

361
10/10/72
Communautés européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972-1973

12 avril 1972

DOCUMENT 10/72

Rapport

fait au nom de la commission des transports

sur la politique portuaire dans le cadre de la Communauté européenne

Rapporteur: M. Horst SEEFELD
"

Par lettre du 14 février 1966, le président du Parlement européen a autorisé la commission des transports à faire rapport sur la politique portuaire commune.

Par sa résolution du 29 novembre 1967⁽¹⁾, le Parlement européen avait chargé la commission des transports, à la suite de la discussion du rapport intérimaire sur la politique commune du trafic portuaire présenté par M. Seifriz au nom de la commission des transports (document de séance 140/67), de poursuivre l'examen de la question et, au besoin, de lui en faire à nouveau rapport.

La commission des transports a nommé M. Seefeld rapporteur en sa réunion du 19 octobre 1970. Par lettre du président du Parlement européen du 20 novembre 1970, la commission économique, la commission des finances et des budgets et la commission des affaires sociales et de la santé publique ont été saisies pour avis.

La commission des transports a examiné ce rapport au cours de ses réunions des 14 décembre 1971, 24 janvier 1972 et 20 mars 1972 et l'a adopté à l'unanimité moins une voix et une abstention.

Étaient présents : MM. Oele, président ; Kollwelter et Biaggi, vice-présidents ; Seefeld, rapporteur ; Faller, Giraud, Leonardi, Meister, Noè et Richarts.

M. S. A. Posthumus, invité en qualité d'expert, a assisté aux réunions des 24 janvier et 20 mars 1972.

Les avis de la commission économique, de la commission des finances et des budgets et de la commission des affaires sociales et de la santé publique sont joints au présent rapport.

(¹) JO n° 307 du 18. 12. 1967.

Sommaire

A — Proposition de résolution	3	C — Avis des commissions saisies pour avis :	
B — Exposé des motifs	8	a) Avis de la commission économique	17
I — Pour une politique portuaire de la Communauté	8	I — Contenu de l'avis	17
II — Commentaire des principes de la politique portuaire commune	10	II — Pour une politique portuaire orientée vers la croissance	17
1. Principe de non-discrimination	10	III — Remarques sur le rôle des ports maritimes dans l'économie générale.....	18
2. Concurrence	11	IV — Remarques sur le rôle des ports maritimes dans la politique commune des structures régionales de la Communauté	19
3. Principe de la couverture des coûts .	11	V — Remarques sur la concurrence entre les ports maritimes	20
4. Pour une politique portuaire de croissance	12	VI — Conclusions	22
5. Transparence du financement des dépenses portuaires	12	b) Avis de la commission des finances et des budgets	22
6. Coopération des ports dans le domaine de la politique d'investissement	12	I — Contenu de l'avis	22
7. Statuts des administrations portuaires	13	II — Les ports maritimes en tant que centres de trafic	23
8. Fixation des taxes portuaires en fonction des coûts	13	III — Les ports maritimes en tant que centres industriels	23
9. Harmonisation des taxes portuaires .	13	IV — Les ports maritimes et les voies d'accès	24
10. Conditions de travail.....	14	V — Conclusions	24
11. Création d'un comité permanent	14	c) Avis de la commission des affaires sociales et de la santé publique	25
12. Subventionnement des industries portuaires	14	I — Contenu de l'avis	25
13. Politique régionale	15	II — La situation des dockers	25
14. Conditions de concurrence régissant le trafic avec l'arrière-pays	15	III — La formation professionnelle	27
15. Aménagement des infrastructures dans l'arrière-pays des ports	15	IV — Les dispositions relatives à la santé et à la sécurité.....	27
16. Extension des activités de la Communauté à la navigation maritime, en application de l'article 84, paragraphe 2, du traité	16	V — Conclusions	28
		Annexe: Aperçu des problèmes de politique commune du trafic portuaire et de la situation respective des ports maritimes de la CEE: (sera distribué séparément).	

A

La commission des transports soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

Proposition de résolution

sur la politique portuaire dans le cadre de la Communauté européenne

Le Parlement européen,

- vu le rapport de la commission des transports et les avis de la commission économique, de la commission des finances et des budgets ainsi que de la commission des affaires sociales et de la santé publique (doc. 10/72),

I — Constate ce qui suit :

1. Il n'a pas été possible jusqu'ici de mettre en œuvre une politique commune des transports réellement cohérente, telle qu'elle a été voulue par l'article 74 du traité de la CEE. On ne saurait voir là, quinze ans après l'entrée en vigueur des traités de Rome, qu'un grave échec de la Communauté.

2. Une des principales raisons des difficultés rencontrées dans ce domaine réside dans le fait que presque chaque mesure de politique commune des transports applicable aux chemins de fer, aux transports routiers ou à la navigation fluviale se répercute directement ou indirectement sur la concurrence entre les ports maritimes européens.

3. La compétitivité des ports maritimes est considérée à juste titre, dans tous les États membres, comme un élément vital de l'économie. Aussi est-ce manifestement par crainte de compromettre la position concurrentielle de leurs ports maritimes que les gouvernements des États membres ont maintes fois rejeté des propositions de la Commission au Conseil de ministres de la Communauté.

4. Les législations nationales actuelles en matière de transports comportent des éléments défavorables à certains ports maritimes et d'autres destinés à compenser ces désavantages. Si la Communauté compromet cet équilibre par des propositions fragmentaires présentées dans le cadre d'une politique des petits pas, elle se heurtera à une résistance insurmontable des intéressés.

5. On ne pourra substituer un nouvel équilibre, plus conforme aux traités européens, à l'équilibre actuel, dont de nombreux facteurs sont incompatibles avec les objectifs et certaines dispositions précises des traités européens et qui perpétue incontestablement des anomalies et des situations inévitables, qu'en éliminant ou en réformant dans le cadre d'un plan d'ensemble, les désavantages subis et les mesures de compensation qui en sont résultées.

6. Dans le cadre de la Communauté, il aurait donc fallu élaborer, dès le début, une politique commune du trafic portuaire et, sur cette base, examiner les différentes propositions en fonction de leurs répercussions sur les ports maritimes.

7. A l'heure actuelle, il devient de plus en plus urgent de remédier à cette carence de la Communauté, ne serait-ce que pour les raisons complémentaires suivantes :

- a) A la suite de la mise en œuvre de nouvelles techniques de transport telles que les transports par conteneurs, le transbordement continu, les transports par navires porte-barges et autres systèmes assurent un transport continu du siège d'exploitation de l'expédition à celui du destinataire, il devient de plus en plus courant d'établir les tarifs pour un transport de porte à porte ; il s'impose d'en tenir compte pour définir la politique tarifaire applicable aux transports intérieurs.
- b) L'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège impliquera un accroissement considérable de la part des transports maritimes dans le trafic communautaire.
- c) Dans certaines zones portuaires, la concentration des activités industrielles et de transbordement est telle qu'il s'y pose, aussi bien sur la terre ferme qu'en raison de la pollution des eaux, de gros problèmes de l'environnement.

8. De même, il devient de plus en plus urgent que la Communauté définisse et mette en œuvre, en application de l'article 84, paragraphe 2, du traité de la CEE, une politique commune de la navigation maritime, et ce notamment pour les raisons suivantes :

- a) Les nouvelles techniques de transport et les nouveaux modes de tarification visés au paragraphe 7 associent indissolublement les transports maritimes et les transports intérieurs.
- b) La politique portuaire commune réclamée ci-dessus ne pourra constituer un tout véritable que si elle porte aussi sur les opérations de transport maritime.
- c) Après l'adhésion à la Communauté des pays énumérés plus haut, le trafic maritime des ports européens et les flottes commerciales relèveront dans une proportion importante du trafic intracommunautaire.

Cependant, la politique portuaire commune peut et doit être mise en œuvre sans attendre une décision selon l'article 84, paragraphe 2.

II — Estime que la politique portuaire européenne devra s'inspirer des principes suivants :

1. Le premier principe de la politique portuaire européenne doit être celui de la *non-discrimination*. De même que la mise en œuvre de la politique commune des transports intérieurs ne doit se traduire par des avantages permanents exclusifs pour aucun des ports maritimes, la politique commune des ports maritimes ne doit assurer des avantages permanents exclusifs à aucune des régions de la Communauté.

2. La *concurrence* entre les ports européens doit rester la base de la politique portuaire. L'accroissement maximum du potentiel, dans l'intérêt des usagers, des entreprises de transport et de la navigation, devra rester exclusivement fonction de la concurrence. La politique portuaire commune doit respecter la division du travail entre les ports qui procède de la base des coûts naturelle, mais non pas tendre par elle-même à susciter une division du travail artificielle, qui ait pour effet d'éliminer la concurrence. Il appartient à la Communauté de faire en sorte que la concurrence repose sur une base saine. Cela signifie notamment qu'il faudra veiller à ce que la concurrence ne dégénère pas en une concurrence des subventions. La concurrence ne doit pas, du fait des subventions publiques, conduire à des surcapacités, et elle ne doit pas non plus se faire à charge des dépenses générales des municipalités des villes portuaires. Il y a là matière à application de l'article 92 du traité de la CEE.

3. La politique portuaire commune doit reposer sur le *principe* que les recettes des ports doivent couvrir la totalité de leurs dépenses, les nouveaux investissements eux-mêmes devant, en règle générale, être couverts pour un certain temps.

4. *L'accroissement* général des échanges mondiaux imposera aux ports, au cours des prochaines décennies, une extension continue de leur capacité. La politique portuaire de la Communauté devra contribuer à ce que les ports conservent toujours une capacité d'absorption du trafic suffisante et à ce qu'il ne se produise pas de goulots d'étranglement ; ce principe doit être considéré comme un des aspects importants d'une politique économique active de la Communauté, témoignant d'un souci d'ouverture sur le monde extérieur.

5. Cet examen s'impose en particulier pour ce qui est du *financement des dépenses courantes et des dépenses d'investissement* des ports, en vue d'assurer tout au moins la transparence des mesures de subventionnement et de préparer ainsi leur abolition. Il importe d'y procéder pour des raisons de politique budgétaire, dans l'intérêt des contribuables et surtout pour alléger les charges financières excessives auxquelles doivent faire face les municipalités de maintes villes portuaires.

6. Indépendamment de cet accroissement constant de la capacité des ports, certaines des nouvelles techniques de transport, notamment celles qui impliquent le transport de pétrole brut et de minerai par des navires géants, ont forcé les ports à créer de toutes pièces des installations de manutention d'un type nouveau, dont certaines ont nécessité des investissements d'un volume exceptionnel. Ces investissements énormes imposent précisément de veiller au renforcement de la *coopération entre les ports* de la Communauté. Cette coopération n'appelle pas de limitation de la liberté d'action des différents ports, mais à la faveur de comparaisons entre les coûts de différents projets, elle peut permettre d'éviter des erreurs d'investissements et des surcapacités. En outre, par la conclusion d'accords sur l'interdiction de l'exploitation de positions dominantes, on pourrait éviter que soient créées, uniquement par peur de l'apparition de monopoles, de coûteuses surcapacités.

7. Il n'y a pas lieu, au stade actuel de l'évolution de la Communauté, d'harmoniser les diverses réglementations des États membres relatives au *statut des administrations portuaires*. Il se peut qu'un certain rapprochement se révèle nécessaire ultérieurement. Pour le moment, il suffira que la Commission des Communautés examine si les différentes dispositions nationales impliquent des distorsions de concurrence caractérisées.

8. Les *taxes portuaires* et autres recettes spécifiques des ports maritimes doivent être établies sur la base des coûts, mais s'il importe, en vertu de la politique tarifaire applicable au secteur des transports, d'harmoniser les bases du calcul des coûts, la concurrence devrait autoriser de légères dérogations, à définir en commun, à ce principe. D'une façon générale, il faut tendre, également en matière de taxes portuaires, à ce que les ressources propres des ports couvrent l'ensemble de leurs coûts.

9. On aboutira ainsi, peu à peu, à un *rapprochement réciproque des taxes portuaires*. Il conviendrait de laisser aux ports le soin d'étudier ensemble la question de savoir si une certaine harmonisation des usages et de la structure des tarifs portuaires pourrait aboutir à une codification et, partant, à une simplification des formalités administratives. La Communauté doit tendre au respect des principes de la vérité des coûts et de la neutralité de concurrence.

10. Les *conditions de travail* dans les différents ports sont un facteur de concurrence essentiel. La rapidité d'exécution et la sûreté des opérations portuaires dépendent en grande partie du climat dans lequel le travail se fait et du degré de formation des travailleurs portuaires. Jusqu'à présent, la concurrence entre ports n'a que trop souvent joué au détriment de la main-d'œuvre portuaire. A la faveur d'une coopération européenne, on pourrait éviter qu'il n'en aille encore ainsi à l'avenir. Le travail de docker, qui n'implique actuellement aucun apprentissage, devrait devenir un métier supposant une qualification professionnelle. Sur ce plan également, la coopération européenne pourrait venir à bout de certaines résistances.

11. Afin d'assurer, dans l'intérêt de tous, une plus grande transparence, de faire en sorte, notamment, que la Commission des Communautés soit régulièrement informée, et de jeter les bases de l'étude de tous les problèmes dont il est question dans la précédente résolution, on pourrait créer un *comité permanent* composé de représentants responsables des différentes villes portuaires, placé sous la présidence de la Commission, qui rassemblerait et étudierait les informations pour les porter ensuite à la connaissance du public et surtout, que la Commission pourrait consulter.

Ce Comité permanent pourrait contribuer à ce que la Communauté passe d'une premier stade de coopération et d'information à un deuxième stade, celui de la consultation, pour aboutir enfin à la coordination et à une politique portuaire commune.

12. L'octroi de subventions aux *industries portuaires* doit être considéré — conformément au traité de la CEE — comme incompatible avec le Marché commun lorsqu'il a exclusivement pour objet d'alimenter le trafic dans un port déterminé. Le subventionnement de l'implantation d'industries ne doit être autorisé que là où il y a chômage sur le plan local ou régional ou lorsqu'il s'agit de compenser d'importantes modifications de structures.

13. Les pouvoirs publics peuvent, dans le cadre de la *politique régionale*, promouvoir selon des critères sélectifs communs tant les aménagements portuaires que les implantations d'industries dans les ports de régions attardées, lorsque ces ports sont appelés à jouer le rôle de pôle d'attraction pour leur hinterland. Par contre, rien ne doit être fait qui puisse favoriser, dans les villes portuaires déjà fortement industrialisées, une surconcentration qui rende insolubles les problèmes de protection de l'environnement.

14. Pour ce qui est des *relations entre les ports et leur hinterland*, l'objectif principal de la politique portuaire européenne commune doit être de mettre fin au désordre actuel, caractérisé par des dispositions législatives et contractuelles assurant aux différents ports des avantages ou des désavantages qui trouvent leur contrepartie dans d'autres dispositions, pour y substituer des dispositions plus claires et conformes au traité, qui permettent d'asseoir la concurrence sur la base des coûts globaux réels. Cela implique notamment que tous les modes de transports intérieurs supportent la totalité de leurs coûts d'infrastructure, que les prescriptions tarifaires soient uniformisées pour toutes les voies d'acheminement et que les prescriptions fiscales, sociales et techniques le soient également. La mise en œuvre future d'une politique commune des transports par chemin de fer, par route et par voie de navigation intérieure facilitera cet assainissement de la situation en matière des coûts des transports dans l'arrière-pays, mais il faudra veiller, en échelonnant judicieusement les mesures qui seront prises, à ce que les dispositions de sauvegarde actuelles soient abrogées non pas avant que les discriminations qui les ont justifiées aient été éliminées, mais au moment même où elles le seront.

15. Pour ce qui est des *voies de communication* desservant les ports, il convient de pratiquer, comme pour les ports eux-mêmes, une politique d'expansion. Une politique dynamique du commerce extérieur de la Communauté implique d'ailleurs de bonnes liaisons rapides entre les ports et leur hinterland, par voies ferrées électrifiées, autoroutes et voies de navigation au gabarit européen. Bien que de gros progrès aient été réalisés à cet égard au cours des dernières années, il importe que la Communauté s'emploie à combler certaines lacunes importantes qui subsistent dans le réseau de voies de communication (en particulier aux frontières intérieures de la Communauté) et qui compromettent la desserte des ports.

Les coûts d'infrastructures doivent être imputés aux usagers des transports.

16. Le Conseil de ministres devrait arrêter dans le plus bref délai possible, en vertu de l'article 84, paragraphe 2, du traité de la CEE, des prescriptions applicables à la *navigation maritime*.

Si ces prescriptions ne doivent pas nécessairement, en un premier stade, impliquer une politique communautaire de la navigation maritime complète et cohérente, elles devraient en tout cas mettre la Commission en mesure d'examiner les questions les plus importantes pour le Marché commun et soit de remédier directement à certains états de choses, soit de proposer au Conseil de ministres des mesures précises.

Toutefois, il conviendrait notamment que le Conseil de ministres fasse relever de la compétence de la Communauté les problèmes de politique de navigation maritime dont le règlement en commun est indispensable si l'on veut définir une politique du trafic portuaire homogène.

III — invite la Commission à présenter une proposition cohérente de politique portuaire commune ;

IV — charge sa commission compétente de poursuivre l'examen de la question et, au besoin de faire à nouveau rapport à ce sujet ;

V — charge son Président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

B

EXPOSÉ DES MOTIFS

I — Pour une politique portuaire de la Communauté

1. Le Parlement européen s'est déjà penché sur les problèmes inhérents aux ports maritimes dans le rapport de M. Paul J. Kapteyn⁽¹⁾, qui traitait des problèmes essentiels de la politique européenne commune des transports. Il ne s'agissait alors que d'étendre la politique des transports aux ports maritimes, considérés comme des éléments indissociables du système de voies de communication des pays de la Communauté.

2. Lorsqu'il fut devenu manifeste que la politique européenne des transports se traduirait, dans ce secteur, par un échec complet de la Communauté, la commission des transports, s'interrogeant sur les causes de l'impuissance de la Communauté, aboutit à une première conclusion, à savoir que les nombreuses propositions qui ont été faites jusqu'à présent ne tiennent pas suffisamment compte des intérêts des ports maritimes.

3. En effet, pour ainsi dire chaque proposition relative à la politique commune des transports affecte directement ou indirectement, et plus ou moins fortement, les intérêts des ports maritimes.

Qu'il s'agisse de décisions relatives à l'aménagement des voies de communication, de problèmes d'imputation des coûts d'infrastructure aux différents modes de transport, de l'accès au marché ou de la réglementation des prix, ou de questions d'harmonisation fiscale, sociale ou technique, ou encore de relations financières entre les chemins de fer et l'État, les intérêts des ports sont toujours en cause.

C'est ce qui a amené la commission des transports à présenter, en 1967, le rapport intérimaire de M. Seifriz⁽²⁾, qui préconise l'élaboration d'une politique européenne des ports maritimes.

4. Le Conseil de ministres et la Commission ont manifestement considéré que la question de l'applicabilité aux problèmes portuaires du titre du traité concernant la politique commune des transports n'est pas résolue. Il semble même

qu'ils aient tendance à estimer que l'on peut très bien attendre, pour examiner les questions portuaires, que les principales, au moins, des questions de politique des chemins de fer, de la navigation intérieure et des transports routiers aient été réglées. Aussi longtemps que l'on n'a même pas réussi à arrêter des dispositions communes, applicables à ces secteurs de transports, il n'y a pas lieu — c'est du moins ce qu'on semble avoir pensé — d'élargir le débat à de nouveaux domaines.

5. Mais ce raisonnement méconnaît le fait que les transports forment un tout et procède de conceptions sectorielles. Si la politique portuaire a, à certains égards, un caractère spécifique qui la distingue de la politique des chemins de fer, de la navigation intérieure et des transports routiers, à certains points de vue, d'ailleurs des plus importants, elle ne constitue qu'un des aspects particuliers de la politique des transports appliquée aux trois modes de transport qui, tous, desservent les ports.

6. De plus, ce raisonnement méconnaît le fait que la situation concurrentielle de leurs ports est considérée, par les États membres, comme étant du nombre de leurs intérêts vitaux. Ils y voient un lien indispensable entre le pays et le reste du monde. On peut certes essayer de réfuter cet argument en invoquant le cas des pays qui ne possèdent pas de ports maritimes et qui n'en vivent pas moins. A la faveur de l'unification économique de l'Europe, on en viendra d'ailleurs sans doute à considérer tous les ports comme des ports européens appartenant pour ainsi dire au même titre à tous les pays européens et ayant pour fonction commune de relier l'arrière-pays européen avec l'outre-mer. Comme la politique des transports aériens, la politique de la navigation et des ports est, semble-t-il, fortement entachée d'irrationalisme et de préoccupations de prestige. Il n'en reste pas moins que de très puissants intérêts économiques qui, de plus, touchent particulièrement des régions bien déterminées, sont liés au sort des ports maritimes.

Dans ces conditions, on ne saurait s'attendre que les différents pays acceptent de sacrifier les intérêts de leurs ports maritimes, si ce n'est dans le cadre d'une politique portuaire commune et à condition que des contreparties compensent ces sacrifices. Tout le traité de la CEE repose

(1) Doc. 106/61.

(2) Doc. 140/67.

sur ce principe de l'équilibre entre les avantages consentis aux différents pays et des désavantages qu'ils subissent.

7. Cela étant, la commission des transports a constaté, dans le rapport intérimaire de M. Seifriz, qu'une politique commune des ports maritimes constitue l'une des conditions de la réalisation d'une politique commune des transports véritablement cohérente, et que toutes les propositions de la Commission en matière de politique commune des transports doivent tenir compte de la mesure dans laquelle les dispositions proposées affecteront les intérêts des ports maritimes. La Commission doit donc toujours faire des propositions touchant les moyens d'assurer la poursuite des activités des différents ports maritimes et le maintien de l'équilibre concurrentiel en cas de mise en œuvre de mesures communautaires.

8. On n'a pas toujours tenu suffisamment compte, sur le plan de la Communauté, de cette nécessité. Il avait été proposé de remédier à certaines lacunes du réseau routier et de réaliser les liaisons qui font encore défaut, par exemple, entre les réseaux belges et français de voies navigables et entre la Meuse et le Rhin. D'autres propositions tendaient à la construction d'autoroutes internationales. Mais on n'a pas tenu compte, en proposant ces mesures, de leurs répercussions sur des intérêts portuaires majeurs des États membres. Ces propositions n'auraient eu de chances d'aboutir que si l'on avait pu proposer en même temps aux États membres une conception de la concurrence portuaire.

Des propositions de réglementation des prix et des contingents pour les transports routiers internationaux ont été présentées sur le plan de la Communauté sans que l'on prenne en considération la question de la concurrence entre les ports, qui joue en de nombreux endroits de la Communauté, si bien que ces propositions ont été un échec complet.

On a tenté, au niveau communautaire, d'interdire certaines discriminations en matière de tarifs ferroviaires, sans tenir compte du fait que certaines de ces discriminations ont pour objet de compenser des distorsions de concurrence et ne peuvent être éliminées si l'on ne met fin en même temps aux distorsions de concurrence qui les justifient, faute de quoi on aboutit à fausser la concurrence entre les ports.

La Commission a proposé d'augmenter la franchise pour le carburant diesel contenu dans les réservoirs des véhicules sans tenir compte de l'affaiblissement qui en résulterait de la position concurrentielle des ports situés dans les pays où le taux des taxes sur les huiles minérales est élevé. L'échec de cette mesure a été particulièrement flagrant, car au même moment, pour des raisons de concurrence portuaire, la

franchise était diminuée dans l'un des États membres.

9. Il est évident que les États membres doivent examiner très soigneusement — au niveau national et au niveau communautaire — les répercussions sur la concurrence portuaire de chaque mesure de la politique des transports. Le mieux serait que cet examen se fasse en commun, à Bruxelles. C'était là un des objectifs du rapport Seifriz et le présent rapport y tend également.

10. Actuellement, de nouveaux facteurs rendent plus urgente encore l'élaboration d'une politique portuaire commune. Il s'agit notamment

- des nouvelles techniques de transport,
- de l'élargissement de la Communauté et
- des problèmes de protection de l'environnement.

11. Les nouvelles techniques de transport, en particulier le transport de conteneurs de porte à porte, entre des localités situées à l'intérieur des terres, d'une part, outre-mer et, d'autre part, en Europe, font de la navigation maritime et du trafic portuaire un élément d'un système de transport continu qui est de plus en plus considéré comme un tout, également du point de vue économique, c'est-à-dire, notamment, quant à la formation des prix. De ce fait, non seulement il importe de plus en plus d'étendre l'action de la Communauté à la navigation maritime, en application de l'article 84, paragraphe 2, du traité de la CEE, mais de plus, la politique portuaire se présente sous un jour nouveau.

12. L'élargissement de la Communauté impliquera une restructuration fondamentale de la politique des transports. Alors que dans la Communauté des Six, les transports maritimes représentaient moins de 10 % des transports intracommunautaires, cette proportion augmentera considérablement dans la Communauté élargie. L'Irlande, la Grande-Bretagne et la Norvège se sont reliées entre elles et avec les autres pays de la Communauté que par mer ; l'importance des transports maritimes et des ports dans le commerce intracommunautaire augmentera donc fortement. On ne dispose pas encore de chiffres, mais la part des transports maritimes dans les transports internationaux intracommunautaires sera de loin supérieure à 10 % : on peut estimer qu'elle sera d'environ un tiers. La construction du tunnel sous la Manche aura pour effet de réduire quelque peu ce pourcentage. Pour certaines parts, la réalisation de ce tunnel aura des répercussions considérables. Cependant, il n'en résultera aucun changement fondamental de la situation d'ensemble.

13. On pourrait estimer que l'adhésion rendra effectivement nécessaire une politique commune des ports et de la navigation maritime, mais

que pour l'élaborer, il convient d'attendre que l'élargissement de la Communauté soit un fait accompli. A quoi il faudrait répondre, premièrement, qu'il n'est pas de bonne politique de différer quoi que ce soit en invoquant cet argument, deuxièmement, que l'on est assuré que les pays candidats à l'adhésion sont consultés sur tout ce que la Communauté fait encore sans eux et, troisièmement, qu'en tout cas, les importants problèmes de politique portuaire sont des problèmes continentaux, qui n'intéressent pas les pays candidats à l'adhésion dans la même mesure que les pays continentaux.

Certes, la concurrence est vive entre les ports britanniques ou entre certains ports norvégiens, etc., mais les ports britanniques ne font pas concurrence aux ports norvégiens, ni ceux-ci aux ports danois, ni ceux-ci aux ports irlandais. Par contre, les ports allemands, néerlandais, belges, français et italiens se font une vive concurrence.

14. S'il est des endroits où les problèmes de *protection de l'environnement* se posent de façon de plus en plus aiguë, c'est bien dans les villes portuaires. Le phénomène de concentration industrielle devient si intense dans maintes villes portuaires que certaines d'entre elles sont au nombre des plus grands centres industriels de la Communauté. Il en résulte que les zones de détente nécessaires à la population ont disparu à proximité de ces ports ou risquent de disparaître pour peu que les zones portuaires prennent encore de l'extension, les nuisances, bruit, pollution de l'air et pollution de l'eau, se faisant de plus en plus graves. Ce ne sont, d'ailleurs pas seulement les industries, c'est aussi la navigation maritime, en particulier les pétroliers, qui sont responsables de la pollution de l'eau et des plages. Ce phénomène entraîne non seulement des dommages matériels de plus en plus considérables, mais aussi un accroissement des risques auxquels la santé de l'ensemble de la population est exposée et l'on ne peut plus l'ignorer si l'on ne veut pas se trouver, dans quelques décennies seulement, dans une situation intolérable.

15. Le rapport de M. Seifriz ne traitait des problèmes de *transport maritime* que dans la mesure où ils sont indissociables des problèmes portuaires. Cette distinction est maintenue dans le présent rapport, car la commission des transports envisage de présenter un rapport spécial sur les problèmes de la navigation maritime. La commission a cependant dû examiner d'un peu plus près les problèmes de navigation maritime, car d'après l'élargissement de la Communauté, bon nombre de relations entre ports acquerront un caractère intracommunautaire.

16. L'objet du présent rapport a également pu être élargi, comparativement au rapport de M.

Seifriz, à un autre égard : alors qu'en 1967 la commission des transports s'était strictement bornée aux questions relevant de sa compétence et n'avait traité que de la politique du *trafic portuaire*, la politique portuaire couvrant, elle, un domaine beaucoup plus vaste, elle a pu, cette fois, traiter des ports maritimes en général, grâce notamment aux avis que la commission économique, la commission des finances et des budgets et la commission des affaires sociales et de la santé publique ont formulés, pour ce qui est des questions relevant de leur compétence respective, au sujet de la politique portuaire. On a ainsi pu examiner de façon plus détaillée notamment les problèmes de l'industrialisation des zones portuaires et de l'importance des ports pour la politique régionale.

17. Cependant, la commission des transports ne peut, quant à elle, que formuler quelques principes et inviter la Commission européenne à présenter au Conseil de ministres une proposition de politique commune des ports maritimes.

II — Commentaire des principes de la politique portuaire commune

1. Principe de non-discrimination

18. Le principe de non-discrimination doit être le premier et le principal des principes d'une politique portuaire européenne. Toutes les décisions doivent être prises en se référant explicitement aux coûts. Il faut éviter toute confusion entre les fonctions propres aux ports et d'autres préoccupations d'ordre économique. Si l'on veut déroger à ce principe, par exemple, pour des motifs de politique régionale, il faut le faire en vertu de critères communs et en s'appuyant sur une connaissance aussi étendue que possible des facteurs coûts ; on y reviendra de façon plus détaillée à la section 13 ci-dessous.

19. Une politique portuaire commune a donc pour condition que la politique générale des transports de la Communauté appliquée aux différents modes de transports intérieurs ne doit se traduire par des avantages permanents exclusifs pour aucun des ports maritimes. Lorsqu'ils existent déjà, ces avantages doivent être considérés comme des disparités et être éliminés.

20. Un autre principe, qui constitue le pendant du premier, consiste en ce que la politique portuaire commune ne doit pas, quant à elle, assurer artificiellement des avantages permanents exclusifs à certaines localités de l'arrière-pays ou de la côte. Les disparités qui résulteraient de la politique portuaire actuelle des États membres doivent donc, elles aussi, être éliminées comme étant incompatibles avec le Marché commun.

21. Pour éviter tout malentendu, il convient de rappeler ici qu'il va de soi que la politique portuaire commune ne saurait tendre à annuler les avantages ou désavantages naturels qui caractérisent les ports quant aux conditions de concurrence. Ce sont, au contraire, ces avantages et désavantages naturels des différents ports qui doivent déterminer, à la faveur de l'égalité de traitement, les conditions de concurrence, de façon à assurer, au sens économique et dans l'intérêt de la Communauté, la meilleure répartition possible des courants de trafic.

Toutefois, il importe tout autant de souligner que le principe de non-discrimination ne doit constituer que la base d'une politique dont l'objet doit être avant tout d'assurer une saine concurrence, ce qui autorise, par exemple, à des fins de politique régionale, des dérogations dont il faudra décider d'un commun accord.

2. Concurrence

22. Pour élaborer les principes de cette politique, il convient de s'inspirer avant tout, comme par le passé, de l'idée qu'historiquement, la concurrence a toujours été l'élément moteur du progrès technique et économique des ports maritimes et qu'elle doit le rester.

Cependant, on ne saurait comprendre la concurrence entre les ports de la même façon que la concurrence entre entreprises industrielles. Les pouvoirs publics sont associés de multiples façons à l'économie portuaire et — comme le rapport Seifriz l'a déjà souligné — ils ne peuvent être déchargés de cette responsabilité. Qui dit concurrence entre ports dit donc, il en va souvent ainsi, concurrence entre organismes publics qui, en tout cas, épaulent les administrations portuaires.

23. La concurrence entre Rotterdam et Amsterdam est certes avant tout une concurrence entre de nombreuses entreprises privées et semi-publiques, mais c'est aussi une concurrence entre les villes d'Amsterdam et de Rotterdam. La concurrence entre les ports de Hambourg et de Brême est en même temps une concurrence entre ces deux Länder.

Cependant, certains facteurs de concurrence ont été soustraits à la compétence des communes, Länder fédéraux et provinces et les décisions politiques qui y ont trait sont prises sur le plan national, si bien que pour ce qui est de ces facteurs, il n'y a plus concurrence entre les différents ports d'un même État membre.

Il reste qu'il y a, à cet égard, concurrence entre les ports d'États membres différents, car les plans des gouvernements nationaux, au lieu d'être coordonnés, sont établis en fonction de la concurrence. Sur ce plan, les gouvernements des États membres entrent directement en concurrence les uns avec les autres. Lorsque le gouvernement français décide d'affecter des crédits

à des investissements à réaliser dans tel ou tel port, il le fait en tenant compte notamment des relations de concurrence existant, par exemple, entre Dunkerque et Gand ou entre Marseille et Rotterdam.

Cette intervention directe des gouvernements dans le domaine de la concurrence entre ports est sans doute une des raisons pour lesquelles presque toutes les questions de politique des transports soulèvent automatiquement des problèmes portuaires.

24. En quoi la politique commune des transports est-elle appelée à modifier cette situation ?

Tout d'abord, le maintien du principe de la concurrence signifie que celle-ci continuera de jouer entre les différentes administrations portuaires, les différentes villes et les différents gouvernements, mais qu'elle sera soumise à certaines règles et que, peut-être, certains éléments, certains facteurs y seront soustraits pour faire l'objet d'une coordination européenne.

25. La commission des transports propose que pour commencer, la coordination européenne ait pour objet prioritaire le choix des ports de la Communauté qui doivent être rendus accessibles aux pétroliers d'un tonnage supérieur soit à 200.000 tonnes, soit à 500.000 tonnes, car dans ce domaine, les surcapacités se révèlent particulièrement onéreuses.

Tous les autres problèmes d'investissement dans les ports continueraient provisoirement de relever de la concurrence entre gouvernements, Länder et régions, communes, administrations portuaires et entreprises privées.

En principe, la division éventuelle du travail entre les ports devrait résulter de la concurrence et non faire l'objet de la politique portuaire commune.

Cependant, tous les autres facteurs de la concurrence portuaire doivent — comme c'est le cas dans les différents pays — être soumis à certaines règles destinées à assurer des conditions de départ équitables et à éviter les distorsions de concurrence.

Ces règles consistent notamment en ce que la concurrence ne doit pas dégénérer, ce qui serait d'ailleurs contraire aux dispositions impératives de l'article 92 du traité de la CEE, en une concurrence des subventions, si bien que les mesures affectant les structures régionales doivent être prises selon des critères communs, dans le cadre d'une politique régionale commune des structures.

3. Principe de la couverture des coûts

26. L'une de ces règles devrait être qu'en principe (principe auquel il pourrait être dérogé dans une mesure limitée, définie d'un commun ac-

cord), les différents ports doivent couvrir toutes leurs dépenses par leurs recettes propres, les dépenses inhérentes aux investissements nouveaux devant elles-mêmes, en règle générale, être couvertes pour un certain temps.

Des dérogations à ce principe pourraient être admises, par exemple, pour lutter contre un chômage aigu dans certains ports ou dans les régions avoisinantes, ou pour faire de ports de dimensions modestes, dans le cadre d'un programme régional, des centres de développement.

27. Mais des dérogations doivent également être possibles pour éviter les embouteillages dans les ports. Il est probable que le trafic maritime de la Communauté s'accroîtra très fortement au cours des prochaines années et des prochaines décennies. La volonté de la Communauté d'être ouverte au monde et au commerce mondial lui impose de suivre également dans le domaine portuaire, une politique d'expansion qui pourrait nécessiter le financement par les pouvoirs publics d'investissements importants excédant les possibilités financières que leurs recettes assurent aux différents ports. Cependant, les modalités d'octroi et le montant de ces subventions devraient être identiques pour tous les ports de la Communauté ou — si des dérogations s'avèrent indispensables — être harmonisés au niveau de la Communauté.

4. *Pour une politique portuaire de croissance*

28. Dans les discussions publiques sur la possibilité d'une politique portuaire européenne commune, les partisans d'une telle politique mettent souvent l'accent, avec trop d'insistance, sur le fait qu'elle permettrait d'éviter les surinvestissements.

On a ainsi donné à croire aux milieux portuaires et maritimes qu'une politique européenne commune pourrait déboucher sur une limitation de la liberté d'action des ports et sur un ralentissement du progrès.

29. Il importe d'affirmer nettement que si les consultations et la plus grande transparence permettraient effectivement d'éviter des surinvestissements éventuels, la Communauté ne saurait voir dans cette action en quelque sorte négative l'essentiel de sa tâche. Il lui appartient, au contraire, de s'employer activement à éviter que le commerce extérieur ne se heurte à l'embouteillage des ports, elle doit donc suivre en matière portuaire, tout comme en matière de commerce extérieur, une politique de croissance, une politique d'expansion.

Même en matière d'investissements, la Communauté doit faire en sorte que les décisions soient prises plus rapidement que ce n'est le cas lorsque les différentes autorités portuaires

s'épient et s'observent prudemment, avant de décider de leurs investissements, de façon à pouvoir déceler quelles seront les dimensions des ouvrages voulus par les autres ports avant de fixer elles-mêmes celles qu'elles choisiront (par exemple, les terminaux pour conteneurs).

5. *Transparence du financement des dépenses portuaires*

30. Une politique commune de croissance suppose la réalisation d'une certaine transparence qui permette de faire le point des investissements et des subventions, et d'en juger. Ce n'est qu'une fois ces résultats connus que l'on pourrait décider si la politique portuaire commune doit tendre à la suppression totale des subventions ou à un rapprochement général de leur niveau.

Les chances de voir mettre en œuvre une telle politique se sont considérablement accrues au cours des dernières années, car l'expansion des villes portuaires a été telle qu'on en est arrivé au point de ne plus pouvoir négliger au profit du port les autres équipements collectifs, tels que les écoles et hôpitaux, les aires de jeux pour enfants et les espaces verts, si l'on ne veut pas aboutir à une situation intolérable. Souvent, d'ailleurs, il s'agit simplement de sauver le peu qui reste de l'environnement naturel, pour ne pas annihiler toute possibilité de détente pour la population résidant aux abords des villes portuaires. En cette matière, la coopération européenne pourrait, dans une certaine mesure, faciliter les choses aux villes portuaires.

6. *Coopération des ports dans le domaine de la politique d'investissement*

31. Il pourrait y avoir tout d'abord renforcement de la coopération entre les ports, c'est-à-dire entre les autorités directement responsables, à laquelle les gouvernements et la Commission des Communautés seraient simplement associés.

En tout cas, il ne faudrait pas imposer de restrictions, par rapport à la situation actuelle, à la liberté d'action des ports. Il est même à prévoir que, dans certains pays, la coopération assurerait même un accroissement de l'autonomie des administrations portuaires.

A elle seule, la comparaison des coûts des différents projets pourra être d'un grand secours pour les ports lorsqu'il s'agira de décider de leurs investissements.

32. Un autre problème peut aussi être résolu dans le cadre de cette coopération. Dans les conditions de concurrence actuelles, il est fréquent qu'un port procède à un investissement uniquement parce qu'à défaut de cet investissement, il dépendrait, pour une prestation de transport donnée, d'un autre port et de son bon vouloir.

A la faveur de la coopération européenne, on pourrait conclure des accords permettant d'éviter qu'un port n'exploite sa position de monopole (après accord sur un investissement) pour compromettre, en en tirant quant à lui avantage, les intérêts d'un autre port en matière de transports.

7. Statuts des administrations portuaires

33. L'organisation des administrations portuaires diffère fortement dans les différents pays et même, à l'intérieur de chaque pays, d'un port à l'autre. En République fédérale, les ports des villes-États de Hambourg et de Brême font pendant aux ports des Länder du Schleswig-Holstein et de Basse-Saxe, dont le régime administratif est très différent, tandis que Lübeck occupe une position intermédiaire entre les deux formes d'administration.

Les Pays-Bas ont des ports municipaux comme Amsterdam et Rotterdam, auxquels on peut opposer les « Havenschappen » de Delfzijl, et de Flessingue, par exemple. En Belgique, la structure très particulière du port de Bruges-Zeebrugge s'oppose à celle des ports communaux d'Anvers et de Gand. En France, les cinq ports principaux sont soumis au régime uniformisé des « ports autonomes », tandis que tous les autres ports, dont Cherbourg, par exemple, sont administrés selon d'autres modalités. Il en va de même de l'Italie, à cela près que les lois régissant l'autonomie des grands ports ne sont pas uniformes, mais définissent pour les différents ports des dispositions qui sont certes similaires dans l'ensemble, mais qui diffèrent par certains points.

34. Selon certains, il faut craindre que la diversité de ces structures administratives ne se traduise par des distorsions de concurrence. Pour tirer la question au clair, il faudrait procéder à une étude très poussée des procédures administratives, des règles budgétaires, etc., travail qui n'a été effectué jusqu'à présent que pour les ports néerlandais et belges, dans le cadre de la coopération entre les pays du Benelux. Le succès de cette coopération a assuré une amélioration considérable du climat des relations entre ports. Depuis lors, en tout cas, les représentants des ports reconnaissent comme valables les chiffres qui sont avancés par les différentes parties au cours des discussions.

Des résultats analogues devraient pouvoir être obtenus au niveau européen. Même s'il est exclu qu'on puisse aboutir par exemple pour Trieste et Hambourg, à un accord sur le fond de certains problèmes qui se posent, ce serait déjà très bien que les chiffres avancés par les deux parties en cause ne soient plus contestés.

35. La Commission des Communautés pourrait se charger à cet égard d'un travail très utile en

procédant, à la lumière des structures administratives, à une analyse comparative des relations financières entre les ports, d'une part, et les administrations municipales, régionales et nationales, d'autre part.

La Commission a déclaré à la commission des finances et des budgets du Parlement européen — cf. l'avis ci-annexé de cette commission, rédigé par M. Pintus — que cette étude était déjà en cours.

8. Fixation des taxes portuaires en fonction des coûts

36. Le poste principal de recettes des budgets des ports est celui des taxes portuaires. Si ces taxes ne sont pas l'élément principal de la concurrence entre les ports, ils en sont, cependant, un élément important. Il faut poser en principe que ces taxes portuaires doivent être calculées de façon telle qu'avec les autres recettes spécifiques, elles couvrent la totalité des dépenses du port (abstraction faite de subventions éventuelles qui, on l'a vu plus haut, peuvent subsister à titre d'exception).

Chaque taux ainsi fixé doit cependant pouvoir varier pour permettre à la concurrence de jouer, mais la Commission des Communautés devra veiller à ce qu'il ne soit pas pratiqué de discrimination selon le pays d'origine ou de destination et à ce que comme pour les prix de transports intérieurs, certains prix-plancher basés sur les coûts soient respectés de façon à exclure toute concurrence sauvage au détriment d'autres ports.

9. Harmonisation des taxes portuaires

37. Actuellement, il n'est même pas possible de procéder à une comparaison des taxes portuaires, en raison de l'extrême diversité des systèmes de perception et, en fait, ce n'est pas d'un système qu'il faudrait parler, mais plutôt d'un véritable maquis de taxes portuaires.

On peut escompter que la présentation, par la Commission des Communautés européennes, d'un relevé complet et exact des taxes portuaires perçues dans les différents ports, suivie d'une discussion de ce document dans le cadre des consultations entre les ports, ouvrira la voie à une certaine harmonisation à long terme. Indépendamment du souci de la Communauté d'éviter les discriminations et la concurrence sauvage, cette harmonisation des taxes portuaires pourrait faciliter considérablement la tâche de tous les utilisateurs et transporteurs.

Comme toujours, les techniciens sont très en avance sur les usages commerciaux : la conteneurisation substituée aux envois de détail des pondéreux dont la manutention se fait dans des

conditions extrêmement rationnelles. La simplification des taxes portuaires entraînerait pour les bureaux une économie de travail peut-être aussi importante et simplifierait en outre, pour l'usager, le choix de la voie d'acheminement la moins onéreuse.

38. On trouvera d'autres considérations sur la question dans l'avis ci-annexé de la commission des finances et des budgets, rédigé par M. Pintus. Cet avis fait notamment état d'une communication par laquelle la Commission européenne a fait savoir qu'elle avait déjà entamé une étude des taxes portuaires.

10. Conditions de travail

39. L'un des principaux éléments de la concurrence entre ports consiste dans le travail portuaire. La rapidité et la sûreté d'exécution, la fréquence des grèves, etc., sont des facteurs de concurrence.

Cependant, la politique commune européenne des transports ne doit pas s'inspirer uniquement de considérations de concurrence. Comme dans tous les domaines dans lesquels elle intervient, la Communauté doit se préoccuper avant tout de l'homme et toutes ses initiatives doivent non seulement viser à améliorer le sort de la main-d'œuvre portuaire, mais faire de cette amélioration un objectif prioritaire.

40. Le métier de docker est sans conteste l'un des plus durs qui soient. Il devrait donc être un des mieux rémunérés. Or, en vertu de l'organisation économique de la plupart des pays et de la conception du traité de la CEE, les négociations sur le niveau des salaires sont de la compétence des partenaires sociaux. La responsabilité d'une harmonisation, au niveau européen, des conditions de travail de la main-d'œuvre portuaire incombe donc essentiellement aux employeurs (qui ne sont pas uniquement les administrations portuaires) et aux syndicats. Il semble qu'un resserrement de la coopération entre syndicats ait déjà été amorcé.

41. En raison notamment des progrès de la mécanisation des opérations de manutention, il faudrait faire en sorte que le métier de docker devienne une profession impliquant une qualification. Dans bon nombre de ports, on a déjà créé des écoles professionnelles pour dockers, mais jusqu'ici, il ne s'agit que d'écoles de perfectionnement professionnel. Il n'y a pas encore d'enseignement systématique de la profession. L'organisation d'un système de formation professionnelle n'exclurait pas la possibilité d'employer dans les ports, outre une main-d'œuvre qualifiée, une main-d'œuvre supplémentaire non qualifiée.

42. La commission des transports se rallie, par ailleurs, aux propositions formulées dans l'avis

ci-annexé de la commission des affaires sociales et de la santé publique, rédigé par M. Laudrin.

11. Création d'un comité permanent

43. Afin d'amorcer la coopération entre les ports, il conviendrait de créer, au niveau européen, un comité permanent composé de représentants responsables des différents ports. Si les gouvernements des États membres le souhaitent, les représentants des gouvernements nationaux pourraient également participer aux travaux de ce comité. La présidence et le secrétariat de ce comité devraient être assurés par la Commission.

44. Ce comité pourrait assister la Commission dans l'élaboration d'une politique commune des transports, mais dès qu'il aurait entamé ses travaux, du seul fait de son existence, il assurerait le démarrage du processus susvisé de consultation et d'harmonisation.

45. La proposition de créer un tel comité n'a rien d'insolite, car les ports ont déjà créé, de leur propre initiative, des comités analogues, compétents pour certaines zones côtières. Cependant, une coopération au niveau de la CEE serait préférable, car la concurrence joue non seulement entre les ports d'une même côte, mais aussi entre les ports de rivages opposés. Marseille est en concurrence avec Dunkerque et Anvers, comme ces deux ports le sont entre eux. Il en va de même, par exemple, pour Hambourg, Brême et Trieste.

12. Subventionnement des industries portuaires

46. Dans le rapport intérimaire de M. Seifriz, la commission des transports ne s'était pas prononcée sur la question des industries portuaires, en raison du fait qu'à proprement parler, il ne s'agit pas d'un problème relevant de sa compétence. Il n'empêche que l'implantation d'industries dans les ports est indissociable de la politique portuaire, comprise au sens large et, surtout, constitue un important facteur de concurrence entre les ports.

Du fait qu'actuellement, nombre d'industries diverses — surtout l'industrie sidérurgique, mais aussi l'industrie chimique et l'industrie pétrolière — ont nettement tendance à s'implanter le long des côtes, les ports ont, plus que jamais, la possibilité d'attirer ces industries en leur faisant des offres avantageuses et en leur accordant des subventions, et de s'assurer ainsi le trafic qu'implique leurs activités.

47. La commission économique pose en principe, dans son avis ci-annexé, rédigé par M. Bourdellès, que ces implantations d'industries dans les ports ne devraient pas faire l'objet de sub-

ventions, car il en résulterait des distorsions de concurrence incompatibles avec les dispositions du traité de la CEE. Les ports peuvent certes signaler les possibilités d'implantation, offrir aux entreprises industrielles des terrains directement accessibles aux navires et promouvoir la mise en valeur de ces terrains par l'établissement de réseaux d'approvisionnement et de communication, mais ils doivent porter ces aménagements en compte, avec les industries intéressées, à des prix normaux couvrant les coûts et n'impliquant aucune subvention.

48. Cette interdiction ne devrait cependant être applicable qu'aux cas où l'implantation d'industries a pour but exclusif d'assurer au port un accroissement du volume de son trafic. En revanche, en cas de chômage aigu ou latent dans la zone portuaire en question ou dans la région du port, rien ne s'opposerait à l'octroi de subventions à l'implantation d'industries, surtout si cette opération est réalisée dans le cadre d'un programme de développement régional.

La commission des transports appuie cette proposition de la commission économique.

49. Cette question pourrait utilement faire l'objet d'une étude de la Commission, bien que l'on puisse déjà escompter des échanges de vues entre experts portuaires au sein du comité susvisé, une amélioration de la transparence de la situation en la matière.

13. Politique régionale

50. Le rapport de M. Seifriz avait déjà signalé que les ports de mer jouent un certain rôle sur le plan de la politique régionale de la Communauté. C'est ainsi qu'ils peuvent constituer des centres de développement.

La commission des transports tient toutefois à souligner qu'il ne faudrait pas croire que la création d'installations portuaires et d'infrastructures des transports suffise à déclencher ou à accélérer la croissance économique d'une région. Les travaux d'infrastructure des transports ne doivent jamais être considérés que comme un des éléments d'un plan régional plus complet. L'existence de bonnes voies de communication est une des conditions de la croissance économique, mais elle ne suffit pas à assurer celle-ci.

14. Conditions de concurrence régissant le trafic avec l'arrière-pays

51. S'il n'est proposé pour le moment, en ce qui concerne les investissements, les taxes portuaires, etc., qu'une consultation et certaines études de la Commission, l'urgence ne pouvant être invoquée que pour la décision relative aux investissements qui doivent permettre d'accueil-

lir les pétroliers de plus de 500.000 tdw, il s'impose que la Commission européenne fasse un effort particulier pour ce qui est du trafic avec l'hinterland des ports. C'est en effet dans ce domaine que se posent de gros problèmes, que se manifestent des distorsions de concurrence et des anomalies incompatibles avec l'existence d'une communauté économique.

52. Il ne s'agit pas, pour la Commission, de prendre des mesures en ordre dispersé, mais de définir un ensemble de principes cohérents, une doctrine qui inspire toutes ses propositions en matière de politique des transports, et qui en soit en même temps la pierre de touche.

53. Tous les éléments de la politique commune des transports doivent, en l'occurrence, être pris en considération : la question des coûts d'infrastructure, l'accès au marché, la politique tarifaire, l'harmonisation sociale, fiscale et technique.

De nombreux éléments du système de transport actuel des États membres ont été conçus en fonction de la concurrence entre ports de mer. Il en résulte parfois des discriminations dont certaines n'ont toutefois été conçues ou orientées que pour compenser des discriminations résultant d'autres dispositions.

Il existe actuellement un certain équilibre entre ces discriminations et les mesures compensatoires qu'elles ont justifiées.

Le terme « équilibre » signifie simplement que les États et les ports intéressés sont accommodés d'un statut quo et qu'ils travaillent depuis des décennies sur cette base.

Si la Commission rompait cet équilibre en un point quelconque par des propositions en matière de politique commune des transports, le système tout entier pourrait s'effondrer et chacun des éléments du statu quo actuel pourrait se voir remis en question. La suppression des discriminations elle-même peut avoir un effet discriminatoire.

54. Le fait que le statut quo ne satisfait vraiment personne constitue, en fait, un facteur favorable pour la politique commune des transports, mais on ne pourra le mettre à profit qu'en renonçant à la politique des petits pas. Les initiatives isolées ne peuvent que perturber, dans le secteur qu'elles touchent, l'équilibre du statu quo. On ne peut agir sans rompre l'équilibre qu'en ajoutant ou en enlevant quelque chose au même moment des deux côtés de la balance, ce qu'une politique des petits pas ne permet pas.

15. Aménagement des infrastructures dans l'arrière-pays des ports

55. Les remarques faites plus haut au sujet de l'organisation des transports s'appliquent égale-

ment aux travaux d'infrastructures des transports dans l'arrière-pays des ports. Bon nombre de projets de nouvelles voies de communication auraient dû et auraient pu être, du point de vue européen, exécutés depuis longtemps, du fait qu'ils assureraient, moyennant des dépenses relativement limitées, une rationalisation considérable des transports.

On a déjà cité comme exemple, ci-dessus, le canal Rhin-Meuse et les travaux d'aménagement de l'infrastructure fluviale de la frontière franco-belge.

Cependant, comme les avantages qu'assureraient ces travaux se répartissent de manière très inégale entre les différents ports intéressés, on ne les exécute pas, en dépit du fait qu'ils seraient extrêmement précieux pour la Communauté considérée dans son ensemble.

56. Il semble que les États membres intéressés ne consentiraient à l'exécution de ces travaux que s'ils étaient assurés d'obtenir des compensations consistant soit en d'autres travaux, soit en dispositions particulières applicables en matière de transports.

57. On constate donc, une fois de plus, que la politique des petits pas ne peut mener à rien. Elle s'avère d'autant plus néfaste dans ce domaine que la Communauté se doit de mener, en matière d'infrastructure des transports, une politique de croissance et d'expansion si l'on veut que notre système de transports puisse répondre aux besoins futurs.

58. La Commission européenne a présenté récemment des propositions tendant à régler la question des coûts d'infrastructure. Le Parlement a été consulté sur ces propositions et la commission des transports lui en fera rapport. Cependant, pour ce qui est de la politique portuaire, on peut d'ores et déjà faire remarquer que les coûts d'infrastructure ne doivent pas seulement être imputés équitablement aux entreprises de transport, mais que ces entreprises

elles-mêmes doivent les répercuter équitablement sur les différents utilisateurs.

16. Extension des activités de la Communauté à la navigation maritime, en application de l'article 84, paragraphe 2, du traité

59. La commission des transports a déjà demandé à plusieurs reprises que l'action de la Communauté soit étendue à la navigation maritime en application de l'article 84, paragraphe 2, du traité.

La commission des transports envisage de présenter prochainement un rapport spécial sur cette question. De nombreuses raisons, qui tiennent à la politique de navigation maritime elle-même, plaident en faveur de l'application de l'article 84, paragraphe 2.

Dans le cadre du présent rapport sur la politique portuaire, il faut toutefois faire remarquer que même certains aspects de la concurrence entre les ports de mer font apparaître la nécessité de recourir à l'article 84, paragraphe 2. Rien n'oblige à élaborer d'emblée une politique de la navigation maritime complète et homogène, mais le Conseil de ministres devrait mettre la Commission en mesure de présenter des propositions tendant à régler au niveau européen les principaux problèmes de navigation maritime qui affectent la concurrence entre les ports. La politique portuaire ne pourrait être qu'incomplète à défaut d'un minimum de règles applicables en la matière, mais il n'en est pas moins possible et nécessaire de procéder à l'élaboration et à la mise en application d'une politique portuaire commune sans attendre qu'une politique de la navigation maritime ait été définie.

60. Pour toutes ces raisons, la commission des transports propose que le Parlement invite instamment la Commission à présenter des propositions précises relatives à une politique portuaire commune.

C

AVIS DES COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS

a) Avis de la commission économique

Rapporteur pour avis : M. Pierre Bourdellès

Le 18 décembre 1970, la commission économique a nommé M. Bourdellès rapporteur pour avis.

En ses réunions des 25 mai et 17 juin 1971, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité le 17 juin 1971.

Étaient présents : MM. Lange, président ; Romeo, vice-président ; Bourdellès, rédacteur de l'avis ; Arndt, Artzinger, Berkhouwer, Burgbacher, Califice, De Winter, Koch, Oele, Offroy, Scoccimarro, Wolfram.

I — Contenu de l'avis

1. L'avis que la commission économique a été chargée de rédiger à l'intention de la commission des transports, compétente au fond, ne saurait avoir pour objet d'anticiper sur les études que la commission des transports doit entreprendre en la matière, ni de les refaire.

2. La commission économique peut cependant s'attacher à étudier, et à situer dans le cadre de la politique portuaire commune, un certain nombre de points qui, sans relever vraiment de la compétence de la commission des transports, revêtent néanmoins, en l'espèce, une importance particulièrement grande : il s'agit en effet, de la concurrence entre les ports.

Elle examinera aussi la question des implantations industrielles dans les régions portuaires, et celle de la place qu'occupent les ports dans l'ensemble de la politique régionale des structures.

3. De plus, c'est de toute évidence à la commission économique qu'il revient de se prononcer, d'une manière générale, sur le rôle que jouent les ports dans la politique économique de la Communauté.

4. La commission des finances et des budgets et la commission des affaires sociales et de la santé publique ayant également été saisies pour avis sur la question, la commission économique peut se dispenser d'entrer dans les détails du problème particulièrement important du financement des investissements portuaires ou, en termes plus généraux, des rapports financiers entre les pouvoirs publics et les ports, aussi bien que de celui des conditions de travail dans les ports.

II — Pour une politique portuaire orientée vers la croissance

5. En raison de sa structure géographique, économique et démographique, l'Europe, plus que d'autres continents, est vouée aux échanges intercontinentaux.

La navigation et les ports occupent donc une position clé dans le développement de son économie ; ils sont les gages de son bien-être. C'est pourquoi la Communauté doit élaborer une politique portuaire commune qui ne se borne pas à la confirmer dans son rôle de gardienne de la loyauté dans la concurrence qui veille à interdire les discriminations entre les différents ports et à supprimer les distorsions. Cette politique doit être active, dynamique, capable de répondre à tous les besoins actuels et futurs en matière d'échanges entre l'Europe et le monde et, en outre, de contribuer, en créant de nouvelles possibilités ou en les suggérant, à l'expansion du commerce international et, partant, à l'accroissement du bien-être sur toute la terre.

6. Une politique portuaire active, dynamique, doit être orientée vers la croissance. Mener une telle politique, c'est, d'abord, lutter contre un pessimisme qui n'est pas de mise. Dans son rapport, M. Seifriz a déjà souligné que les échanges mondiaux étaient promis à une expansion rapide au cours des prochaines décennies et que le premier souci de la Communauté ne devait donc pas être d'empêcher d'éventuels surinvestissements, mais de veiller, dès aujourd'hui, à ce que les capacités portuaires de l'Europe demeurent, à l'avenir aussi constamment à la mesure de nécessités croissantes du trafic international. Un surinvestissement éventuel causerait des dommages, bien entendu, mais il ne coûterait jamais beaucoup plus cher que l'argent investi. Les préjudices pouvant résulter pour la Communauté d'une capacité insuffisante de ses ports sont en revanche incommensurables. L'évolution dans bon nombre de pays d'outre-mer montre que lorsque les ports sont trop peu nombreux et trop lents, la croissance subit des retards décisifs qu'aucun effort particulier dans d'autres domaines ne peut compenser. Le point de vue est présomptueux selon lequel rien de tel n'est à craindre en Europe où les ports sont grands et techniquement à la pointe du progrès. En Grande-Bretagne on commence à se demander si notamment une politique portuaire inadéquate n'est pas à l'origine des nombreuses difficultés économiques que connaît actuellement le pays.

7. Cela étant, notons qu'à la base du dynamisme manifesté jusqu'à présent par l'économie portuaire européenne, on trouvait la concurrence, la concurrence engendrée par l'initiative publique ou privée. C'est pourquoi la concurrence doit demeurer l'élément moteur du développement.

Accorder la primauté à la concurrence c'est freiner l'intervention des pouvoirs publics dans cette concurrence. Cependant, lorsqu'il s'agit de gros investissements qui ne sauraient se réaliser sans l'intervention des pouvoirs publics, la commission économique estime qu'une entente s'impose au niveau national et communautaire.

Accorder la primauté à la concurrence, ne signifie pas, d'autre part, renoncer à une politique régionale des structures qui tendent à dédommager certains ports des préjudices qu'ils ont subis lorsque, pour des raisons politiques, ils ont été dépossédés d'une partie de leur arrière-pays (Trieste, Hambourg, Lübeck), ou à accorder un appui à des ports en mal d'expansion en vue d'en faire des noyaux de développement d'un arrière-pays qui, sur le plan économique, accuse des retards (Bari, Cagliari, Sète, La Rochelle, Cherbourg; Delzijfl, Kiel, pour ne citer qu'un seul port sur chacune des côtes).

III — Remarques sur le rôle des ports maritimes dans l'économie générale

8. Le rôle des ports maritimes dans l'économie générale peut être considéré sous quatre aspects différents :

- les ports maritimes en tant que centres de trafic,
- les ports maritimes en tant que centres commerciaux,
- les ports maritimes en tant que centres de consommation,
- les ports maritimes en tant que lieux d'implantation industrielle.

Voici quelques annotations sur chacune de ces fonctions :

1. Les ports maritimes en tant que centres de trafic

9. Possédant des installations de manutention, les ports maritimes font partie intégrante de l'infrastructure des transports. Ils constituent le lieu de rencontre des quatre modes de transport à l'intérieur des terres — chemins de fer, navigation fluviale, transports routiers et transports par pipe-lines — avec les transports par mer. L'histoire nous apprend que les plus grands ports sont nés là où le plus ancien des modes de transport utilisé pour l'acheminement de matières pondéreuses, la navigation fluviale, atteint, dans les embouchures des fleuves, les mouillages profonds où le transbordement peut se faire directement du chaland dans le navire.

Des ports d'une certaine importance n'ont pu se développer que s'ils n'avaient pas à subir, sur la même côte, de près ou de loin, la concurrence d'un autre port disposant d'une liaison fluviale.

Sans doute, d'un point de vue purement technique, le rail est-il à même, aujourd'hui, de transporter à peu près tout ce que peut acheminer le

fleuve et dispose-t-il d'un réseau notablement plus dense ; il n'en reste pas moins que, sur le plan de la concurrence, les ports qui peuvent offrir aux usagers le choix entre les deux modes de transport bénéficient d'un avantage considérable.

10. Les ports qui, dès le début ont eu ce privilège, sont aussi ceux qui, au cours de l'histoire de la construction des voies ferrées et des routes, ont été dotés des meilleures liaisons par rail et par route. Il est évident que les commissionnaires et les administrations des grandes entreprises de navigation et de transport ne pouvaient pas s'établir ailleurs qu'en ces points de jonction privilégiés. Il en est résulté un processus de concentration, qui a permis à quelques ports mondiaux de prendre une avance considérable, et dont les quelque 400 autres ports que possède aujourd'hui la Communauté ont fait les frais.

11. Les grands ports maritimes sont donc devenus des centres importants non seulement au point de vue du mouvement des marchandises mais aussi de l'organisation et de la gestion des transports. C'est par eux que la Communauté accède aux pays d'outre-mer. Il ne faut cependant pas oublier qu'ils ont aussi un rôle à jouer sur le plan des transports intérieurs. Actuellement, vu la structure géographique de la Communauté, ce n'est qu'en Italie que la navigation côtière nationale prend une part considérable au trafic maritime. Pour l'ensemble de la Communauté, le pourcentage est à présent inférieur à 10%. Toutefois, si le trafic intracommunautaire ne représente qu'une part réduite du trafic portuaire c'est uniquement parce que le hasard a voulu que la Communauté se compose d'États membres qui n'entretiennent entre eux que des relations maritimes peu importantes. Cette situation n'est nullement caractéristique de l'ensemble du continent européen. Il suffit, pour s'en convaincre, de calculer le volume que pourrait atteindre le trafic maritime intracommunautaire si la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Norvège et le Danemark adhéraient à la Communauté. La quasi-totalité du trafic entre trois de ces pays et la Communauté est assurée par voie maritime ; au surplus, les transports entre ces pays eux-mêmes sont presque exclusivement des transports par mer. Il s'ensuit que la part du trafic maritime intracommunautaire dans le trafic global des ports maritimes serait notablement plus grande dans une Communauté élargie que dans la Communauté actuelle des Six. On ne dispose malheureusement pas encore de statistiques précises à ce sujet.

2. Les ports maritimes en tant que centres commerciaux

12. Commerce et transport sont les deux faces d'une même activité, mais dans notre structure économique, ils ne sont pas assurés par les mêmes entreprises. Les grandes maisons de commerce ne doivent donc pas nécessairement s'établir dans les endroits où se concentrent les entreprises et les commissionnaires de transports. En fait, cependant on trouve dans la plupart des grands ports maritimes une très forte concentration de maisons de commerce, notamment des maisons de commerce d'outre-mer. Ces établissements ont tendance à faire passer les courants de trafic qu'ils engendrent par

les ports dans lesquels ils sont établis, mais il n'en demeure pas moins que lorsque les différences de coûts dépassent certaines limites, ce sont les tarifs les moins élevés qui déterminent la voie d'acheminement.

3. Les ports maritimes en tant que centres de consommation

13. La réunion, dans les villes portuaires, des activités de transbordement et d'organisation de tous les modes de transport, ainsi que des activités commerciales, y crée des concentrations de population telles que ces villes sont aussi des centres de consommation fort intéressants. Elles deviennent ainsi l'endroit tout indiqué pour l'implantation d'activités industrielles axées sur la consommation.

4. Les ports maritimes en tant que lieux d'implantation industrielle

14. Pour bon nombre d'industries, la côte est, techniquement, le seul lieu d'implantation possible. C'est notamment le cas de l'industrie de la construction navale et de l'industrie de la pêche. Sans doute, on construit de plus en plus d'éléments de navires à l'intérieur pour les transporter jusqu'à la mer, mais pour l'essentiel, la construction navale ne pourra jamais s'éloigner des côtes. En raison des avantages que procurent les agglomérations urbaines, les chantiers navals ne pourront, en règle générale, que prospérer dans les villes portuaires. Ils peuvent puiser dans le réservoir de main-d'œuvre que la concentration des activités du port et du commerce y a créé. Cela est également vrai pour l'industrie de la pêche. Le poisson étant une denrée périssable, il n'est guère possible pour les industries de transformation de s'installer à l'intérieur. Liée à la côte pour des raisons techniques, l'industrie de la pêche cherche donc, de même que l'industrie de la construction navale et pour les mêmes motifs, à s'implanter dans les villes portuaires. Il en résulte d'ailleurs souvent une symbiose assez remarquable : tandis que les chantiers navals recrutent presque exclusivement de la main-d'œuvre masculine, l'industrie de la pêche occupe de préférence du personnel féminin ; ainsi un certain équilibre s'établit dans l'emploi de la population masculine et de la population féminine.

15. Outre ces industries « à vocation côtière », des industries de plus en plus nombreuses cherchent à s'implanter dans les ports maritimes.

La jonction, dans les ports, des activités de transports, des activités commerciales et des activités industrielles « à vocation côtière » y détermine une concentration démographique telle que les industries orientées vers la consommation et les industries occupant un personnel nombreux s'établissent dans les villes portuaires plutôt que dans d'autres grandes urbanisations, les unes pour les possibilités d'écoulement, les autres pour le réservoir de main-d'œuvre qu'elles y rencontrent.

16. Par ailleurs, les ports exercent de plus en plus d'attrait sur les industries transformatrices de matières premières d'outre-mer car ils leur permettent

d'éviter la dépense des frais de transbordement et de recours à un moyen de transport terrestre. Il en est ainsi notamment de l'industrie sidérurgique, qui a de plus en plus tendance à s'établir dans les ports, mais aussi, par exemple, de l'industrie de la margarine.

17. Un autre groupe d'industries qui cherche à s'implanter dans les ports est celui des industries orientées vers l'exportation, lorsque leurs marchés se trouvent principalement outre-mer et que les frais d'acheminement des matières de base de l'intérieur vers la côte sont réduits ou ne dépassent pas, en tout cas, la charge que ces matières sont susceptibles de supporter.

18. Outre les facteurs susmentionnés, il en est d'autres, moins décisifs sans doute mais, dans certains cas, non moins contraignants, qui incitent à considérer la côte, et notamment les villes portuaires, comme les lieux d'implantation industrielle les plus favorables et économiquement les plus appropriés ; que l'on songe, par exemple, aux nombreuses industries qui ont besoin d'eaux de refroidissement.

19. Il résulte de ce qui précède qu'on ne saurait considérer les villes portuaires comme un simple maillon dans la chaîne des transports, mais que leur rôle dans l'économie générale est beaucoup plus complexe.

IV — Remarques sur le rôle des ports maritimes dans la politique commune des structures régionales de la Communauté

20. Ce que nous avons dit sur le rôle que jouent les ports maritimes dans la Communauté, montre clairement que l'expansion des ports maritimes et des villes portuaires suit un certain nombre de règles ou de processus économiques qui, dans une économie fondée sur la concurrence et jouissant d'une relative liberté, modifient automatiquement la structure régionale. Les activités portuaires obéissent à une sorte de loi de la concentration, étant donné que les lieux d'implantation qui offrent le plus grand nombre de possibilités de transport possèdent un solide avantage sur le plan concurrentiel, et qu'au processus technique que constitue l'activité de transbordement s'applique la règle qui veut que les coûts diminuent à mesure que grandit l'entreprise. Les activités commerciales sont soumises à la loi de la concentration pour des raisons différentes, mais d'un effet équivalent. Les deux processus débouchent sur une concentration démographique qui entraîne le développement d'un lieu favorable à l'implantation industrielle.

Il est un dicton breton qui dit « D'ar mor ha ar pesked » : le poisson nage vers la mer. Cela signifie que les richesses et l'opulence exercent un pouvoir magnétique sur d'autres richesses et d'autres biens. Celui qui est bien nanti voit croître ses possessions ; celui qui doit se contenter de peu se trouve de plus en plus démuné. C'est la loi naturelle du développement des structures régionales.

21. Cet automatisme a pour effet que certains ports d'importance mondiale prennent de plus en plus d'ampleur, tandis que sur le reste de la côte, les

ports de moindre envergure accumulent du retard et que se forment des zones de dénuement. Bon nombre de marchandises importées d'outre-mer sont déchargées au Havre ou à Marseille, d'où elles sont acheminées par voie ferrée ou par camion vers la Bretagne, alors que Nantes ou Brest sont plus proches et que la Bretagne pourrait avoir ses propres ports.

22. Les ports dont l'arrière-pays est le plus étendu s'approprient le trafic de régions côtières desservies par des ports dont l'arrière-pays ne permet pas le transport de marchandises pondéreuses dans les mêmes conditions avantageuses de prix.

23. La question qui se pose sur le plan de la politique régionale des structures est de savoir si une intervention des pouvoirs publics en un point quelconque de l'enchaînement des effets et des causes en vue d'une répartition plus saine et plus uniforme de l'activité économique dans la Communauté, ne permettrait pas de déclencher, dans les ports autres que les grands ports mondiaux, le processus de croissance automatique dont nous venons de parler.

Cependant, ni la Commission des Communautés européennes, ni aucune autre institution n'a étudié les méthodes de politique économique propres à atteindre ce but. Dans ce domaine de l'économie, on se perd encore en conjectures. Mais ce n'est pas une raison pour renoncer à toute action.

24. La politique commune des structures régionales devrait se donner pour but de transformer les ports situés dans les régions côtières sous-développées de la Communauté en pôles de développement. Elle devrait, à cet effet, considérer en même temps chacune des fonctions dont s'acquittent une ville portuaire et, notamment, accroître la capacité de ces ports, s'efforcer d'amener des entreprises commerciales à s'y installer, assurer l'approvisionnement du marché local par des producteurs locaux de biens de consommation, et remédier au chômage qui sévit à l'état latent dans ces régions par l'implantation d'industries, ou, pour exprimer les choses d'une manière plus positive, faire appel aux industries pour qu'elles exploitent le réservoir local de main-d'œuvre. Ce qui compte ici pour beaucoup, c'est naturellement le choix qui sera fait des industries en question.

25. Un autre aspect qui, dans le domaine de la politique des structures régionales, mérite l'attention, réside dans le fait qu'il est possible d'atteindre un développement plus équilibré non seulement en octroyant une aide aux régions en retard, mais aussi, inversement, en ralentissant le rythme de la surconcentration dans les ports mondiaux.

26. Il y a quelques années à peine, on se serait refusé d'aborder un tel sujet. Toutefois, ces derniers temps, l'ensemble du monde industrialisé a pris conscience des risques graves que constitue la surconcentration. La concentration de plus en plus poussée de l'industrie, du commerce et des transports dans un endroit déterminé y rend les populations de plus en plus riches, et la vie de la plupart d'entre elles de moins en moins supportable : le trafic leur enlève la tranquillité et l'industrie raréfie l'air qu'elles respirent. Plusieurs des

grands ports semblent désormais atteindre les limites naturelles de leurs possibilités d'expansion ; d'autres atteindront, avant que ces possibilités d'expansion ne soient épuisées, un point où les nuisances deviendront si graves que la vie n'y vaudra plus la peine d'être vécue. De plus, la surconcentration peut produire des influences préjudiciables aux autres branches économiques, et notamment des tendances inflationnistes.

27. Il s'ensuit que la politique régionale des structures communautaires doit se donner pour tâche de suivre attentivement l'évolution des coûts sociaux dans les grandes agglomérations, et donc aussi dans les grandes villes portuaires, et d'indiquer les cotes d'alerte ou, en tout cas, d'élaborer des méthodes susceptibles d'aboutir à la création d'éléments de référence qui permettraient de juger quand la limite est atteinte de ce qu'on peut tolérer.

28. Toutefois, si on ralentit le développement dans les grands ports, il faut veiller scrupuleusement à ne pas limiter l'activité économique globale de la Communauté.

Il suffirait probablement, pour mener une telle politique, d'éliminer quelques facteurs qui renforcent artificiellement le pouvoir d'attraction des centres d'agglomération et de déclencher par des mesures positives un processus de croissance dans les petits ports susceptibles de se développer.

V — Remarques sur la concurrence entre les ports maritimes

29. On a déjà souligné que, dans le trafic portuaire comme dans les autres secteurs de l'économie, la concurrence est un facteur d'accroissement du rendement et d'amélioration de la qualité.

En l'occurrence, l'une des caractéristiques de la concurrence est qu'elle ne s'exerce pas entre sociétés individuelles mais entre ports de mer constitués à la fois de sociétés privées et de services publics ou semi-publics. Les services publics qui participent à la concurrence sont les administrations portuaires, les communes, les départements, les provinces ou les Länder. Lorsqu'il s'agit de rivalités entre ports appartenant à des pays différents, les gouvernements de ces pays, ainsi que certains organismes qui en dépendent, tels que les chemins de fer nationaux, entrent également en scène.

30. En ce qui concerne le *trafic marchandises*, la concurrence a pour objet l'augmentation de la capacité, l'accélération de la manutention et son amélioration par la modernisation des techniques et des équipements de transbordement, ainsi que la réduction des prix, le but poursuivi par chacun étant d'attirer un maximum de trafic dans son propre port.

Chacune de ces mesures relève de la concurrence loyale, à condition qu'elle respecte certaines limites ; en effet, on ne saurait parler de loyauté dans la concurrence que lorsque toutes ces améliorations sont financées par l'entreprise elle-même, c'est-à-dire n'ont pas été rendues possibles par des subventions émanant d'autres sources financières. Aussi, une politique portuaire commune, fondée sur

la loyauté de la concurrence, doit-elle en premier lieu s'appliquer à connaître la situation financière des ports. Les subventions accordées au moyen de fonds publics pour promouvoir la création d'installations de manutention et assurer l'exploitation courante des ports ne devraient être autorisées que sur la base de critères communs ou, mieux encore, être totalement exclues. Cela signifie que les gouvernements des États ne devraient pas subventionner les ports pour des raisons tenant uniquement à la concurrence et que les administrations communales des villes portuaires ne sauraient pourvoir à l'amélioration des installations de manutention au détriment d'autres objectifs communaux.

(Le seul fondement légitime des subventions réside dans les actions d'encouragement entreprises dans le contexte de la politique régionale des structures ; les mesures relevant de cette politique, qui ont trait aux ports devraient, dans la mesure du possible, être harmonisées dans le cadre de la politique régionale communautaire des structures.)

31. *Les relations des ports avec l'arrière-pays* doivent également répondre à des conditions de concurrence loyale. Cela signifie que l'élaboration, par la Communauté, d'une politique commune pour les transports ferroviaires, fluviaux et routiers doit notamment comporter l'examen des répercussions de toute mesure législative sur la position concurrentielle des ports maritimes. L'imputation selon des critères équitables de tous les coûts d'infrastructure aux divers usagers doit être à la base d'une juste politique tarifaire des modes de transports intérieurs. En même temps que le problème de l'imputation des coûts d'infrastructure, doit être résolu celui de l'harmonisation fiscale. A l'heure actuelle, de multiples distorsions affectant la position concurrentielle des ports maritimes sont dues à l'harmonisation insuffisante des diverses taxes spécifiques sur les transports. Comme le rapport de M. Seifriz l'a clairement souligné, la quasi-totalité des modalités de la politique des transports — dispositions d'ordre social applicables aux transports, prescriptions techniques (par exemple, relatives aux poids et dimensions des véhicules automobiles), réglementations de prix applicables aux divers modes de transport intérieurs, dispositions relatives à l'accès au marché — influent sur la concurrence entre les ports maritimes.

En raison du retard considérable qu'accuse la politique commune des transports par rapport à l'évolution générale de la Communauté, la concurrence entre ports maritimes pose de graves problèmes.

32. Aux termes de l'article 84 du traité instituant la CEE, la *navigation maritime* est encore exclue, actuellement, du domaine d'application de la politique commune des transports. Il est clair, toutefois, que certains éléments de la politique de navigation ont, sur la concurrence entre ports maritimes, une incidence directe telle que l'on ne saurait parler de politique portuaire au vrai sens du terme tant que les problèmes inhérents à ces facteurs n'auront pas reçu de solution communautaire. Il s'agit en l'occurrence, de certaines pratiques relatives aux prix, adoptées dans le cadre des ententes conclues entre compagnies de navigation, mais aussi de certaines conditions de transport maritime et certains contacts ayant pour effet d'entraver la concurrence

loyale entre les ports ; sont également en cause, certaines mesures arrêtées dans le domaine de la navigation par l'un ou l'autre pays de la Communauté ou hors de celle-ci, mesures visant à amener les entreprises de navigation à s'établir dans des ports autres que ceux qu'elles choisiraient dans l'hypothèse d'une concurrence normale, ou à faire passer leurs lignes de navigation, soit régulières soit de tramping, par des ports autres que ceux qui répondraient à des conditions de concurrence normales.

En l'occurrence, les pays de la Communauté doivent supprimer progressivement les discriminations qui existent à l'intérieur des Six et engager de concert la lutte contre les discriminations qui viennent de l'extérieur.

33. Pour ce qui est de la *fonction commerciale* des ports, la Communauté, dans ce domaine également, doit remplir un certain nombre de tâches importantes en vue de normaliser la concurrence. Certaines parties du droit d'établissement, certaines prescriptions sur les entrepôts de douane, les zones franches et les modes d'expédition, ainsi que d'autres éléments de la législation communautaire concernent notamment les entreprises établies dans les villes portuaires et, partant, la concurrence entre ports maritimes. Il en est de même de nombreux autres secteurs devant faire l'objet d'un rapprochement des législations comme, par exemple, les prescriptions sanitaires et de sécurité.

34. Une forte *industrialisation* de la zone portuaire et des environs immédiats de la ville se traduit, pour le port en question, par des avantages considérables sur le plan de la concurrence. Les industries exploitent un trafic pour leur propre compte qui, sans aucun doute, bénéficie au port. Ceci constitue à lui seul une raison suffisante pour rendre indispensable l'élargissement des capacités existantes. C'est pourquoi il est normal, sur le plan de la concurrence, qu'un port crée des zones industrielles afin de favoriser ainsi, concurrentiellement avec d'autres mesures telles que des actions publicitaires, etc., l'industrialisation de la région. Il y a distorsion de concurrence, toutefois, lorsque cette politique d'industrialisation aboutit à un recours aux recettes fiscales de l'État pour subventionner les nouvelles industries. Il est indifférent, à cet égard, que cette aide soit octroyée sous la forme d'une vente de terrains industriels à des prix fixés à un niveau trop bas, de la fourniture gratuite ou à trop bon marché de certains services (routes, électricité, gaz, etc.), et d'abattements fiscaux, ou tout simplement sous la forme d'une quelconque subvention directe. Cette manière de procéder est contraire aux règles du marché commun, puisqu'elle fausse la concurrence et qu'elle permet même de détourner, par des procédés artificiels, certains courants de trafic du trajet qui, du point de vue économique, serait le plus avantageux.

Aussi la politique de la Communauté, dans le cadre de la concurrence entre ports maritimes, devrait-elle consister à prohiber de telles mesures.

35. Il en est autrement, en revanche, lorsque ces mesures sont appliquées en faveur des zones sous-développées et selon des règles communes dans le contexte de la politique communautaire en matière de structures régionales.

VI — Conclusions

36. Les positions que le Parlement européen a adoptées en matière de politique du trafic portuaire, dans le rapport intérimaire de M. Seifriz (doc. 140/1967-68) et, antérieurement, dans le rapport de M. Kapteyn (doc. 106/1961-62), répondent dans une large mesure aux principes esquissés dans la note de la Commission.

37. Les principes de base de la politique commune du trafic portuaire peuvent être résumés comme suit :

- 1) Il importe de mener une politique du trafic portuaire *dynamique*, qui fasse ressortir l'esprit d'ouverture dont témoigne la Communauté, qui réponde à l'accroissement du volume des échanges mondiaux, et qui contribue à l'expansion du commerce extérieur de la CEE.
- 2) La *concurrence* entre les ports maritimes doit rester l'élément moteur de tout progrès qualitatif.
- 3) C'est pourquoi la Communauté doit faire en sorte que la concurrence entre les ports maritimes demeure *opérante* et engager une action commune visant à normaliser cette concurrence par le rapprochement des positions de départ et la suppression des discriminations. Cette action d'harmonisation doit permettre d'éliminer toutes les divergences dans les dispositions législatives des États membres (dont notamment les prescriptions sanitaires) qui pourraient entraîner des distorsions de la concurrence entre les ports. Cela s'applique tant aux conditions de fonctionnement des ports eux-mêmes qu'à la navigation maritime et aux relations avec l'arrière-pays.
- 4) Cependant, pour certains grands projets se rattachant au trafic assuré par les navires de fort

tonnage, une limitation ou une *orientation* de la concurrence s'impose dans le cadre de la politique portuaire commune.

- 5) Pour les grands projets d'investissement, cette orientation de la concurrence sera le fait d'un effort *d'information* et de *consultation* au niveau communautaire. Par la suite, cette première étape sur la voie de la collaboration pourra déboucher sur une véritable *coopération* dans le cadre de la Communauté.
- 6) Dans le cadre d'une *politique régionale* commune des structures il faut suivre de près l'évolution des coûts économiques et sociaux d'une concentration excessive dans les ports mondiaux de la Communauté et, le cas échéant, prendre des mesures communes en vue de supprimer ou d'éviter les effets de cette super-agglomération qui sont préjudiciables à l'environnement.

Inversement, la politique régionale commune de structures devra créer dans les régions côtières sous-développées de la Communauté, et notamment dans les villes portuaires, des noyaux de développement. Elle le fera à l'aide de mesures destinées à la mise en valeur de ces ports en tant que centres de transbordement, d'échanges commerciaux et d'implantation industrielle, et cela dans le cadre d'un programme d'ensemble qui permettra également le développement de l'arrière-pays. Les pouvoirs publics ne sauraient stimuler l'implantation industrielle par l'octroi d'avantages fiscaux ou par d'autres mesures discriminatoires que dans la mesure nécessaire à la suppression d'une situation de chômage ou de sous-développement réels ou latents. Les subventions accordées pour favoriser l'implantation industrielle dans la seule intention d'assurer aux ports un certain volume de trafic, seront prosrites par la Communauté comme étant contraires aux dispositions des traités instituant les Communautés européennes.

b) Avis de la commission des finances et des budgets

Rapporteur pour avis : M. Mariano Pintus

Le 15 janvier 1971, la commission des finances et des budgets a nommé M. Pintus rapporteur pour avis.

En ses réunions des 25 janvier 1972 et 24 mars 1972, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité le 24 mars 1972.

Étaient présents : MM. Spénale, président, suppléant le rapporteur pour avis ; Borocco, vice-président ; Aigner, Boano, Dubois, Fabbrini, Jozeau-Marigné, Schwörer et Wohlfart.

I — Contenu de l'avis

1. Pour pouvoir déterminer les principes de la politique portuaire, il convient de considérer que les ports présentent un triple aspect : ce sont, en effet, à la fois des centres de trafic vers l'extérieur et

vers l'intérieur, des centres industriels, et le point d'aboutissement et de départ du réseau des voies de communication.

2. Dans le rapport d'initiative parlementaire de la commission des transports, M. Seefeld étudie l'en-

semble des problèmes posés par la politique portuaire commune, à savoir : problèmes d'économie des transports, d'économie de gestion, de fiscalité, de politique industrielle, de politique régionale. Le rapporteur part de l'idée que les transports forment un tout et que si elle a un caractère spécifique, la politique portuaire est un des éléments de ce tout. C'est à ce titre, plus que sur les dispositions juridiques du traité que, de l'avis du rapporteur, la Communauté doit élaborer une conception commune de la politique portuaire.

3. Ce sont évidemment les aspects financier et fiscal de tout ce qui touche à la politique portuaire qui intéressent la commission des finances et des budgets. Il convient, après une analyse de la situation existante, de dégager le rôle de la Communauté en matière de politique portuaire sous le double aspect qui a été indiqué.

II — Les ports maritimes en tant que centres de trafic

4. *Du point de vue financier*, les principales questions qui se posent ont trait au financement des infrastructures et au fonctionnement des installations. Le fonctionnement des infrastructures peut se faire par la voie de l'auto-financement des ports ou par la voie budgétaire des collectivités locales dont dépend le port, ou l'État.

5. Quand au fonctionnement des installations portuaires, pour le chargement et le déchargement des marchandises, dans le sens terre-mer et mer-terre, le problème est celui de la couverture des coûts par les recettes. D'une façon générale, sur le plan financier, le problème qui se pose est celui des subventions allouées aux ports par la collectivité. La Commission a indiqué à cet égard qu'elle a chargé un institut spécialisé d'analyser les budgets des collectivités locales et des États pour tenter de connaître les subventions allouées aux différents ports de la Communauté, le mode de financement des infrastructures et le fonctionnement des installations. Ces études permettront de voir quel est le degré de transparence des budgets locaux, régionaux et nationaux et de déceler peut-être ce qui doit être considéré comme des subventions faussant les conditions de concurrence. A la question de savoir si elle peut, tant en ce qui concerne la transparence des budgets que la concurrence, faire des propositions en vue de déterminer certains critères communs applicables à la politique financière suivie pour les ports maritimes dans les différents États, la Commission n'a pu encore donner de réponse. Elle espère être en mesure de le faire à la fin de cette année.

6. Par-delà le financement, sur le plan national, des infrastructures par la collectivité, la question a été posée à la Commission de savoir si, compte tenu de l'utilité éventuelle de certains ports pour l'ensemble de la Communauté, on peut envisager un financement communautaire des infrastructures. Il semble que, compte tenu du statut autonome de plusieurs ports maritimes, on ne soit pas encore pleinement disposé à accueillir les interventions de la Communauté en tant que telle. On pourrait

recourir au financement par la Banque européenne d'investissement, mais à la condition d'accroître de façon considérable les fonds dont elle dispose.

7. *Aspect fiscal* : on ne trouve guère dans les documents disponibles de données concernant la fiscalité spécifique des ports maritimes. Il apparaît qu'il est difficile de procéder à une comparaison des taxes portuaires en raison de la très grande diversité des systèmes de perception et du fait que les taxes sont incluses dans le prix demandé pour l'utilisation des infrastructures. La Commission n'est pas encore en mesure de présenter un relevé des différentes taxes portuaires perçues dans les différents ports, dans la perspective aussi bien de l'égalité de concurrence des utilisateurs, que pour faciliter à ces derniers la tâche de fixation des prix et conditions de transport. L'étude des taxes portuaires a été également confiée à l'institut déjà mentionné.

8. La commission des transports défend le principe de la fixation des taxes portuaires en fonction des coûts. Ce choix place la commission des finances et des budgets devant un problème fondamental qui est de savoir si la « fiscalité portuaire » doit être purement économique, ou doit, au contraire, tenir compte des multiples éléments qui sont à la base de tout processus d'imposition, quel que soit le domaine d'activité ou la matière imposable. Il faut que la Commission puisse dire, sur la base du relevé qu'elle devra faire de l'ensemble de ces taxes, dans quelle mesure ce principe est respecté, si elle estime qu'il doit être respecté, et comment il pourra l'être.

9. Il est évident que, d'une façon plus large, la fiscalité dans les tarifs de transport peut avoir des répercussions sur la politique portuaire, en ce sens que seront choisies pour l'acheminement des marchandises les voies de transport sur lesquelles les tarifs seront les plus avantageux et cela notamment pour des motifs fiscaux. On en revient ainsi à l'harmonisation fiscale générale pour ce qui est des prix et conditions de transport.

III — Les ports maritimes en tant que centres industriels

10. *Du point de vue financier*, le principal problème qui se pose est un problème de financement des implantations industrielles localisées dans les ports par des prêts ou des subventions des collectivités locales et de l'État.

La commission des transports soutient le point de vue selon lequel les implantations industrielles ne doivent pas se faire uniquement pour développer les ports, mais lorsqu'il y a du chômage ou lorsqu'il y a un besoin de développement régional. Il convient que la Commission des Communautés étudie, dans le cadre de la politique industrielle commune dont elle doit tracer les grandes lignes, le problème de l'implantation d'industries dans les ports, avec tous les problèmes que cela pose, aussi bien aux points de vues économique, financier, que social et écologique (risques de surconcentration autour des installations portuaires).

11. Quant à l'aspect fiscal, il est, à notre sens, double, la fiscalité pouvant intervenir aussi bien dans les transports par les voies d'accès aux ports qui deviennent centres industriels, que pour l'implantation même des industries, par les avantages fiscaux accordés pour l'installation d'industries dans les zones portuaires. La Commission ne dispose pas encore de données concernant les avantages fiscaux accordés par les collectivités locales ou nationales à l'implantation d'industries dans les ports maritimes de la Communauté. En particulier, elle ne connaît pas le prix des terrains équipés (viabilisés) qui sont offerts aux industries dans ces zones.

IV — Les ports maritimes et les voies d'accès

12. On sait que la Commission a présenté récemment une proposition en vue de l'imputation des coûts d'infrastructure aux usagers des transports. Cette proposition concerne les différents modes de transport qui acheminent les marchandises vers les ports et vice versa, à savoir les transports routiers, par voie navigable, par chemin de fer. Dans le cadre de cet avis, il n'y a pas lieu d'étudier de façon approfondie les propositions faites en la matière par la Commission. Mais ce qu'il importe de savoir, c'est si la Commission a étudié les répercussions possibles de ses propositions en matière d'imputation des coûts d'infrastructure sur les différents ports maritimes de la Communauté. On peut se demander dans quelle mesure les propositions de la Commission ne risquent pas de favoriser certains ports et d'en défavoriser d'autres.

V — Conclusions

13. Au terme de cette analyse, très brève, des principales questions que peut soulever la politique portuaire, une première observation s'impose à savoir qu'on ne peut parler de politique portuaire en termes généraux. En effet, la situation des différents ports de la Communauté fait apparaître une très grande diversité et, en même temps, une très grande inégalité. Cela tient à des motifs, tant géographiques, qu'historiques.

L'adhésion de nouveaux membres ne contribuera certainement pas à simplifier les choses, car chacun de ces États et leurs différents ports ont des problèmes particuliers. De plus, la politique portuaire ne peut pas être prise isolément : elle est liée à des considérations économiques générales, à des considérations de politique d'approvisionnement en énergie, de concurrence dans les transports, de politique régionale, de politique industrielle, de politique sociale, etc. De ce fait, le principe de la couverture des dépenses par les recettes peut être mis en cause, car ce ne sera pas forcément la règle économique de l'efficacité ou de la rentabilité immédiate qui s'imposera, mais d'autres impératifs liés à une politique d'ensemble. On peut certes dire qu'il en va ainsi de toute politique dans un secteur donné. Toutefois, dans la politique portuaire, la difficulté vient de ce que pour chacun des ports des pays de la Communauté, c'est seulement un — ou quelques-uns — de ces aspects qui prédomine largement et qui fait obstacle à l'application d'une politique définie pour l'ensemble des ports maritimes de la Communauté.

14. La commission des finances et des budgets a conscience de ces difficultés. Elle estime toutefois

qu'il est possible sinon de définir à court terme une politique d'ensemble, du moins de dégager certains éléments qui permettront d'élaborer cette politique. C'est dans cet esprit qu'elle a surtout formulé des questions à l'adresse de la Commission et ne s'est pas attachée à énoncer des principes de caractère théorique ou doctrinal.

15. En conclusion de l'examen des problèmes de politique portuaire, on peut se demander quel doit être le rôle de la Communauté et comment elle peut l'exercer.

Une première remarque s'impose, c'est que, compte tenu de la situation actuelle très complexe, il faut prévoir un programme avec un échéancier pour les différentes mesures proposées. La Commission des Communautés n'a pas encore établi de programme. Pour ce faire, elle entend consulter les milieux intéressés. On ne peut que se féliciter de cette intention, car la Communauté, dans ce domaine, comme dans d'autres, ne peut se réaliser par des décisions ou des règlements imposés autoritairement.

16. La Commission a déjà fixé une liste — non limitative espérons-le des questions qui peuvent être posées. Ce sont :

- a) aménagement des ports en fonction des techniques de transport nouvelles, notamment aménagement de ports en eaux profondes ;
- b) conséquences des transformations structurelles dans les activités portuaires en relation avec les techniques de transport nouvelles, y compris aspects du recyclage de la main-d'œuvre ;
- c) harmonisation des conditions de concurrence dans la gestion des ports, notamment en ce qui concerne l'autonomie fonctionnelle de l'administration des ports, l'intervention des pouvoirs publics, la formation et la structure des tarifs portuaires, les aides et subventions accordées à certaines activités portuaires, y compris le développement industriel de la région portuaire ;
- d) aspects particuliers de l'harmonisation des conditions de concurrence dans les transports intérieurs à destination et en provenance des ports ;
- e) aspects de politique maritime intéressant les ports ;
- f) harmonisation sociale dans le domaine des activités portuaires.

Ce programme d'études est très vaste. Il convient que la Commission fasse savoir dans quel délai ces études devront être terminées et quand elle pourra présenter, sur la base des éléments rassemblés, des propositions concrètes.

17. La commission des transports estime que d'autres questions devraient être abordées en liaison avec l'ensemble de l'harmonisation fiscale et, en particulier, l'aménagement de la fiscalité sur les moyens de transport, en vue de l'imputation des coûts d'infrastructure, et cela aussi bien en ce qui concerne les ports eux-mêmes que les voies d'accès.

18. La Commission devrait aller au-delà de la simple coordination et harmonisation et envisager de jouer un rôle plus actif en matière de politique

portuaire. Il faudrait en particulier envisager la possibilité d'interventions financières de la Communauté, en portant une attention particulière à certaines situations anormales, tant en ce qui concerne les installations portuaires qu'en ce qui concerne les industries implantées dans les zones portuaires.

En raison des problèmes posés par les différences de statut des ports de la Communauté, la

seule voie qui, de l'avis de la Commission des Communautés, pourrait s'offrir dans un avenir proche serait le recours au financement par la Banque européenne d'investissement. Ce recours est toutefois subordonné à un accroissement considérable des fonds de la Banque qui ne dispose pas de moyens suffisants pour les investissements de grande ampleur qu'exigent les ports et les installations portuaires.

c) Avis de la commission des affaires sociales et de la santé publique

Rapporteur pour avis : M. Hervé Laudrin

Le 15 décembre 1971, la commission des affaires sociales et de la santé publique a nommé M. Laudrin rapporteur pour avis.

En sa réunion du 23 novembre 1971, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité.

Étaient présents : MM. Müller, président ; Merchiers, vice-président ; Laudrin, rapporteur ; Adams, Califice, De Koning, Gerlach, Jahn, Ricci, Schwabe.

I — Contenu de l'avis

1. Dans le présent avis ayant pour objet de faire connaître à la commission des transports les positions de la commission des affaires sociales et de la santé publique en matière de politique commune du trafic portuaire, ne sont à traiter que les problèmes sociaux et ceux relatifs à la santé publique qui relèvent directement de la politique portuaire et qui influencent cette politique ou sont susceptibles d'être influencés par elle.

2. Peuvent de ce fait être éliminés tous les problèmes sociaux et sanitaires qui se posent dans les ports maritimes mais ne sont pas particuliers à ceux-ci et doivent donc faire l'objet d'un règlement global dans le cadre de la politique sociale de la Communauté.

3. Le présent avis doit, dès lors, mettre l'accent sur deux éléments : en premier lieu, la situation des dockers et en second lieu toutes les dispositions relatives à la santé et à la sécurité qui sont en connexion avec la technique du transbordement portuaire et influencent celle-ci.

II — La situation des dockers

4. On ne dispose pas d'enquêtes synoptiques sur la situation des dockers dans les pays de la Communauté économique européenne, bien que de nombreux ports européens se fassent une concurrence effrénée.

5. La concurrence est particulièrement intensive entre les ports de la mer du Nord, de Hambourg

à Dunkerque. De surcroît, ces ports et les ports canaux sont en concurrence avec les ports méditerranéens, en particulier Marseille, Gênes, Venise et Trieste. Pour des raisons d'ordre géographique, la concurrence entre les ports méditerranéens est moins vive qu'entre les ports de la mer du Nord, tout en se manifestant, dans des cas particuliers, jusque dans les conditions de travail.

6. Cette concurrence ne doit pas jouer au détriment de la paix sociale ni de la santé de la main-d'œuvre portuaire.

7. Le travail dans les ports compte parmi les travaux physiques les plus pénibles et est, de surcroît, particulièrement dangereux.

En dépit de la mécanisation croissante, il sera toujours nécessaire d'accomplir de lourds travaux physiques dans les ports. La mécanisation a permis de supprimer de nombreuses tâches dangereuses, mais les machines elles-mêmes présentent de nouveaux risques pour la santé et la vie des travailleurs.

D'autres risques pour la santé et la vie des travailleurs sont inhérents aux marchandises transbordées. Parmi celles-ci, on compte de plus en plus de produits chimiques dont la nocivité n'apparaît pas directement et qui sont d'autant plus dangereux. Souvent, le rythme de travail imposé dans les ports ne permet pas de tenir compte des conditions atmosphériques ou du rythme normal de la vie de l'homme.

8. Le docker devrait donc bénéficier de salaires se situant dans la catégorie des rémunérations les plus élevées.

9. Les rares éléments dont nous disposons nous permettent de décrire comme suit (et donc sous toute réserve) la situation actuelle des dockers :

10. La durée quotidienne de travail varie de 7 h 30 à 8 h 30, la durée hebdomadaire de 37 heures et demie à 48 heures réparties sur 5 jours dans certains ports, sur 6 jours dans d'autres.

11. Le travail portuaire s'effectue par postes dans certains cas de 4 heures sans pause, dans d'autres de 8 heures avec pause.

Les postes alternent, de sorte que le service est assuré par exemple de 6 h à 14 h, de 14 h à 22 h et de 22 h à 6 h, donc 24 heures sur 24.

12. Dans certains ports, le travail de poste peut être prolongé, sous certaines conditions, par des heures supplémentaires, par exemple pour achever un travail qui ne demande pas l'appel à un nouveau poste.

13. Des pauses variant de 45 minutes à 2 heures sont prévues entre les postes de quatre heures.

14. Le travail du samedi et du dimanche est soumis à des règles fort différentes. Dans certains ports, les travailleurs doivent assurer une permanence un samedi sur trois, les conditions de travail étant les mêmes que pour les autres jours.

Dans d'autres ports, les salaires sont majorés de 40 % le samedi ; dans d'autres encore, la durée des postes est réduite le samedi.

15. La situation est semblable pour le travail du dimanche, où les majorations de salaire peuvent toutefois atteindre 100 %. Dans quelques ports, seuls les paquebots, les navires transportant des denrées périssables ou les navires en partance sont chargés. Dans d'autres, le travail du dimanche est facultatif, dans d'autres encore, il est en principe interdit.

16. Des temps libres déterminés doivent être respectés entre les périodes de travail. Dans certains cas, on fixe un certain nombre d'heures de repos (12 heures, par exemple) ; dans d'autres, le temps libre doit être au moins égal à la durée du poste, c'est-à-dire 8 heures seulement.

Dans certains ports, des règles particulières sont applicables au temps libre succédant au travail de nuit (12 heures dans certains ports, 26 dans d'autres).

17. Le nombre de jours fériés (dimanches exceptés), semble varier de manière assez considérable, à savoir de 6 à 17 jours selon les cas. Dans certains ports, le travail est facultatif pendant certains jours fériés. Dans d'autres, les jours fériés, comme les dimanches, sont intégralement chômés ou réservés à l'achèvement de travaux en cours.

18. Le nombre de jours de congé rémunérés varie de 15 à 24 par année, et dans certains ports les travailleurs plus âgés (c'est-à-dire sous contrat depuis longtemps) bénéficient de 3 à 6 jours de congé annuel supplémentaires.

Les congés exceptionnels font l'objet de règles très différentes d'un port à l'autre. Dans certains ports, aucun congé exceptionnel n'est accordé ; dans d'autres, on peut obtenir jusqu'à 5 jours de congé exceptionnel rémunéré à certaines occasions.

19. Dans la plupart des ports, des limites d'âge sont imposées aux dockers. L'âge minimum est fixé à 18 ou 21 ans, quant à l'âge maximum, il est fixé presque partout à 65 ans. Dans tous les cas, un examen médical est prescrit.

20. Dans certains ports, tous les travailleurs occupent un emploi permanent, dans d'autres, un grand nombre travaille par intermittence. Dans de nombreux ports, les deux formes d'emploi coexistent ; le nombre des travailleurs permanents est alors généralement supérieur à celui des travailleurs intermittents.

21. Sans une enquête minutieuse sur le coût de la vie et la structure des salaires, il est impossible de porter un jugement sur le niveau des salaires. On peut cependant faire quelques remarques sur la structure des salaires.

22. Il a déjà été dit que les majorations de salaire accordées pour le travail du samedi et du dimanche variaient fortement d'un port à l'autre, à savoir de 0 à 50 % pour le travail du samedi et de 60 à 100 % pour le travail du dimanche. Dans un certain nombre de ports, une majoration supplémentaire de 100 % est accordée pour les autres jours fériés, ce qui porte alors le salaire à 300 % de son niveau normal.

23. Les heures supplémentaires effectuées en semaine donnent lieu à des majorations de 33 à 75 %, voire à 100 % pour le travail de nuit.

24. Dans certains ports, des indemnités de 30 à 50 % sont accordées pour les travaux insalubres ou dangereux.

25. Dans certains ports, les travailleurs bénéficient de primes de repas, limitées parfois au travail de nuit. Certains ports allouent des primes d'habillement pour l'achat de chaussures, de gants de travail, de salopettes, de vêtements de chaudronniers pour les travaux insalubres.

26. Certains ports accordent des indemnités de transports aux travailleurs.

27. En cas de chômage provoqué par les intempéries, certains ports accordent une indemnité, d'autres continuent à verser le salaire total, ou n'ont aucune réglementation en la matière.

28. Dans certains ports, les travailleurs bénéficient de primes de fin d'année, dans d'autres, de pécules de vacances, dans d'autres non.

29. Dans certains ports, le niveau du salaire des travailleurs âgés de moins de 21 ans ou ayant moins de 3 ans d'expérience professionnelle est inférieur aux barèmes.

30. Une question essentielle pour la situation des dockers est celle de savoir quel salaire leur est alloué s'ils se présentent au travail mais ne se voient assigner aucune tâche.

Ce sera toujours un problème particulier aux ports, les arrivées massives de navires alternant avec les périodes creuses.

Dans certains ports, le salaire est payé intégralement, dans d'autres à 50 % seulement. Le niveau de vie des dockers est donc fonction du trafic portuaire.

31. La pension de vieillesse des dockers est fixée soit par les différentes législations nationales, soit par des régimes complémentaires que l'absence d'enquête approfondie ne permet guère de comparer.

32. Dans tous les pays, les salaires et les conditions de travail sont fixés par des dispositions législatives très divergentes entre elles.

En outre, il existe entre les syndicats de dockers et les employeurs, à savoir les firmes privées et les autorités portuaires, des conventions collectives valables dans la plupart des cas pour un seul port. Dans certains pays, des conventions collectives sont cependant conclues à l'échelon national en vue de régler des problèmes particuliers.

33. En conclusion, on peut dire que l'existence de régimes très différents n'est pas compatible avec le souci qu'a la Communauté d'harmoniser la politique sociale.

34. De même, la grande variété des conditions de travail offertes aux dockers n'est pas compatible avec une politique portuaire commune.

III — La formation professionnelle

35. En matière de formation professionnelle, si certains ports ont créé des établissements exemplaires, d'autres entreprennent la construction de centres de formation, tandis que d'autres encore n'ont encore rien entrepris dans ce domaine.

36. La profession de docker devient de plus en plus complexe. La mécanisation du travail dans les ports se développe sans cesse. Les simples porteurs qui coltinaient des sacs ou des caisses en longues théories (comme on peut encore en voir dans les pays en voie de développement) conduisent aujourd'hui des grues, des chariots élévateurs et à portique.

37. Même les arrimeurs qui, comme jadis, sont chargés d'arrimer les chargements, doivent recevoir une formation technique pour faire face aux exigences de leur profession.

38. Il importe aussi de ne pas négliger la formation de secouriste, car aux risques de meurtrissures, de contusions et de fractures, caractéristiques de cette profession, s'ajoutent de plus en plus les risques de brûlures et d'irritations provoquées par des produits chimiques.

39. Dans l'état actuel des choses, il n'est pas encore possible de prévoir si le nombre des dockers ira croissant ou décroissant. L'avènement des containers avait fait croire à une forte diminution du nombre de dockers, mais cela ne s'est cependant pas produit dans les proportions attendues.

Dans l'avenir l'évolution de l'emploi dans les ports devrait faire l'objet d'études permanentes.

40. En cette période d'incertitude, il est donc plus que jamais nécessaire de créer une possibilité de formation professionnelle régulière des dockers.

Si le nombre des dockers doit aller décroissant, les autorités portuaires ont le devoir de veiller à ce que les travailleurs employés jusqu'ici par elles bénéficient d'une formation professionnelle leur permettant de trouver un nouvel emploi ou de se reconvertir avec le minimum de difficultés.

Si, par contre, le nombre des dockers doit aller croissant, il faut donner une formation à la nouvelle main-d'œuvre et prévoir une formation professionnelle qui rende la profession de docker plus attrayante pour les jeunes.

41. Dans l'ensemble, il faudrait veiller à ce que le métier de docker qui se pratique actuellement sans apprentissage devienne un métier qualifié. L'actuelle main-d'œuvre portuaire devrait bénéficier de cours de promotion et de perfectionnement dont la fréquentation devrait être rétribuée au même titre que les heures de travail.

42. Une évolution en ce sens s'est déjà manifestée à certains endroits. Elle pourrait être considérablement accélérée si la Communauté prenait l'affaire en main et favorisait en premier lieu un échange d'expériences.

IV — Les dispositions relatives à la santé et à la sécurité

43. Nous avons déjà relevé que le métier de docker était un des plus pénibles et des plus dangereux. Il faut donc accorder une attention particulière aux dispositions relatives à la santé et à la sécurité de la main-d'œuvre dans les ports, en ce qui concerne les installations portuaires, la manutention et le transport des marchandises.

44. Dans son avis rédigé au nom de la commission économique, M. Bourdellès a déjà souligné la nécessité d'harmoniser les législations en vue de supprimer les distorsions de concurrence.

45. La commission des affaires sociales et de la santé publique voudrait mettre l'accent sur l'aspect humain du problème. Elle fait sien le vœu exprimé par la commission économique et estime au surplus que l'harmonisation doit avoir lieu dans le sens du progrès et au plus haut niveau de sécurité et de salubrité.

46. Quelques organisations internationales font déjà des recherches sur l'amélioration de la sécurité du travail portuaire par une harmonisation technique des appareils de manutention, ainsi que par

des dispositions relatives à l'emballage et à l'étiquetage des marchandises transportées.

47. Un modèle uniforme de panneaux d'avertissement a déjà été élaboré. Il semble cependant qu'un problème particulièrement important ne soit pas encore résolu : en ce qui concerne les produits chimiques, il faut indiquer non seulement la nature du produit et les risques qu'il présente, mais également faire figurer sur l'emballage, dans le plus grand nombre de langues possible, les antidotes à ces produits.

48. La Commission des Communautés européennes devrait rechercher les lacunes que présentent les travaux des autres organisations internationales en matière de sécurité et entreprendre une action commune dans ce domaine.

V — Conclusions

49. La commission des affaires sociales et de la santé publique invite la commission des transports, compétente au fond, à reprendre les points suivants dans la proposition de résolution :

50. La situation sociale des travailleurs ne doit pas être un facteur de concurrence entre les ports mais faire, au contraire, l'objet d'un effort d'harmonisation.

51. La Commission des Communautés européennes devrait procéder ou faire procéder à une étude sur les salaires et les conditions de travail des dockers, en particulier dans les petits ports.

52. Un comité consultatif, composé de représentants des employeurs et des travailleurs, devrait être créé auprès de la Commission européenne.

53. Ce comité aurait pour mandat de promouvoir l'harmonisation des conditions sociales dans les ports et d'étudier tous les problèmes sociaux et sanitaires du travail portuaire. Ce comité devrait aussi s'efforcer de développer une convention collective cadre européenne.

54. Ce comité devrait, en outre, proposer des mesures visant à soumettre le métier de docker à une formation professionnelle et à créer les établissements de formation requis à cet effet.

55. Une action devrait également être entreprise au niveau communautaire en vue d'harmoniser les dispositions techniques et celles relatives à la sécurité dans le travail portuaire.

Dans ce domaine aussi, le comité consultatif, dont il est question au point 52, pourrait soumettre des propositions à la Commission européenne.