



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.02.2001

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes: un élément déterminant du
système de transport en Europe**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes: un élément déterminant du système de transport en Europe

INTRODUCTION

Le Livre vert de la Commission relatif aux ports et aux infrastructures maritimes¹ a suscité un débat animé et bien documenté avec les parties concernées et les institutions européennes.

Ceci n'a pas été une surprise. Le Livre vert a constitué la première démarche de la Commission en vue de mettre en œuvre une politique harmonisée concernant les ports et les infrastructures maritimes; elle pouvait donc s'attendre légitimement à ce qu'il obtienne une large audience. En outre, l'idée gagnait rapidement du terrain selon laquelle les ports maritimes jouaient un rôle déterminant dans les opérations de transport intermodal porte-à-porte, ils étaient un élément indispensable des échanges aussi bien intra qu'extracommunautaires et, vu l'augmentation apparemment inexorable de la demande de transport, le transport maritime et donc les ports maritimes seraient amenés à supporter une part croissante de l'activité de transport.

Le livre blanc sur la politique commune des transports qui sera publié prochainement aura pour thème, entre autres, le rôle de plus en plus important que les ports devront jouer dans la résolution des problèmes dont souffre actuellement le mode terrestre et dans l'amélioration du fonctionnement du marché communautaire des transports.

Tout en admettant que les parties concernées cherchent à privilégier les domaines qui les intéressent directement, on regroupera les thèmes clés qui se dégagent à l'issue du débat en trois catégories, comme suit:

- L'intégration des ports maritimes dans le réseau transeuropéen de transport;
- L'approche exhaustive qu'il conviendrait d'adopter en vue de réglementer l'accès au marché des services portuaires; et
- Le financement public des ports maritimes et des infrastructures portuaires.

1. PORTS MARITIMES ET RÉSEAU TRANSEUROPEEN DE TRANSPORT (RTE-T)

La décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)² constitue un cadre général pour l'établissement d'un réseau d'infrastructure intégré et multimodal. Les ports maritimes ont de toute évidence une place importante au sein d'un tel réseau.

¹ COM (1997) 678 final du 10.12.1997.

² JO L 228 du 9.9.1996, page 1.

Bien que la décision "RTE-T" définisse des catégories de projets portuaires et connexes d'intérêt commun, leur assigne des objectifs spécifiques et fixe les conditions particulières à remplir, il n'a pas été possible de parvenir à un accord concernant le choix, et l'insertion dans les schémas de réseau (illustrés par des cartes), des ports maritimes en question, en raison principalement de l'absence d'accord concernant les critères relatifs au volume et/ou au type de trafic.

Conformément à un engagement pris antérieurement, la Commission a réexaminé la situation. Elle a conclu qu'il fallait préciser davantage dans les orientations la fonction des ports maritimes (ainsi que des ports fluviaux et des terminaux intermodaux), afin de faciliter l'accomplissement des objectifs du RTE en matière de multimodalité.

De fait, puisque l'on se propose de faire du RTE un réseau d'infrastructure multimodal, qui combinerait et intégrerait progressivement les différents modes de transport et réseaux nationaux, il serait infondé de continuer à en exclure les ports maritimes.

C'est pourquoi la Commission a proposé de sélectionner sur la base de critères objectifs³ quelque 300 ports maritimes, *entre autres*, à faire figurer sur les schémas de réseau, et s'est employée à affiner la définition des projets d'intérêt commun concernant les ports maritimes. Toutes les parties intéressées ont réagi au livre vert en demandant de manière unanime que l'on donne aux ports maritimes la place qu'ils méritent au sein du RTE.

La proposition de la Commission n'a pas encore été adoptée par le Parlement ni par le Conseil. Les institutions cherchent en ce moment un accord et semblent s'approcher d'une solution satisfaisante. La Commission a montré sa volonté de travailler activement à trouver une solution et il est certain qu'elle continuera dans cette voie.

2. ACCÈS AU MARCHÉ DES SERVICES PORTUAIRES

Les "services portuaires" sont des services à caractère commercial qui sont fournis à titre onéreux aux utilisateurs des ports. Le prix de ces services n'est généralement pas compris dans les droits prélevés pour être autorisé à faire escale ou à manœuvrer dans un port.

Il va de soi que la qualité, l'efficacité et le rapport prix/efficacité des services portuaires déterminent le niveau global des services offerts par le port. Ces éléments sont devenus des facteurs décisifs de la concurrence que se livrent les ports de la Communauté pour attirer des clients.

Les services portuaires ont de tout temps été fournis dans le cadre d'un régime de droits exclusifs et/ou de monopoles de droit ou de fait de nature publique ou privée. Les discussions qui ont suivi la publication du livre vert ont montré que les systèmes traditionnels se désagrègent et que des changements considérables se produisent dans tous les États membres.

Dans le secteur de la manutention du fret, les structures traditionnelles ont souvent été remises en cause avec succès, avec comme conséquence que les barrières à l'entrée de nombreux

³ Les critères étaient les suivants:

- Les ports maritimes doivent être ouverts à toutes les sociétés commerciales;
- Volume de trafic (1 million de tonnes de marchandises ou 200 000 passagers en trafic international par an), des exceptions étant prévues pour des îles grecques;
- Importance stratégique du port qui assure la continuité territoriale entre les liaisons terrestres du RTE.

marchés ont été progressivement supprimées. Ces marchés ont alors commencé à fonctionner selon un mode plus commercial, avec une participation croissante du secteur privé et, de l'avis de tous, une efficacité accrue, en même temps qu'était mise en place une tarification obéissant davantage aux règles du marché.

Ce changement d'ensemble est bienvenu. Il est toutefois loin d'être uniforme dans tous les ports de la Communauté. Il a par ailleurs été fait remarquer à plusieurs reprises qu'il doit s'accompagner de règles de procédure transparentes et sûres qui définissent les droits et obligations des prestataires de services actuels ou futurs, ainsi que des autorités nationales chargées de superviser et/ou de sélectionner des prestataires de services.

Les changements n'ont pas eu la même ampleur en ce qui concerne d'autres types de services portuaires; les barrières à l'entrée et les monopoles de nature privée ou publique sont encore chose courante, en particulier dans les secteurs du pilotage portuaire et, bien que dans une moindre mesure, du remorquage et de l'amarrage. Les administrations portuaires sont conscientes que cette situation a eu pour conséquence, entre autres, que la fourniture de ces services représente un facteur de coût anormalement élevé pour les utilisateurs portuaires et que ce coût est devenu, à son tour, un élément important de la concurrence entre les ports.

Bien que le degré d'ouverture du marché varie d'un État membre à l'autre, et même entre des ports d'un même État membre, tous les États membres ont choisi d'ouvrir progressivement ce secteur d'activité à la concurrence.

Personne ne conteste que la prestation de tous les services portuaires à caractère commercial est régie par les règles de concurrence du traité, ainsi que par les règles instituant les libertés fondamentales: liberté d'établissement et liberté de circulation des travailleurs, des biens et des services.

Cependant, il ne faut pas oublier un certain nombre d'aspects propres aux ports: il peut arriver que des ports n'offrent qu'un espace limité; ils ont un rôle précis à jouer dans l'exécution des régimes douaniers communautaires; ils ont une responsabilité particulière dans la sécurité en mer et à terre et dans la protection de l'environnement. Ces considérations peuvent légitimement motiver des restrictions à l'accès au marché pour la prestation de certains services portuaires. Toute restriction doit néanmoins être dûment justifiée. Qui plus est, la diversité des ports dans la Communauté requiert une approche différenciée. Il a été fait remarquer à juste titre qu'à partir du moment où il n'existe pas deux ports identiques, bien des décisions concernant le degré d'ouverture du marché des services portuaires seront influencées par les caractéristiques du port concerné.

À ce jour, la Commission a traité les problèmes concernant l'application des règles du traité au cas par cas et continuera à s'acquitter de cette obligation. Des consultations ont cependant montré que l'idée d'établir un cadre réglementaire au niveau communautaire rencontrait une adhésion croissante. Il s'agirait d'établir des règles plus exhaustives concernant l'accès au marché des services portuaires dans les ports ayant un trafic international, tout en prenant dûment en considération les exigences de sécurité maritime et de protection de l'environnement et, le cas échéant, les obligations de service public et la diversité des ports en question. Cette réglementation encadrerait des mesures nationales qui contribuent à éliminer les restrictions encore en vigueur sur le marché des services portuaires tout en faisant en sorte, pour des raisons de subsidiarité, que les particularités locales, régionales et nationales des ports soient bien respectées.

Cette approche ne reçoit pas un soutien unanime. L'idée a été exprimée que les barrières à l'entrée du marché de la manutention de fret avaient été pour la plupart supprimées et qu'il n'était donc pas nécessaire d'établir un nouveau cadre réglementaire. Mais ce constat ne cadre pas avec la situation dans l'ensemble de la Communauté et, en tout état de cause, élude le problème largement reconnu des imperfections des règles de procédure pour l'octroi des autorisations. Les pilotes de port et, de manière beaucoup moins virulente cependant, les sociétés de remorquage, sont contre un cadre réglementaire; ils souhaitent que les structures actuelles soient maintenues au motif qu'elles ont permis par le passé de garantir le respect de normes de sécurité élevées. Les lamaneurs, qui s'occupent de l'amarrage des navires, ne prennent pas position. Bien que l'on reconnaisse que les pilotes et les sociétés de remorquage contribuent à assurer la sécurité dans les ports, ce rôle ne constitue pas en lui-même un motif suffisant pour exclure a priori ces services de l'application des règles du traité ou d'un nouveau cadre réglementaire au niveau communautaire, même si ce cadre garantit que la sécurité et les conditions locales particulières sont prises en considération de manière appropriée.

La difficulté majeure consiste donc à concilier des exigences de sécurité maritime et de protection de l'environnement et, le cas échéant, des obligations de service public avec un cadre réglementaire qui soit compatible avec un mode de fonctionnement concurrentiel. À la lumière des résultats de consultations à grande échelle, la Commission propose le texte législatif relatif à l'accès au marché des services portuaires ci-joint (**annexe 1**).

Au vu de la complexité des régimes portuaires des États membres et de la diversité des tailles, statuts et modes de fonctionnement des ports, et compte tenu des exigences de sécurité maritime et de protection de l'environnement, une directive est considérée comme l'instrument juridique le plus approprié, la responsabilité de l'application des dispositions étant laissée aux États membres.

3. FINANCES PUBLIQUES ET PORTS MARITIMES

Le régime de propriété et les modes d'organisation et d'administration des ports diffèrent d'un État membre à un autre et à l'intérieur d'un même État membre, ce qui induit une grande diversité dans le secteur portuaire. Tout en admettant qu'il conviendrait de laisser aux États membres le pouvoir décisionnaire en matière de propriété et d'organisation, il reste une question fondamentale à régler dans une optique concurrentielle, qui est la répartition des flux de financement entre les autorités publiques, les exploitants des ports et les utilisateurs des installations et services portuaires.

Alors que, par le passé, la construction des ports et des installations portuaires était en principe financée par le contribuable, une tendance nette s'est dessinée en faveur d'une participation accrue du secteur privé dans leur financement. Il en résulte que le financement d'un grand nombre d'installations portuaires incombe de plus en plus au secteur privé, tandis que les autorités portuaires tendent à se cantonner davantage à leur rôle de "propriétaire" et se contentent de financer et d'exploiter les installations nécessaires au fonctionnement sûr et efficace du port tout entier.

Dans le même temps, un nombre croissant de gestionnaires de port s'efforce d'avoir un rôle commercial plus actif, en collaboration avec des partenaires privés à l'intérieur et à l'extérieur du port. De fait, certains ports sont gérés sur un mode entièrement commercial.

3.1. Le rapport sur les pratiques de financement public et de tarification dans le secteur des ports maritimes communautaires (ou "inventaire")

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la mise en œuvre de politiques portuaires très diverses par les États membres ait des répercussions sur la concurrence entre les ports, que l'achèvement du marché intérieur a intensifiée. Il est possible que cet état de fait requière que des initiatives soient prises à l'échelon communautaire. Cependant, toutes les institutions ont avancé l'idée que, pour pouvoir aller plus loin dans le débat, il fallait rassembler un nombre suffisant d'informations sur des aspects fondamentaux comme les systèmes d'organisation et de gestion des ports communautaires, les financements publics en faveur des différents types de ports, ainsi que les pratiques de tarification en vigueur dans ces ports.

La Commission a donc, avec l'aide active des États membres, rassemblé des informations sous la forme d'un inventaire des pratiques de financement public et de tarification dans le secteur des ports maritimes communautaires. La Commission s'est engagée à publier les données ainsi collectées. L'inventaire est joint en **annexe 2**.

Bien que les informations fournies par les États membres concernent des faits et données antérieurs et que des changements importants se soient produits depuis lors, elles restent pour l'essentiel valables et doivent être considérées comme une bonne base pour un travail ultérieur.

L'inventaire s'explique de lui-même, il n'est pas nécessaire d'en reproduire les détails ici. Il est néanmoins utile de s'arrêter sur quelques-unes de ses principales conclusions.

- En dépit de l'intervention croissante du secteur privé dans les aménagements portuaires, on estime que 90% du trafic maritime communautaire est traité dans des ports où ce sont des organismes publics qui prennent, ou tout du moins influencent, dans une plus ou moins large mesure, les décisions en matière d'investissement et les autres mesures d'organisation et de gestion, comme la tarification.
- Les investissements publics dans des projets portuaires représentent entre 5 et 10% de tous les investissements communautaires dans des infrastructures de transport. Dans l'ensemble de la Communauté, l'objet principal de ces investissements varie: dans la région de la Baltique, les investissements de démarrage sont les plus nombreux, alors que dans les régions de la mer du Nord et de la Méditerranée, les investissements sont consacrés surtout aux plans de modernisation.
- Les opérations de financement public ne sont pas suffisamment transparentes: les outils comptables ne peuvent, en règle générale, pas fournir de données agrégées sur les investissements faits par le secteur public dans un port, ni permettre de retracer convenablement les flux financiers et l'utilisation des fonds publics à l'intérieur de ports qui ont des activités à la fois commerciales et de gestion des infrastructures publiques.
- Les systèmes de tarification et de recouvrement des coûts sont très variables; le recouvrement des coûts n'est pas toujours le premier objectif recherché.
- Le marché des services portuaires se développe et il est manifeste que les possibilités d'y accéder se multiplient. Il n'en reste pas moins que les règles destinées à garantir que la procédure de sélection des prestataires de services soit loyale et ouverte lorsque leur nombre est limité sont ambiguës et inadéquates.

3.2. Transparence

L'inventaire a confirmé l'avis exprimé précédemment par la Commission et d'autres parties, selon lequel le degré actuel de transparence des opérations dans le secteur portuaire est insuffisant pour que l'on puisse disposer d'informations sur la masse globale des fonds publics alloués aux ports, lorsque cette allocation se fait au titre de régimes nationaux, et retracer les flux de financement et l'utilisation de fonds publics par des autorités portuaires, qui ont des activités à la fois commerciales et de gestion, notamment de gestion des infrastructures portuaires.

La Commission aurait besoin d'informations facilement accessibles sur les flux de financements publics, de quelque source que ce soit, pour traiter les dossiers d'aides d'État. Conformément aux règles du traité, les États membres ont l'obligation de notifier à la Commission toute aide allouée et lorsque, pour quelque raison que ce soit, une aide d'État doit faire l'objet d'une enquête, la Commission demande en général des informations sur les flux de financements publics qui devraient être immédiatement disponibles en application des dispositions budgétaires nationales.

Le principe de neutralité énoncé à l'article 295 du traité dispose que le traité CE ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres. Pour autant, la concurrence entre les exploitants privés et publics ne doit pas être faussée par des financements des autorités publiques qui permettraient à l'exploitant public de réduire ses coûts. À l'heure actuelle, en raison de la complexité des régimes institutionnels et financiers appliqués aux ports, à la gestion portuaire et aux infrastructures maritimes dans la Communauté, les relations financières entre le secteur public, les ports et des entreprises travaillant en leur sein manquent souvent de transparence.

L'étude de l'inventaire a montré qu'il existe au moins trois systèmes comptables pour la gestion des ports.

Le premier système comptable qui peut être utilisé pour la gestion d'un port est globalement comparable à celui utilisé dans le secteur privé et repose sur des principes comptables généralement admis dans l'État membre en question et des audits effectués par des organismes indépendants. Ce système est de plus en plus utilisé, bien que son but premier ne soit pas, en règle générale, de mettre en évidence l'entrée ou non de fonds publics, mais plutôt de servir d'outil de gestion et d'instrument de comparaison des performances pour les actionnaires du port.

Le deuxième système s'apparente à la comptabilité publique ou à une approche «budgétaire». Il a en principe pour but d'enregistrer l'utilisation des fonds publics.

Le troisième type de système comptable est utilisé dans des ports appartenant à un organisme public qui les chapeaute (au niveau municipal, par exemple) et qui ne tiennent donc pas de comptabilité séparée. Les dépenses telles que les investissements sont engagées sous la responsabilité de l'organisme public et figurent à part entière dans le système de comptabilité publique de la municipalité. Cette approche, désignée par l'expression «comptes agrégés», a pour but de suivre et de contrôler les opérations financières de l'organisme public dans sa totalité.

L'analyse de ces trois systèmes de comptabilité montre à l'évidence qu'aucun n'est susceptible, de par sa nature même, de fournir des informations claires et transparentes sur les flux de financements publics dans les ports et sur l'emploi de ces fonds par le gestionnaire du port dans le cadre de ses multiples tâches. Ceci n'est pas surprenant car les systèmes utilisés

n'ont tout simplement pas été conçus pour enregistrer les informations qui sont maintenant demandées et pour distinguer les activités commerciales des activités de gestion publique du port et des infrastructures. De fait, le système de comptabilité par budgétisation utilisé par certains ports municipaux et reposant sur le principe d'universalité («non-affectation des dépenses et des recettes») empêche toute mise en évidence des flux de capitaux liés à des activités spécifiques.

Les consultations qui ont suivi la publication du livre vert ont mis en lumière les défauts d'un tel système. Il suscite des attitudes de défiance et de récrimination entre les ports, fondées ou non. Il empêche la Commission de contrôler correctement, lorsqu'il y a lieu, le respect des règles en matière d'aides d'État et comporte généralement le risque d'entraver la concurrence, à un moment où les États membres et les autorités portuaires ouvrent de plus en plus les ports aux initiatives et capitaux privés et à la concurrence.

La Commission est d'avis que l'application de la directive 2000/52/CE⁴ de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (dite "directive sur la transparence"), assortie d'une obligation légale de tenir des comptabilités séparées qui sera introduite dans la "directive sur l'accès au marché des services portuaires", améliorera considérablement la situation.

3.2.1. Directive "Transparence"

L'article 1, paragraphe 1, de la directive "Transparence" reconnaît que les entreprises publiques continuent de jouer un rôle important dans les économies des États membres, mais exige que les relations financières entre autorités et entreprises publiques soient transparentes, de manière à garantir une concurrence loyale entre les entreprises publiques, d'une part, et entre les entreprises publiques et les entreprises privées, d'autre part, ainsi qu'une application effective des règles de concurrence prévues par le traité. Le degré voulu de transparence devrait être atteint si l'on parvient à connaître précisément:

- Les fonds publics alloués directement par les autorités publiques aux entreprises publiques concernées;
- Les fonds publics alloués par des autorités publiques par le truchement d'entreprises ou d'institutions financières publiques;
- L'affectation véritable de ces fonds publics.

La transparence devrait s'appliquer plus particulièrement aux aspects suivants des relations financières entre autorités publiques et entreprises publiques:

- (a) La compensation des pertes d'exploitation;
- (b) L'apport en capital;
- (c) Les aides non-remboursables, ou les prêts à des conditions préférentielles;
- (d) L'octroi d'avantages financiers sous la forme d'un renoncement aux bénéfices ou au remboursement des sommes dues;

⁴ JO L 193 du 29.7.2000, p. 75; modifie la directive 80/723/CEE.

- (e) Le renoncement à un taux normal de rentabilité des investissements réalisés avec des fonds publics;
- (f) La compensation des charges financières imposées par les autorités publiques.

Ces règles s'appliquent aux ports qui sont la propriété d'une entité publique, quel que soit leur statut juridique⁵. En effet, il n'est même pas nécessaire qu'un port public ait une personnalité juridique distincte de celle de l'État car, sinon, les États membres pourraient décider qu'un port entre ou non dans le champ d'application de la directive "Transparence" en lui attribuant un statut juridique spécifique ou en ne lui attribuant aucun statut. À cet égard, il est fait observer que le fait qu'un organisme ayant des activités économiques de nature industrielle ou commerciale appartienne au secteur public et n'ait pas de personnalité juridique propre n'empêche pas les relations financières entre l'État et cet organisme. Par le jeu des crédits budgétaires, l'État a de fait le pouvoir d'influencer la gestion économique de l'entreprise, elle peut lui accorder des compensations pour des pertes d'exploitation et lui allouer des fonds. Il est donc en mesure de permettre à une entreprise d'exercer ses activités en faisant abstraction des règles de la gestion commerciale normale, ce qui est précisément la situation que la directive a pour objet de rendre transparente.

La directive reconnaît en outre, dans son article 1, paragraphe 2, que, dans certains secteurs, il arrive fréquemment que des États membres octroient des droits spéciaux ou exclusifs à des entreprises données ou accordent une compensation, sous forme de paiement ou autre, à certaines entreprises chargées de l'exploitation de services d'intérêt économique général⁶, qui sont nombreuses dans le secteur portuaire communautaire. Ces entreprises, qui peuvent être publiques, semi-publiques ou privées, se trouvent par ailleurs souvent en concurrence avec d'autres entreprises.

Le degré de transparence voulu devrait être atteint si les éléments suivants apparaissent clairement:

- les produits et les charges associés aux différentes activités;
- les détails complets des méthodes d'imputation ou de répartition des produits et des charges entre les différentes activités.

Et si les règles suivantes sont appliquées:

- (a) séparation des comptes internes correspondant aux différentes activités;
- (b) imputation et répartition correctes de tous les produits et les charges sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
- (c) définition claire des principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis.

Comme pour l'article 1, ces obligations s'appliquent aux entreprises indépendamment de leur statut juridique ou du fait que les activités en question sont exécutées par un organisme distinct.

⁵ Arrêt de la Cour 118/85, Commission v. République d'Italie.

⁶ Les services d'intérêt général en Europe, JO C 281, du 26.9.96, p. 3.

Le champ d'application de la directive sur la transparence comporte des exceptions. En ce qui concerne le secteur portuaire, il est particulièrement intéressant de noter que les obligations qu'elle prévoit ne s'appliquent qu'aux entreprises dont le chiffre d'affaire annuel net total pour les deux dernières années est supérieur à 40 millions d'euros. Dans les cas où le montant des compensations pour l'exécution de services d'intérêt économique général a été fixé pour une période donnée selon une procédure ouverte, transparente et non-discriminatoire, la directive "Transparence" n'exige pas des entreprises concernées qu'elles tiennent des comptabilités séparées.

3.2.2. Proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires.

La Commission propose (à l'article 12) que, lorsqu'il offre des services portuaires, l'organisme gestionnaire d'un port soit tenu de séparer les comptes relatifs à ses activités d'exploitation de services portuaires des comptes afférents à ses autres activités, conformément aux pratiques commerciales en vigueur et aux principes comptables généralement admis. L'objet de cette disposition est de garantir:

- (a) que les comptes internes correspondant aux différentes activités sont séparés;
- (b) que tous les produits sont correctement répartis et les charges convenablement imputées sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
- (c) que les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis sont clairement définis.

Le rapport du commissaire au compte sur les comptes annuels doit mentionner l'existence ou, bien évidemment, l'absence de flux financiers entre l'activité d'exploitation de services portuaires et les autres activités de l'organisme gestionnaire d'un port.

Les mêmes règles s'appliquent lorsque, en application des dispositions de la directive proposée, l'organisme gestionnaire d'un port est le seul prestataire d'un type particulier de service portuaire.

La Commission s'est posé la question de savoir s'il convenait d'augmenter le degré de transparence en modifiant la directive "Transparence" en conséquence ou en proposant l'adoption d'un règlement inspiré du règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable⁷, qui comporte des exigences concernant certaines informations à fournir.

Une modification adéquate de la directive sur la transparence demeure une solution envisageable; en effet, cette directive a déjà été modifiée par le passé pour tenir compte de spécificités sectorielles et il n'y a pas de raison de ne pas adopter la même démarche pour le secteur portuaire.

De la même manière, un règlement qui, sur le modèle du règlement (CEE) n° 1107/70, comporterait des règles appropriées en matière de transparence, est une solution possible, d'autant plus que les aides au secteur portuaire ne sont pas régies par une législation spécifique, contrairement aux aides aux modes de transport terrestres.

⁷ JO L 130 du 15.6.1970, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement n° 543/97 (JO L 84 du 26.3.1997, p. 6).

La Commission estime néanmoins que l'application de la directive modifiée sur la transparence combinée à l'introduction d'exigences comptables dans le secteur des services portuaires améliorera considérablement la transparence. Dans ces conditions, il a été décidé de ne pas proposer de modifier la directive 80/723/CEE (telle que modifiée). Cette solution, ainsi que celle énoncée plus haut, demeure et peut être mise en œuvre dans le cas où les mesures susmentionnées ne permettraient pas d'améliorer la transparence dans la gestion des activités portuaires.

3.3. Aides d'État en faveur des ports

Les discussions qui ont suivi la publication du livre vert et l'examen de l'inventaire ont confirmé que les modes de financement des ports et des infrastructures maritimes dans la Communauté restent très différents et sont fonction des régimes de propriété et des modalités d'organisation, qui eux-mêmes varient considérablement.

La Commission a été priée de présenter des orientations concernant l'octroi d'aides d'État aux ports pour la construction d'infrastructures portuaires.

La raison fondamentale avancée à l'appui de cette demande est que dans d'autres secteurs⁸, la Commission a publié une série de documents d'orientation portant essentiellement sur les conditions dans lesquelles les aides d'État peuvent être autorisées. Une autre raison est qu'il existe certaines catégories d'aide⁹ à propos desquelles la Commission a déclaré qu'elle les autoriserait et qui, sauf exceptions, peuvent tout aussi bien s'appliquer au secteur portuaire. Le fait que des orientations aient été édictées pour d'autres secteurs n'est pas un motif suffisant pour que la Commission établisse des orientations officielles concernant les aides d'État en faveur des ports, d'autant plus que les parties concernées qui sont favorables aux orientations relatives aux aides d'État sont clairement opposées à l'octroi d'aides publiques aux ports.

D'un autre côté, la Commission est parfaitement consciente qu'il serait utile d'éclaircir et de préciser les règles en vigueur aussi bien pour les États membres que pour les autorités portuaires et, bien entendu, pour la Commission elle-même. Il n'en reste pas moins qu'une telle clarification, outre qu'elle doit reposer sur les règles du traité, doit être réalisée à partir de la jurisprudence. En ce qui concerne les ports, la jurisprudence est rare. Et comme les règles du traité ne devraient pas être précisées sur le fondement de situations théoriques qui diffèrent des situations réelles, pas toujours transparentes, toute tentative de clarification doit pour le moment être qualifiée d'exercice théorique: la Commission continue d'examiner les dossiers au cas par cas lorsque les données et particularités de chaque situation déterminent seules l'issue de l'affaire.

L'article 87, paragraphe 1, du traité définit les aides d'État comme des "aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit".

Une aide d'État peut donc prendre l'une des nombreuses formes suivantes: subvention; prêt accordé à un taux d'intérêt inférieur à celui proposé sur le marché et contre des garanties moindres; exemption totale ou partielle de taxes, d'impôts ou de charges sociales; avantages fiscaux résultant de régimes d'amortissement accélérés ou améliorés; contributions aux coûts de fonctionnement ou de formation; avantages en nature comme la prestation gratuite de services.

⁸ Par exemple, dans les domaines du transport maritime, du transport aérien, de la sidérurgie et de la construction navale.

⁹ Par exemple, dans le domaine de l'emploi.

En vertu de l'article 87, paragraphe 1, par ailleurs, seules les aides sélectives, c'est-à-dire allouées à des entreprises ou à des secteurs d'activités, constituent des aides d'État; les mesures véritablement non-sélectives et non-discriminatoires ne sont pas des aides d'État.

Toute aide d'État sélective qui fausse ou menace de fausser la concurrence est, dans la mesure où elle affecte les échanges avec les États membres, incompatible avec le marché commun.

L'article 87, paragraphe 2, énumère trois catégories d'aides qui, en droit, sont considérées comme compatibles avec le marché commun. L'article 87, paragraphe 3, énumère cinq catégories d'aides qui, après examen par la Commission, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun.

Les règles du traité en matière d'aides d'État ne s'appliquent pas aux seules entreprises privées, mais aussi aux entreprises publiques et aux entreprises auxquelles les États membres accordent des droits spéciaux ou exclusifs (article 86, paragraphe 1) ou auxquelles les États membres confient la gestion de services d'intérêt économique général (article 86, paragraphe 2).

L'article 88 du traité oblige les États membres à notifier à la Commission tout projet visant à instituer ou à modifier des aides, en vue d'obtenir son approbation.

Même si, dans le secteur portuaire, les parties intéressées en sont venues à distinguer les investissements dans les infrastructures, les superstructures, les biens mobiliers et les services opérationnels, cette distinction ne peut se substituer à l'application du critère fondamental utilisé dans le traité pour définir l'aide d'État, à savoir celui de la sélectivité, conformément à l'article 87, paragraphe 1. Ce critère est le seul valable pour déterminer si une mesure d'investissement constitue ou non une aide, qu'il s'agisse de financer des infrastructures ou des superstructures portuaires, des biens mobiliers ou un service opérationnel.

En ce qui concerne les infrastructures, les parties intéressées jugent utile d'établir une distinction entre celles 'à caractère public (d'intérêt général)' et celles 'propres à un utilisateur'.

Les infrastructures 'publiques (d'intérêt général)' servent à tous les utilisateurs du port, sans discrimination. Elles incluent les infrastructures d'accès maritime et les moyens de maintenance (par exemple, les digues, brise-lames, écluses et autres moyens de protection contre les hautes eaux; les chenaux navigables, les dragueuses et brise-glaces, les moyens d'aide à la navigation, comme les feux, les bouées, les phares; les rampes et pontons flottants dans les zones de marée); les moyens de transport terrestres publics dans l'enceinte du port, les liaisons courtes vers les réseaux de transport nationaux ou les RTE; enfin, les infrastructures d'accès aux équipements collectifs situés près du terminal. La Commission considère le plus souvent les investissements dans ce type d'infrastructure comme des mesures générales, étant donné qu'il s'agit de dépenses supportées par l'État dans le cadre de sa mission de planification et de construction d'un système de transport dans l'intérêt général, à condition que ces infrastructures soient mises à la disposition de tous les utilisateurs, actuels ou futurs, conformément à la législation communautaire. Cependant, il peut arriver que les éléments d'un cas donné montrent qu'une infrastructure profite à une entreprise déterminée et donc permettent de conclure légitimement qu'une aide a été versée pour la construction d'une infrastructure qui, de prime abord seulement, paraît publique.

Les infrastructures 'propres à un utilisateur' comprennent les dépôts, jetées, canalisations et câbles pour le raccordement aux équipements collectifs des terminaux portuaires, les travaux de préparation du terminal en vue d'y élever des constructions (c'est-à-dire le nivellement

grossier du terrain et, le cas échéant, la démolition d'immeubles et de structures existantes). En principe, dans le cas où des autorités publiques aménagent un terrain qui leur appartient et le vendent ou le louent aux prix du marché (selon le type de procédure défini dans la communication sur les ventes de terrains)¹⁰, la Commission ne considère pas ces investissements en infrastructure comme des aides d'État. La situation est différente si, par exemple, les aménagements sont faits dans l'optique d'en faire profiter un utilisateur bien déterminé.

Deux types d'investissement particuliers, à savoir ceux relatifs aux bassins et murs de quai, ne correspondent pas tout à fait à l'une ou l'autre des deux catégories susmentionnées. En effet, alors que pour chacun des exemples donnés plus haut, on pourrait envisager des situations auxquelles les conclusions générales ne s'appliqueraient pas, en ce qui concerne les travaux concernant des bassins et des murs de quai, les particularités de chaque aménagement et la diversité des options empêchent même de tirer des conclusions très générales. Il apparaît alors clairement que la situation de fait, l'identité des bénéficiaires réels ou éventuels, la taille et les dimensions des installations et l'identité des utilisateurs actuels ou futurs seront des éléments déterminants dans l'étude du dossier par les États membres et/ou la Commission.

Les investissements en superstructures peuvent concerner tous les types de bâtiments (entrepôts, magasins, bureaux) et d'équipements fixes ou semi-mobiles, comme les grues et les rampes. Ces investissements profitent le plus souvent à des entreprises déterminées, ce en quoi ils constituent des aides, qui peuvent néanmoins, lorsque les conditions sont remplies, bénéficier des dérogations prévues par le traité.

Aux dires de certains, un investissement dans des superstructures ne devrait pas être considéré comme une aide d'État dans les cas où l'intégralité des coûts est récupérée auprès de l'utilisateur.

La Commission ne peut admettre une conclusion aussi générale. Lorsqu'une entreprise reçoit de l'argent pour investir dans des infrastructures ou des équipements, ou lorsqu'elle bénéficie de conditions de financement préférentielles, ou lorsqu'on met à sa disposition les biens mêmes pour son usage propre ou celui de ses clients, elle est sans conteste avantagée de plusieurs manières. Son bilan financier s'en trouve amélioré (avoirs nets, dettes/fonds propres), de même que son compte de profits et pertes et les flux de ressources, si l'on compare avec une entreprise portuaire qui doit financer l'investissement sur ses ressources propres ou en empruntant. La récupération des coûts auprès des utilisateurs ne supprime pas ces avantages, qui sont une cause de distorsion de concurrence, à moins que le choix du bénéficiaire et les conditions dans lesquelles il a obtenu l'usage des installations ne soient le fruit d'une procédure ouverte et non-discriminatoire. Il n'en reste pas moins que, dans les cas particuliers où les dérogations du traité s'appliquent, une telle distorsion de concurrence pourrait être considérée comme compatible avec le traité.

L'aide publique aux investissements dans des biens mobiliers et des services opérationnels, par exemple ceux de certains prestataires de services portuaires, favorise en général des entreprises données et il est difficile d'envisager une situation où ce n'est pas le cas.

Une telle aide constituerait une aide d'État, bien que, de nouveau, il soit possible d'appliquer les dérogations prévues par le traité.

¹⁰ Communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics, JO C 209 du 10.7.1997.