solution au problème de l'opacité du financement public des activités portuaires que le rapporteur a examiné dans la première partie, pourrait consister à

assortir la directive « transparence » de l'obligation de tenir des comptes séparés prévue à l'article 12 de la proposition de directive.

En revanche, plutôt que de s'orienter vers cette voie, certains Etats membres – tels que les Pays-Bas – estiment qu'il suffirait que la Commission publie une Communication qui préciserait l'interprétation des conditions dans lesquelles la directive « transparence » pourrait être appliquée aux ports.

➤ Une seconde catégorie de règles au demeurant visées par la directive « transparence » sont celles du Traité relatives au droit de la concurrence. Le Traité fournit ainsi, dans la limite de leurs compétences respectives, aux juridictions nationales, aux autorités chargées de la concurrence des Etats membres, à la Commission et enfin à la Cour de justice, des moyens juridiques nécessaires pour imposer le respect des règles de concurrence aux autorités et autres acteurs portuaires. A cet égard, le rapporteur ne partage pas la position de certains de ses interlocuteurs, selon laquelle l'application des règles du traité de Rome déboucherait sur une concurrence sauvage, à la différence de la proposition de directive. En effet, on a pu constater précédemment que certaines de ses dispositions, telles que l'auto-assistance, pouvaient être à l'origine de sérieuses distorsions de concurrence.

➤ Enfin, la législation communautaire sur les marchés publics fournit également des instruments susceptibles d'être judicieusement utilisés pour garantir le respect du principe de transparence. Au demeurant, l'article 3 de la proposition de directive dispose que lorsque l'une des directives relevant de cette législation exigera qu'un contrat soit mis en adjudication, ce sera ce texte et non la présente proposition de directive qui trouvera à s'appliquer.

*b) Certaines expériences nationales reposent sur des mécanismes performants*

Le rapporteur évoquera ici les conditions d'attribution de postes à quai de Port 2000 au port du Havre, ainsi que l'exemple britannique des cahiers des charges.

Port 2000 est un projet conduit par le Port autonome du Havre ayant pour objectif de doubler le trafic conteneurisé de ce port – qui

atteint actuellement 1,5 million d'EVP (équivalent vingt pieds) – afin de le porter à 3 millions d'EVP en 2007.

Dans cette perspective, ce projet prévoit la réalisation d'un nouvel avant-port, dit « Port 2000 », qui comptera à terme 12 postes à quai d'une longueur totale de plus de 4 000 mètres pouvant accueillir les plus grands conteneurs actuels, c'est-à-dire ceux de 6 à 8 000 EVP. Le site peut également permettre la réalisation de postes pour les générations futures de 12 000 EVP.

Le calendrier prévisionnel de livraison des six premiers postes à quai prévoit que les quatre premiers, d'une longueur totale de 1 400 mètres, seront livrés au milieu de l'année 2004 et les deux restants au début de l'année 2006.

L'exploitation des terminaux à conteneurs sera confiée à des exploitants privés dans le cadre de conventions d'exploitation de terminal, conformément au décret du 19 juillet 2000.

**Aux yeux du rapporteur, cette procédure montre incontestablement que, dans le cadre des Etats membres, il est possible de mettre en place des règles du jeu qui concilient transparence et efficacité.**

Il s'agit d'une procédure transparente respectant les principes de publicité et de non-discrimination, qui aura pour objet de sélectionner les candidats non pas sur la base du moins-disant mais sur celle du mieux-disant.

Ce choix s'explique par le souci des autorités portuaires d'inciter les candidats à s'engager dans le développement d'une politique portuaire intermodale, puisque les exploitants auront notamment en charge la gestion et l'exploitation du parc à conteneurs avec ses interfaces routières et ferroviaires. En second lieu, il incombe à l'exploitant de décrire le système qualité, qu'il compte mettre en œuvre pour traiter de manière optimale les navires et les opérations à terre. A ce titre, il doit :

- mentionner explicitement les indicateurs de performance qu'il juge pertinents pour s'assurer de la compétitivité du terminal et pour répondre à l'attente de ses clients dans le cadre d'une démarche commerciale ;

- mettre en évidence l'adaptabilité de l'organisation du terminal et de son système-qualité aux évolutions technologiques ;

- définir les dispositions qu'il se propose de mettre en œuvre, en termes de management social, en particulier, en ce qui concerne les conditions de sécurité à garantir pour les différents intervenants ;

- définir les conditions concrètes qu'il se propose de mettre en œuvre dans le but de garantir une exploitation respectueuse de l'environnement et de la sécurité. Enfin et surtout, l'exploitant doit définir les objectifs de trafic qui vaudront engagement de sa part et justifier de sa capacité à mettre en œuvre le plan de financement de ses investissements.

Ces deux dernières dispositions sont ainsi destinées à contraindre l'exploitant à s'employer au développement de la place portuaire, objectif qui n'est nullement promu par la proposition de directive. Car, celle-ci risque malheureusement de transformer les ports en de simples lieux de passage, dont la fréquentation dépendrait des appréciations portées par les armateurs et les chargeurs sur leur rentabilité.

Le système britannique des cahiers des charges fournit un second exemple de système de régulation transparent et efficace qui a été évoqué par certains des interlocuteurs du rapporteur. Ces cahiers des charges comportent des obligations de qualité du service public et d'amélioration de la performance, qui permettent aux pouvoirs publics d'exercer un réel contrôle.

De même, constate-t-on que cette idée de performance doit également inspirer les mesures de sécurité incombant aux autorités portuaires en application du *Port marine Safety Code* (code de la sécurité des ports maritimes). C'est ainsi, par exemple, que l'article 2.2.10 dispose précisément qu'un système de gestion de la sécurité doit inclure des dispositions concernant le contrôle systématique de la performance basé sur l'information provenant des services de surveillance et des systèmes d'audit indépendants de l'autorité portuaire.

Pour le rapporteur, ces dispositions confirment, en tout état de cause, que la question de la sécurité concerne *tous* les ports, quel que soit leur statut, public ou privé. Dans leur esprit, tout au moins,

les dispositions précitées du *Port marine Safety Code* n'apparaissent pas différentes de celles contenues dans la convention d'exploitation des terminaux de Port 2000.

En second lieu, les unes et les autres mettent en évidence le caractère très nettement insuffisant des obligations de service public envisagées par la proposition de directive dans le domaine de la sécurité, puisque ces obligations ne sont imposées qu'à titre facultatif à l'opérateur bénéficiaire d'une autorisation. On touche là à l'un des aspects contestables et contestés du dispositif retenu par la Commission.

## **B. La contestation du dispositif retenu par la Commission**

Deux sortes de reproches sont adressés au dispositif de la proposition de directive :

- il méconnaît les véritables priorités ;

- il souffre de son inadéquation aux objectifs poursuivis par la Commission.

### **1) La méconnaissance des véritables priorités**

*a) L'impératif de sécurité est négligé au profit de l'objectif de rentabilité*

C'est la sécurité au sens large – c'est-à-dire, celle concernant les biens, les personnes et l'environnement – qui est négligée par la directive.

Le rapporteur renvoie, sur ce point, aux observations qu'il a formulées auparavant sur les dangers de l'auto-assistance et sur ceux résultant du caractère facultatif des obligations de service public en matière de sécurité.

Mais, au-delà même de ces deux dispositions, ses interlocuteurs ont émis deux idées-forces, qui illustrent fort bien les impasses redoutables auxquelles mènent les réformes envisagées par la Commission.

Selon la première idée, l'introduction de la concurrence n'est acceptable que si elle s'accompagne d'une répartition équitable des missions de service public. Or, si le principe de deux opérateurs est introduit dans le pilotage, le remorquage et le lamanage, se posera à l'évidence la question de savoir qui assumera le service public de la sécurité aujourd'hui réparti sur l'ensemble des opérations dans le cadre d'une péréquation. Il est, en effet, impossible que l'un accomplisse une telle fonction, tandis que l'autre écrème le trafic.

La deuxième idée insiste sur le fait que la logique des armateurs – notamment – étant de nature capitaliste, ces derniers sont conduits à abaisser le seuil de sécurité, tendance que la catastrophe de l'*Erika* a malheureusement de nouveau confirmée. A cet égard, le rapporteur a pu constater lors de son déplacement à Anvers, que les opérateurs avaient parfaitement conscience que la réduction au-dessous de trois du nombre de membres de l'équipage pouvait entraîner des risques au plan de la sécurité très nettement supérieurs aux profits qui pourraient en être tirés.

*b) La contribution de la politique portuaire au développement durable : un problème crucial passé sous silence*

Certains interlocuteurs du rapporteur ont souligné – et regretté – l'existence d'un décalage entre la proposition de directive, qui n'évoque même pas le rôle que pourrait jouer la politique portuaire en matière de développement durable, et le Livre Blanc sur les transports à l'horizon 2010, que la Commission a présenté le 12 septembre 2001 et que la Délégation a examiné le 29 novembre 2001.

Certes, ce Livre Blanc est postérieur à la publication de la proposition de directive. Mais, on peut reprocher à la Commission de n'avoir pas inscrit le développement durable parmi les objectifs de son texte, lequel ne traite d'ailleurs des aspects environnementaux qu'à la sauvette à l'article 14 !

Quoi qu'il en soit, le Livre Blanc contient des idées intéressantes telle que la nécessité de développer les autoroutes de la mer. Cette mesure devrait, en effet, permettre l'utilisation optimale des capacités offertes par le cabotage maritime, qui est le seul mode de transport de marchandises dont le taux de croissance – soit 27 % entre 1990 et 1998 – s'est rapproché de celui du

transport routier. C'est pourquoi le Livre Blanc suggère que certaines liaisons maritimes, notamment celles qui permettent de contourner les goulets d'étranglement que sont les Alpes et les Pyrénées, appartiennent au réseau transeuropéen au même titre que les autoroutes ou les voies ferrées.

*c) Le mutisme de la proposition de directive sur les problèmes sociaux*

Les discussions que le rapporteur a pu avoir avec les représentants syndicaux ou les organisations professionnelles tendent à montrer que la proposition de directive risque d'avoir pour effet d'abaisser davantage le niveau et la qualité des normes sociales, plutôt que de les élever.

En effet, il apparaît que, dans le cadre actuellement existant, les entorses à la législation sociale sont déjà nombreuses.

En raison même de leur nature, les activités portuaires sont caractérisées par des pointes de trafic considérables difficilement prévisibles. C'est pourquoi, par exemple, les employeurs peuvent être tentés de réduire la durée de repos.

Or, la mise en œuvre de la déréglementation risque d'inciter les opérateurs à ne plus respecter les normes de sécurité prévues par la législation nationale ou internationale<sup>(28)</sup> en vue d'honorer leur marché à tout prix.

S'y ajoute le risque – déjà réel – de destruction du tissu social et professionnel des places portuaires, résultant de la stratégie des grands groupes, qui, comme on l'a déjà vu, considèrent essentiellement les ports comme des lieux de passage, dont le trafic peut être délocalisé. C'est ainsi qu'à Anvers, le rapporteur a pu mesurer combien le rachat des deux très anciennes entreprises familiales de manutention par deux grands groupes – totalement dépourvus d'enracinement local – a pu susciter un vif malaise. A cet

---

<sup>(28)</sup> Pour la sécurité à bord des navires, elle est régie par la loi n° 83-581 du 5 juillet 1983 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution. Quant à la détermination des effectifs minimaux de sécurité à bord, elle est effectuée conformément à la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (dite convention SOLAS) signée à Londres le 11 novembre 1974.

égard, on a pu lui faire, en outre, remarquer que la culture professionnelle des dockers qui fait la réputation du port d'Anvers risquait d'être très sérieusement remise en cause.

## **2) *L'inadaptation du dispositif proposé aux objectifs poursuivis par la Commission***

Force est de constater que le dispositif proposé a pour effet d'ôter toute pertinence aux deux objectifs que la Commission s'est fixés, à savoir le développement de la concurrence et l'amélioration de l'efficacité des ports.

D'un côté, c'est plutôt le risque de distorsions de la concurrence que l'on doit redouter. De l'autre, l'introduction de la concurrence intraportuaire est susceptible de favoriser un renchérissement des coûts.

### *a) Le risque de distorsions de concurrence*

Ces distorsions peuvent apparaître de trois façons :

#### *➤ Du fait des conditions de définition du champ d'application de la directive*

Tout d'abord, la définition des ports concernés est imprécise. En effet, la rédaction initiale de l'article 2, paragraphe 2<sup>(29)</sup>, incitait à se demander si les ports fluviaux étaient également inclus ou non. Un amendement adopté par le Parlement européen règle cette question en visant également les ports fluviaux.

La seconde imprécision touche aux seuils. Le rapporteur a déjà eu l'occasion d'en critiquer auparavant le caractère arbitraire. Car, d'une part, la concurrence ne commence pas aux seuils fixés par la Commission. D'autre part, leur application peut s'avérer délicate puisqu'en raison du jeu des effets des seuils, et du caractère fluctuant du trafic, certains ports seront, selon les années, tantôt au-dessus de ces seuils, tantôt en-deçà.

---

<sup>(29)</sup> Le début de cette disposition est ainsi libellé : « *La présente directive s'applique à tout port ou système portuaire maritime situé sur le territoire d'un Etat membre et ouvert au trafic maritime commercial général...* ».



On voit donc bien que la proposition de directive risque de déboucher sur un système à deux vitesses, qui incitera certains opérateurs à se replier dans les petits ports, en vue de tirer profit de réelles niches de trafic.

➤ *Du fait de l'auto-assistance*

Le rapporteur renvoie, sur ce point, à ses observations précédentes sur les risques de distorsions de concurrence, que recèle l'auto-assistance.

➤ *Du fait de l'absence de dispositions anti-concentration*

Certains interlocuteurs du rapporteur lui ont fait observer que la proposition de directive était dépourvue de toute disposition destinée à empêcher l'apparition d'une situation dans laquelle deux opérateurs bénéficieraient d'un duopole généralisé. Selon les mêmes interlocuteurs, les instruments juridiques classiques du droit de la concurrence ne permettraient pas, en effet, de contrôler de façon adéquate une telle situation.

Le rapporteur constate que de telles inquiétudes semblent fondées, comme le montre, par exemple, le risque de position dominante dont pourrait bénéficier le groupe *Hutchison* dans le port de Rotterdam à la suite de l'acquisition du groupe *ECT*.

En effet, au mois de mars 2001, la Commission a décidé d'ouvrir une enquête approfondie sur cette acquisition, ayant fait savoir à l'issue d'un premier examen, que cette opération mènerait à une position dominante.

Or, à la suite d'engagements fournis par les parties<sup>(30)</sup>, la Commission a considéré finalement que cette opération ne déboucherait pas sur une position dominante.

Quoi qu'il en soit, le rapporteur est parfaitement conscient des risques susceptibles de résulter de telles lacunes, en particulier celui d'une éventuelle emprise de groupes étrangers sur la politique commerciale des ports de l'Europe du Nord.

---

<sup>(30)</sup> Ces engagements ont consisté, pour le groupe *Hutchison*, à promettre de ne pas utiliser les avantages dont il bénéficie déjà dans le port de Felixstowe, qui lui appartient, pour renforcer sa position dominante à Rotterdam.

Là encore, il estime que la coopération pourrait être de nature à empêcher de telles dérives.

b) *Le risque d'un renchérissement des coûts*

C'est de deux manières que le dispositif de la proposition de directive peut favoriser un tel renchérissement.

➤ Tout d'abord, il est clair que les dysfonctionnements susceptibles de résulter de la privatisation de la sécurité que le rapporteur a évoqués à plusieurs reprises entraîneront inévitablement une augmentation des coûts, que ce soit du côté des entreprises ou du côté des Etats membres.

En ce qui concerne les premières, le recours à l'auto-assistance pourra avoir pour effet de réduire la fluidité du trafic, dans des conditions telles qu'il n'est pas inconcevable – selon les appréciations portées par le commandant du port du Havre – que, dans un port, seulement dix navires puissent y faire escale, au lieu de 25 auparavant. Quant aux Etats membres, le jeu de l'auto-assistance et du caractère facultatif des obligations de service public en matière de sécurité risquent d'entraîner – avec la suppression de la péréquation – un accroissement des dépenses budgétaires au titre de la sécurité. En somme, il se pourrait que les Etats membres soient confrontés – dans le domaine portuaire – à la même situation que l'Etat américain dans le domaine de la sécurité aérienne, qui a été privatisé dans des proportions considérables<sup>(31)</sup>.

➤ En second lieu, l'introduction de la concurrence intraportuaire risque d'entraîner deux sortes d'effets pervers :

– ceux de l'écroulement, qui s'attachent à toute déréglementation. Actuellement, les remorqueurs et les lamaners ignorent la distinction entre les trafics rentables et ceux qui ne le sont pas, parce qu'aucune discrimination ne peut être opérée entre les usagers. En outre, le tarif acquitté par ces derniers couvre l'ensemble des

---

<sup>(31)</sup> « ...l'Amérique a privatisé la sécurité aérienne, la déléguant au « miracle de l'emploi » que constituent ces travailleurs à temps partiel hautement flexibles, dont le salaire, inférieur même à celui des fast-food, se monte à 6 dollars l'heure. Ces fonctions de surveillance, centrales dans le système de la sécurité civile intérieure, furent donc assurées par des personnes « formées » en quelques heures seulement et ne conservant pas plus de six mois en moyenne leur job dans la sécurité fast-food », Ulrich Beck, La fin du néolibéralisme, *Le Monde*, 10 novembre 2001.

services effectués par les remorqueurs et les lamaneurs, lesquels peuvent inclure d'autres tâches que le remorquage ou le lamanage. Or, il est à craindre que les mécanismes de l'appel d'offres et de l'auto-assistance n'entraînent une hausse des prix – et même leur explosion – du fait de la sectorisation du marché et de la fin du système de péréquation pratiqué par les remorqueurs et les lamaneurs ;

– l'apparition de nouveaux entrants dans des secteurs aussi peu rentables que le remorquage et le lamanage peut également générer la hausse du coût du service. C'est ainsi, par exemple, que, dans le cas du remorquage, le nombre de mouvements diminue déjà à l'heure actuelle en raison des caractéristiques des navires et des améliorations techniques apportées aux remorqueurs, grâce auxquelles ces derniers sont plus performants et plus puissants. Les professionnels redoutent que le taux d'inutilisation des remorqueurs<sup>(32)</sup> ne s'accroisse en cas de multiplication des opérateurs.

---

<sup>(32)</sup> Au port du Havre où le groupe Bourbon possède une flotte de 9 remorqueurs, le neuvième est utilisé à 10 % de son potentiel.



## **II. POUR UNE AUTRE LOGIQUE PLUS SOUCIEUSE DE L'EFFICACITE DES PORTS**

Cette logique doit se déployer dans deux directions :

- au plan communautaire, où il apparaît nécessaire de clarifier les objectifs de la politique portuaire ;

- au plan français : il s'agit ici, après plusieurs années d'indifférence des pouvoirs publics, de les inviter à prendre des mesures de soutien pour conforter le regain de dynamisme de nos ports.

### **A. La nécessité de clarifier les objectifs de la politique portuaire communautaire**

Ces objectifs ont été très mal définis par la Commission, dont le texte, élaboré dans une certaine précipitation, a provoqué la valse-hésitation du Parlement européen.

Pour le rapporteur, les conditions dans lesquelles la discussion s'y est déroulée, confirment que la Communauté européenne devrait plutôt s'attacher à promouvoir la performance portuaire, tout en se départissant de toute remise à plat brutale des systèmes nationaux à laquelle mènent les propositions de la Commission.

#### ***1) Poser des principes communs propres à promouvoir la performance portuaire***

A la différence de la notion classique de compétitivité, celle de performance portuaire que préfère le rapporteur, ne se réfère pas exclusivement aux objectifs de profit et de rentabilité. Elle renvoie, en effet, à l'aptitude des ports à satisfaire aux autres priorités touchant à la sécurité dans toutes ses composantes – c'est-à-dire la

protection des biens, des personnes et de l'environnement – à la fiabilité du service ou encore au niveau des normes sociales.

Dans cette perspective, le rapporteur estime indispensable que l'accent soit mis sur : la préservation des pouvoirs régaliens des autorités portuaires en matière de sécurité ; la garantie de l'application du principe de transparence et le refus de tout dumping social.

*a) Préserver les pouvoirs régaliens des autorités portuaires dans le domaine de la sécurité*

Il s'agit là de la question centrale de la politique portuaire et maritime. En effet, si cette question n'est pas réglée correctement, aucun des autres objectifs – fiabilité du service, concurrence loyale et respect des normes sociales – ne pourra être poursuivi de façon pleinement satisfaisante, comme le montre malheureusement l'expérience.

C'est pourquoi – et il s'en félicite – plusieurs interlocuteurs du rapporteur partagent comme lui l'idée que la sécurité portuaire relève d'une mission essentielle de l'Etat, quel que soit le statut public ou privé de ses ports. De même, convient-il de se réjouir également des amendements adoptés par le Parlement européen réaffirmant cette idée, en particulier ceux ayant exclu le pilotage et le lamanage du champ d'application de la directive.

Pour prévenir efficacement toute dérive de la privatisation de la sécurité évoquée précédemment, le rapporteur estime toutefois nécessaire que deux séries de dispositions puissent être édictées :

➤ La première a trait à l'auto-assistance. Le rapporteur ne souhaite pas en proposer l'interdiction absolue, ce qui n'est d'ailleurs le cas ni dans la législation française actuellement en vigueur, ni dans la législation britannique, par exemple. Au demeurant, une mesure aussi radicale risquerait d'entraver le développement du cabotage, en faveur duquel le rapporteur se prononce. En effet, puisque le cabotage repose sur des liaisons régulières, les capitaines de navires ont une connaissance suffisante des ports concernés qui leur permet de se dispenser notamment du recours aux services du pilotage.

Or, ces derniers sont considérés par les Britanniques comme le « bras séculier » de l'Etat, parce qu'ils touchent à une prérogative régaliennne – la sécurité. Un tel raisonnement pourrait d'ailleurs être étendu au remorquage ou au lamanage.

**Pour ces raisons, le rapporteur juge impérieux que soit clairement posé le principe selon lequel il appartient aux Etats membres de déterminer le régime de l'auto-assistance.**

C'est seulement à ce prix que les Etats membres pourront se prémunir contre les dangers d'une généralisation de l'auto-assistance, que la Commission soutient pour le seul profit des armateurs et des chargeurs.

➤ La deuxième série de dispositions, qui pourrait être utilement prise, touche aux obligations de service public. **Le rapporteur juge, en effet, anormal que les obligations de service public ne revêtent qu'un caractère facultatif et non impératif, en ce qui concerne la sécurité<sup>(33)</sup>.** Il serait choquant et très coûteux en termes budgétaires que les entreprises puissent se décharger sur l'Etat du soin d'assurer la sécurité alors qu'elles pourraient être à l'origine de risques considérables.

*b) Garantir l'application du principe de transparence*

Aux yeux du rapporteur, cet objectif doit non seulement permettre le jeu d'une concurrence loyale et équitable, mais aussi inciter les différents acteurs à satisfaire aux autres exigences de la performance portuaire.

➤ L'instauration d'une concurrence loyale et équitable passe par deux séries de mesures. Tout d'abord, **il est essentiel que soit établi un encadrement du financement public.** Un tel mécanisme serait, en effet, nécessaire pour porter remède aux distorsions de concurrence existant entre les ports d'un même Etat et entre ceux des différents Etats. Malheureusement, la Commission refuse le

---

<sup>(33)</sup> L'article 6, paragraphe 2, de la proposition de directive dispose que « *L'autorisation peut comprendre des obligations de service public concernant la sécurité, la régularité, la continuité, la qualité, ainsi que le prix et les conditions auxquelles le service peut être fourni* ».

principe de lignes directrices globales, préférant procéder à un examen au cas par cas.

C'est pourquoi le Parlement européen a inséré un nouvel article 6 qui vise à clarifier l'admissibilité des financements publics suivant qu'ils concernent les infrastructures ou les superstructures. Sous réserve de la nécessité de définir les notions d'infrastructures et de superstructures, cet amendement représente un premier pas, qui peut être approuvé.

En second lieu, l'objectif d'une concurrence loyale et équitable peut également s'appuyer sur une **mise en jeu périodique des autorisations d'occupation du domaine public maritime**. La difficulté réside ici dans la fixation d'une durée qui, tout en empêchant des rentes de situation ou des abus de position dominante, ne décourage pas les investisseurs du fait de sa brièveté. Sur ce point, l'étude sur les régimes domaniaux en Europe, citée dans l'annexe 3, fait ressortir que la durée des autorisations s'étage entre 25 et 30 ans dans les ports de l'Europe du Nord, alors qu'elle est de 70 ans en France. On remarquera également que la Convention d'exploitation du terminal de Port 2000 fixe à 25 ans la durée de la convention, toute durée supérieure devant être justifiée.

S'agissant de la procédure de l'appel d'offres, le rapporteur se prononce en faveur du mécanisme du *mieux-disant*, qui doit permettre de sélectionner le candidat offrant la meilleure qualité de prestations. Il est toutefois vrai que se pose la question cruciale de savoir comment organiser une procédure d'appel d'offres équitable, du fait de la volonté des grands groupes de s'emparer de l'ensemble des services aux navires<sup>(34)</sup> ainsi que de la sécurité et de souhaiter dominer les secteurs les plus rentables, comme on l'a vu.

Le système des cahiers de charges peut être une solution à ce problème, en contribuant à inciter les différents acteurs à satisfaire aux exigences – autres que la concurrence loyale et équitable – de la performance portuaire.

➤ Ces cahiers de charges devraient, en effet, consacrer trois idées-clés. La première est que l'objectif de transparence ne doit pas être poursuivi au détriment de l'exigence de sécurité. C'est

---

<sup>(34)</sup> A savoir ceux qui visent à amener les navires à entrer dans le port et à les en sortir.



pourquoi, précédemment, le rapporteur a souhaité que les obligations de service public revêtent un caractère impératif et non plus seulement facultatif.

En second lieu, il serait opportun de mentionner la notion de fiabilité dans la liste des obligations de service public. Cette notion traduit bien l'idée de l'aptitude des ports à remplir leurs engagements.

Enfin, en vue de permettre aux autorités portuaires de s'assurer que les bénéficiaires d'une autorisation favorisent le développement de la place portuaire, il conviendrait que cette autorisation soit également assortie d'indicateurs relatifs à une programmation pluriannuelle des investissements et à la qualité du service public.

*c) Refuser tout dumping social*

Pour le rapporteur, il importe d'éviter que le contexte actuel, déjà caractérisé par une tendance à la dégradation du niveau des normes sociales, ne se trouve aggravé par des dispositions qui risquent d'encourager le dumping social, telles que l'auto-assistance ou celle ouvrant au titulaire de l'autorisation le droit d'employer le personnel de son choix.

Ainsi que le rapporteur l'a rappelé, le Parlement européen a bien introduit des dispositions intéressantes, qui contribuent utilement à combler les lacunes de la proposition de directive initiale.

Mais la nécessité de prévenir le dumping social exige toutefois d'aller au-delà et d'explorer la possibilité ouverte par l'article 139 du traité instituant la Communauté européenne.

Cette disposition prévoit qu'un accord entre partenaires sociaux au niveau communautaire sur les conditions de travail – notamment – peut être mis en œuvre soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres, soit à la demande conjointe des parties signataires par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Certes, le rapporteur ne sous-estime pas l'importance des obstacles à franchir pour parvenir à la conclusion d'un tel accord.

Mais la perspective d'une dégradation accrue des droits des salariés lui est apparue si inacceptable qu'il a jugé nécessaire d'envisager cette voie-là en vue de tenter d'y faire face.

## **2) *Se départir de toute remise à plat brutale des systèmes nationaux***

Il s'agit ici de prévenir certains des effets pervers qui s'attachent à la concurrence intraportuaire préconisée par la Commission. Il semble, en effet, essentiel :

- de préserver le rôle irréductible joué par les ports en matière d'aménagement du territoire et d'emploi ;

- de développer ce rôle en pariant plus sur la coopération entre les ports que sur la concurrence intra ou inter portuaire.

### *a) Préserver le rôle joué par les ports en matière d'aménagement du territoire et d'emploi*

Le rapporteur a pu constater, non sans une certaine satisfaction, que, quelle qu'ait pu être leur position à l'égard de la directive, aucun de ses interlocuteurs n'a remis en cause le principe d'une intervention financière de l'Etat. D'après les informations portées à sa connaissance, il n'en va pas différemment dans d'autres Etats membres, y compris ceux qui sont réputés les plus libéraux.

Ce consensus tient sans doute à la prise de conscience du rôle croissant que jouent le transport maritime dans le transport de marchandises<sup>(35)</sup> et, corrélativement, les ports en tant que bassins d'emplois dotés, par ailleurs, d'une capacité structurante en matière d'aménagement du territoire.

Certes, la stratégie des grands groupes soumet désormais les ports à très rude épreuve en faisant planer sur eux l'épée de Damoclès de la délocalisation du trafic. Car, est révolu le temps où un port pouvait se prévaloir de ses atouts pour attendre passivement

---

<sup>(35)</sup> D'après la Commission, « le volume transporté entre 1970 et 1998 a été multiplié par 2,5, ce qui représente 44 % du volume total et 23 % de la valeur totale des marchandises transportées en intra-européen », Livre Blanc sur les transports l'horizon 2020, p. 45.

la venue du trafic. Aujourd'hui, il incombe aux autorités portuaires de déployer une stratégie pour attirer ce dernier.

Dans ce contexte, il appartient toutefois aux autorités portuaires d'être en mesure d'obtenir des opérateurs l'engagement réel à participer au développement des places portuaires, par exemple, en leur imposant d'investir dans l'outil de travail.

En outre, comme l'a bien compris l'auteur d'un amendement déposé au Parlement européen<sup>(36)</sup>, les Etats membres doivent assurer l'application de leur législation sociale pour éviter toute diminution ou pertes de capacités professionnelles ou de capacités déjà existantes, à la suite de l'arrivée de nouvelles entités sur les places portuaires, c'est-à-dire s'attacher à préserver le tissu social.

*b) Un pari sur l'avenir : le développement de la coopération entre les ports*

Le rapporteur est parfaitement conscient sinon de l'hostilité du moins de l'indifférence que suscitera une telle proposition<sup>(37)</sup>, dans un contexte dominé par l'idée de concurrence. Pour autant, il estime qu'elle repose sur de solides justifications.

Il s'agit d'abord d'éviter la « concurrence sauvage » entre ports voisins – dont le rapporteur a pu mesurer l'acuité lors de son déplacement à Anvers<sup>(38)</sup> – ou entre ports français. Il importe, en effet, d'éviter de financer des investissements dans des ports proches dont le seul objectif serait de soustraire du trafic au port

---

<sup>(36)</sup> Il s'agit de Mme Luciana Sbarbati.

<sup>(37)</sup> Pour se limiter à la France, la Cour des Comptes observe que « *la coopération entre ports voisins est rarement la règle en France et les quelques cas de coopération existants, pour le fonctionnement comme pour l'investissement demeurent peu probants* », la Cour citant plusieurs exemples dans ce sens. La politique portuaire française – Rapport au Président de la République, octobre 1999, *Cour des Comptes*, p. 45 et suivantes.

<sup>(38)</sup> Bon nombre de projets, dont la réalisation est nécessaire au développement d'Anvers, dépendent, pour une part non négligeable, du bon vouloir des Pays-Bas, en particulier, l'approfondissement de l'Escaut et le Rhin d'acier, liaison entre Anvers et Duisbourg. Or, malgré la supériorité déjà écrasante de Rotterdam sur Anvers, les Néerlandais font traîner les négociations.

voisin, ou encore d'éviter le gaspillage des investissements en finançant d'éventuelles surcapacités<sup>(39)</sup>.

D'autre part, la coopération repose sur la mise en commun des moyens en vue de réaliser des économies d'échelle et d'assurer un service de meilleure qualité.

Enfin, la coopération s'inscrit parfaitement dans le cadre de plusieurs objectifs communautaires, à la poursuite desquels elle concourt à l'évidence : qu'il s'agisse du développement durable, en permettant réellement au transport maritime d'être un facteur de rééquilibrage de la politique des transports. Ou qu'il s'agisse encore du réseau transeuropéen de transports, qui postule qu'un système équilibré repose sur l'existence de grands axes et de points nodaux, dont les ports.

## **B. La nécessité d'un développement vigoureux de la politique portuaire française**

Le dynamisme de nos ports, dont on peut aujourd'hui constater le regain, doit être consolidé durablement. Il est en effet souhaitable que nos ports bénéficient d'une politique de soutien résolue, afin de faire face à des faiblesses persistantes.

### ***1) Un regain de dynamisme toutefois fragile des ports français***

#### ***a) Des indicateurs encourageants***

M. Jacques Trorial, Président de l'Association pour le développement des ports français, a ainsi indiqué au rapporteur que, depuis 1992, les ports français cessaient de perdre des parts de marché. Alors que de 1980 à 1990, ils ont accusé un retard par rapport aux ports étrangers, ils ont connu en 2001 un taux de croissance de 1 % supérieur à celui de leurs concurrents étrangers,

---

<sup>(39)</sup> C'est l'objet d'un amendement de M. Theodorus Bouwmann visant à insérer un article 5 bis, qui tend à impartir aux ports des diverses régions de l'Europe, d'étudier si la construction de nouvelles infrastructures portuaires ou l'agrandissement de structures existantes n'entraîne pas de surcapacités.

tandis que le différentiel est de 0,8 % en ce qui concerne les conteneurs.

Cette évolution est confirmée par les progrès enregistrés par le port du Havre. Selon une récente étude<sup>(40)</sup>, Le Havre est aujourd'hui une escale presque incontournable pour les grands armements : sur les 28 services des principaux armements sur les lignes Est-Ouest desservant les grands ports d'Europe du Nord, 23 font escale au Havre, ce qui est presque autant qu'à Rotterdam (25) et mieux que Hambourg (18), Felixstowe (16), Brême (14), Anvers (11) et Southampton (8). La croissance du trafic de conteneurs a été en 1997 la plus forte de toute la façade maritime (+ 16 %). Au total, Le Havre reconquiert, sûrement mais lentement, des parts de marché : 6,8 % du trafic de conteneurs sur le *Range* en 1992, 7,4 % en 1996, 8 % en 1998.

*b) Des points faibles persistants*

Ces points faibles résident, pour l'essentiel, dans une compétitivité de nos ports inférieure à celle de leurs concurrents de l'Europe du Nord. C'est ainsi que la productivité journalière mesurée en nombre moyen de « boîtes » débarquées ou embarquées par les porte-conteneurs est de 7 500 à Anvers contre 4 000 au Havre.

Cette faible productivité est imputable à la vétusté du matériel, que plusieurs interlocuteurs du rapporteur – en particulier les représentants syndicaux – ont sévèrement critiquée. C'est ainsi que la moyenne d'âge des portiques peut atteindre 20 années et causer, de ce fait, des accidents de travail mortels, comme c'est le cas au port du Havre. En tout état de cause, une telle situation n'est pas, selon les représentants syndicaux, de nature à contribuer efficacement à la poursuite de l'objectif de performance portuaire défendu par le rapporteur.

S'y ajoute également l'insuffisante « massification des flux », c'est-à-dire l'insuffisance des relations avec l'*hinterland* terrestre, laquelle dans le cas du port du Havre, a eu pour effet de lui faire perdre des parts de marché au profit du port d'Anvers. C'est

---

<sup>(40)</sup> M. Philippe Subra, Les ports du *Range* nord-européen, entre concurrence, mondialisation et lutte environnementale, *Hérodote*, 2000, pp. 106 et suivantes.

précisément à ces défauts que le projet Port 2000 doit porter remède.

La question est posée de savoir si, comme l'estiment certains, on peut imputer à cette faible productivité le fait que les coûts des ports français soient plus élevés que ceux pratiqués par leurs concurrents étrangers. D'après l'étude précitée<sup>(41)</sup>, une telle corrélation n'est pas réellement vérifiée, puisqu'en 1997, les coûts facturés – au Havre – par les armements à leurs clients (les chargeurs) étaient largement supérieurs à ceux du port d'Anvers (+ 2 % sur l'Amérique du Nord ; + 10 % sur l'Extrême-Orient), mais nettement inférieurs à ceux de Rotterdam (- 9 % et - 11 %) et surtout ceux de Hambourg (- 16 % et - 17 %).

## **2) *La nécessité d'une politique de soutien résolue aux ports***

### *a) Un début d'infléchissement : vers une politique portuaire et maritime plus active*

Depuis 1997, plusieurs actions témoignent, à l'évidence, d'une rupture avec la trop longue période d'indifférence manifestée par les Gouvernements successifs qui avaient, jusqu'alors, refusé de voir une priorité dans le développement de la filière portuaire. Le rapporteur citera ainsi : outre le projet Port 2000, la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui reconnaît un rôle important aux ports dans les schémas multimodaux de services collectifs de transport<sup>(42)</sup>, ou encore dans les mesures prises en faveur de la sécurité maritime, en particulier le contrôle des navires et la signalisation, dont les crédits augmenteront de 24 % en 2002.

---

<sup>(41)</sup> M. Philippe Subra, Les ports du *Range* nord-européen, entre concurrence, mondialisation et lutte environnementale, *Hérodote*, 2000, p. 126.

<sup>(42)</sup> Aux termes de l'article 44 de cette loi, ces schémas :

- renforcent la compétitivité des ports d'importance internationale ;
- développent, dans les zones concernées, les possibilités offertes par les transports maritimes ;
- visent également à améliorer l'accès maritime aux différentes parties du territoire, notamment par le renforcement de l'accessibilité terrestre et maritime des ports d'importance nationale ou régionale.

b) *Une ardente obligation : la poursuite des efforts des pouvoirs publics*

Pour le rapporteur, ces efforts doivent être poursuivis dans cinq directions :

- *le financement des infrastructures portuaires* : le rapporteur constate que si la mixité des investissements publics et privés en ce qui concerne les investissements dans le levage, est acquise, il souhaite que la mixité s'accompagne de la parité ;

- *la sécurité* : pour accueillir les navires en difficulté, les ports doivent aussi être en état de maîtriser les risques encourus, en fonction des cargaisons. Mais il importe également d'améliorer le contrôle des navires dans les ports, auquel la France n'a pas toujours procédé de façon exemplaire, en poursuivant l'effort entrepris pour augmenter les effectifs ;

- *le renforcement de la manutention* : la manutention française a payé un lourd tribut avec la réforme de 1992. Elle n'a pas, aujourd'hui, surmonté toutes ses difficultés et demeure fragile, face aux exigences nées des évolutions des trafics et aux ambitions des grands groupes internationaux. L'intérêt de nos ports, les enjeux qui leur sont liés, justifient un renforcement de notre manutention. Cela signifie des partenariats diversifiés – publics, privés – préservant les spécificités, poursuivant l'amélioration des qualifications, donnant aux entreprises les moyens de participer pleinement au développement portuaire et de nouer les collaborations porteuses de développements des trafics ;

- *la qualification des personnels* : auprès de ses interlocuteurs, le rapporteur a été appelé à évoquer fréquemment la situation des lamaners, pour souligner non seulement le rôle de service public qui leur est dévolu, mais aussi les vertus de la péréquation selon laquelle leurs prestations sont facturées.

Le rapporteur exprime le souhait que le décret qui est actuellement en cours de préparation puisse leur accorder un statut, qui reconnaisse pleinement leurs compétences et le rôle irremplaçable que les lamaners jouent dans la sécurité maritime et portuaire.

- *le cabotage* : il importe de le développer, car sinon d'autres Etats tireront profit de notre carence. Le « mer-routage » ou encore les autoroutes de la mer, doit permettre d'élargir le territoire, en contournant les montagnes et en soulageant les autoroutes.

\*  
\* \*



A l'évidence, l'avenir des ports européens ne passe pas par la déréglementation.

La question posée, dans ses propos liminaires, par le rapporteur, appelle ainsi une réponse négative.

Non seulement, parce que la discussion de ce texte au Parlement européen a montré qu'il était devenu un *lit de Procuste*.

Mais, en outre, comme l'ont révélé de précédentes expériences de déréglementation, les coûts d'ordre économique, social et environnemental risquent de dépasser les avantages que les Etats pourraient en tirer.

Enfin, les événements intervenus depuis le 11 septembre doivent inciter plus que jamais les Etats membres et la Communauté européenne à revisiter les politiques néolibérales poursuivies depuis une quinzaine d'années, à en dresser le bilan et à envisager les corrections nécessaires.



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 20 décembre 2001, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

**M. Pierre Brana** a déclaré soutenir la proposition de résolution présentée par le rapporteur. Il a toutefois souhaité qu'au point 3, l'accent soit mis sur la notion d'intermodalité.

Le **Président Alain Barrau** a ensuite demandé des précisions au rapporteur en ce qui concerne notamment les liaisons rapides entre les Etats-Unis et l'Europe (les « *Fast Ship* ») et les modalités d'accostage et de mise en conformité des quais pour accueillir ces puissants navires.

Le **rapporteur** a répondu que le projet décidé pour le port de Cherbourg allait en effet mobiliser de lourds investissements qui font appel à des financements des collectivités territoriales, de l'Etat et de la Commission européenne. Il a mentionné l'ampleur des aménagements terrestres autoroutiers et ferroviaires nécessaires pour accélérer l'acheminement final des produits transportés par voie de mer. Face à l'objectif de désengorgement des principaux ports français (notamment Le Havre) et européens, il a estimé que Cherbourg avait une carte à jouer.

Le **Président Alain Barrau** a ensuite interrogé le rapporteur sur la situation portuaire des Etats-Unis, notamment en matière de sécurité, et a souhaité disposer d'éléments de comparaison avec l'Europe.

Le **rapporteur** a rappelé que tous les navires qui traversent l'Atlantique et le Pacifique ayant l'intention d'accoster aux Etats-Unis étaient systématiquement répertoriés par les autorités américaines. Les « *Coast guards* » bénéficient outre-Atlantique d'une renommée très forte au niveau fédéral et disposent de moyens financiers considérables. Depuis la marée noire de l'*Exxon Valdes* en Alaska, le principe du

pollueur/payeur est totalement appliqué aux Etats-Unis, qui ne cotisent d'ailleurs pas au FIPOL. Si on avait appliqué ce principe pour la catastrophe de l'*Erika*, on ne connaîtrait pas les difficultés actuelles d'indemnisation.

Le rapporteur a ensuite souligné l'importance de conserver le principe de péréquation tarifaire. Actuellement, les services de lamanage font l'objet de tarifs élevés pour les gros navires, tandis que les embarcations plus modestes bénéficient de facturations sensiblement plus faibles. Or, la fin de la péréquation tarifaire risque de provoquer une augmentation des tarifs et pourrait conduire à une détérioration des conditions de sécurité dans les ports. Le premier responsable sur le territoire portuaire reste pourtant le maire de la commune. Le maintien du principe de péréquation tarifaire, remis en cause dans la proposition de directive de la Commission, est avant tout un instrument de justice.

Le **Président Alain Barrau** a alors demandé au rapporteur d'apporter des précisions sur la position des armateurs à l'égard de la proposition de directive de la Commission.

En réponse, le **rapporteur** a indiqué qu'aucune des organisations qu'il a rencontrées ne défendait de façon ferme et définitive cette proposition de directive. Si les armateurs sont certes favorables à l'esprit de la directive, ils en discutent néanmoins fortement les modalités. Après avoir brièvement rappelé les différentes étapes du transport maritime, le rapporteur a souligné que l'étape la plus onéreuse est celle qui correspond au transfert terrestre entre le port d'arrivée et la destination finale de livraison. Sur cet aspect, les pays européens doivent rattraper leur retard ; si des efforts importants ont été accomplis en matière d'intermodalité, ils ne suivent pas le rythme de l'accélération des échanges maritimes. Le rapporteur a enfin souligné la nécessité d'améliorer la performance portuaire – un terme nettement plus approprié que celui de compétitivité – afin de fluidifier la circulation des marchandises et d'éviter que certains produits ne restent à quai pendant plusieurs jours.

Compte tenu des conditions difficiles dans lesquelles vivent les services portuaires, les mettre en concurrence ne pourrait que les fragiliser davantage. Le marché n'est pas suffisant pour faire en sorte que, comme le prévoit la proposition de directive, à chaque service correspondent au moins deux acteurs différents.

Si une directive communautaire paraît souhaitable en la matière, comme c'est le cas dans le domaine du transport aérien, elle devrait plutôt tendre à accroître la transparence. Celle-ci est rendue indispensable par la diversité des régimes régissant les ports en Europe. Il convient également d'encourager la collaboration entre les ports, comme c'est le cas entre Nantes et Saint-Nazaire, Boulogne, Dunkerque et Calais, ou Le Havre et Rouen. L'Union européenne, qui finance des transports de fret européens, devrait assurer à ceux-ci davantage de cohérence et faire en sorte qu'ils soient mieux répartis, plutôt que de surcharger le trafic de la Manche.

**M. Pierre Brana** a indiqué que la lenteur du transport ou de la manutention dans certains ports peut avoir des conséquences économiques désastreuses pour les entreprises : c'est le cas en particulier pour les produits de consommation de valeur, *a fortiori* lorsque les containers ne sont pas réfrigérés.

La Délégation a ensuite adopté la proposition de résolution dont on trouvera le texte ci-après.



## PROPOSITION DE RESOLUTION

**L'Assemblée nationale,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu le traité instituant la Communauté européenne, notamment ses articles 5 et 16, relatifs respectivement au principe de subsidiarité et au rôle des services d'intérêt général,**

**Vu la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes : un élément déterminant du système de transport en Europe, ainsi que la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires (document E 1702),**

**Considérant que la proposition de directive susvisée a pour objet de permettre à toute personne physique ou morale d'accéder au marché des services portuaires ; que, dans cette perspective, la Commission européenne souhaite qu'aucun service portuaire de nature commerciale ne soit exclu de la législation communautaire ; que les Etats membres devront assurer la transparence totale de toutes les procédures liées à la fourniture de tels services ;**

**Considérant qu'aux termes du cinquième considérant de cette même proposition de directive, « *le fait de faciliter l'accès au marché des services portuaires au niveau communautaire devrait se traduire par la suppression des barrières à l'entrée du marché pour les fournisseurs de services portuaires, l'amélioration de la qualité des services offerts aux utilisateurs des ports, une efficacité et une souplesse accrues, une réduction***

*des coûts et, partant, la promotion du transport maritime à courte distance et du transport combiné » ;*

**Considérant toutefois que la Commission européenne a décidé de présenter la proposition de directive susvisée sans avoir procédé à une réelle concertation préalable de l'ensemble des parties concernées ; que l'instauration d'un dispositif unique fondé sur le principe de la concurrence interportuaire méconnaît les réalités portuaires et les spécificités nationales ; que ce même principe porte gravement atteinte aux pouvoirs régaliens des autorités portuaires, en particulier ceux touchant à la sécurité, du fait de l'inclusion du pilotage, du lamanage et du remorquage – comme de la manutention pour certains de ses aspects – dans le champ d'application de la proposition de directive, malgré les missions d'intérêt général et de service public qui leur sont dévolues ; que les dispositions de l'article 11 autorisant le recours à l'auto-assistance recèlent également de graves dangers pour la sécurité, dès lors que les critères et obligations fixés en la circonstance ne doivent pas être plus stricts que ceux prévus pour d'autres fournisseurs du même service portuaire ;**

**Considérant, en outre, que s'il apparaît nécessaire de mettre en place un cadre transparent destiné à porter remède aux distorsions de concurrence existant à l'intérieur des Etats membres et entre les Etats membres et à sélectionner les opérateurs autorisés à fournir leurs services, de tels objectifs peuvent toutefois être également atteints par le truchement de diverses dispositions déjà prévues par la législation communautaire et certains mécanismes institués par les Etats membres ; qu'en conséquence, la Commission européenne n'a pas apporté la preuve que ces questions ne pourraient être réglées que par la proposition de directive susvisée ; qu'au contraire, elle méconnaît l'intérêt, pour la sécurité et l'efficacité du service public, des dispositions relatives aux qualifications des personnels assurant les services portuaires ;**

**Considérant, enfin, que le dispositif proposé par la Commission européenne risque de favoriser une aggravation**



des distorsions de concurrence ainsi que le renchérissement des coûts ; que ce dispositif risque également d'accroître la partie des services à charge de la collectivité au seul bénéfice des plus gros utilisateurs ; que, de ce fait, il est à craindre que la proposition de directive ne permette pas d'atteindre les objectifs ayant trait au développement de la concurrence et à l'accroissement de l'efficacité des ports ; que de tels dysfonctionnements confirment parfaitement l'inopportunité des réformes ainsi présentées.

1. Demande aux autorités françaises d'obtenir de la Commission européenne que cette dernière engage une concertation avec l'ensemble des parties concernées ; que la Commission européenne puisse modifier le dispositif de la proposition de directive, compte tenu des résultats de cette concertation.

2. Estime souhaitable que cette concertation puisse déboucher sur l'élaboration de principes communs propres à promouvoir la performance portuaire au plan communautaire, en s'efforçant :

- d'une part, de préserver les compétences des Etats membres touchant à la définition des conditions dans lesquelles chaque service portuaire assure la sécurité des ports et à celle du régime de l'auto-assistance ; de garantir le respect du principe de transparence et de prévenir tout dumping social ;

- d'autre part, de contribuer au développement des systèmes portuaires nationaux, grâce, en particulier, à la mise en place d'un dispositif de coopération basé sur une prise en compte de leurs complémentarités.

3. Rappelle que le principal handicap des ports européens réside dans l'insuffisance de leurs liaisons terrestres, source de divers dysfonctionnements et de surcoûts environnementaux et sociaux ; que, dès lors, il est souhaitable d'accélérer la mise en place des réseaux transeuropéens de fret en prenant en compte

**l'urgence créée par les trafics portuaires et en promouvant l'intermodalité.**

**4. Juge nécessaire que les autorités françaises poursuivent une politique de soutien résolue aux ports en vue de consolider durablement le regain de dynamisme que l'on peut constater aujourd'hui.**

## **ANNEXES**



## **Annexe 1 : Glossaire**

*Le lamanage* est le concours apporté par un moyen extérieur pour la manipulation des aussières d'amarrage, à l'arrivée ou au départ du navire, lors d'un déhalage ou du réglage des amarres.

*Le pilotage* consiste « dans l'assistance donnée au capitaine par un personnel commissionné par l'Etat pour la conduite des navires à l'entrée et à la sortie des ports, dans les ports, rades et eaux maritimes des fleuves et des canaux. » Telle est la définition du pilotage posée par l'article premier de la loi du 28 mars 1928. Le rôle du pilote consiste à assister le capitaine en apportant une connaissance locale et à mettre à disposition son expérience pendant le passage du navire. Ce savoir-faire permet aux pilotes maritimes d'assurer la sécurité de la navigation et de protéger l'environnement, que ce soit aux abords des rades, des fleuves, des ports ou des bassins.

*Le remorquage* désigne le concours apporté à un navire par un moyen extérieur pour faciliter son déplacement, principalement au moyen d'une remorque et, selon les cas, par poussage.



## **Annexe 2 :** **Liste des personnalités auditionnées**

Le rapporteur tient à renouveler ses plus vifs remerciements aux personnalités qu'il a eu l'occasion de rencontrer, ainsi qu'aux postes d'expansion économique, dont le concours lui a été très précieux.

### **I - EN FRANCE**

#### 1) Paris

- *Départements ministériels*

- Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement :

- M. Alain AZAM, Conseiller au Cabinet du Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, chargé des Relations avec le Parlement,

- M. Alain GILLE, Directeur du Transport Maritime, des Ports et du Littoral,

- M. Olivier ROUSSEAU, Conseiller technique au Cabinet du Ministre, chargé des sciences de l'environnement, du maritime et de l'outre-mer,

- M. Jean SMAGGHE, Ingénieur Général des Ponts-et-Chaussées, Membre du Conseil Général des Ponts-et-Chaussées,

- M. Charles BERGANO, Chef de la Mission des Etudes Economiques, Recherche et Statistiques du Transport maritime.

- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie :

- M. Laurent FLEURIOT, Sous-Directeur à la DGCCRF, accompagné de M. Norbert CHITRIT, Adjoint au Chef du Bureau Transports et Communication.

- *Représentants syndicaux*

- M. Patrick LE BRIS, Secrétaire général du syndicat CGT-Remorquage,

- M. Auguste DUPONT, Secrétaire général adjoint de la Fédération nationale des Ports et Docks CGT,

- M. Dominique DELAYHS, Secrétaire général des ouvriers Dockers du port de Rouen,

- M. Daniel LEFEBVRE, Secrétaire général de la Fédération nationale des Ports et Docks CGT,

- M. Gilbert NATALILI, Secrétaire général des Ouvriers Dockers du port de Marseille,

- M. Philippe SILLIAUD, Secrétaire général des Ouvriers Dockers du port du Havre.

• *Organisations professionnelles*

- M. Etienne DEVISCH, Directeur général de Hutchison-Europe, accompagné de MM. Pascal MICHAUX et Alexandre de MONTESQUIOU,

- M. Vincent LAUNAY, Directeur général adjoint du Groupe Bourbon,

- M. Patrick PAYAN, Président de la Fédération Française des Pilotes maritimes, accompagné de M. Claude HUAUT, Secrétaire général de la Fédération Française des Pilotes maritimes,

- M. Christian LIGUORI, Président de l'APLPF (Association Professionnelle du Lamanage des Ports Français), accompagné de M. Marco MANDIROLA, Président de l'EBA (Association européenne du Lamanage) et de Me Jean-Pierre ESCURE, avocat à la Cour, conseiller juridique de l'APLPF,

- M. Edouard BERLET, Délégué général du Comité Central des Armateurs de France, accompagné de Mme Lamia BELKAID, Chargée des Affaires internationales,

- M. Jacques TRORIAL, Ancien Ministre, Président de l'Association pour le Développement des Ports français,

- M. Pierre HANNON, Président de l'Union nationale des Industries de la Manutention, accompagné de M. Xavier GALBRUN, Délégué général,

- M. Alain PLAUD, Ingénieur général des Ponts-et-Chaussées, Délégué général de l'UPACCIM (Union des Ports autonomes et des Chambres de Commerce et d'Industrie Maritimes),

- M. Pierre KARSENTI, Président du comité maritime de l'AUTF (Association des Utilisateurs de Transport de Fret),

- M. Francis BREVAULT, Commandant du Port du Havre, accompagné de M. Philippe AUZOU, Commandant du Port de Caen-Ouistreham.

2) A Strasbourg

- Mme Loyola de PALACIO, Commissaire européenne en charge des Transports et de l'Energie.



## **II - A ANVERS**

- M. Alain de KEGHEL, Consul Général de France,
- M. Jan BURVENICH, Directeur général adjoint du Port,
- M. Guido VAN MEEL, Conseiller pour les Affaires européennes du Port,
- M. RESTIAU, Directeur AGHA,
- M. l'Ambassadeur Roger MARTIN, Conseiller diplomatique du Port d'Anvers,
- M. Paul CAREME, Administrateur de l'Union des Manutentionnaires,
- M. Alain AUDET, Président de la Chambre Française de Commerce et d'Industrie, Président de Northern Manuport,
- M. Dominique FRACHON, Directeur Datar Benelux,
- M. Pierre BIZET, Conseiller Commercial
- M. Raymond VAN MELCKEBEKE, Service Etudes - Implantations du Poste d'Expansion économique.



### **Annexe 3 :** **Les régimes domaniaux en Europe<sup>(43)</sup>**

#### *Les modes de mise à dispositions des terrains*

Les ports nord-européens ne prévoient aucune possibilité de cession du domaine portuaire, mais seulement une possibilité de location. La procédure domaniale de déclassement du domaine public suivie d'une cession par les services fiscaux, propre à la France, est sans doute la plus souple. L'argument, souvent avancé, selon lequel les investisseurs, en particulier nord-américains, seraient réticents à s'établir sans pouvoir acheter le terrain n'a donc pas de portée.

La propriété privée est extrêmement marginale ; elle résulte souvent d'une implantation ancienne, datant d'avant la seconde guerre mondiale. La procédure de déclassement du domaine public existe dans tous les ports nord-européens, mais elle n'est plus utilisée à Rotterdam, Anvers et Hambourg depuis au moins trente ans. Au contraire, le port de Hambourg pratique d'une manière systématique la préemption des terrains vendus en zone portuaire, de façon à accroître son patrimoine. A titre d'exemple, les parcelles privées sur la zone industrielle portuaire représentent 20 % des surfaces au Havre, mais seulement 1 % à Rotterdam.

La forme des titres d'occupation temporaire est semblable dans tous les ports nord-européens, car elle résulte largement du droit napoléonien : aux Pays-Bas, en Belgique et en Allemagne, droits de l'occupant, durée du titre et droits de la puissance concédante sont comparables aux règles applicables en France.

La durée maximale prévue par les textes est très peu supérieure à Anvers et Rotterdam. La principale différence avec les règles françaises réside dans la faculté de bénéficier d'une option de renouvellement pour une durée identique, ce qui réduit l'insécurité juridique liée à l'occupation temporaire. Dans la pratique, l'occupation moyenne tourne autour de trente ans à Rotterdam, et se situe à Anvers dans une fourchette de quinze à vingt-cinq ans pour des bâtiments simplement rénovés par l'occupant, trente ans pour la construction de bâtiments neufs, et cinquante ans pour la réalisation d'un investissement portuaire complet (ensemble des superstructures et de l'outillage), ou pour l'installation de sites industriels de production. Il existe, en outre, à Anvers un droit de priorité de l'occupant « sortant » à obtenir un nouveau titre, sauf à ce que la parcelle soit affectée à un usage portuaire différent par l'autorité. A Hambourg, en revanche, la durée maximale d'occupation est de trente ans.

---

<sup>(43)</sup> Source : « *Etude comparative des situations domaniales des zones industrialo-portuaires des ports du Havre, d'Anvers, de Rotterdam et de Hambourg* », réalisée pour le port autonome du Havre, juillet 1996. Cette étude est également reproduite dans le rapport de la Cour des Comptes, *La politique portuaire française*, pp. 190 et suivantes.

Le régime domanial français apparaît dès lors assez favorable à une occupation de longue durée par l'occupant, à trois restrictions près : le terme maximal n'est que de soixante-dix ans ; le renouvellement au-delà n'est pas automatique et ne permet plus l'octroi de droits réels ; l'appropriation par l'autorité concédante des biens construits par l'occupant « sortant » donne lieu à une augmentation de la redevance domaniale, désormais fondée sur une assiette comprenant ces biens. Le port d'Anvers connaît des dispositions identiques, mais il n'en fait plus usage en pratique et n'augmente pas les redevances d'occupation lorsque la propriété des biens lui est transmise à l'occasion du renouvellement d'un titre.

En matière de droits de l'occupant, l'octroi de droits réels n'est pas systématique dans les ports nord-européens. La prise d'hypothèques et de privilèges est très strictement réglementée à Anvers (impossibilité de principe, avec dérogation possible) et soumise, à Rotterdam, à l'autorisation de l'autorité portuaire. L'obligation de remise en état au terme de l'occupation est de droit commun dans tous les ports européens. En revanche, l'octroi d'indemnités de reprise est sans doute plus largement répandu que dans les ports français, sauf à Anvers dont le régime est identique à celui du droit français. A Hambourg, seules les occupations de longue durée, soit plus de quinze ans, donnent lieu à indemnisation en cas de retrait avant terme, ou même de non reconduction.

#### *La disponibilité des surfaces et les contraintes d'installation*

En matière d'urbanisme, la situation est très différente dans chaque port. Les ports nord-européens sont toutefois avantagés par leur statut de régie municipale, qui permet une coïncidence complète entre la politique d'urbanisme et la politique portuaire.

A Anvers, la région flamande a défini l'équivalent d'un plan d'occupation des sols, mais les autres régies d'implantation domaniale relèvent de l'autorité portuaire. Le délai d'instruction d'une demande d'implantation domaniale est au minimum de quatre mois pour les concessions de longue durée et en moyenne de neuf mois pour les autres types d'occupation. L'octroi des titres est fait par l'échevin du port (pour les titres de courte durée) ou par le conseil municipal (titres de longue durée, plus de neuf ans).

A Hambourg, la politique domaniale portuaire relève de deux ministères distincts du Land. Le ministère des affaires économiques définit la politique domaniale et est en charge de l'entretien de la zone portuaire. Le ministère des finances gère les occupations domaniales (octroi et suivi des titres). Un troisième intervenant est le ministère des douanes, de niveau fédéral. Au total, la procédure d'instruction est en moyenne comprise entre six mois et un an.

A Rotterdam, l'autorité portuaire est autonome, sous la tutelle de la municipalité. Elle contrôle l'ensemble de la chaîne des décisions domaniales. La réactivité aux demandes d'implantation se situe dans la moyenne des ports nord-européens, avec un minimum de dix mois.

Un calcul analogue a été effectué pour le port du Havre. On constate que le délai minimal est d'un an. La différence – même faible – avec les ports nord-européens s'explique essentiellement par l'éclatement des différents intervenants entre collectivités

territoriales (délivrance du permis de construire) et services de l'Etat (port autonome, et surtout DRIRE et DDE).

*Les incitations non fiscales*

Elles relèvent à la fois de l'intervention de l'Etat ou des collectivités locales dans l'économie, soit d'une politique propre à l'organisme portuaire. En la matière, les pratiques de remises et ristournes sur les redevances domaniales relevées en France se retrouvent dans les ports nord-européens, avec sans doute une plus grande opacité due à l'absence de personnalité juridique des ports rattachés à une commune.

Le port de Rotterdam a, en outre, créé une société d'investissement portuaire qui participe au financement des implantations sur le site. On peut noter qu'une des conditions de prise de participation de cette société est la garantie d'un taux de retour sur investissement d'au moins 17 %.