



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2013.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

sur l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports,

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{me} Danièle AUROI,

Députée

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

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M^{mes} Annick GIRARDIN, Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELLIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Emeric BREHIER, Jean-Jacques BRIDEY, M^{me} Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, M. Yves DANIEL, MM. Charles de LA VERPILLIÈRE, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Marc LAFFINEUR, M^{me} Axelle LEMAIRE, MM. Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, Michel LIEBGOTT, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRITSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY, M^{me} Paola ZANETTI.

SOMMAIRE

	Pages
I. UN CADRE PRÉCIS POUR LA GESTION DES PORTS	7
A. LES MESURES PROPOSÉES.....	7
B. PLUSIEURS ASPECTS DISCUTABLES :	8
II. L'ANALYSE DE SUBSIDIARITÉ	11
TRAVAUX DE LA COMMISSION	13
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	17

Mesdames, Messieurs,

L'Union européenne abrite, sur les 70 000 kilomètres de ses côtes, plus de 1 200 ports maritimes, par lesquels ont transité en 2011 environ 3,7 milliards de tonnes de marchandises, ainsi que 385 millions de passagers.

Ils emploient près de 3 millions de personnes (directement ou indirectement), dont 110 000 dockers, dans les 22 États membres de l'Union européenne ayant des frontières maritimes.

Après deux échecs en 2003 et 2006 pour instituer une réglementation européenne des ports maritimes, la Commission européenne vient de formuler une nouvelle proposition qui concerne les 319 ports maritimes appartenant au réseau transeuropéen de transport (RTE-T), soit la quasi-totalité du volume d'activité des ports européens (96 % des marchandises et 93 % des passagers).

La Commission européenne considère que l'Union européenne doit définir l'organisation portuaire pour les deux raisons suivantes : « Premièrement, aujourd'hui, tous les ports RTE-T n'offrent pas les mêmes services de haut niveau. Deuxièmement, le cadre de gouvernance actuel des ports n'est pas toujours suffisamment attractif pour les investisseurs. »

Ces deux états de fait sont liés pour la Commission européenne à cinq défis spécifiques, qu'elle identifie :

1. « De nombreux services portuaires sont soumis à une faible pression concurrentielle en raison de restrictions d'accès au marché » ;

2. « Les situations monopolistiques ou oligopolistiques, bien que justifiées dans un certain nombre de cas, peuvent entraîner des abus de marché » ;

3. « Dans certains ports, les utilisateurs sont confrontés à trop de lourdeurs administratives par manque de coordination au sein des ports » ;

4. « Des relations financières floues entre les autorités publiques, les autorités portuaires et les prestataires de services portuaires » ;

5. « La faible autonomie des ports pour définir les redevances d'infrastructure et les liens non transparents avec les coûts liés à l'accès aux infrastructures portuaires ».

L'identification de ces défis par la Commission européenne ne met pas clairement en évidence des dysfonctionnements relevant de la compétence de l'Union européenne. Par exemple les lourdeurs administratives, les situations oligopolistiques (parfois inévitables pour des raisons liées à la géographie ou au poids des investissements), le flou des relations financières nous semblent relever de traitements nationaux au cas par cas. L'argument de la faible autonomie des ports pour définir les redevances d'infrastructures n'est pour sa part pas recevable, car il est normal que le propriétaire puisse indiquer ses vues au gestionnaire. Ce qui nous conduit à nous interroger sur la légitimité de cette proposition au regard du principe de subsidiarité.

Ce projet correspond à la volonté de la Commission européenne de libéraliser le plus de secteurs possibles. Il érige la liberté de prestation en principe général pour une série de services comme le pilotage (guidage des navires par un pilote du port à l'entrée ou la sortie des ports), le remorquage, le soutage (ravitaillement en combustible), etc.

Le texte prévoit cependant que, dans certains cas, des contraintes d'espace pourront cependant justifier que le nombre de prestataires soit limité dans certains ports, de même que des obligations de service public pourront être instaurées.

Les cas de restriction au marché devraient rester l'exception. Les opérateurs bénéficiant de droits exclusifs, devront facturer leurs prestations refléter à la valeur économique du contrôlé par une autorité indépendante des Etats.

Les opérateurs devront être choisis par une procédure d'appel d'offres. Si un opérateur interne est désigné directement, sans mise en concurrence, il se verra imposer des conditions strictes.

I. UN CADRE PRÉCIS POUR LA GESTION DES PORTS

Les défis soulignés par la Commission européenne ne sont guère contestables, mais ce n'est sans doute pas un hasard si à deux reprises le Parlement européen a refusé les initiatives de la Commission s'agissant du secteur portuaire.

Il n'est en effet pas évident que la définition d'un cadre communautaire commun à tous les ports européens, qui sont dans des situations très diverses et traitent de volumes extrêmement différents, constitue une réponse appropriée aux défis économiques et financiers des ports.

La Commission européenne propose le recours à un règlement et non à une directive, ce qui nous paraît difficilement compréhensible car, ce texte présente un caractère très général. Il nous semble que sa mise en œuvre implique une certaine latitude d'adaptation pour les États, car il n'est peut-être pas pertinent de traiter de manière identique les ports de la Baltique ou de la Méditerranée. Par exemple, les règles de fonctionnement d'un terminal pétrolier devraient pouvoir être adaptées à la nécessité de recourir à des gazoducs ou des oléoducs, ou à des durées d'amortissement des investissements différents de ceux liés à l'accueil des passagers.

A. Les mesures proposées

Les principales mesures proposées sont les suivantes :

- la libre prestation de services sera applicable aux services portuaires ;
- la disposition qui précède ne sera pas imposée aux services de manutention des marchandises ni aux services terminaux aux passagers, souvent organisés au moyen de contrats de concession qui entrent dans le champ d'application de la future directive sur l'attribution de contrats de concession ;
- le cas échéant, ladite libre prestation de services pourrait être assortie d'une limitation du nombre de prestataires de services ;
- un État membre devrait avoir la possibilité de désigner les autorités compétentes pour imposer une obligation de service public, conformément aux règles applicables en matière d'aides d'État ;
- lorsque des obligations de service public sont imposées par une autorité compétente dans un ou plusieurs ports, cette autorité aura la possibilité d'organiser et d'exploiter commercialement des services portuaires spécifiques

elle-même, à condition que ses activités restent confinées aux ports où elle impose des obligations de service public ;

– les droits des travailleurs devraient être protégés et les États membres devraient avoir la possibilité de renforcer davantage ces droits en cas de transfert d’entreprises et du personnel travaillant pour l’ancienne entreprise ;

– lorsque le gestionnaire du port bénéficie de fonds publics, la comptabilité doit être transparente afin de démontrer l’utilisation effective et appropriée de ces fonds publics ;

– lorsque les prestataires désignés de services portuaires n’ont pas fait l’objet d’un appel d’offres et lorsqu’il s’agit d’exploitants internes, il convient de veiller à ce que le prix du service soit transparent, non discriminatoire et fixé selon les conditions normales du marché, notamment de manière à ce que les redevances totales ne dépassent pas le total des coûts engagés et un bénéfice raisonnable ;

– le gestionnaire du port définit les redevances d’infrastructure portuaire de manière autonome et selon sa propre stratégie commerciale et d’investissement ;

– les redevances d’infrastructure portuaire peuvent varier selon les pratiques commerciales ;

– un comité consultatif des utilisateurs du port est mis en place dans chaque port. Ce comité rassemblera des représentants des exploitants de bateaux, des propriétaires de cargaison ou d’autres utilisateurs du port qui doivent payer une redevance d’infrastructure ou de services portuaires. Ce comité est consulté sur la structure et le montant des redevances d’infrastructure portuaire et, dans certains cas, des redevances de services portuaires ;

– le gestionnaire du port consulte les parties prenantes, comme les entreprises établies dans les ports, les prestataires de services portuaires et les utilisateurs du port, sur des questions telles que la coordination des services portuaires, les liaisons avec l’arrière-pays ou les procédures administratives ;

– les États membres veillent à ce qu’une autorité de contrôle indépendante surveille et supervise l’application du présent règlement.

B. Plusieurs aspects discutables :

Le fait par exemple d’interdire à une autorité exploitante d’un port d’exporter son savoir-faire nous semble aller à l’encontre de l’intérêt général en privant les opérateurs d’une expertise intéressante et, elle traduit surtout un préjugé de la Commission visant à entraver le développement des structures publiques.

Nous ne sommes pas d'accord avec la définition d'une stratégie autonome d'investissement par les ports. Il s'agit d'investissements structurants du territoire où l'État et les collectivités locales sont parfaitement légitimes pour intervenir.

Le fait d'imposer le recours à une autorité administrative indépendante n'est justifié que par une méfiance vis-à-vis des États, qui repose sur un a priori idéologique, une suspicion de principe vis-à-vis de l'impartialité des États, mais dont la Commission européenne ne démontre pas le bien fondé.

Ainsi, par exemple, s'agissant de la sécurité, le pilote doit conserver l'indépendance de son acte, libre de toute pression commerciale. C'est pourquoi il est essentiel que le **pilotage puisse continuer à être organisé dans un esprit de service public** et non être réduit à une simple prestation commerciale, ce à quoi pourrait contribuer la proposition de règlement.

II. L'ANALYSE DE SUBSIDIARITÉ

La base juridique de la proposition est l'article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose que « le Parlement et le Conseil... peuvent établir les dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne... ».

L'article 90 étend quant à lui aux ports les objectifs de mise en place d'un véritable marché intérieur dans le cadre de la politique commune des transports.

La Commission européenne apparaît consciente qu'elle va très loin dans l'appréciation de la compétence de l'Union lorsqu'elle écrit que : « Par conséquent, bien que la spécificité du secteur portuaire et son interaction séculaire avec l'histoire et la culture locales soient reconnues, pour des raisons liées au marché intérieur, aux effets de réseau et à la dimension internationale du secteur portuaire, l'initiative proposée est conforme au principe de subsidiarité. »

Les transports sont une compétence partagée entre l'Union européenne et les États. Justifier par les nécessités de mise en œuvre du marché unique la mise en place d'une législation communautaire dans le domaine portuaire ouvre la porte à une extension indéfinie de la compétence de l'Union. En effet, à peu près tous les domaines peuvent relever du marché unique.

L'obligation de créer une autorité administrative indépendante pour contrôler l'application d'un règlement communautaire – outre le fait qu'elle traduit une défiance a priori vis-à-vis des États qui semble peu fondée – apparaît contraire à l'article 4 paragraphe 3 du Traité de l'Union européenne. Ce dernier confie en effet aux États le soin de veiller au respect des obligations découlant des actes des institutions de l'Union mais ne permet pas aux autorités européennes de définir les autorités nationales chargées de l'exécution de cette tâche.

Il appartient aux autorités nationales de décider de leur organisation portuaire. Rien ne prouve, au final, qu'un tel règlement remplisse la condition exigée, au titre du contrôle de subsidiarité, par l'article 5 du Traité de Lisbonne : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. »

Le texte proposé par la Commission européenne reste au niveau des généralités et **ne permet pas d'identifier clairement une plus-value européenne**, dans la mesure notamment où les défis identifiés par l'Union européenne, par exemple la concurrence non faussée, peuvent être atteints par la réglementation européenne actuellement en vigueur.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 12 juin 2013, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé de la Présidente a été suivi d'un débat.

« **M. Joaquim Puyo.** Je partage entièrement les conclusions de cette résolution. Je souhaite néanmoins préciser quelques points. Concernant le droit des travailleurs, il faudrait davantage être attentif. Le projet de règlement indique « devrait » être protégé ce qui implique que nous n'avons pas de certitudes. De même lorsque l'on parle de comité consultatif des utilisateurs, il apparaît clairement que l'on oublie le droit des travailleurs. Or, dans les ports les organisations professionnelles ont un impact essentiel. Si on n'a pas de garanties sur le droit des travailleurs qui pourrait être impacté par une concurrence déloyale, il faut être réservé sur cette proposition de la Commission. C'est pourquoi j'approuve entièrement l'avis motivé présenté par notre présidente, Danielle Auroi.

La Présidente Danielle Auroi. Sur ce point-là, la Commission européenne a déjà édulcoré son texte qui en l'état demeure néanmoins insuffisant.

M^{me} Estelle Grelier. Je tiens à vous remercier M^{me} la Présidente pour nous avoir saisis dans ces délais rapides de ce texte. La proposition de règlement proposé par la Commission européenne a pour objet de proposer une libéralisation des services portuaires. La Commission européenne avait déjà proposé deux précédents projets, en 2003 et en 2006, qui avaient été rejetés. Comme pour la directive Bolkestein, cette forme de libéralisation est au cœur des préoccupations de la Commission européenne. En tant que parlementaire européen je m'étais déjà exprimée sur ce sujet en 2011.

Je souhaiterais compléter le projet de résolution sur un point précis, le service du pilotage des ports maritimes. La libéralisation envisagée reviendrait à supprimer le service du pilotage, qui existe en France et qui vise à assurer la continuité et l'efficacité du service public de la sécurité du transport maritime. En France, comme dans d'autres États membres, ce système est plus proche de la délégation de service public. La libéralisation amènerait une dégradation de l'organisation et de la sécurité des services portuaires, et notamment de celui du pilotage, au détriment de la sécurité maritime. Ces inquiétudes sont relayées par les pilotes maritimes. Les motivations de la Commission européenne pour justifier la libéralisation sont ambivalentes. La justification d'une ouverture à la concurrence repose sur l'augmentation du trafic maritime envisagée, alors que c'est justement cette augmentation du trafic maritime qui implique de conserver une gestion rigoureuse de la sécurité et de la sûreté maritimes. En France on

garantit également une indépendance financière, économique et morale aux pilotes maritimes. L'introduction de la concurrence aurait pour effet d'amener une logique mercantile et commerciale étrangère à la mission de service public de la sécurité maritime, assurée par les pilotes maritimes, mission de service public à laquelle la France est attachée. Le pilotage maritime, en France, est reconnu de grande qualité. Je précise également que cette proposition que je relaie ne concerne pas uniquement le grand port du Havre mais l'ensemble des activités maritimes en France. Je souhaite donc qu'on amende la proposition de résolution en ce sens.

La Présidente Danielle Auroi. Je partage les préoccupations exprimées par notre collègue. Nous allons les reprendre dans l'exposé des motifs qui accompagne la proposition de résolution qui rejette la proposition de la Commission européenne – ce qui permet de prendre en compte les différentes critiques portées à la proposition de règlement –, ainsi que, expressément, dans le rapport qui accompagnera cette résolution.

Je constate que la proposition de résolution portant avis motivé au titre de la subsidiarité est *adoptée* à l'unanimité.

Le texte ainsi amendé sera envoyé à la Commission du développement durable.

Pour que notre démarche aboutisse il faut qu'un tiers des parlements nationaux adoptent un avis motivé. Nous aurons la réponse définitive le 30 juillet. Je vous fais un bref rappel de la procédure : dans l'hypothèse où un tiers des parlements nationaux adopterait une position similaire, la Commission européenne devrait réexaminer son projet de règlement et justifier le résultat de ce réexamen.

M^{me} Estelle Grelier. Pour son adoption au Conseil, il faut également une majorité qualifiée, or un certain nombre d'États membres sont hostiles à la présente proposition.

La Présidente Danielle Auroi. La proposition de texte date du 23 mai. Avant-hier, lors du Conseil de l'Union européenne sur les transports, quatre pays ont fermement déclaré leur opposition à ce texte. Il s'agit du Royaume-Uni, de l'Italie, des Pays-Bas et de la France. Cette forte opposition rend improbable son adoption au Conseil dans tous les cas de figure.

M^{me} Estelle Grelier. A-t-on déjà une idée du nombre de parlements qui ont adopté une démarche similaire à la nôtre ?

La Présidente Danielle Auroi. Nous allons le savoir rapidement. Par parlement national, il faut comprendre que chaque chambre représente une voix. J'en profite pour préciser que le Sénat français va examiner également ce texte la semaine prochaine.

M^{me} Estelle Grelier. Un « carton jaune » à un an du renouvellement politique de la Commission européenne serait déjà un signal fort même si un « carton rouge » serait préférable. »

La Commission des affaires européennes a *rejeté* la proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports (COM(2013) 296 – E 8335) et a *adopté* la proposition de résolution européenne ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Vu l'article 151-9 du règlement de l'Assemblée Nationale,

Vu les articles 5 et 7 du Traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 3 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports (COM(2013) 296 final),

Considérant que la définition du mode de gestion des ports maritimes constitue une compétence exercée par les États,

Considérant que l'article 5 du Traité sur l'Union européenne dispose que dans « les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. »,

Considérant que la Commission européenne ne justifie pas que la définition d'un statut européen unique des ports permette de mieux atteindre les objectifs de développement du marché intérieur, faute de prouver la réalité d'un effet de taille et de déterminer clairement et précisément les effets attendus.

Estime ainsi que le texte proposé est contraire au principe de subsidiarité.