

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 dockeur, 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