

Rapport spécial

**Le transport maritime
dans l'UE: un changement
de cap s'impose –
des investissements
en grande partie
inefficaces et précaires**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-5807-6	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/655089	QJ-AB-16-023-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-5752-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/288269	QJ-AB-16-023-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5801-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/968671	QJ-AB-16-023-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction des illustrations 1 et 5 ainsi que des photos de l'illustration 2 nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.

Rapport spécial

Le transport maritime dans l'UE: un changement de cap s'impose – des investissements en grande partie inefficaces et précaires

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II, présidée par M. Henri Grethen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Oskar Herics, Membre rapporteur, assisté de: M. Thomas Obermayr, attaché de cabinet; M. Pietro Puricella, manager principal; M. Luc T'Joen, chef de mission; M. Kurt Bungartz, M. Luis de la Fuente Layos, M. Rafal Gorajski, M. Enrico Grassi, M^{me} Di Hai, M^{me} Aleksandra Kliś-Lemieszonek, M. Afonso Malheiro de Castro et M. Christian Wieser, auditeurs.



De gauche à droite: T. Obermayr, E. Grassi, C. Wieser, P. Puricella, A. Malheiro de Castro, A. Kliś-Lemieszonek, O. Herics, L. T'Joen, R. Gorajski, D. Hai.

Points

Glossaire

I – IV Synthèse

01 – 25 Introduction

01 – 07 Principales caractéristiques des services portuaires en Europe

08 – 09 Services offerts par les opérateurs portuaires

10 – 16 Principales initiatives stratégiques et législatives concernant les ports

17 – 24 Financement des infrastructures portuaires

25 Précédent rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur les ports

26 – 30 Étendue et approche de l'audit

31 – 101 Observations

31 – 49 Les stratégies portuaires de l'UE et des États membres: l'absence d'une mise en œuvre coordonnée et opportune de capacités portuaires supplémentaires bien planifiées a représenté une faiblesse majeure

33 – 37 Les cinq États membres visités avaient établi des stratégies nationales de développement portuaire, mais l'absence de plans de mise en œuvre sérieux et le manque de coordination posaient problème

38 – 49 La stratégie portuaire de l'UE s'est développée au fil du temps, mais des informations fiables sur la planification des capacités font toujours défaut

50 – 81 Les infrastructures portuaires financées par l'UE: des infrastructures non utilisées ou sous-exploitées, des retards et des dépassements de coûts, et des investissements précaires en raison du financement d'infrastructures similaires dans des ports voisins

52 – 55 Les investissements financés par l'UE donnent lieu à de nombreuses infrastructures non utilisées ou sous-exploitées

56 – 61 Retards et dépassements de coûts pour un certain nombre de projets

62 – 65 Des investissements peu rentables pour les fonds de l'UE

66 – 73 Le financement d'infrastructures similaires augmente le risque que les investissements ne soient pas durables

74 – 81 Coordination inefficace de la Commission et de la BEI en ce qui concerne le financement des infrastructures portuaires

- 82 – 101 **Mise en place de conditions de concurrence équitables pour les ports: il importe de mieux garantir une application cohérente des dispositions communes, notamment celles régissant les aides d'État et les contrôles douaniers**
- 83 – 87 **Il faut faire appliquer plus rigoureusement les règles en matière d'aides d'État en faveur des ports, au niveau des États membres et de la Commission**
- 88 – 92 **La Commission doit adopter un rôle plus proactif concernant les aides d'État en faveur des ports**
- 93 – 99 **Le suivi, par la Commission, des pratiques de contrôle douanier des États membres ne couvre pas les informations essentielles**
- 100 – 101 **La «ceinture bleue», ou en quoi le transport maritime est désavantagé par rapport au transport routier**

102 – 114 **Conclusions et recommandations**

Annexe I — Affectation des fonds de l'UE aux projets de transport maritime (période 2000-2013)

Annexe II — Vue d'ensemble des projets examinés, par État membre

Annexe III — Vue d'ensemble des projets non achevés

Annexe IV — Principales caractéristiques des systèmes portuaires des États membres et vue d'ensemble du soutien de l'UE et de la BEI pour les zones portuaires auditées (période 2000-2013)

Annexe V — Vue d'ensemble des superstructures destinées à des utilisateurs particuliers, cofinancées à l'aide de fonds de l'UE

Annexe VI — Vue d'ensemble des décisions relatives aux aides d'État depuis 2007

Réponses de la Commission

Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA): l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA) a succédé à l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport (TEN-T EA), créée par la Commission européenne en 2006 pour gérer la mise en œuvre de son programme RTE-T. Le 1^{er} janvier 2014, l'INEA a officiellement commencé à travailler à la mise en œuvre de certains volets des programmes de l'UE ci-après: le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), Horizon 2020 et le reliquat des programmes RTE-T et Marco Polo 2007-2013.

Aides d'État: une aide d'État est toute forme de soutien financier direct ou indirect fourni par les autorités publiques à des entreprises du secteur privé. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) proscribit généralement les aides d'État au sein du marché commun, à moins qu'elles ne soient dûment justifiées. Les règles de l'UE en matière d'aides d'État précisent les cas dans lesquels un tel soutien ne fausse pas (ou ne menace pas de fausser) la concurrence. La Commission européenne est la seule habilitée à apprécier si les aides d'État accordées par les États membres respectent ces règles. Les décisions et mesures procédurales prises par la Commission européenne font l'objet d'un examen du Tribunal et de la Cour de justice de l'Union européenne.

Autoroutes de la mer: l'expression «Autoroutes de la mer» est utilisée en référence à la dimension maritime du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). À ce titre, le financement prévu couvre: a) les liaisons maritimes entre les ports du réseau global ou entre un port du réseau global et un port d'un pays tiers, si de telles liaisons revêtent une importance stratégique pour l'UE; b) les équipements portuaires, les terminaux de marchandises, les plateformes logistiques et les chantiers terminaux situés en dehors de la zone portuaire mais liés aux opérations portuaires, les technologies d'information et de communication (TIC) telles que les systèmes électroniques de gestion logistique, les procédures de sécurité et de sûreté et les procédures administratives et douanières dans au moins un État membre; c) les infrastructures d'accès terrestre et maritime direct; d) des activités offrant des avantages plus larges et qui ne sont pas liées à des ports particuliers, telles que les services et les actions visant à faciliter la mobilité des personnes et des marchandises, des activités visant l'amélioration des performances environnementales telles que la fourniture d'électricité terrestre pouvant aider les navires à réduire leurs émissions, la mise à disposition d'équipements de bris de glace, des activités assurant la navigabilité tout au long de l'année, des opérations de dragage, et des postes d'alimentation en carburants alternatifs, ainsi que l'optimisation des processus, des procédures et de la composante humaine, des plateformes TIC et des systèmes d'information, y compris des systèmes de gestion du trafic et des systèmes électroniques de notification.

Ceinture bleue: le cadre stratégique défini pour le concept de la «ceinture bleue» se composait de deux mesures: une nouvelle simplification du régime des services réguliers de transport maritime, applicable à compter de mars 2014, et la mise au point d'un manifeste électronique (le «manifeste douanier des marchandises») qui permet de distinguer les cargaisons UE et non-UE d'un navire, le but étant de faciliter le transport de marchandises de l'UE. Ce nouveau manifeste sera un outil (parmi d'autres) dont disposera l'émetteur pour déclarer le statut UE des marchandises. Cette mesure s'applique depuis le 1^{er} mai 2016 aux émetteurs agréés; les autres ont la possibilité d'enregistrer les preuves au caractère UE dans une nouvelle base de données centrale gérée par les douanes, qui devrait être pleinement opérationnelle dès octobre 2019. Un projet pilote de manifeste électronique (*e-Manifest*) a été mis en place pour harmoniser le manifeste de chargement demandé par les autorités nationales à l'arrivée des navires dans les ports de l'UE et à leur départ. La transmission et l'échange de ce manifeste électronique se feront via le prototype de guichet maritime unique européen, développé par l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM).

Conditions ex ante: les conditions ex ante sont des exigences qui reposent sur des critères prédéfinis fixés dans des accords de partenariat et qui sont considérées comme des conditions préalables à l'utilisation efficace et efficiente du financement de l'UE visé par ces accords. Lors de l'élaboration des programmes opérationnels relevant du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion (FC) et du Fonds social européen (FSE) pour la période de programmation 2014-2020, les États membres doivent apprécier si ces exigences ont été satisfaites. Si tel n'est pas le cas, ils doivent établir des plans d'action permettant de garantir qu'elles seront remplies au 31 décembre 2016.

Corrections financières: les corrections financières visent à protéger le budget de l'UE contre la charge que représentent les dépenses erronées ou irrégulières. Pour les dépenses en gestion partagée, le recouvrement des paiements indus incombe au premier chef aux États membres. Les corrections financières peuvent être effectuées moyennant un retrait des dépenses irrégulières des déclarations de dépenses des États membres ou des recouvrements auprès des bénéficiaires. Des corrections financières peuvent également être imposées par la Commission.

Fonds de cohésion (FC): le Fonds de cohésion vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'UE en finançant des projets liés à l'environnement et aux transports dans les États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union.

Fonds européen de développement régional (FEDER): le Fonds européen de développement régional vise à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les principaux déséquilibres régionaux. Il y parvient en apportant un soutien financier à la création d'infrastructures et grâce à des investissements porteurs en matière de création d'emplois, principalement pour les entreprises.

Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI): les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) recouvrent cinq Fonds distincts dont l'objectif est de réduire les déséquilibres régionaux sur le territoire de l'UE, et dont les cadres stratégiques sont établis pour une durée de sept ans correspondant à la période budgétaire du cadre financier pluriannuel (CFP). Les Fonds ESI sont les suivants: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Infrastructures portuaires: infrastructures résultant de travaux effectués afin de garantir un mouillage et un amarrage sécurisés des navires (par exemple des quais, des digues ou des brise-lames), de rendre possible le passage des navires entre des plans d'eau de différents niveaux (écluses) ou de mettre en place des installations destinées à la construction et à la réparation des navires (par exemple des cales sèches).

Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE): depuis 2014, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) fournit un soutien financier à trois secteurs: énergie, transports et technologies de l'information et de la communication (TIC). Dans ces trois domaines, le MIE établit des priorités en matière d'investissements à mettre en œuvre au cours des dix prochaines années, comme les corridors dans le secteur de l'électricité ou du gaz, l'utilisation d'énergies renouvelables, les corridors de transport interconnectés et les modes de transport plus propres, les connexions à haut débit et à large bande ainsi que les réseaux numériques.

Politique de cohésion: la politique de cohésion est l'un des plus importants domaines de dépenses de l'UE. Elle a pour objectif, d'une part, de réduire les disparités de développement qui existent entre les différentes régions, par la restructuration des zones industrielles en déclin et la diversification des zones rurales et, d'autre part, de renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Elle est financée par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion (FC).

Port de transbordement: les ports de transbordement sont des ports dans lesquels des marchandises sont chargées sur un autre navire ou, parfois, sur un autre moyen de transport en vue de leur transfert vers une destination finale.

Ports d'accès: les ports d'accès sont des ports qui répondent aux besoins économiques et industriels de leur zone d'influence (arrière-pays). Les ports mixtes servent à la fois au trafic d'accès vers l'arrière-pays et au trafic de transbordement.

Ports du réseau central (ou ports centraux): les ports du réseau central sont les ports maritimes de l'UE qui sont considérés comme présentant un intérêt stratégique. La Commission a établi, en 2013, une liste de 104 ports centraux. Les États membres sont tenus de veiller à ce qu'une connexion appropriée entre ces ports et les réseaux ferroviaires, routiers et de navigation intérieure soit en place pour 2030.

Programme opérationnel (PO): un programme opérationnel (PO) établit les priorités et les objectifs spécifiques d'un État membre, ainsi que les modalités d'utilisation des fonds (cofinancement public et privé par l'UE et l'État membre) pour financer les projets au cours d'une période déterminée (en général sept ans). Ces projets doivent contribuer à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs définis dans l'axe prioritaire du PO. Les PO peuvent recevoir des financements du FEDER, du FC et/ou du FSE. Ils sont élaborés par les États membres concernés et doivent être approuvés par la Commission préalablement à tout paiement sur le budget de l'UE. Pendant la période couverte, ils ne peuvent être modifiés que par accord entre les deux parties.

Réseaux transeuropéens de transport (RTE-T): les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) sont un ensemble planifié de réseaux de transport routier, ferroviaire, aérien et navigable en Europe. Les réseaux transeuropéens de transport s'inscrivent dans un système plus vaste de réseaux transeuropéens (RTE) comprenant un réseau de télécommunications (eRTE) et une proposition de réseau de l'énergie (RTE-E). Le développement des infrastructures au sein du RTE-T est étroitement lié à la mise en œuvre et à l'élargissement de la politique des transports de l'UE.

Superstructures portuaires: immobilisations corporelles (par exemple des hangars, des entrepôts ou des immeubles de bureaux) faisant partie des infrastructures portuaires, ainsi que des équipements fixes et mobiles (par exemple les grues) utilisés dans les zones portuaires.

Unité «équivalent vingt pieds» (EVP): unité de mesure servant à indiquer la capacité de charge d'un porte-conteneur ou celle d'un terminal à conteneurs. Elle correspond au volume d'un conteneur intermodal de 20 pieds de long pouvant être transféré entre différents modes de transports, comme les navires, les trains et les camions.

I Les ports maritimes revêtent une très grande importance économique dans l'Union européenne (UE). Il y a plus de 1 200 ports maritimes commerciaux, répartis dans 23 des 28 États membres de l'UE. Ils représentent des nœuds essentiels du réseau commercial mondial, puisqu'ils traitent environ trois quarts des échanges de marchandises avec des pays tiers et plus d'un tiers du transport de fret intracommunautaire. Selon les estimations, le secteur européen des transports maritimes a contribué à hauteur de 1 % environ au PIB de l'UE en 2013, et a favorisé l'emploi de quelque 2,2 millions de personnes.

II Les investissements dans les infrastructures portuaires sont éligibles à un cofinancement de l'UE au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion (FC), en gestion partagée, mais également à celui des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) et à celui du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), qui relèvent de la gestion directe de la Commission européenne. Globalement, entre 2000 et 2013, des fonds à hauteur de quelque 6,8 milliards d'euros provenant du budget de l'UE ont été investis dans les ports. La Banque européenne d'investissement (BEI) a financé des investissements portuaires sous forme de prêts à hauteur de 10,1 milliards d'euros environ, venus s'ajouter au financement provenant du budget de l'UE.

III Nous avons évalué les stratégies de la Commission et des États membres relatives au transport maritime de marchandises dans l'UE, ainsi que la rentabilité des investissements financés par l'UE dans les ports. À cette occasion, nous avons examiné 37 nouveaux projets et cinq projets faisant l'objet d'une réévaluation. Globalement, l'audit nous a permis de constater ce qui suit:

- les stratégies de développement portuaire à long terme mises en place par les États membres et la Commission n'offraient pas une base solide et cohérente pour planifier les capacités requises dans les ports de l'UE et pour déterminer le montant des fonds publics nationaux et de l'UE nécessaires aux infrastructures portuaires;
- le financement d'infrastructures et de superstructures portuaires similaires dans des ports voisins s'est traduit par des investissements inefficaces et précaires: d'après les 30 projets qui, sur les 37 examinés, étaient déjà achevés entre 2000 et 2013, un euro sur trois (correspondant à 194 millions d'euros pour 12 projets) a été dépensé de manière inefficace jusqu'à présent. La moitié environ de cette somme (97 millions d'euros de fonds de l'UE pour neuf projets) a été investie dans des infrastructures qui n'ont pas été utilisées ou ont été fortement sous-exploitées pendant plus de trois ans à compter de la fin des travaux. Cette situation met en évidence des insuffisances dans l'évaluation des besoins ex ante et montre que le risque de gaspillage des montants investis est élevé;
- cette observation s'applique également aux cinq ports, déjà examinés en 2010, qui ont fait l'objet d'une réévaluation. Cette réévaluation a montré que, globalement, la rentabilité était faible: l'utilisation des capacités financées par l'UE dans ces ports était toujours inadéquate après une période de fonctionnement de près de dix ans. Les zones portuaires de quatre ports étaient toujours très peu utilisées, voire vides. Il a été estimé que dans l'ensemble, 292 millions d'euros d'investissements ont été dépensés de manière inefficace;
- les dépassements de coûts et les retards sont eux aussi représentatifs de l'inefficience des investissements examinés dans les infrastructures portuaires. Globalement, les projets examinés financés par l'UE présentaient des dépassements de coûts de 139 millions d'euros. En outre, sur les 30 projets achevés, 19 accusaient des retards excédant, pour 12 d'entre eux, 20 % de la durée prévue. Les retards représentaient jusqu'à 136 % de la durée initialement prévue. Sur les sept projets (l'équivalent de 524 millions d'euros financés par l'UE) qui n'étaient pas encore achevés au moment de l'audit, six enregistraient également des retards;

- pour que les investissements portuaires initiaux puissent fonctionner correctement, des financements publics supplémentaires seront nécessaires afin de pallier l'absence ou l'inadéquation d'un grand nombre de connexions, routières ou ferroviaires, avec l'arrière-pays;
- la coordination interne au sein de la Commission ainsi que la procédure instaurée entre la BEI et la Commission pour évaluer les propositions de prêts de la BEI destinés aux infrastructures portuaires n'ont pas fonctionné correctement, car la BEI ne communique pas toutes les informations pertinentes à la Commission. De plus, pour certaines propositions de prêts, des problèmes graves ont été mis en évidence en interne au sein de la Commission, mais cette dernière ne les a pas communiqués à la BEI sous la forme d'un avis négatif;
- la Commission n'a pas pris les mesures nécessaires en matière d'aides d'État et de procédures douanières pour permettre aux ports de se livrer concurrence à armes égales. Elle aurait dû assurer un contrôle des aides d'État plus proactif et plus efficace, en s'assurant a posteriori que les conditions auxquelles certaines décisions antérieures avaient été arrêtées (dans le cas des concessions, par exemple) n'avaient pas été modifiées ou en refusant son soutien à des superstructures destinées à des utilisateurs particuliers.

Par exemple, des projets comprenant des superstructures utilisées par des opérateurs privés avaient été cofinancés à hauteur d'environ 92,5 millions d'euros sur le budget de l'UE.

IV

Dans notre rapport, nous recommandons:

- de mettre en place un suivi de la capacité des ports centraux en tenant compte des plans des États membres pour la mise en œuvre de leurs stratégies à long terme;
- de revoir le nombre actuel de 104 «ports centraux», nécessaires pour maintenir un niveau approprié d'accessibilité sur tout le territoire de l'UE;
- d'établir un plan de développement portuaire à l'échelle de l'UE pour les ports centraux, les voies maritimes et les canaux;
- de collaborer avec les États membres afin de réduire la charge administrative et les retards dans la sélection et la mise en œuvre des projets, en promouvant le principe d'un «guichet unique national» pour la délivrance ou le refus de tous les permis et autorisations relatifs aux investissements dans des infrastructures portuaires. Par ailleurs, un principe d'«accord tacite» (de deux ans, par exemple) devrait être appliqué dans les meilleurs délais;
- d'appliquer strictement le règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds ESI et le règlement établissant le MIE en ce qui concerne les corrections financières dues à des investissements peu efficaces pour la période 2014-2020;
- d'envisager la possibilité d'exclure le transbordement et l'entreposage des conteneurs (par exemple la construction de quais, de bassins et de capacités de stockage) du financement de l'UE en faveur des infrastructures portuaires pour la période 2014-2020. De plus, les superstructures qui ne relèvent pas du domaine public devraient être exclues du financement de l'UE, celles-ci étant à considérer comme un environnement commercial;
- d'accorder la priorité du cofinancement de l'UE provenant du MIE et des Fonds ESI aux ports centraux afin d'améliorer leurs connexions avec l'arrière-pays;

- de financer les infrastructures portuaires autres que les connexions avec l'arrière-pays uniquement à la condition qu'un besoin ait été clairement établi, dans les cas où la valeur ajoutée de l'UE est démontrée et la composante de l'investissement privé suffisamment importante par rapport à l'enveloppe totale de l'investissement;
- de veiller à ce que la Commission et la BEI s'échangent toutes les informations nécessaires sur les propositions de prêts de cette dernière pour faciliter la réalisation d'évaluations solides;
- de clarifier et de mettre en œuvre de façon cohérente, en interne, la procédure visant à déterminer si des remarques critiques doivent entraîner un avis négatif concernant une proposition de prêt de la BEI;
- d'établir des orientations sur les aides d'État en faveur des ports maritimes;
- d'assurer un traitement cohérent des superstructures portuaires destinées à des utilisateurs particuliers;
- d'augmenter le nombre de contrôles documentaires relatifs aux aides d'État en faveur des ports et de renforcer le suivi des précédentes décisions en matière d'aides d'État afin de garantir que les conditions de départ restent inchangées;
- que les États membres notifient systématiquement à la Commission toutes les aides financières publiques en faveur des ports, conformément aux règles de l'UE relatives aux aides d'État;
- de demander aux États membres de fournir périodiquement des informations spécifiques sur le type et le nombre des procédures douanières propres aux différents ports centraux pour permettre d'apprécier si les ports bénéficient d'un traitement égal;
- d'améliorer la position concurrentielle du transport maritime par rapport aux autres modes de transport en simplifiant davantage les formalités relatives au transport maritime et aux douanes, en particulier en instaurant un «guichet unique» à l'échelle de l'UE.

Principales caractéristiques des services portuaires en Europe

Plus de 1 200 ports maritimes commerciaux dans l'Union européenne

01

Les ports revêtent une très grande importance économique dans l'Union européenne (UE). Il y a plus de 1 200 ports maritimes commerciaux, répartis dans 23 des 28 États membres de l'UE. Ils représentent des nœuds essentiels du réseau commercial mondial: ils traitent environ trois quarts des échanges de marchandises avec des pays tiers et plus d'un tiers du transport de fret intracommunautaire. Le vrac liquide représentait 37 % de la totalité des marchandises transitant par les ports maritimes de l'UE, suivi par le vrac solide (23 %) et les conteneurs (21 %). De plus, quelque 400 millions de passagers fréquentent ces ports chaque année ¹.

02

Selon les estimations, le secteur européen des transports maritimes a contribué, en 2013, à hauteur de 147 milliards d'euros (soit 1 % environ) au PIB de l'UE ² et a favorisé l'emploi de 2,2 millions de personnes, dont 1,5 million étaient directement employées par des ports de l'UE ³. Les ports jouent également un rôle important lorsqu'il s'agit de relier les îles et les régions périphériques au continent.

03

Le secteur portuaire est très hétérogène, avec des différences significatives au niveau de la taille, du type et de l'organisation des ports, ainsi que des modalités de connexion avec leur arrière-pays. L'efficacité et la productivité varient sensiblement d'un port à l'autre dans l'UE et ces différences se sont accrues ces dernières années ⁴. Quelque 96 % de la totalité des marchandises et 93 % de l'ensemble des passagers transitant par les ports de l'UE le font par les 329 ports maritimes considérés comme essentiels au fonctionnement du marché intérieur dans les orientations de l'UE relatives au réseau transeuropéen de transport (RTE-T) ⁵.

04

Mais même entre ces ports essentiels, les différences sont considérables: en 2012, les trois premiers ports de l'UE (Rotterdam, Hambourg et Anvers) ont à eux seuls accueilli environ un cinquième des mouvements de marchandises, en partie du fait de leur proximité avec les grands marchés de production et de consommation de l'Europe du nord-ouest. En revanche, l'activité combinée des neuf plus grands ports de Méditerranée situés dans des États membres de l'UE représentait moins de 15 % du total des mouvements de marchandises ⁶.

- 1 Statistiques d'Eurostat relatives au transport et au commerce maritimes.
- 2 Oxford Economics, *The economic value of the EU shipping industry – update: a report for the European Community Ship Owners' Association (ECSA)* (Valeur économique du secteur des transports maritimes dans l'UE – actualisation: un rapport destiné à l'Association des armateurs de la Communauté européenne), février 2015.
- 3 Commission européenne: «Ports maritimes européens à l'horizon 2030: les défis à venir», Mémo/13/448 du 23.5.2013.
- 4 Document SWD(2013) 181 final du 23 mai 2013: analyse d'impact accompagnant le document intitulé «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports».
- 5 Règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1).
- 6 Service de recherche du Parlement européen (EPRS): *Briefing (législation européenne en cours) – La libéralisation des services portuaires européens*, 7.12.2015, p. 3.

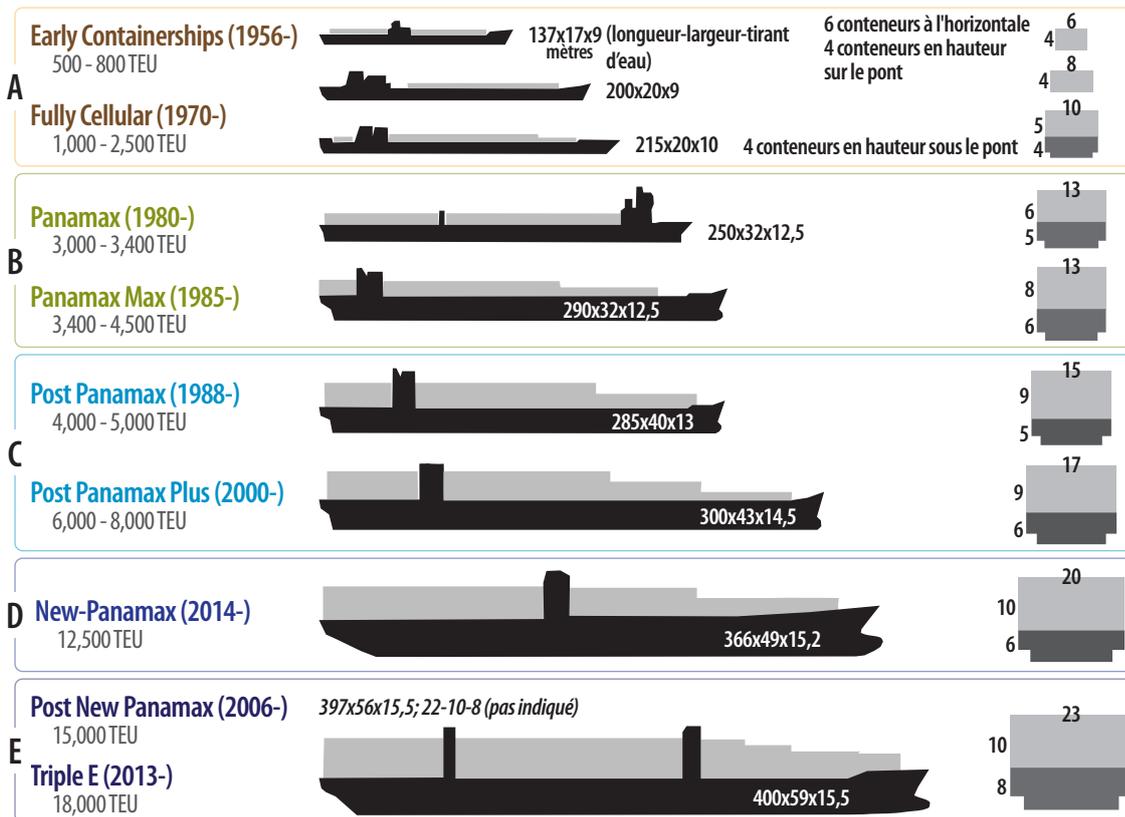
Augmentation de la taille des navires

05

Les acteurs mondiaux se sont efforcés de faire diminuer les coûts, de renforcer l'efficacité opérationnelle et de réduire l'empreinte écologique du transport maritime, ce qui s'est traduit par une augmentation continue de la taille des bateaux dans tous les segments du marché (navires-citernes ou porte-conteneurs, par exemple) (voir *illustration 1*).

Illustration 1

Évolution de la taille des navires: l'exemple des porte-conteneurs



Source: © 1998-2015, Dr Jean-Paul Rodrigue, département de géographie et d'études mondiales, Hofstra University.

06

Pour donner une idée de la taille gigantesque de ces navires: un porte-conteneurs de la classe «Triple-E» mesure 400 mètres de long (l'équivalent de deux terrains de football, de deux patinoires de hockey sur glace et de deux terrains de basket-ball combinés) pour une capacité de 18 000 EVP (portée récemment à 22 000 EVP). Si une telle cargaison devait être transportée par camions, ceux-ci formeraient un «mur» qui occuperait toute une voie d'autoroute, d'Amsterdam à Paris (voir *illustration 2*).

Illustration 2

Exemple de chargement d'un navire «Triple-E»



Source: Cour des comptes européenne.

Introduction

07

L'utilisation de navires de plus grande taille fait baisser les coûts du transport maritime. Il se produit un effet de cascade: les bateaux devenus superflus en raison des nouveaux navires, de taille gigantesque, sont déployés sur d'autres voies commerciales où ils remplacent d'autres bateaux qui à leur tour en remplacent d'autres, et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'en bout de chaîne, les plus petits bateaux soient retirés du circuit. Enfin, le déploiement de navires plus grands nécessite de nouvelles infrastructures et a également une incidence sur la concurrence que se livrent les autorités et opérateurs portuaires.

Services offerts par les opérateurs portuaires

08

Le secteur portuaire regroupe un large éventail d'industries telles que la pétrochimie, la sidérurgie, la construction automobile, l'industrie manufacturière et la distribution d'énergie.

09

Les services portuaires offrent notamment:

- une infrastructure de transport de base (par exemple les canaux d'accès maritime ou les quais) et un équipement d'infrastructure auxiliaire (par exemple drague ou brise-glace);
- des services techniques nautiques: pilotage, remorquage et amarrage (généralement des services commerciaux) ⁷;
- une infrastructure opérationnelle et des «superstructures» (par exemple des postes de mouillage et des grues), généralement fournies par les exploitants de terminaux;
- des services de gestion des passagers et des marchandises.

Principales initiatives stratégiques et législatives concernant les ports

Services portuaires et investissements dans les infrastructures

10

En 2013, la Commission a publié une communication comprenant un plan d'action ⁸, dans laquelle elle relève, en matière de transport maritime, un certain nombre de tendances récentes qui nécessitent souvent une modernisation importante des infrastructures portuaires existantes. Ces évolutions concernent:

- la taille et la complexité accrues des navires de mer, qui requièrent des capacités de pointe plus importantes lors du déchargement des marchandises ou lors de l'embarquement d'un nombre plus élevé de passagers;

7 Le «pilotage» consiste à assister un navire pour l'aider à entrer dans le port et à en sortir (obligatoire selon les normes internationales en matière de sécurité); le «remorquage» consiste à remorquer un navire pour lui permettre d'entrer dans un port ou d'en sortir, tandis que l'«amarrage» est l'ensemble des opérations nécessaires pour relier le navire au quai.

8 Document COM(2013) 295 final du 23 mai 2013 – «Les ports: un moteur pour la croissance».

Introduction

- le remplacement du pétrole et des produits raffinés par le gaz et les combustibles de substitution, tels que le gaz naturel liquéfié (GNL), qui nécessitent de disposer d'importantes installations de gazéification et d'une alimentation électrique à quai⁹;
- les aspects relatifs à la sûreté portuaire, étant donné que les ports peuvent aussi servir de porte d'entrée pour les stupéfiants, les armes et les produits de contrefaçon, ainsi que pour les matières chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires¹⁰.

11

La Commission a, par ailleurs, présenté une initiative législative¹¹ visant à faciliter l'accès au marché des services portuaires et à établir des règles communes sur la transparence financière et les redevances à appliquer par les gestionnaires ou les prestataires de services portuaires.

12

Alors que deux propositions présentées en 2004 et 2006 afin de réglementer ces questions avaient été, soit rejetées par le Parlement européen, soit profondément modifiées puis retirées par la Commission, le Conseil a adopté, en octobre 2015, une position provisoire à l'égard de cette proposition de règlement de 2013 et le Parlement en a lui aussi adopté une en mars 2016, ouvrant ainsi la voie à un accord dans les débats entre les organes législatifs.

Initiative «ceinture bleue» et procédures douanières

13

Par rapport à d'autres modes de transport, le transport maritime est désavantagé par le fait que les bateaux sortant des eaux territoriales d'un État membre (jusqu'à 12 milles marins de la côte) sont considérés comme quittant le territoire douanier de l'UE et que, par conséquent, les marchandises doivent être soumises à des formalités douanières tant à la sortie qu'à l'entrée des ports des États membres, ce qui occasionne des retards et une augmentation des coûts. Cette distorsion entre les modes de transport perdure depuis 1992 et la Commission a publié, en 2013, une communication sur les mesures à prendre pour simplifier les formalités administratives et douanières (l'initiative «ceinture bleue»)¹², laquelle a donné lieu à des modifications de la législation douanière. Les travaux de mise en place de points centralisés nationaux pour la déclaration des informations («guichets uniques nationaux») sont en cours pour ce qui est des formalités déclaratives relatives au transport (conformément à la directive sur les formalités déclaratives)¹³, le but étant de simplifier et d'harmoniser les procédures administratives appliquées au transport maritime par la généralisation de la transmission électronique des renseignements et la rationalisation des formalités déclaratives. Des systèmes douaniers électroniques sont développés en parallèle. Ils bénéficient d'une période de transition allant jusqu'en 2020 pour s'adapter progressivement aux nouvelles exigences du code des douanes de l'Union modernisé.

9 La directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs (JO L 307 du 28.10.2014, p. 1) exige que, fin 2025, tous les ports maritimes du réseau central du RTE-T soient équipés de points de ravitaillement en GNL et d'une alimentation électrique à quai.

10 La directive 2005/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports (JO L 310 du 25.11.2005, p. 28) et le règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (JO L 129 du 29.4.2004, p. 6) font obligation à la Commission de procéder, avec les autorités nationales compétentes, à des inspections en vue de garantir l'application des mesures de sécurité pertinentes dans les ports de l'UE.

11 Document COM(2013) 296 final du 23 mai 2013 intitulé «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports».

12 Document COM(2013) 510 final du 8 juillet 2013 – «La «ceinture bleue», un espace unique pour le transport maritime».

13 Directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE (JO L 283 du 29.10.2010, p. 1).

14

En ce qui concerne les contrôles douaniers, un nouveau code des douanes modernisé a été adopté ¹⁴ et se substitue à celui de 1992 ¹⁵. Il définit le cadre global régissant les travaux des autorités douanières des États membres.

Aides d'État

15

Le financement d'infrastructures qui ne sont pas destinées à une exploitation commerciale ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Un tel financement ne peut donc pas être contrôlé par la Commission. Ne relève pas des aides d'État, par exemple, le financement d'infrastructures utilisées pour des activités que l'État réalise généralement dans l'exercice de sa puissance publique (les phares et autres installations nécessaires à la navigation générale, y compris les voies de navigation intérieure, la protection contre les inondations et la gestion des étiages dans l'intérêt public, les services de police et des douanes, etc.). Financer des infrastructures qui ne sont pas destinées à offrir des biens ou des services sur un marché (par exemple des routes mises gratuitement à la disposition du public) ne constitue pas non plus une aide d'État. Par contre, le financement d'infrastructures qui, comme les infrastructures portuaires, sont destinées à une exploitation commerciale, est régi par les règles relatives aux aides d'État. Le financement public des infrastructures portuaires et/ou le soutien financier accordé à des autorités portuaires peuvent fausser la concurrence entre les ports, car ils permettent à ces derniers d'attirer du trafic en proposant des prix plus bas aux compagnies maritimes. Il peut en aller de même pour l'aide indirecte dont bénéficient les opérateurs économiques (c'est-à-dire les opérateurs de terminaux) et les utilisateurs s'ils ne paient pas le prix du marché pour des infrastructures portuaires. Toute aide d'État doit être communiquée à la Commission afin que sa compatibilité avec le marché intérieur puisse être évaluée.

16

Le nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ¹⁶, entré en vigueur en juillet 2014, définit les cas dans lesquels des aides d'État peuvent être accordées à des entreprises sans notification préalable à la Commission. La Commission envisage actuellement de définir dans le RGEC les investissements non problématiques réalisés dans les ports (c'est-à-dire les catégories d'investissements portuaires qui ne doivent pas nécessairement être notifiés).

- 14 Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1). Les principales dispositions prendront effet au 1^{er} mai 2016.
- 15 Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire (JO L 302 du 19.10.1992, p. 1).
- 16 Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).

Financement des infrastructures portuaires

Principales tendances actuelles du transport maritime

17

En Europe, la grande majorité des autorités portuaires appartiennent au secteur public. L'autorité portuaire possède l'infrastructure de base et la donne à bail à des opérateurs portuaires, généralement par voie de concession, en conservant toutes les fonctions de réglementation (modèle de port propriétaire, ou *landlord*). Les opérations portuaires sont gérées par des sociétés privées, qui fournissent et entretiennent leur propre superstructure, y compris les bâtiments et le matériel de manutention de la cargaison dans les terminaux. Au Royaume-Uni, certains des ports les plus importants (comme Felixstowe, Manchester, Liverpool, Immingham et Southampton) sont entièrement privatisés.

18

Les autorités portuaires disposent généralement d'une autonomie limitée lorsqu'il s'agit de fixer les redevances (généralement déterminées par les gouvernements), mais assument néanmoins une part non négligeable des responsabilités liées aux investissements ¹⁷.

19

L'accroissement de la taille des navires est, du moins dans les grands ports européens, l'une des principales raisons pour lesquelles il est nécessaire de disposer de capacités supplémentaires ainsi que de nouvelles infrastructures et superstructures portuaires. Outre le fait d'obliger les ports à réaliser des investissements spécifiques pour s'adapter, les navires géants leur créent d'autres difficultés: leur volume de chargement bien plus élevé génère des pointes dans l'activité portuaire et entraîne un risque de congestion au niveau de la zone portuaire et des liaisons avec l'arrière-pays économique. Les mesures prises pour atténuer ces effets pourraient s'avérer onéreuses. De plus, en raison des charges de pointe, les ports nécessiteront davantage de terrain. Comme les navires géants ne peuvent être rentables que s'ils bénéficient d'un traitement très rapide dans les ports, la tendance à l'automatisation s'accroîtra également. Enfin, ces navires géants font augmenter le risque que les investissements dans les infrastructures portuaires ne soient pas durables, puisque de grandes quantités de conteneurs et d'importants volumes de marchandises peuvent être déplacés d'un port à un autre, exerçant ainsi une pression accrue sur les ports, qui s'efforcent de proposer des taxes de débarquement attrayantes.

17 Source: ESPO, *European Port Governance, Report of an enquiry into the current governance of European seaports* (Gouvernance des ports européens – Rapport d'enquête sur la gouvernance actuelle des ports maritimes européens), 2010, p. 7 à 11.

Financement de l'UE au titre du FEDER/FC, du RTE-T et du MIE

20

Les investissements dans les infrastructures portuaires ont été cofinancés par le budget de l'UE au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion (FC), en gestion partagée, mais également à celui du programme du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et à celui du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), en gestion directe.

21

Globalement, entre 2000 et 2013, quelque 6,8 milliards d'euros de fonds provenant du budget de l'UE ont été investis dans les ports maritimes: 3 milliards d'euros pendant la période de programmation 2000-2006 et 3,8 milliards d'euros pendant la période 2007-2013. Au cours de ces deux périodes, la majeure partie des fonds de l'UE (91 % environ) a été allouée dans le cadre de programmes opérationnels relevant du FEDER/FC (voir une vue d'ensemble par État membre à l'**annexe I**).

22

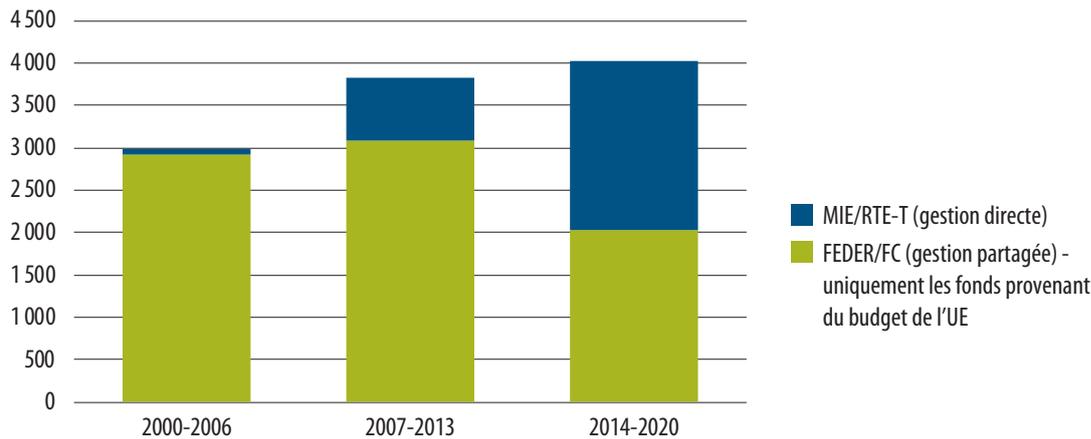
Il n'existe cependant pas d'informations exhaustives disponibles sur le montant total des investissements publics et privés réalisés dans les ports des États membres en l'absence d'un cofinancement de l'UE.

23

Pour la période de programmation 2014-2020, le financement de l'UE demeurera important: le MIE dispose d'un montant indicatif de 24 milliards d'euros pour cofinancer des investissements dans les transports (tous modes confondus), en gestion directe ou par l'intermédiaire d'instruments financiers (dont la gestion est déléguée à la BEI). Les projets relevant du transport maritime, y compris les investissements dans les infrastructures portuaires et les autoroutes de la mer, sont éligibles à ce financement. Un montant maximal de 900 millions d'euros a été affecté aux projets relevant des autoroutes de la mer, tandis que les projets concernant le réseau global et ceux relatifs aux services de transport de marchandises disposeront de budgets atteignant respectivement 1 milliard et 200 millions d'euros. Dans le cadre du premier appel à propositions du MIE (2014), les demandes de cofinancement présentées pour des installations portuaires atteignaient 7,1 milliards d'euros, et les subventions approuvées s'élevaient à un total de 907 millions d'euros, principalement destinées aux 104 ports du réseau central (voir point 41) et à des projets liés aux autoroutes de la mer. En outre, quelque 2 milliards d'euros de fonds de l'UE relevant du FEDER/FC ont été affectés aux ports maritimes: 1,5 milliard d'euros aux grands ports maritimes (RTE-T) et 0,5 milliard d'euros à des ports maritimes plus petits (voir **figure 1**).

Figure 1

Financement de l'UE alloué aux infrastructures portuaires pendant les périodes 2000-2006, 2007-2013 et 2014-2020 (en millions d'euros)



Note: le montant indiqué au titre de la gestion directe pour la période 2014-2020 est une estimation fondée sur les données recueillies lors du premier appel à propositions concernant le financement du MIE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par la direction générale de la politique régionale et urbaine et l'INEA.

Soutien financier de la BEI

24

Selon le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Banque européenne d'investissement (BEI) «a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché intérieur dans l'intérêt de l'Union»¹⁸. Dans l'accomplissement de sa mission, «la Banque facilite le financement de programmes d'investissement en liaison avec les interventions des Fonds structurels et des autres instruments financiers de l'Union». Par ailleurs, conformément à ses statuts, «elle veille à ce que ses fonds soient utilisés de la façon la plus rationnelle dans l'intérêt de l'Union». «Elle ne peut accorder des prêts ou garantir des emprunts que [...] lorsque l'exécution de l'investissement contribue à l'accroissement de la productivité économique en général et favorise la réalisation du marché intérieur.»¹⁹ La BEI a financé, sous la forme de prêts représentant environ 10,1 milliards d'euros entre 2000 et 2013, des investissements dans des infrastructures et superstructures portuaires, au sein de l'UE et dans des pays méditerranéens voisins (Maroc et Égypte), ce qui vient s'ajouter au financement provenant du budget de l'UE.

18 Article 309 du TFUE.

19 Article 18 des statuts de la BEI.

Précédent rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur les ports

25

Dans un précédent rapport spécial publié en 2012, la Cour des comptes européenne a mis au jour des problèmes dans la planification et l'affectation, par l'UE et les États membres, de fonds relevant du FEDER/FC destinés à des infrastructures portuaires, et ce sur la base d'un examen de 27 projets sélectionnés de manière aléatoire, effectué en 2010. Nous avons notamment observé, dans ce précédent rapport, que de nombreuses installations étaient inachevées, que certaines étaient inutilisées et que d'autres nécessitaient des investissements supplémentaires considérables avant de pouvoir être utilisées de manière efficace²⁰.

20 Rapport spécial n° 4/2012 «Le recours aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes: un investissement efficace?» (<http://eca.europa.eu>).

Étendue et approche de l'audit

26

Dans le cadre de cet audit, la Cour a examiné la stratégie de la Commission et des États membres relative au transport maritime de marchandises dans l'UE, ainsi que la rentabilité des investissements financés par l'UE dans les services portuaires. Nous avons examiné en particulier:

- si les États membres et la Commission avaient mis en place des stratégies cohérentes en vue de développer les services portuaires destinés au transport maritime de marchandises, s'ils avaient assuré une solide planification des capacités et s'ils avaient déterminé le montant des fonds publics nationaux et de l'UE nécessaires aux infrastructures portuaires;
- si les projets d'infrastructures portuaires financés par l'UE (sélectionnés entre 2000 et 2013) avaient été achevés dans les délais et sans dépassement budgétaire, et s'ils avaient été mis en œuvre de manière efficace afin d'améliorer les services portuaires destinés au fret maritime et le transport de marchandises vers l'arrière-pays;
- si la Commission avait pris les mesures nécessaires en matière d'aides d'État et de procédures douanières pour permettre aux ports maritimes de se livrer concurrence à armes égales.

27

L'audit a consisté en un examen de certains documents (dont les stratégies de l'UE et des États membres relatives au transport maritime, les plans de développement portuaire et les plans directeurs des ports), en des entretiens dans les locaux de la Commission et avec des représentants des autorités régionales et portuaires des États membres, ainsi qu'en des contrôles sur place des ports et des projets portuaires. Nous avons également procédé à des entretiens et à des enquêtes auxquels ont participé des représentants d'associations d'autorités portuaires, d'opérateurs portuaires, d'armateurs et d'entreprises de logistique (les principales parties prenantes)²¹. Des experts externes de l'OCDE et de l'Université libre de Bruxelles (ULB) nous ont fourni, de surcroît, une analyse des capacités portuaires et des projections des volumes de fret.

28

Les travaux d'audit ont été effectués entre février 2015 et avril 2016, dans les locaux de la Commission [les directions générales (DG) concernées étant la DG Mobilité et transports, la DG Politique régionale et urbaine, la DG Concurrence, la DG Affaires économiques et financières, la DG Fiscalité et union douanière et la DG Budget] et dans cinq États membres: l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, la Pologne et la Suède. Ces pays représentent 60 % de l'ensemble des fonds de l'UE alloués aux investissements dans les infrastructures portuaires entre 2000 et 2013 et, selon Eurostat, 40 % environ (en valeur) des marchandises expédiées qui ont transité par l'ensemble des ports de l'UE en 2013.

21 Les associations consultées étaient l'Organisation des ports maritimes européens (ESPO), l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA), la Fédération des opérateurs de ports privés en Europe (FEPORT) et l'Organisation européenne des activités d'expédition, de transport, de logistique et de douane (Clecat).

Étendue et approche de l'audit

29

Pour les cinq États membres couverts par le présent rapport, notre audit a comporté:

- des visites d'audit dans 19 ports maritimes afin d'examiner les résultats des investissements financés par l'UE dans des infrastructures portuaires²². Ces ports ont été sélectionnés sur la base de leur situation géographique (c'est-à-dire de leur proximité avec des ports offrant des services similaires), du montant global des fonds de l'UE qu'ils ont perçus et de la mesure dans laquelle des infrastructures y avaient été construites pour un opérateur privé bien précis. Nous avons également sélectionné des ports à propos desquels nous avons observé, dans notre précédent rapport de 2012, que leurs infrastructures étaient vides ou mal reliées à l'arrière-pays;
- des études de cas spécifiques concernant des ports voisins situés sur la côte nord-ouest de l'Italie (Gênes, La Spezia, Livourne et Savone) et sur l'Adriatique en Italie, en Slovénie et en Croatie (ports de la *North Adriatic Port Association* ou NAPA: Venise, Trieste, Koper et Rijeka) afin d'apprécier le potentiel et les avantages d'une collaboration entre les ports, ainsi qu'une étude de cas sur le *Nord-Ostsee-Kanal* (ou canal de Kiel), en Allemagne.

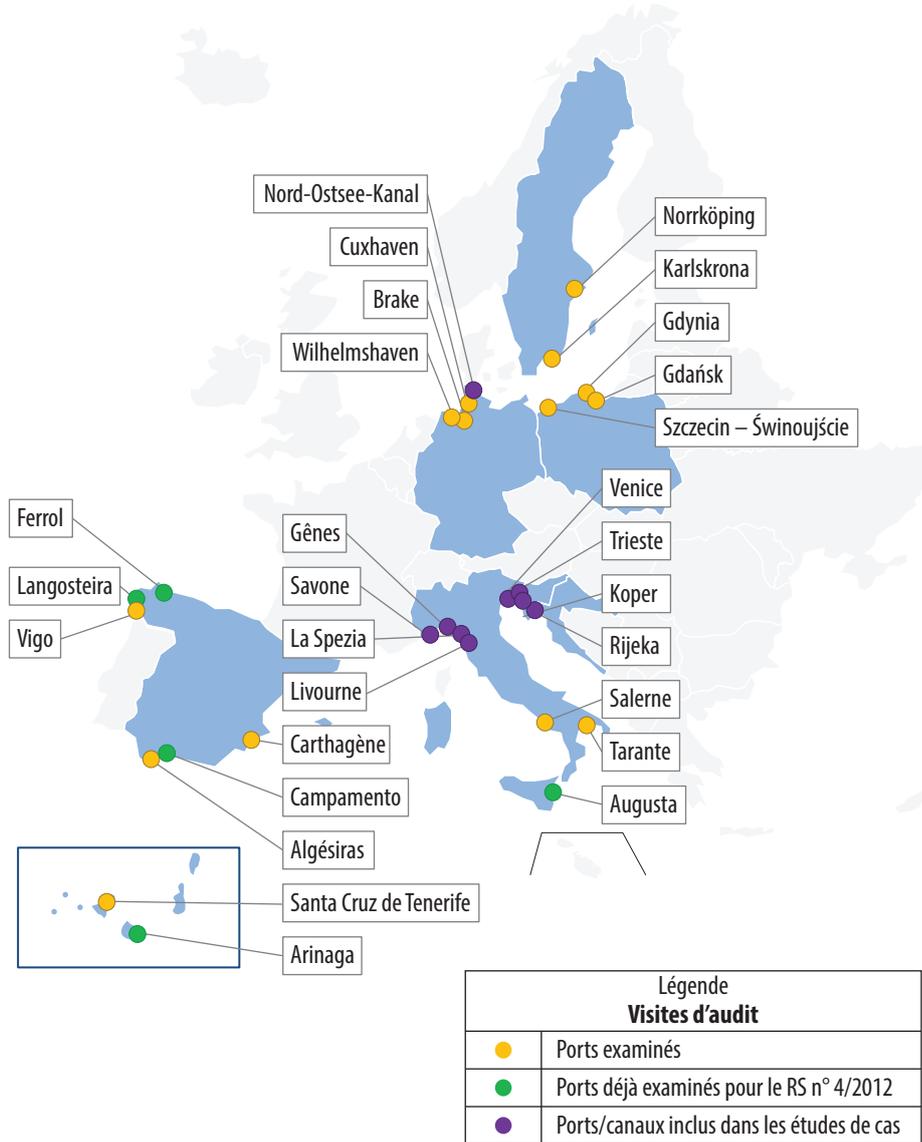
30

Notre examen a porté sur des investissements dans des infrastructures portuaires qui ont bénéficié, entre 2000 et 2013, d'un financement de l'UE de 1,4 milliard d'euros (20 % environ du cofinancement total de l'UE), répartis en 1,076 milliard d'euros (correspondant aux 37 projets examinés pour la première fois) et 329 millions d'euros (correspondant aux cinq projets déjà examinés en 2010 dont les résultats ont fait l'objet d'une réévaluation). La plupart des projets examinés visaient l'augmentation des capacités: 24 des 42 projets examinés, représentant 55 % du financement de l'UE (774 millions d'euros) pour notre échantillon, comportaient la construction ou l'extension de quais et de brise-lames. Une deuxième catégorie de projets visait l'amélioration des connexions portuaires (liaisons routières et ferroviaires: 17 projets pour un financement de l'UE de quelque 600 millions d'euros), tandis que le reste des dépenses examinées correspond à une acquisition de superstructures (notamment des grues). **L'illustration 3** présente une vue d'ensemble des ports visités au cours de l'audit.

22 Quatre ports en Espagne (Algésiras, Carthagène, Santa Cruz de Tenerife et Vigo), trois en Pologne (Gdańsk, Gdynia et Szczecin – Świnoujście), trois en Allemagne (Brake, Cuxhaven et Wilhelmshaven), deux en Italie (Salerne et Tarante) et deux en Suède (Karlskrona et Norrköping). Les ports d'Arinaga, de Campamento, de Ferrol et de Langosteira (Espagne) et celui d'Augusta (Italie) ont été réévalués (ils avaient déjà fait l'objet d'un audit en 2010).

Illustration 3

Ports de l'UE et États membres visités au cours de l'audit



Source: Cour des comptes européenne.

Les stratégies portuaires de l'UE et des États membres: l'absence d'une mise en œuvre coordonnée et opportune de capacités portuaires supplémentaires bien planifiées a représenté une faiblesse majeure

31

Les investissements dans les infrastructures et superstructures portuaires sont très onéreux et nécessitent une planification à long terme pour garantir leur rentabilité. En conséquence, les États membres devraient mettre en place une stratégie solide et cohérente à long terme en vue de développer leurs ports. Depuis 2013, le règlement RTE-T prévoit une planification des infrastructures à l'échelle de l'UE grâce à la mise en place d'un réseau central et global associé à des normes techniques et à des délais d'exécution. Pour que les investissements dans les ports puissent bénéficier d'un soutien des fonds de l'UE pendant la période 2014-2020, il existe même une obligation juridique de les intégrer dans un plan de développement stratégique plus vaste et plus général (le principe des «conditions ex ante»²³). Une telle stratégie devrait permettre d'améliorer l'efficacité des futurs investissements dans les infrastructures portuaires, car elle suppose de déterminer la capacité portuaire existante et les besoins en capacités supplémentaires, d'évaluer la demande actuelle du marché et la demande future plausible ainsi que d'étudier toute collaboration, synergie et spécialisation éventuelles au niveau des ports.

32

Nous avons examiné si les cinq États membres couverts par cet audit avaient mis en place une stratégie de ce type en ce qui concerne le développement portuaire et la planification des infrastructures.

Les cinq États membres visités avaient établi des stratégies nationales de développement portuaire, mais l'absence de plans de mise en œuvre sérieux et le manque de coordination posaient problème

33

Lors de notre audit, nous avons constaté que fin 2015, les cinq États membres visités avaient mis en place une stratégie portuaire à long terme. L'Espagne avait commencé à rédiger des documents à l'appui de sa stratégie dès 1998 et 2000, et les avait complétés respectivement en 2005 et 2013. La Pologne disposait d'un plan depuis 2007, l'Allemagne depuis 2009, la Suède depuis 2010 et l'Italie depuis 2015 seulement. En Allemagne, cette stratégie avait été revue en 2016, tandis qu'en Suède, elle était mise à jour régulièrement (voir **tableau 1**).

23 Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320), annexe XI – Conditions ex ante 7.1 et 7.3.

Tableau 1

Stratégies portuaires adoptées par les États membres visités au cours de l’audit

État membre	Nom de la stratégie portuaire	Année d’adoption
Allemagne	Gemeinsame Plattform des Bundes und der Küstenländer zur Deutschen Seehafenpolitik	1999
	Nationales Hafenkonzep für die See- und Binnenhäfen	2009
	Nationales Hafenkonzep für die See- und Binnenhäfen 2015	2016
Espagne	Marco Estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal (MESPTE)	1998
	Plan de Infraestructuras 2000-2007 (PIT)	2000
	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (2005-2020) (PEIT)	2005
	Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (2012-2024) (PITVI)	2013
Italie	Piano Strategico Nazionale della Portualità e della logistica	2015
Pologne	Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku	2007
Suède	Nationell plan för transportsystemet för perioden 2010–2021	2010, avec mise à jour tous les quatre ans

34

Selon ce qui ressort de notre analyse de ces stratégies nationales, la simple existence d’une stratégie n’implique pas nécessairement la mise en œuvre réussie d’investissements durables. L’encadré 1 offre des informations sur les stratégies nationales.

Les informations communiquées par les autorités portuaires sont incomplètes et pas toujours fiables

35

Pour l’échantillon de ports couverts par le présent rapport, nous avons testé la fiabilité des informations relatives à la capacité de transbordement des conteneurs (c’est-à-dire le volume de trafic de conteneurs, en EVP, qui peut être traité chaque année) telles qu’elles ont été communiquées par les autorités portuaires. Il est ressorti de notre analyse que les autorités portuaires de 7 des 16 ports, couverts dans le présent rapport, qui exerçaient des activités de transbordement de conteneurs n’avaient communiqué aucune donnée agrégée concernant les capacités ²⁴. Pour sept des neuf ports qui avaient compilé des données sur la capacité de traitement des conteneurs, la capacité réelle disponible est supérieure à celle qui avait été communiquée par les autorités portuaires ²⁵. Pour deux ports, les chiffres communiqués sont supérieurs à ceux qui résultent de nos calculs ²⁶. Cela démontre que même dans les cas où les autorités portuaires communiquent des données concernant les capacités, la validité de ces dernières reste sujette à caution. Il est dès lors légitime de s’interroger sur le fondement des décisions concernant des investissements importants dans les infrastructures portuaires.

24 Cuxhaven, Brake, Salerne, Gdańsk, Vigo, Ferrol et Karlskrona.

25 Wilhelmshaven, Tarante, Gdynia, Swinoujście – Szczecin, Carthagène, Santa Cruz de Tenerife et Norrköping.

26 Algésiras et Augusta (ce dernier étant vide).

Les stratégies à long terme des États membres: une vue d'ensemble

- L'**Allemagne** disposait d'une stratégie portuaire nationale à long terme, mais ce sont les Länder qui décidaient des principaux investissements dans les infrastructures portuaires. Il n'y avait pas de coordination efficace entre les autorités régionales et fédérales. L'État fédéral (*Bund*) n'a aucune compétence en matière de planification portuaire, celle-ci s'effectuant aux niveaux local et régional. L'intervention directe du *Bund* dans la planification portuaire au niveau local n'est ni suffisante ni suffisamment rapide. C'est pourtant lui qui est responsable des connexions avec l'arrière-pays et du dragage des canaux d'accès.
- L'**Espagne** disposait d'une stratégie globale, avec un organisme centralisateur, relié au ministère national des travaux publics et des transports, qui évaluait et contrôlait de manière continue les besoins en investissements portuaires de la totalité du pays. Bien que des faiblesses aient été décelées dans certains documents (par exemple absence d'analyse de l'arrière-pays et de recherche de synergies entre ports voisins pour des raisons de libre concurrence), le soutien technique était généralement suffisant pour permettre le lancement des projets.
- L'**Italie** avait elle aussi adopté une stratégie nationale comportant de nombreux éléments susceptibles de servir de base à des investissements portuaires judicieux. Celle-ci avait cependant été adoptée en 2015 et n'était pas encore accompagnée d'un plan de mise en œuvre. La première mesure prise pour appliquer cette stratégie a été la mise en place d'un nouveau système de gouvernance portuaire et, par suite, il a été décidé de fusionner divers ports existants, réduisant ainsi le nombre d'autorités portuaires et augmentant le potentiel de coordination et les possibilités de réaliser des économies de coûts.
- La **Pologne** avait adopté une stratégie nationale comportant de nombreux éléments susceptibles de servir de base à des investissements portuaires judicieux, mais cette stratégie n'était pas accompagnée d'un plan de mise en œuvre et n'avait pas fait non plus l'objet d'un suivi approprié. En conséquence, les projets sélectionnés n'étaient pas toujours les plus prioritaires ou n'avaient pas été suffisamment bien conçus. De plus, dans certains cas, des projets non maritimes (par exemple des routes urbaines normales ou des quais offrant des attractions touristiques) avaient été financés sur la dotation allouée au transport maritime.
- Veiller à ce que ses ports disposent d'une capacité suffisante est certes un objectif clé du gouvernement **suédois**, mais ce sont les municipalités qui décident des investissements en infrastructure pour les 52 grands ports du pays. Le gouvernement national n'est responsable que des chenaux (permettant l'accès aux ports) et des connexions terrestres avec les ports. Ce système se reflète dans la stratégie, et le ministère national ne disposait que d'informations limitées sur les investissements dans les infrastructures portuaires.

36

La situation est similaire pour les données relatives à la création d'emplois. Notre audit a montré que les autorités portuaires étaient en général dans l'impossibilité de fournir des données sur l'emploi, y compris sur les emplois créés par leurs concessionnaires et leurs prestataires de services externes. En conséquence, les informations et les données dont dispose la Commission sur la création d'emplois par les ports sont elles aussi extrêmement limitées.

Observations

37

En 2013, la Commission a lancé un projet de recherche («Portopia») qui permet de recueillir les informations relatives aux ports sur une base volontaire. Cependant, peu d'États membres et d'autorités portuaires ont fourni ce genre de données, et des différences ont été observées au niveau de la méthodologie appliquée pour analyser l'incidence en matière de création d'emplois.

La stratégie portuaire de l'UE s'est développée au fil du temps, mais des informations fiables sur la planification des capacités font toujours défaut

La Commission a adopté en 2013 sa stratégie portuaire à long terme

38

Depuis plus de deux décennies, et en particulier depuis le premier livre blanc de la Commission sur les transports, publié en 1992²⁷, l'UE dispose d'une politique visant à soutenir le développement des ports et de leurs infrastructures afin d'améliorer la mobilité. Dès lors, les investissements dans les infrastructures portuaires, les terminaux multimodaux et l'interopérabilité ont été considérés comme essentiels pour renforcer la mobilité durable en Europe.

39

En 1997, la Commission a publié un livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes²⁸. En 2007, elle a adopté une communication soulignant la nécessité d'améliorer les liaisons des principaux ports avec leur arrière-pays économique et de parvenir à une combinaison plus équilibrée des modes de transport au sein de l'UE²⁹.

40

En 2013, la Commission a publié une nouvelle communication dans laquelle elle étoffe encore sa stratégie de développement portuaire dans l'Union³⁰. Dans ce document, elle a établi un lien, pour la première fois, entre les investissements proposés en termes d'infrastructure et les fonds de l'UE disponibles au titre du MIE pendant la période de programmation 2014-2020. Cette approche représentait un progrès important par rapport à sa communication précédente de 2007.

41

Par ailleurs, la Commission a établi une liste de 329 ports essentiels de l'UE, dont 104 ont été jugés «centraux» sur la base d'une série de critères prédéfinis³¹. Elle souhaite que ces ports du réseau central soient reliés à leur arrière-pays pour 2030, tandis que pour les 225 ports restants, ceux du réseau global, le délai est fixé à 2050³². Cette classification a donné aux ports du réseau central un statut prioritaire de facto en ce qui concerne l'accès à un financement de l'UE pour ces connexions.

- 27 Document COM(92) 494 final du 2 décembre 1992 intitulé «Livre blanc – Le développement futur de la politique commune des transports – Construction d'un cadre communautaire garant d'une mobilité durable».
- 28 Document COM(97) 678 final du 10 décembre 1997 – «Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes».
- 29 Document COM(2007) 616 final du 18 octobre 2007 – «Communication sur une politique portuaire européenne».
- 30 Document COM(2013) 940 final du 7 janvier 2014 – «Construire le réseau central dans le domaine des transports: corridors de réseau central et mécanisme pour l'interconnexion en Europe».
- 31 Document SWD(2013) 542 final du 7 janvier 2014. Dans le cas d'un «port axé sur le volume», par exemple, si 1 % du volume de transport de l'UE y passe, le port est considéré comme central; si le volume de transport est de 0,1 %, le port fait partie du réseau global. D'autres critères s'appliquent pour les «ports axés sur la cohésion» (qui sont des ports traitant de faibles volumes, mais desservant un arrière-pays étendu) ou pour les ports insulaires.
- 32 Règlement (UE) n° 1315/2013.

42

Au cours de notre audit, certaines organisations de parties prenantes ont fait observer que le nombre de ports centraux définis dans la stratégie de la Commission était trop important. À l'origine, la Commission avait proposé 94 ports de réseau central, mais d'autres propositions ont été soumises lors de la procédure législative³³. Quoiqu'il en soit, même le nombre proposé initialement par la Commission était déjà bien plus élevé que celui des 50 ports centraux jugés nécessaires pour maintenir un niveau approprié d'accessibilité sur tout le territoire de l'UE³⁴.

Faiblesses dans la planification des capacités par la Commission

La Commission et l'OCDE s'attendent à une croissance du trafic portuaire

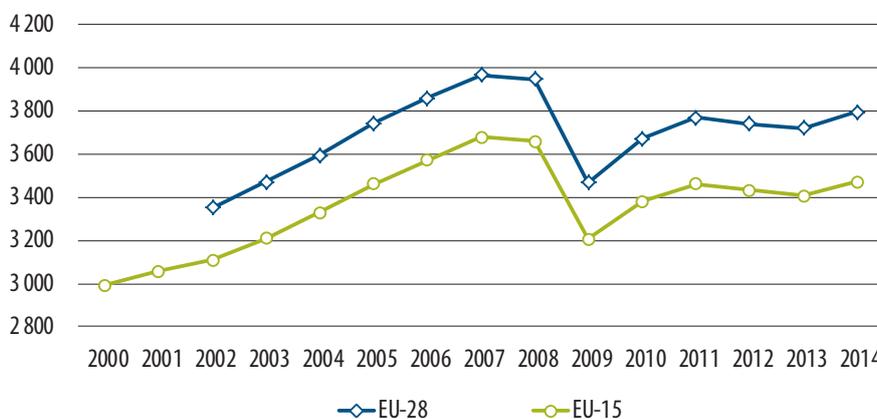
43

Bien que la crise économique mondiale ait eu, entre 2007 et 2009, une incidence négative temporaire sur l'ensemble des volumes transportés, le trafic portuaire a augmenté ces 15 dernières années (voir **figure 2**). Cette tendance devrait se poursuivre: en 2013, la Commission a prévu que le trafic dans les ports de l'UE connaîtrait une hausse de 50 % d'ici 2030. L'OCDE aussi s'attend à ce que le trafic portuaire continue de croître, mais dans une moindre mesure. Les taux de croissance projetés varient en fonction du type de cargaison et de navire. Des taux de croissance relativement plus lents sont prévus pour le secteur des conteneurs, avec une croissance attendue de 38 % d'ici à 2030 pour les ports de l'UE, alors que la croissance estimative est plus élevée dans d'autres segments de marché: 46 % pour le vrac liquide, 50 % pour le vrac sec et 58 % pour le roulage («ro-ro»). De plus, cette croissance attendue n'est pas répartie de manière égale à travers le monde: l'Asie du Sud enregistrera la croissance la plus rapide et l'Europe la plus lente³⁵.

33 Annexe II du document COM(2011) 650 final du 19 octobre 2011.
 34 Commission européenne, *Ports and their connections within the TEN-T* (Les ports et leurs connexions au sein du réseau RTE-T), 29.6.2010. Étude réalisée par NEA, TNO et l'université de Leeds.
 35 OCDE et FIT, «Perspectives des transports FIT 2015», OCDE, 2015, Paris (http://www.oecd-ilibrary.org/fr/transport/perspectives-des-transports-fit-2015_9789282107805-fr).

Figure 2

Aperçu des volumes (poids brut en millions de tonnes) transportés par voie maritime (2000-2014)



Source: Eurostat, *Maritime ports freight and passenger statistics* (Statistiques des ports maritimes en matière de fret et de passagers), janvier 2016.

La Commission n'assure pas le suivi de la capacité des ports centraux

44

Notre audit a montré que la Commission n'obtenait pas de données détaillées et actualisées de la part des États membres sur leur capacité disponible, la capacité qu'ils utilisaient réellement ou leurs besoins futurs en la matière. En conséquence, il n'y avait pas de suivi, à l'échelle de l'UE, de la capacité de ses 104 ports centraux ou de celle de l'ensemble de ses 329 ports essentiels. En l'absence de telles informations, la Commission n'a pas été en mesure, à ce jour, de présenter un plan de développement couvrant le territoire de l'UE. Étant donné que personne (que ce soit au niveau de l'Union ou à celui des États membres) n'avait de vue d'ensemble stratégique des ports en manque de financement ou des besoins que ces fonds devaient combler, de nombreux ports voisins ont investi simultanément dans des infrastructures et des superstructures similaires destinées au transbordement de conteneurs.

Risque de surestimation dans la projection, par la Commission, de la capacité portuaire nécessaire

45

En s'appuyant sur les projections de trafic actualisées³⁶ et en établissant une comparaison avec d'autres études et rapports faisant intervenir des prévisions³⁷, la Commission a estimé en 2013 que l'utilisation moyenne des capacités de l'ensemble des ports de l'UE avoisinait les 90 % et qu'il existait un risque de congestion portuaire dans les années à venir³⁸.

46

À l'inverse, l'OCDE, qui nous a communiqué une évaluation des besoins futurs en capacité portuaire, a estimé que:

- dans les ports de l'UE, le taux d'utilisation pour les conteneurs est généralement bien inférieur au niveau mondial de 67 %;
- l'utilisation des capacités portuaires varie fortement d'une région à l'autre de l'Europe: 50 % dans les ports scandinaves et baltes, 56 % en Europe du nord-ouest, 61 % en Méditerranée orientale et sur la mer Noire, et 62 % en Méditerranée occidentale;
- l'utilisation attendue des capacités devrait décroître dans plusieurs régions. Elle passerait par exemple de 50 % à 30 % dans les ports scandinaves et baltes, et de 61 % à 50 % en Méditerranée orientale et sur la mer Noire.

36 Document SWD(2013) 181 final, volume 1, point 3.

37 Prévisions de l'ISL (*Institute of Shipping Economics and Statistics*) sur le trafic portuaire jusqu'en 2025; Optimar, HIS Fairplay, *Benchmarking Strategic Options for European Shipping and for the European Maritime transport System in the Horizon 2008-2018* (Étude des options stratégiques du transport maritime européen et du système de transport maritime européen à l'horizon 2008-2018), version actualisée de 2010.

38 Document SWD(2013) 181 final, volume 2, annexe VII.

47

Il se peut donc que la Commission ait surestimé le besoin en capacités portuaires supplémentaires. Cela est surtout vrai pour les régions spécifiques susmentionnées.

48

Nous avons également observé, dans ce contexte, une inadéquation entre le financement de l'UE défini dans la stratégie et les flux commerciaux: la plupart des marchandises provenant de pays tiers pénètrent dans l'UE par les ports de la façade Hambourg-Le Havre. Or, plus de 90 % des fonds de l'UE alloués aux ports pendant la période 2000-2013 relèvent du FEDER/FC et la plupart d'entre eux sont affectés à des ports méditerranéens et polonais (voir à l'**annexe I** les montants affectés par État membre). Ce sont les autorités nationales et régionales qui décident des projets à financer au titre du FEDER/FC, sauf dans le cas des grands projets, qui doivent être approuvés par la Commission.

49

Une voie navigable importante, le Nord-Ostsee-Kanal (canal de Kiel), a été définie dans le règlement établissant le MIE comme étant une section du réseau central. Toutefois, le canal de Kiel ne faisait pas partie des corridors de réseau central et n'a pas été sélectionné pour bénéficier d'un financement (voir **encadré 2**).

Encadré 2

Nord-Ostsee-Kanal (canal de Kiel)

Le Nord-Ostsee-Kanal est le canal artificiel le plus fréquenté au monde, 32 000 navires de transport de marchandises l'empruntant chaque année. Il représente une voie navigable stratégique pour préserver la compétitivité des pays de la mer Baltique, parmi lesquels le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne sont membres de l'UE. Il relie les ports de Brunsbüttel et de Kiel dans le nord de l'Allemagne (voir **illustration 4**).

Il est impératif d'améliorer rapidement l'infrastructure existante, aussi bien à l'entrée est du canal, où certaines écluses sont en mauvais état, qu'à l'entrée ouest. Contourner le Jutland par la mer au lieu d'emprunter le canal de Kiel engendre environ 70 000 euros de frais supplémentaires. Il faut en outre tenir compte des gains de temps: 10 à 14 heures de navigation sont nécessaires pour contourner le Jutland. Selon une estimation du secteur, il serait possible d'économiser jusqu'à 2,2 milliards d'euros chaque année en rendant cette infrastructure plus sûre et plus fiable. En 2015, une demande de subvention de 161 millions d'euros de cofinancement au titre du MIE, qui devait servir à construire un cinquième sas d'écluse à Brunsbüttel, n'a pas été retenue. Bien que ce canal fasse partie du réseau central RTE-T, il n'a pas représenté une priorité de financement du MIE en 2015.

Illustration 4

Nord-Ostsee-Kanal (canal de Kiel)



Note: les cercles rouges indiquent les ports visités par nos auditeurs.
Source: Cour des comptes européenne.

Les infrastructures portuaires financées par l'UE: des infrastructures non utilisées ou sous-exploitées, des retards et des dépassements de coûts, et des investissements précaires en raison du financement d'infrastructures similaires dans des ports voisins

50

Compte tenu des insuffisances concernant la planification des capacités pour les infrastructures portuaires au niveau national et de l'UE, il existe un risque significatif que les fonds de l'UE servent à financer des investissements non viables, puisque la capacité supplémentaire créée n'est pas réellement nécessaire. Pour cet audit, nous avons effectué des visites dans 19 ports de cinq États membres pour examiner un total de 42 projets financés par l'UE dont:

- 37 projets examinés pour la première fois,
- cinq projets faisant l'objet d'un suivi après avoir été examinés une première fois en 2010 (voir rapport spécial n° 4/2012).

51

Nous avons évalué en particulier si:

- la capacité portuaire supplémentaire créée grâce aux investissements avait été pleinement utilisée;
- les projets avaient été achevés dans le respect des délais et du budget;
- des fonds de l'UE avaient été alloués aux ports voisins pour des investissements similaires;
- la coordination entre la Commission et la BEI fonctionnait correctement.

Les investissements financés par l'UE donnent lieu à de nombreuses infrastructures non utilisées ou sous-exploitées

52

Il faut un certain temps avant que les investissements dans les infrastructures portuaires produisent des résultats et, de par leur nature, les projets portuaires visent à renforcer les capacités sur le long terme (ce qui signifie que dans la plupart des cas, le retour sur investissement est long et lent). Le moment auquel les investissements sont effectués est souvent crucial pour leur efficacité, notamment dans un environnement aussi compétitif que le transport maritime.

Observations

53

Notre analyse des 37 projets examinés pour la première fois a montré que 30 projets, correspondant à un financement de l'UE de 553 millions d'euros, étaient achevés à la mi-2015. Sur ces 30 projets:

- 18 projets, représentant un financement de l'UE de 359 millions d'euros, étaient utilisés comme prévu au départ;
- 12 projets, représentant un financement de l'UE de 194 millions d'euros, n'étaient pas utilisés (vides) ou étaient fortement sous-exploités – ce qui signifie que jusqu'à maintenant, un euro sur trois a été dépensé de manière inefficace³⁹. La moitié environ de cette somme (97 millions d'euros de fonds de l'UE pour neuf projets⁴⁰) a été investie dans des infrastructures qui n'ont pas été utilisées ou ont été fortement sous-exploitées pendant plus de trois ans à compter de la fin des travaux⁴¹. Cette situation met en évidence des insuffisances dans l'évaluation des besoins ex ante et montre que les risques de gaspillage des montants investis sont élevés. Cette observation s'applique également aux cinq ports opérationnels depuis près de dix ans qui ont fait l'objet d'une réévaluation (voir point 63).

54

Les sept projets restants de notre échantillon (524 millions d'euros de financement de l'UE, en Italie pour la plupart) n'étaient pas encore achevés au moment de l'audit. Ils n'ont donc pas été inclus dans notre analyse de leur utilisation réelle.

55

L'**annexe II** présente des informations détaillées sur les ports et les projets audités. L'**encadré 3** ci-après donne deux exemples d'infrastructures bien utilisées et deux exemples de projets d'infrastructures portuaires vides ou sous-exploitées, financés par l'UE. D'autres exemples d'infrastructures inutilisées et sous-exploitées figurent également dans les **encadrés 4, 6 et 8**.

39 Méthodologie appliquée: ce montant a été déterminé en prenant en considération l'évaluation détaillée de l'utilisation des infrastructures portuaires auditées au moment de la visite. Si un port a été considéré comme vide ou fortement sous-exploité selon des critères reconnus au niveau international, les dépenses liées au projet ont été calculées en fonction du degré de sous-exploitation.

40 Cela concerne les trois projets audités à Cuxhaven, deux projets à Wilhelmshaven et un des projets audités à Tarante, à Carthagène, à Santa Cruz de Tenerife et à Karlskrona: la Pologne était la seule à ne pas avoir de projets non utilisés ou fortement sous-exploités depuis plus de trois ans.

41 Cela fait référence au «cadre de mesure des résultats» (REM) introduit par la BEI. Sur cette base, la BEI évalue systématiquement la qualité et la solidité de ses opérations de prêt en deux étapes: l'une au moment de l'achèvement du projet et une autre trois ans après l'achèvement du projet (voir <http://www.eib.org/projects/cycle/monitoring/rem.htm?lang=fr>).

Exemples d'infrastructures portuaires bien utilisées

1. Port de Norrköping: élargissement et approfondissement de l'accès au chenal et renforcement des postes de mouillage existants

Ce projet a contribué à garantir une navigation plus sûre, conforme aux normes internationales. Les restrictions qui s'appliquaient jusque-là en ce qui concerne l'obscurité, la visibilité et le vent ont été réduites, ce qui a permis l'accès au port 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, pour des navires d'une taille beaucoup plus importante. En outre, la possibilité pour les navires de se croiser dans le chenal, entraînant des économies de temps et des gains en termes de sécurité, a été accrue, et des impacts positifs sur l'environnement ont également été obtenus, sous forme d'une augmentation des taux de remplissage des gros navires. L'UE a cofinancé ce projet à hauteur de 3,5 millions d'euros sur un coût total de 35,3 millions d'euros.

2. Connexion routière avec le port de Szczecin

La construction du tronçon de route d'une longueur de 2,63 km a été achevée en 2009, et cette infrastructure routière est exploitée. Le principal effet du projet était l'amélioration de l'accès, par la route, au port de Szczecin (voir *illustration 5*), qui permet d'éviter l'ancienne route et ses nombreux feux de signalisation. Bien que des problèmes de connexion subsistent sur le dernier kilomètre, l'amélioration de l'accès par la route depuis l'arrière-pays est nette. Elle réduit la congestion des routes vers le port et à partir de celui-ci et améliore la sécurité des riverains. L'UE a cofinancé ce projet à hauteur de 23 millions d'euros sur un coût total de 28 millions d'euros.

Illustration 5: la nouvelle route Struga menant au port



© Municipalité de Szczecin.

Exemples d'infrastructures portuaires vides ou fortement sous-exploitées

1. Terminal de conteneurs à Tarante (Italie)

Le terminal de conteneurs de Tarante est entré en service en 2002. Le projet a généré d'importants volumes de trafic peu après le début des activités du terminal. Toutefois, les volumes ont diminué à partir de 2006. La compagnie maritime faisant escale dans le port de Tarante a progressivement cessé de le desservir et la société d'exploitation du terminal a rejoint un groupe établi dans un port voisin concurrent (Le Pirée), cessant ses activités à Tarante en juin 2015 (voir *illustration 6*). L'accord de concession entre l'exploitant du terminal et l'autorité portuaire de Tarante avait prévu que cette dernière entreprendrait des travaux d'infrastructure supplémentaires, comme le dragage. Ces travaux n'ont pourtant jamais été effectués. Dans le port de Tarante, 38 millions d'euros de fonds européens ont été investis dans un terminal de transbordement et ses connexions avec l'arrière-pays au cours de la période de programmation 2000-2006. Le terminal est actuellement inexploité.

Illustration 6: capacité de transbordement inexploitée dans le port de Tarante

Source: Cour des comptes européenne.

2. Terminal multifonctionnel dans le port de Carthagène (Espagne)

En février 2013, le port de Carthagène a terminé la construction d'un quai de 575 mètres de long, d'une zone contiguë de 4,5 hectares et d'un espace de stockage de 20 hectares pour des opérations relatives à un futur terminal multifonctionnel. Le coût total cumulé des deux projets s'élevait à 62,8 millions d'euros, et 29,7 millions d'euros ont été versés. À l'heure actuelle, une partie de la zone est utilisée pour le vrac sec, les débris et le stockage de sous-produits de la raffinerie située à proximité. L'autre partie (20 hectares) est encore dépourvue d'un revêtement et reste inexploitée (voir *illustration 7*). Un financement de l'UE de 10,4 millions d'euros a été alloué à ce projet particulier au titre du FEDER.

Illustration 7: zone vide pour un terminal multifonctionnel dans le port de Carthagène

Source: Cour des comptes européenne.

Retards et dépassements de coûts pour un certain nombre de projets

Retards dans la mise en œuvre pour 19 des 30 projets achevés

56

Nous avons déjà observé des retards importants, dus aux dispositifs administratifs en vigueur, dans la mise en œuvre des projets portuaires, et en avons rendu compte dans notre rapport de 2012: 33 autorisations avaient été nécessaires pour la construction et l'exploitation d'un port de plaisance en Italie, et il a fallu 22 ans pour obtenir les autorisations nécessaires pour démarrer les constructions portuaires en Grèce ⁴². Cela a fait apparaître l'existence de problèmes structurels liés à la délivrance des permis et autorisations.

57

Notre analyse des 30 projets audités pour la première fois et déjà terminés a montré que 11 projets ont été achevés dans les délais, mais également que ce n'était pas le cas pour 19 projets. Pour ces derniers, les retards, de près de 13 mois en moyenne, oscillaient entre trois mois (fourniture de matériel pour le terminal roulier dans le port de Vigo, en Espagne) et 33 mois (Jade-Weser-Port à Wilhelmshaven, en Allemagne). Par rapport à la durée initialement prévue, 12 de ces 19 projets accusaient des retards de plus de 20 %, et jusqu'à 136 % dans le port de Santa Cruz de Tenerife (Espagne).

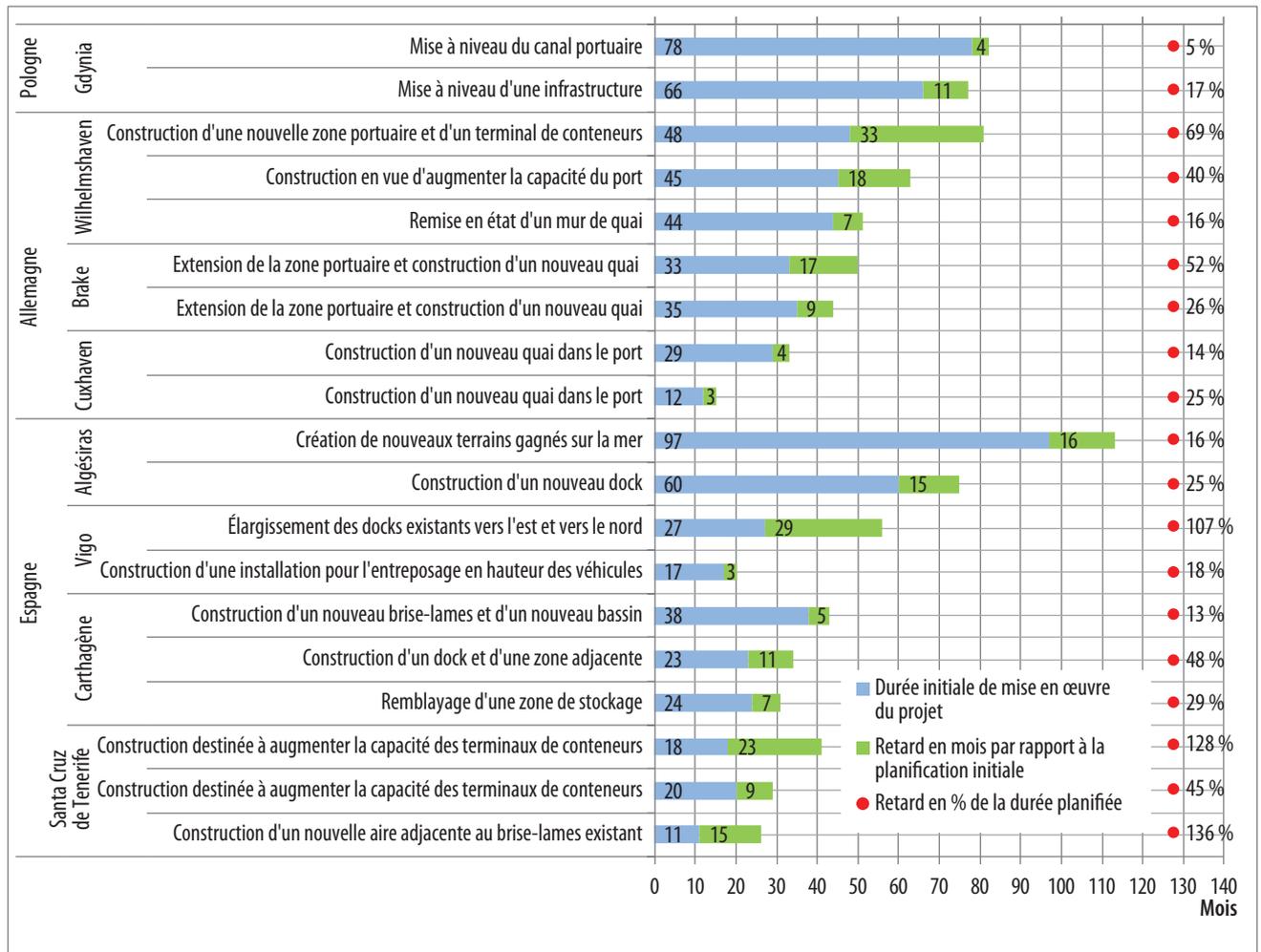
58

La **figure 3** apporte des précisions sur les 19 projets concernés.

42 Rapport spécial n° 4/2012 relatif aux infrastructures portuaires.

Figure 3

Vue d'ensemble des retards pour les 19 projets achevés



Source: Cour des comptes européenne.

Les procédures administratives peuvent contribuer à retarder la mise en œuvre du projet: le cas de l'Italie

59

Comme susmentionné, sept des 37 projets audités pour la première fois n'avaient pas encore été achevés au moment de l'audit, principalement en raison de la charge administrative. Près de la moitié des dépenses contrôlées (524 millions d'euros de fonds de l'UE) avaient été allouées à ces projets. Six de ces sept projets incomplets ont également connu des retards allant de 13 mois pour des travaux de dragage à un minimum de 36 mois pour des connexions à l'intérieur du port de Salerne. Les procédures administratives nationales et régionales peuvent contribuer de manière significative à des retards dans l'achèvement des projets d'infrastructures portuaires. Notre audit a montré que, rien qu'en Italie, cinq des six projets examinés avaient été retardés, notamment en raison de problèmes liés à l'émission des permis et des autorisations, ce qui met en évidence les difficultés liées à la coordination des différentes entités concernées. L'**annexe III** présente des informations détaillées sur les projets incomplets.

60

De plus, dans plusieurs États membres, la procédure d'adoption d'un plan directeur pour le port (nécessaire avant que les travaux d'infrastructure puissent avoir lieu) fait intervenir de nombreux organismes intermédiaires. Par exemple, pour le port de Tarante, une proposition de plan directeur soumise en 2006, faisant intervenir le comité portuaire, le Conseil supérieur des travaux publics, l'autorité régionale pour la protection environnementale, la région concernée et la municipalité locale, n'avait toujours pas été adoptée au moment de la visite d'audit (fin 2015).

Dépassement des coûts pour 16 des 30 projets achevés

61

En outre, notre audit a également fait apparaître que seuls 14 des projets examinés ne présentaient pas de dépassements de coûts, ce qui signifie que 16 des 30 projets terminés avaient connu des dépassements de coûts pour un total de 139 millions d'euros. Ceci concernait surtout des ports maritimes en Allemagne et en Espagne (les projets italiens n'ont pas encore été achevés, de sorte qu'il n'est pas possible d'effectuer une évaluation définitive à ce stade). Les dépassements de coûts, qui s'élevaient en moyenne à quelque 8,7 millions d'euros, allaient de 0,2 million d'euros pour un bâtiment d'inspection dans le port de Vigo (Espagne) à 67 millions d'euros pour des infrastructures de transbordement dans le port d'Algésiras (Espagne). Par rapport aux montants initialement prévus ⁴³, les dépassements de coûts allaient jusqu'à 38 % (pour la construction d'un nouveau quai dans le port de Cuxhaven). Le **tableau 2** donne une vue d'ensemble des dépassements de coûts pour les 16 projets, mis en œuvre dans sept ports différents.

43 Ces dépassements de coûts ne s'appliquent qu'aux coûts éligibles au niveau du projet et non à l'intégralité du coût de l'investissement portuaire, pour lequel les dépassements pourraient être nettement plus élevés.

Tableau 2

Vue d'ensemble des dépassements de coûts dans les 16 projets achevés

État membre	Port	Projet à examiner	Coûts du projet (en euros) ¹	Financement de l'UE (en euros) ²	Dépassements de coûts (en euros) ²	% du coût total
Allemagne	Cuxhaven	Herstellung Offshore Basishafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	3 300 000	10,3
		Östliche Erweiterung Offshore Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	15 600 000	37,7
		Offshore Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	1 000 000	29,4
	Wilhelmshaven	Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	305 000	1,9
		Großprojekt «Jade-Weser-Port»	146 856 096	32 930 149	17 000 000	11,6
Brake	Norderweiterung Hafen Brake - 2. Ausbaustufe)	14 803 596	5 924 021	400 000	2,7	
Espagne	Carthagène	Ampliación Dársena de Escombreras. Fase 1	116 492 375	46 035 682	22 461 000	12,5
		Terminal Polivalente de Graneles	34 454 637	19 275 477		
		Relleno y Urbanización Terminal Polivalente	28 314 601	10 440 783		
	Algésiras	Infraestructuras Portuarias Y Auxiliares En Isla Verde (3ª Fase) En Algeciras	511 460 000	127 314 481	67 045 000	9,9
		Muelle Y Explanada Exterior Al Dique, Junto A Isla Verde	168 576 557	52 199 106		
	Vigo	Mejora De La Operatividad De Los Muelles Comerciales (1ª Fase)	48 249 668	27 973 501	5 449 000	11,3
		Ampliación Del Puesto De Inspección Fronteriza Arenal	2 188 957	750 884	236 000	10,88
	Santa Cruz de Tenerife	Nva. Base de Contenedores en la Dársena del Este del Pto. SC. Tenerife	17 770 802	7 860 602	4 301 000	24,2
		Nueva Base De Contenedores En La Dársena Del Este, 2ª Fase	15 605 808	6 387 113	1 153 000	7,4
Tramo 1º Fase 2ª Def. rellenos D. Este: quiebro 1º y 2ª alineación Espigón Cueva Bermeja		5 673 967	2 809 113	562 000	9,9	
		Total ³	1 203 685 726	382 597 768	138 812 000	

1 Il s'agit du total des coûts éligibles au niveau du projet, et non de l'intégralité du coût de l'investissement portuaire.

2 Les dépassements de coûts sont établis par rapport au coût total éligible du projet en question, et non par rapport à l'intégralité du coût de l'investissement portuaire.

3 Compte non tenu des projets réévalués.

Source: Cour des comptes européenne.

Des investissements peu rentables pour les fonds de l'UE

Réévaluation des résultats pour cinq ports déjà examinés en 2010: des investissements peu rentables, même cinq ans plus tard

62

En 2012, nous avons indiqué ⁴⁴ qu'une forte proportion (82 %) du financement de l'UE en faveur de 27 projets portuaires, sélectionnés de manière aléatoire, a été utilisée de façon inefficace. Dans le cadre du présent audit, nous avons réévalué cinq ports (Augusta en Italie, et les ports espagnols de Arinaga, Campamento, Ferrol et Langosteira) qui avaient été particulièrement problématiques en 2010, étant donné que les constructions n'étaient pas en service et que les infrastructures financées par l'UE étaient vides ou mal connectées. Ces ports avaient obtenu 329 millions d'euros de financement de l'UE au cours de la période 2000-2006 pour construire ces infrastructures.

63

Les principales constatations de cette réévaluation étaient les suivantes:

- i) globalement, l'efficacité était très faible: seuls quelque 5 % (représentant 18 millions d'euros de fonds de l'UE investis) de la capacité globale créée étaient utilisés comme prévu initialement, près d'une décennie de fonctionnement plus tard ⁴⁵. L'absence de toute activité portuaire significative près de dix ans, en moyenne, après l'achèvement des travaux ⁴⁶ montre bien qu'il n'y avait pas lieu de dépenser les fonds de l'UE pour ces infrastructures, et qu'il n'y avait eu ni raisonnement économique solide, ni véritable analyse coûts-bénéfices en amont. Au total, nous considérons que 292 millions d'euros d'investissements financés par l'UE sont toujours inefficaces en 2015. Comme indiqué dans notre précédent rapport ⁴⁷, les États membres se concentrent sur l'absorption des fonds de l'UE plutôt que sur l'efficacité des investissements dans des capacités portuaires supplémentaires;
- ii) trois des quatre ports espagnols (Arinaga, Ferrol et Langosteira) ont connu une augmentation modeste de leurs opérations par rapport à 2010, mais étaient encore largement en dessous de la capacité maximale des infrastructures financées par l'UE (10 % environ pour Arinaga et Langosteira, et 25 % environ pour Ferrol). Le port commercial d'Augusta ne fait état d'aucune activité au niveau du terminal de conteneurs financé par l'UE ou du poste d'amarrage à manutention horizontale.

Les investissements initiaux, financés par l'UE, dans des zones d'entreposage de conteneurs à Campamento demeurent certes largement sous-exploités, mais des activités de réparation navale y ont lieu (voir **illustration 8**).

44 Voir le rapport spécial n° 4/2012.

45 Méthodologie appliquée: ce montant a été déterminé en prenant en considération la réévaluation détaillée de l'utilisation des infrastructures portuaires qui avaient déjà été auditées une première fois en 2010. Si un port a été considéré comme vide ou fortement sous-exploité selon des critères convenus au niveau international, les dépenses ont été calculées en fonction du degré de sous-exploitation.

46 Les travaux ont été achevés en 2008 à Arinaga, en 2004 à Campamento, en 2005 à Ferrol, en 2011 à Langosteira et en 2006 à Augusta.

47 Rapport spécial n° 4/2012, point 22.

Observations

- iii) Depuis 2012, la Commission a assuré le suivi de trois de ces cinq ports en effectuant une visite sur place ou en examinant à un échelon central la voie à suivre, par exemple:
- pour Arinaga, la phase 3 de l'extension portuaire a été reportée par les autorités espagnoles jusqu'à ce qu'une activité suffisante soit enregistrée;
 - pour le port commercial d'Augusta, des financements supplémentaires pour investissement ont déjà été alloués par les autorités italiennes pour terminer les travaux au cours de la période 2014-2020. Le coût estimé des travaux restant à réaliser s'élève à 145 millions d'euros, et l'UE les cofinancera à hauteur de 67 millions d'euros au titre du FEDER (une décision de la Commission concernant le grand projet a été publiée le 27 mars 2013). Le nouveau cadre global de stratégie portuaire, adopté récemment en Italie au niveau national, a entraîné une fusion avec le port voisin de Catane, ce qui pourrait permettre des synergies avec Augusta concernant le trafic de roulage, le trafic de croisière et le fret en vrac. Les travaux restant à réaliser et le financement de l'UE alloué devraient donc être revus à la lumière de la récente fusion afin d'augmenter leur potentiel en termes de gains d'efficacité.

Illustration 8

Capacité portuaire inutilisée créée en 2014 dans le port de Campamento: 16,5 millions d'euros investis dans cette infrastructure



Source: Cour des comptes européenne.

Pour que les investissements portuaires initiaux puissent fonctionner correctement, des financements publics supplémentaires seront nécessaires afin de pallier les nombreuses liaisons manquantes ou inadéquates

64

Dans les 14 ports examinés, les connexions au réseau étaient soit manquantes (en Italie et en Espagne) soit inadéquates (en Allemagne et en Pologne). En Italie (Salerne et Tarente), en Espagne (Algésiras, Ferrol et, en partie, Langosteira), en Allemagne (Jade-Weser-Port) et en Pologne (Szczecin – Świnoujście, Gdańsk et Gdynia), soit les connexions routières et ferroviaires étaient absentes, soit elles connaissaient des retards, soit elles n'avaient pas encore été planifiées, soit enfin elles avaient rencontré de sérieux problèmes dans la «dernière ligne droite». Le projet «Autoroutes de la mer» Gdynia – Karlskrona entre la Pologne et la Suède en est un exemple, la construction d'un terminal de ferries nécessaire pour relier les deux ports ayant été reportée jusqu'en 2019 (voir **encadré 6**).

65

Un financement public supplémentaire important sera nécessaire pour que les projets concernés puissent fonctionner correctement. À titre d'exemple, le coût supplémentaire lié à la construction de connexions ferroviaires avec les ports espagnols d'Algésiras, de Ferrol et de Langosteira est estimé à environ 183 millions d'euros. En Pologne, 350 millions d'euros supplémentaires devront être investis pour augmenter jusqu'à – 12,5 m la hauteur d'eau du canal, long de 65 km, qui permet d'accéder au port de Szczecin, et ce afin que les plus gros navires, pour lesquels l'infrastructure a été modernisée, soient en mesure d'entrer dans le port.

Le financement d'infrastructures similaires augmente le risque que les investissements ne soient pas durables

Déplacement du trafic entre ports voisins

66

L'Europe ne représentant, en superficie, qu'une petite partie du globe, les ports sont divisés en «façades maritimes». Il y a par exemple la façade Hambourg – Le Havre, ou la façade méditerranéenne, qui comporte une partie orientale et une partie occidentale (voir **illustration 9**).

67

Il y a concurrence entre les ports d'une même façade maritime, mais aussi entre différentes façades. Au cours de notre audit, nous avons examiné les volumes de trafic des 171 plus grands ports de conteneurs de l'UE pour la période allant de 2005 à 2014, c'est-à-dire les ports dont le volume de conteneurs était d'au moins 200 000 EVP en 2005.

Façade méditerranéenne, avec une rangée orientale et une rangée occidentale



Source: Cour des comptes européenne.

68

Notre analyse a montré que l'activité de 6 de ces 171 ports spécialisés dans le trafic de conteneurs avait diminué de plus de 50 % par rapport à 2005: Savone et Tarante (Italie, voir **encadré 3**), Medway et Thamesport (Royaume-Uni), Rouen (France) et Malaga (Espagne, voir **encadré 5**). Le déclin d'un port donné était lié à la croissance d'un port voisin, souvent plus grand.

69

En outre, nous avons également relevé des déplacements de trafic entre d'autres ports voisins couverts par le présent rapport: entre Salerne et Naples (Italie) et entre Gdańsk et Gdynia (Pologne). Dès qu'une infrastructure supplémentaire devenait opérationnelle dans un port, cela avait un impact négatif sur les volumes passant par le port voisin.

Le financement d'infrastructures similaires vise principalement à accroître la capacité

70

Tous les projets examinés comprenaient des travaux visant à approfondir les canaux d'accès, à élargir les bassins de virement, les postes de mouillage et les zones de stockage, à améliorer les connexions portuaires, et à fournir des grues et équipements de chantier adaptés, pour traiter de manière plus efficiente l'augmentation prévue des volumes de fret.

71

Notre analyse a permis de mettre en évidence 14 cas dans lesquels des investissements similaires avaient été réalisés dans les ports voisins d'une même façade maritime: plusieurs autorités et opérateurs portuaires avaient investi simultanément dans des capacités supplémentaires en infrastructures et superstructures de transbordement malgré le fait que des capacités inutilisées étaient disponibles dans les ports voisins. Ces investissements similaires avaient de plus été réalisés dans des ports desservant le même arrière-pays d'un même État membre, indiquant un manque de coordination dans la planification des capacités au niveau national.

72

De tels investissements ont été considérés comme non viables (voir exemples dans l'**encadré 4**).

Encadré 4

Exemples de plans d'investissement similaires dans des ports voisins

a) Ports de la côte nord-ouest de l'Italie (Gênes, La Spezia, Livourne et Savone)

En Italie, les quatre ports de la côte nord-ouest (Gênes, La Spezia, Livourne et Savone) ont des investissements en cours ou prévus pour accroître de moitié leur capacité combinée, actuellement de 3 730 000 EVP (soit 1 800 000 EVP supplémentaires). Ces ports se disputent le même arrière-pays: ces dernières années, Savone a clairement perdu des parts de marché au profit de Gênes; il en va de même pour Livourne, mais dans une moindre mesure. En outre, la capacité actuelle n'est pas pleinement utilisée: en 2014, les taux d'utilisation des terminaux de conteneurs étaient d'environ 20 % à Savone, 65 % à Livourne, 74 % à La Spezia et 77 % à Gênes. Il n'est pas prévu que le trafic augmente sensiblement dans les années à venir.

b) Ports polonais (Gdańsk et Gdynia)

En Pologne, le ministère de l'infrastructure et du développement a approuvé simultanément, sans tenir compte de la mesure dans laquelle les capacités existantes disponibles étaient utilisées, une extension importante des terminaux de conteneurs à Gdańsk et des travaux de dragage dans le port de Gdynia alors que ces deux ports visent le même marché de conteneurs et presque le même arrière-pays.

c) Ports espagnols (Carthagène, Algésiras et Ferrol)

En Espagne, les ports de Carthagène, d'Algésiras et de Ferrol prévoyaient tous, dans leur stratégie de croissance, d'attirer davantage de trafic à destination/en provenance de la région de Madrid qui, traditionnellement, représente aussi un marché pour d'autres grands ports (Valence, en particulier). Les augmentations de capacité ont été entreprises sans évaluer s'il y avait suffisamment de trafic pour couvrir un même arrière-pays.

d) Les ports NAPA en Italie, Slovénie et Croatie (Venise, Trieste, Koper et Rijeka)

Tous les ports NAPA (Venise, Trieste, Koper et Rijeka) souhaitent attirer davantage de trafic et de plus gros navires, mais ils n'avaient prévu aucune stratégie pour accroître les synergies entre eux dans l'hypothèse où un navire aurait décidé de faire escale dans un port de la façade nord de l'Adriatique. Le fait que ces ports soient situés dans trois États membres différents, pourvus de systèmes de gouvernance différents, tant au niveau national qu'à celui de chacun des ports, et bénéficiant de taux de cofinancement différents conformément aux dispositions régissant la politique de cohésion et le MIE, représente un obstacle à une coopération renforcée et peut faire que des considérations individuelles prévalent sur des considérations plus collectives.

73

Une augmentation simultanée des capacités portuaires dans des ports voisins comporte également le risque de voir ces ports pratiquer une concurrence tarifaire renforcée afin d'attirer les volumes de trafic supplémentaires requis. En conséquence, à moins que le volume de trafic global n'augmente, la capacité restera, dans tous les ports, inutilisée ou sous-utilisée tandis que, dans le même temps, la rentabilité des ports baissera. Dans le cas des ports de transbordement, ce risque est particulièrement élevé étant donné que les compagnies maritimes peuvent décider de changer de port d'escale en fonction du réseau qu'elles favorisent.

Coordination inefficace de la Commission et de la BEI en ce qui concerne le financement des infrastructures portuaires**74**

Selon le traité sur l'Union européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI) a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché intérieur dans l'intérêt de l'Union. Outre les 6,8 milliards d'euros de fonds de l'UE (relevant du FEDER/FC ou du MIE), plusieurs des ports examinés dans le cadre de cet audit ont également obtenu de la BEI un prêt d'un montant total de 10,1 milliards d'euros entre 2000 et 2013.

Observations

75

L'*annexe IV* présente des informations détaillées sur les principales caractéristiques des systèmes portuaires des États membres, ainsi qu'une vue d'ensemble du soutien financier apporté par l'UE et la BEI aux zones portuaires auditées (2000-2013).

76

Avant que la BEI n'accorde un prêt, la Commission et l'État membre concerné doivent rendre un avis quant à la conformité des investissements à financer sur les ressources de la BEI avec la législation et les politiques de l'UE applicables⁴⁸. La procédure de coordination entre la Commission et la BEI est régie par un protocole d'accord⁴⁹. Pour les ports examinés dans le cadre du présent rapport, une telle consultation avait eu lieu dans quatre cas: Algésiras (Espagne), Tanger-Med (Maroc), Tarente (Italie) et Jade-Weser-Port (Allemagne).

77

Notre analyse a permis de constater que la BEI et la Commission n'échangeaient que des informations limitées. Par exemple, le montant du prêt n'était pas indiqué, le bénéficiaire n'était pas spécifié, et l'analyse technique et financière de la BEI et son évaluation des risques pour l'efficacité de la politique de cohésion n'étaient pas communiquées à la Commission. Les informations fournies par la BEI limitent la capacité de la Commission à apprécier correctement un dossier.

78

En outre, la Commission n'est pas habilitée à bloquer une proposition de prêt en cas de désaccord. Il se trouve que la Commission n'a jamais donné un avis négatif sur une proposition de prêt de la BEI, en dépit de quelques cas très litigieux. L'absence de véritable réponse de la Commission aux propositions de prêts de la BEI en faveur de ports voisins situés dans des pays tiers a nui à l'efficacité des fonds de l'Union investis dans les ports des États membres. L'exemple de l'*encadré 5*, qui concerne des ports de la façade maritime de Méditerranée occidentale, montre qu'une coordination appropriée fait défaut au sein des services de la Commission et qu'aucun problème n'a été signalé par la Commission à la BEI, ce qui a conduit à une surcapacité en infrastructures de transbordement et à des investissements non viables, puisque certains ports ont perdu d'importants volumes qu'ils traitaient précédemment.

48 Article 19 des statuts de la Banque européenne d'investissement (BEI).

49 Protocole d'accord entre la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement concernant les modalités de consultation de la Commission sur les prêts globaux, les prêts aux sociétés à capitalisation moyenne, les prêts cadre et les prêts à l'investissement au titre de l'article 21 des statuts de la BEI (13 juin 2006), modifié en dernier lieu le 13 décembre 2010. Le protocole d'accord est en cours de révision, la dernière version du projet datant de septembre 2015.

Le financement simultané, par la BEI et sur le budget de l'UE, d'infrastructures portuaires dans des ports voisins s'est traduit par des investissements non viables et, pour les ports de l'UE, par la perte d'importants volumes traités précédemment: exemple du port de Tanger-Med (Maroc) et de ports situés en Espagne et au Portugal

Depuis 2000, plus de 500 millions d'euros provenant du FEDER/FC et 229 millions d'euros de prêts de la BEI ont été fournis pour soutenir les infrastructures de plusieurs ports d'Espagne (Andalousie) et du Portugal. Le port d'Algésiras (Espagne) a reçu à lui seul un financement de l'UE d'environ 248 millions d'euros. En outre, la BEI a accordé un prêt d'environ 129 millions d'euros pour augmenter les capacités.

En 2008 et 2010, deux prêts de la BEI d'un montant total de 240 millions d'euros ont été octroyés, avec des garanties de l'UE, au port de Tanger-Med (Maroc) afin de créer une capacité supplémentaire de traitement du trafic de conteneurs de 8 millions d'EVP. Ce port est à proximité directe du port d'Algésiras, de l'autre côté du détroit de Gibraltar. Les deux ports sont spécialisés dans le transbordement et sont en concurrence directe l'un avec l'autre, mais aussi avec des activités de transbordement effectuées à proximité (par exemple, à Cadix, Malaga et Sines, voir *illustration 10*).

Illustration 10: Vue d'ensemble de la capacité portuaire financée par des fonds publics sur la façade de Méditerranée occidentale



Source: Cour des comptes européenne.

Bien qu'un nouvel exploitant ait débuté ses opérations dans le nouveau terminal de transbordement de conteneurs construit dans le port d'Algésiras (Espagne), 30 hectares de superficie de transbordement (ce qui représente 58 % du financement de l'UE, d'un montant de 144 millions d'euros) n'avaient pas été utilisés au moment de l'audit, et l'efficacité de l'investissement de l'UE dans ce port dépendra de la capacité de l'autorité portuaire à attirer des opérateurs supplémentaires.

Cela pourrait néanmoins avoir un impact négatif sur les volumes de trafic des ports voisins.

En outre, les ports espagnols voisins de Cadix et de Malaga ont enregistré une baisse considérable du trafic de conteneurs entre 2007 et 2015: de 53 % à Cadix et de 92 % à Malaga.

79

Enfin, la Commission n'obtient ni informations relatives aux décisions finales de la BEI concernant les demandes de prêt, ni exemplaire signé du contrat de prêt, avec ou sans garantie fournie par l'UE. De surcroît, aucun rapport final n'est présenté sur la mise en œuvre du projet concerné ou sur la manière dont le prêt accordé a été dépensé, et aucune autre information n'est fournie en ce qui concerne le remboursement intégral ou le non-remboursement d'un prêt.

Au niveau des projets, pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013, le financement de l'UE était lié aux réalisations, mais pas aux résultats

80

Pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013, le financement de l'UE, au niveau des projets, devait être lié aux réalisations, mais pas aux résultats (c'est-à-dire aux effets ou aux impacts). De ce fait, bien que certains des investissements financés par l'UE n'aient pas été réellement utilisés (ils étaient vides, largement sous-exploités, ou n'ont pas permis d'atteindre les objectifs, résultats et impacts escomptés), leurs coûts étaient encore éligibles à un cofinancement de l'UE au titre du FEDER/FC et des programmes RTE-T.

81

L'**encadré 6** présente l'un des nombreux exemples où la réalisation du projet a été atteinte, mais pas le résultat escompté.

Encadré 6 **Les réalisations des projets sont atteintes, mais ne donnent pas les résultats escomptés – exemple du projet des autoroutes de la mer (AdM) Gdynia – Karlskrona (liaison par ferry entre la Pologne et la Suède)**

Ce projet relevant des autoroutes de la mer, directement géré par l'agence exécutive de la Commission INEA, consistait à relier deux ports: l'un en Pologne (Gdynia) et l'autre en Suède (Karlskrona). Il visait à réduire le volume de fret transporté sur les routes, en augmentant la part intermodale le long du corridor pour passer de 3 % en 2008 à 10 % en 2015 et à 36 % en 2025. Des indicateurs de performance clés (ICP) ont été définis, accompagnés d'un suivi spécifique destiné à marquer les progrès accomplis chaque année pour atteindre les résultats escomptés.

Les connexions routières et ferroviaires dans le port de Gdynia ont été construites, et les voies ferrées modernisées en Suède avant fin 2013. Toutefois, aucun des objectifs (effets) du projet n'a été atteint car il manquait un élément vital pour la réussite: le terminal de ferry dans le port de Gdynia, qui était une condition à remplir pour que le projet puisse être pleinement mis en œuvre, et qui était essentiel pour pouvoir en tirer les avantages escomptés, n'a pas été construit. Ce terminal, dont il était initialement prévu qu'il serait achevé au cours de la période 2007-2013, a été reporté à 2016 dès le stade de la demande, car les volumes de trafic prévus au départ avaient été revus à la baisse par le port de Gdynia. La construction du bâtiment a dès lors été encore repoussée jusqu'à la fin de 2018 au plus tôt. Cela signifie que l'autoroute de la mer telle qu'elle était prévue initialement ne deviendra opérationnelle, dans le meilleur des cas, qu'en 2019 (au moins six ans après l'achèvement du projet examiné).

L'Union européenne a néanmoins versé 34,4 millions d'euros pour les réalisations sans pouvoir s'attendre à de véritables effets ou impacts dans les années à venir: du côté polonais, 17,3 millions d'euros de fonds de l'UE provenant du FEDER pour les accès routiers et ferroviaires (voir **illustration 11**) et, du côté suédois, 17,1 millions d'euros relevant du réseau RTE-T pour moderniser les voies de chemin de fer. Cette situation était due à des informations incorrectes provenant du bénéficiaire, à l'insuffisance du suivi, par l'agence INEA, des indicateurs de performance clé (IPC) convenus et à des conventions de subvention mal conçues qui ont permis que des paiements puissent être effectués en l'absence de résultats. Si le terminal n'avait pas figuré dans la demande de projet, les autorités suédoises n'auraient eu d'autre choix que de demander le financement habituel de 10 % pour les investissements RTE-T, alors que dans le cas présent, le projet a été cofinancé à hauteur de 20 % du fait qu'il était considéré comme relevant des autoroutes de la mer.

Illustration 11: connexions routières et ferroviaires dans le port de Gdynia, sans terminal de ferry permettant d'assurer la liaison avec le port de Karlskrona



Source: Cour des comptes européenne.

Mise en place de conditions de concurrence équitables pour les ports: il importe de mieux garantir une application cohérente des dispositions communes, notamment celles régissant les aides d'État et les contrôles douaniers

82

La concurrence entre les ports peut s'avérer assez intense si ces derniers desservent le même arrière-pays ou gèrent les mêmes types de marchandises ou de trafic. L'octroi d'une aide publique aux autorités portuaires peut toutefois fausser le marché. L'absence d'orientations sur les aides d'État en faveur des ports maritimes et les différences dans les pratiques de contrôle douanier entre États membres peuvent rendre un port plus attrayant que d'autres pour les compagnies maritimes mondiales. Nous avons donc examiné si la Commission avait pris les mesures nécessaires en matière d'aides d'État et de procédures douanières pour permettre aux ports de se livrer concurrence à armes égales.

Il faut faire appliquer plus rigoureusement les règles en matière d'aides d'État en faveur des ports, au niveau des États membres et de la Commission

Des risques de distorsion de la concurrence due aux aides d'État ont été mis en évidence dans plusieurs cas

83

Dès 2000, le Tribunal de l'Union européenne a établi clairement que l'exploitation d'une infrastructure publique, comme l'est celle d'un aéroport, pouvait constituer une activité économique ⁵⁰; ce principe a été confirmé et renforcé dans l'arrêt Leipzig-Halle en 2011 ⁵¹.

Manque de clarté concernant les superstructures portuaires

84

Notre audit a toutefois permis de déceler certains risques importants de distorsion de la concurrence dans le secteur portuaire. À titre d'exemple, les concessionnaires sont responsables du financement des superstructures qu'ils utilisent sur leurs terminaux (grues, matériel de chargement et de déchargement, entrepôts, etc.). C'est pourquoi la Commission a établi, dans sa communication de 2001 sur les ports ⁵², une distinction entre les infrastructures publiques (générales) et les infrastructures propres à un utilisateur. Le financement public des superstructures servant à tous les utilisateurs, sans discrimination, n'était pas à considérer comme une aide d'État, tandis que le cofinancement de tels équipements, destiné soit à un utilisateur déterminé soit à une entreprise spécifique déjà titulaire de la concession ⁵³, était à considérer comme une aide d'État, car il conférait un avantage à cette entreprise et pouvait donc affecter la concurrence.

85

Nous avons constaté un manque de clarté concernant le financement public des superstructures des ports: en principe, aux termes de l'appel à propositions du MIE de 2014, le financement de superstructures portuaires était considéré inéligible. Cette règle présentait néanmoins deux exceptions: les superstructures pouvaient être financées au titre de la partie multimodale et (sous certaines conditions) à celui de la partie «autoroutes de la mer» de ce même appel à propositions. En conséquence, plusieurs ports ont demandé l'octroi d'un financement de l'UE pour ce type d'équipements au titre de ces parties-là de l'appel à propositions. Par ailleurs, selon les dispositions régissant les Fonds ESI, le financement de superstructures portuaires ne représente pas, en principe, des dépenses inéligibles.

50 Arrêt T-128/98 de la CJUE – «Aéroports de Paris».

51 Affaires jointes T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH et Mitteldeutsche Flughafen AG/Commission, et T-443/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen Anhalt/Commission, datées du 24.3.2011.

52 Document COM(2001) 35 final du 3 février 2001 – «Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes: un élément déterminant du système de transport en Europe», p. 11.

53 À moins que les termes de l'appel d'offres n'aient fait état de cet avantage particulier pour le lauréat, l'avantage conféré étant dès lors le même pour tous les soumissionnaires.

86

Globalement, dans les ports examinés, nous avons recensé 10 cas de superstructures propres à un utilisateur financées grâce à un soutien de l'UE, principalement en Pologne (dans les trois ports examinés de Szczecin – Świnoujście, Gdańsk et Gdynia), mais aussi en Espagne (port d'Algésiras). Les projets comprenant des grues et équipements de transbordement utilisés par des opérateurs privés avaient été cofinancés à hauteur d'environ 92,5 millions d'euros sur le budget de l'UE. La Commission, à laquelle ces cas avaient été notifiés par les États membres concernés en 2005 (Pologne) et en 2010 (Espagne), a accordé son autorisation sans soulever d'objection concernant leur financement. L'**encadré 7** présente un exemple et la liste complète figure à l'**annexe V**.

Encadré 7**Financement public de superstructures destinées à un utilisateur particulier en Espagne**

Dans le port espagnol d'Algésiras, 22 millions d'euros de fonds de l'UE ont été investis dans l'achat de huit grues de quai navire-terre destinées à un opérateur privé de terminal bien précis (voir **illustration 12**).

Illustration 12: superstructures cofinancées par l'UE dans le port d'Algésiras

Source: Cour des comptes européenne.

Suivi des précédentes décisions en matière d'aides d'État en cas de changements significatifs**87**

Le système de contrôle de l'UE applicable aux aides d'État est fondé sur une évaluation ex ante réalisée par la Commission et sur une coopération efficace entre la Commission et les États membres. Des problèmes peuvent se présenter lorsque les conditions d'une aide notifiée ont été sensiblement modifiées après la décision de la Commission et que cette dernière ne réalise pas de suivi pour apprécier si le changement de situation génère une distorsion de la concurrence (voir l'exemple dans l'**encadré 8**).

Absence de notification formelle en cas de changements significatifs – Jade-Weser-Port en Allemagne

En Allemagne, entre 2008 et 2012, un nouveau terminal de conteneurs, le «Jade-Weser-Port» (JWP), d'une capacité de 2,7 millions d'EVP, a été construit dans le voisinage immédiat du port en eau profonde de Wilhelmshaven (l'un des 104 «ports du réseau central»). L'infrastructure de base du terminal a été construite par le Land de Basse-Saxe grâce à une subvention. L'UE a apporté des fonds à hauteur de 33 millions d'euros, venus s'ajouter aux financements nationaux et privés. En outre, la BEI a accordé deux prêts, de 325 millions d'euros au total, pour financer la construction d'infrastructures.

En décembre 2008, la Commission a décidé de ne soulever aucune objection pour les mesures notifiées (accord de concession signé pour 40 ans avec une entreprise internationale), car elle a considéré que celles-ci n'étaient pas des aides d'État ⁵⁴.

Toutefois, les conditions indiquées dans la notification ont été considérablement modifiées après que la décision a été rendue: deux amendements importants à l'accord de concession (signé en 2006), effectués en 2010 (avant même le début des activités du terminal) et 2014 respectivement, ont sensiblement modifié les conditions initiales de l'appel d'offres. Ces modifications ont également eu un impact sur les redevances liées au navire ⁵⁵ versées par les compagnies maritimes extérieures. Dans l'ensemble, en octobre 2015, l'impact financier négatif était d'environ 15 millions d'euros (moins de revenus, davantage de charges d'intérêts) pour l'entité publique qui a octroyé la concession à l'entreprise privée. Les autorités allemandes n'ont pas notifié ces modifications à la Commission, alors qu'il aurait été opportun de le faire pour garantir la sécurité juridique, et la Commission elle-même n'a pas effectué de suivi de la décision initiale pour voir si les conditions modifiées faussaient la concurrence.

Alors que l'entité publique octroyant la concession était censée réaliser des bénéfices afin de garantir le prêt qu'elle avait obtenu, elle a en réalité enregistré des pertes, car Jade-Weser-Port est fortement sous-exploité: depuis l'ouverture du port en septembre 2012, les volumes de conteneurs, pourtant passés de 76 000 EVP (en 2013) à 429 000 EVP (en 2015), ne représentent que 16 % environ de la capacité finale de 2,7 millions d'EVP qui sera disponible une fois que tous les travaux seront achevés et que le port sera pleinement opérationnel à moyen terme (voir **figure 4** et **illustration 13**).

En raison des changements apportés à l'accord de concession et des pertes de l'entité publique concédante qui s'élevaient à 21,5 millions d'euros à la fin de 2014, la Basse-Saxe et Brême, qui détiennent conjointement l'entité, ont prévu de l'approvisionner à hauteur de 3 millions d'euros en 2015 et de 5,5 millions d'euros en 2016.

54 Au motif que la concession permet l'existence de conditions de marché: les autorités allemandes ne seraient pas en mesure d'octroyer des aides et avantages discrétionnaires au titulaire de la concession; l'infrastructure portuaire serait ouverte à tous les utilisateurs sans discrimination et le prix facturé pour la manutention des cargaisons serait fondé sur les conditions du marché.

55 Celles-ci concernaient le report du paiement de la redevance de concession, et des garanties modifiées pour les redevances liées au navire au profit de l'entreprise. Elles ont également consisté à réduire les redevances liées au navire pendant une certaine période, au bénéfice des compagnies maritimes extérieures.

Figure 4

Utilisation de la capacité créée à Jade-Weser-Port

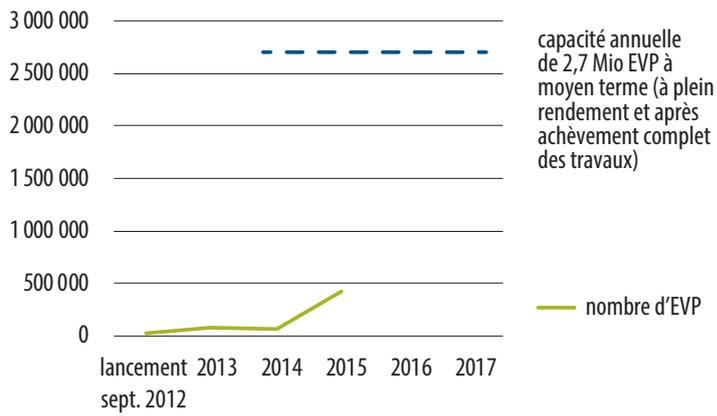


Illustration 13

Capacité de transbordement portuaire fortement sous-exploitée à Jade-Weser-Port



Source: Cour des comptes européenne.

La Commission doit adopter un rôle plus proactif concernant les aides d'État en faveur des ports

Les notifications d'aides d'État par les États membres sont peu nombreuses, de même que les plaintes soumises à la Commission

88

Notre audit a montré que les États membres avaient notifié très peu de cas d'aides d'État en faveur des ports ces dernières années:

- avant 2007, la Commission n'avait collecté aucune donnée sur les notifications d'aides d'État en faveur des ports;
- entre 2007 et 2010, seuls quatre cas d'aides d'État pour les infrastructures portuaires avaient été notifiés par les États membres;
- entre 2011 et 2015, 27 notifications d'aides d'État ont été enregistrées (voir l'*annexe VI*).

89

Notre audit a montré que la Commission avait reçu très peu de plaintes:

- avant 2007, aucune donnée concernant les plaintes n'était disponible;
- entre 2007 et 2011, il n'y a eu qu'une décision formelle de la Commission concernant un cas de plainte, toutes les autres affaires liées à des plaintes ayant été clôturées sans décision formelle de la Commission (c'est-à-dire que les affaires avaient été clôturées à la suite d'une lettre d'évaluation préliminaire à laquelle le plaignant n'avait pas répondu, ou en raison d'un retrait de la plainte);
- entre 2011 et 2015, la Commission n'a été saisie que de trois différents cas de plaintes.

Le suivi, par la Commission, des aides d'État en faveur des ports se limite aux régimes d'aide

90

La Commission n'a entrepris que très peu de contrôles documentaires portant sur le financement public des infrastructures portuaires⁵⁶. Par ailleurs, conformément aux dispositions légales, l'exercice de suivi des aides d'État réalisé chaque année par la Commission ne couvre que partiellement les ports puisqu'il se limite aux régimes d'aide et ne porte pas sur les notifications d'aides individuelles⁵⁷.

56 Ces contrôles concernaient l'évaluation des investissements annuels réalisés au moyen de fonds publics dans les comptes de deux ports allemands, Hambourg et Brême, ainsi qu'un cas en Belgique.

57 Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).

91

Vu le nombre important de ports essentiels (329) et le montant élevé de fonds publics investis dans ces ports, nous estimons que le nombre actuel de notifications d'aides est anormalement faible. Nous avons également constaté l'absence de telles notifications d'aides au cours de plusieurs des audits financiers et de conformité que nous avons effectués sur des projets portuaires relevant du FEDER/FC. Nous avons par exemple relevé, dans notre rapport annuel 2012, l'absence de notifications concernant le soutien du FEDER pour la construction d'installations dans les ports de Patras (Grèce) et de Rostock (Allemagne)⁵⁸.

Besoin d'orientations supplémentaires de la part de la Commission

92

Au cours de l'audit, un certain nombre de parties prenantes (c'est-à-dire les autorités portuaires, les opérateurs portuaires, les armateurs et les sociétés de logistique) ont indiqué que des orientations de la Commission sur les aides d'État en faveur des ports étaient nécessaires afin de déterminer clairement les investissements relevant de la définition des aides d'État et ceux qui devaient être communiqués. Cependant, bien qu'elles aient déjà été annoncées à plusieurs reprises par la Commission, il n'existe pas, actuellement, d'orientations sur les aides d'État concernant les investissements dans le secteur portuaire maritime⁵⁹. La Commission a prévu l'élaboration de telles orientations dans ses actions pour 2014-2019⁶⁰.

Le suivi, par la Commission, des pratiques de contrôle douanier des États membres ne couvre pas les informations essentielles

Les pratiques de contrôle douanier des États membres dans les ports constituent un aspect important de l'attractivité d'un port

93

Nous avons également vérifié si les différences dans l'organisation, la qualité et la rapidité des contrôles douaniers rendaient certains ports plus «attrayants» que d'autres pour les compagnies maritimes mondiales. Nous avons noté que la législation douanière de l'UE prévoit la possibilité de procédures de domiciliation et de régimes simplifiés pour le traitement des marchandises à leur arrivée et avant leur admission en libre pratique. Il est notamment possible:

- d'effectuer une analyse des risques avant l'arrivée des marchandises (ou avant leur chargement), concernant principalement les risques en matière de sécurité et de sûreté, sur la base de la déclaration sommaire d'entrée. Les mêmes lots devraient ensuite faire l'objet d'une seconde analyse des risques, qui concernerait principalement les risques financiers et serait fondée sur les déclarations douanières;
- de collecter au préalable les informations liées à des exigences supplémentaires concernant les biens (par exemple, des certificats);

58 Cour des comptes européenne, rapport annuel relatif à l'exercice 2012, encadré 5.4 (JO C 331 du 14.11.2013).

59 À ne pas confondre avec les orientations sur les aides d'État au transport maritime, qui traitent des régimes de taxation au tonnage et des mesures relatives aux navigateurs.
Source: C(2004) 43 – Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime (JO C 13 du 17.1.2004, p. 3).

60 Commission européenne: Chapitre 2: Espace européen unique des transports – point 2.5 Marché intérieur, ports maritimes, paragraphe 3.3.

- d'accélérer la mainlevée des marchandises après leur arrivée et la confirmation définitive que les marchandises correspondent à la déclaration présentée avant leur arrivée.

94

Tous les contrôles douaniers sont fondés sur l'article 13 du code des douanes, qui dispose que chaque État membre peut procéder à toutes les vérifications qu'il juge nécessaires. Les inspections des douanes s'appuient sur une analyse des risques. L'autorité douanière peut décider d'avoir recours à des procédures simplifiées, sous certaines conditions et après avoir évalué la fiabilité de l'opérateur. En 2014, l'UE a adopté un système commun de gestion des risques pour les douanes⁶¹, mais la Commission n'a pas encore mis en place de système de gestion des risques pour les autorités douanières des États membres: une feuille de route détaillée devrait conduire à une mise en œuvre d'ici 2020.

95

Chaque autorité douanière appliquait son propre dispositif. En outre, il existait différents moyens de simplifier les procédures, ainsi que des disparités dans la rapidité, la qualité et l'impact des procédures de contrôle douanier. Cela a rendu quelques ports plus attrayants que d'autres pour les compagnies maritimes mondiales. Par exemple, plusieurs États membres tels que la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Finlande ou la Suède dérogeaient systématiquement à l'obligation de notifier les autorités douanières de l'arrivée des marchandises ou de leur intention d'octroyer la mainlevée de ces dernières. Toutefois, ce procédé ne devrait être employé que dans des cas précis, sur la base d'une analyse des risques approfondie. En l'absence de notification systématique, les autorités douanières ne peuvent pas procéder à des contrôles fondés sur les risques⁶².

96

Lors d'un précédent audit, nous avons également relevé des éléments attestant de différences dans les pratiques de contrôle douanier à cause desquelles certaines marchandises arrivaient à leur destination finale via un itinéraire inhabituel: les marchandises étaient déchargées à Hambourg (Allemagne), avant d'être transportées à Rotterdam (Pays-Bas), où elles étaient dédouanées et mises en libre pratique, puis acheminées jusqu'à leur destination finale en Pologne⁶³. En d'autres termes, les importateurs cherchaient à procéder au dédouanement dans un État membre différent de celui dans lequel ils importaient les marchandises pour réduire la probabilité d'être contrôlés ou pour compliquer toute procédure de recouvrement éventuelle.

97

Le contrôle des ressources propres réalisé par la Commission dans le port de Rotterdam en 2013 a permis de constater que les vérifications portant sur l'authenticité du statut UE n'étaient effectuées que de manière aléatoire et que, dans certains cas, il était mis fin au contrôle douanier sans que toutes les informations n'aient été vérifiées. Sur les 200 connaissements reçus quotidiennement, seuls 15 à 20 faisaient l'objet de déclarations en douane normales et, dans le cas de procédures de domiciliation pour l'entreposage ou la libre pratique, aucun contrôle, électronique ou autre, n'était effectué pour assurer que la déclaration sommaire

- 61 Communication de la Commission [COM(2014) 527 final du 21 août 2014] relative à la stratégie et au plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière: faire face aux risques, renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce.
- 62 Rapport thématique de la Commission sur les inspections effectuées dans les États membres en 2011 concernant la procédure de domiciliation.
- 63 Rapport annuel relatif à l'exercice 2013, encadré 2.1, dernier cas évoqué (JO C 398 du 12.11.2014).

Observations

de dépôt temporaire était conforme à la déclaration ultérieure de contrôle douanier avant qu'il soit mis fin à la surveillance douanière.

98

Nous avons également examiné les données disponibles à la Commission à l'issue des contrôles des ressources propres réalisées sur les contrôles a posteriori, et avons comparé les données relatives aux Pays-Bas avec celles concernant les pays voisins et d'autres pays. Cela a permis de constater que le nombre d'agents des douanes affectés aux contrôles a posteriori aux Pays-Bas était beaucoup plus faible que dans d'autres États membres de l'UE, et que leurs effectifs ont connu une importante diminution ces dernières années [de 164 équivalents temps plein (ETP) en 2007 à 141 ETP en 2013]. À titre de comparaison avec les données relatives à certaines des organisations douanières des principaux États portuaires, la Belgique a deux fois plus d'agents des douanes affectés aux contrôles a posteriori (292 ETP) et l'Allemagne 50 fois plus (7 222 ETP); le Royaume-Uni compte 1 033 agents des douanes affectés à ces contrôles, la Pologne 794, la France 491 et l'Espagne 413 ⁶⁴.

Insuffisances dans le suivi, par la Commission, des pratiques de contrôle douanier des États membres

99

Même si le code des douanes offre à toutes les autorités un cadre leur permettant de décider ou non de simplifier leurs pratiques, les procédures douanières au sein de l'UE doivent être mises en œuvre de manière uniforme. En d'autres termes, l'absence d'une autorité douanière unique à l'échelle de l'UE ne devrait pas se traduire par des différences dans le traitement des opérateurs économiques. Bien qu'il existe un risque élevé de distorsion, aucun système n'est en place pour examiner les différences éventuelles. Par exemple, notre audit a montré:

- que les États membres ne sont pas tenus de fournir à la Commission des informations concernant le nombre de contrôles douaniers spécifiques au niveau des différents ports centraux. Ces informations sont pourtant essentielles pour pouvoir déterminer les différences dans la manière dont les autorités douanières traitent les opérateurs économiques;
- qu'un programme «Douane 2013», qui prévoyait des mesures pour harmoniser ou rationaliser les pratiques de contrôle douanier, avait été lancé. L'évaluation ex post de la Commission ⁶⁵ a indiqué que, même si des progrès avaient été accomplis dans la réalisation du principal objectif du programme qui était que toutes les autorités douanières agissent à l'unisson, il subsistait une grande diversité au niveau de l'exécution des procédures d'importation dans l'UE, chaque État membre conservant son propre système automatisé d'importation;
- que certaines bonnes pratiques concernant l'évaluation des contrôles pourraient être partagées: par exemple, l'autorité portuaire de Santa Cruz de Tenerife a construit dans sa zone portuaire un bâtiment spécifique pour regrouper tous les organismes de contrôle (organismes de contrôle chargés des inspections aux frontières dans les domaines douanier, phytosanitaire, vétérinaire et sanitaire). Ainsi, une seule inspection intégrée est effectuée, ce qui permet de mesurer le temps nécessaire à l'inspection, et d'améliorer la qualité et la rapidité des inspections dans le temps.

64 Analyse des contrôles des ressources propres réalisés par la Commission conformément aux dispositions de l'article 18 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1), ainsi qu'à celles du règlement (CE, Euratom) n° 1026/1999 du Conseil du 10 mai 1999 portant détermination des pouvoirs et obligations des agents mandatés par la Commission pour l'exercice des contrôles des ressources propres des Communautés (JO L 126 du 20.5.1999, p. 1) et des rapports d'activité des États membres sur les ressources propres (2013).

65 Évaluation finale du programme Douane 2013 – Rapport final (voir http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/customs_2013_final_evaluation_report.pdf).

La «ceinture bleue», ou en quoi le transport maritime est désavantagé par rapport au transport routier

100

Dans les conditions actuelles, le transport routier reste le principal mode d'envoi de marchandises d'un point à un autre de l'UE, car il présente l'avantage d'être souple, peu coûteux, et de permettre une livraison porte-à-porte aisée et rapide. Le transport maritime au sein de l'UE ne sera compétitif que s'il devient plus rapide et plus fiable. L'un des principaux problèmes auxquels est confronté le transport maritime est le fait que le marché intérieur n'est toujours pas pleinement réalisé dans le secteur maritime. Les navires quittant les eaux territoriales d'un État membre (la zone des 12 milles nautiques) sont considérés comme se trouvant en dehors du territoire douanier de l'Union et doivent accomplir des formalités douanières à l'arrivée dans le port de l'UE suivant, même s'ils ne transportent que des biens en provenance de l'UE et qu'ils n'ont pas fait escale dans le port d'un pays tiers. Par comparaison, un camion allant de Tallinn (Estonie) à Lisbonne (Portugal) peut traverser l'UE sans avoir à remplir de formalités supplémentaires aux frontières intérieures de l'Union.

101

L'absence de conditions de concurrence équitable entre le transport maritime et les autres modes de transport est devenue manifeste depuis l'ouverture des frontières intérieures en 1992. En 1995, la Commission a indiqué ⁶⁶ que tous les modes de transport n'étaient pas traités de manière égale et que le transport maritime était désavantagé. Malgré l'importance de cette question, les progrès ont été particulièrement lents:

- sur la base d'un plan d'action («ceinture bleue») visant à créer un «espace maritime européen sans barrières» pour le transport maritime, un nouveau régime est entré en vigueur en mars 2014, facilitant la navigation maritime au sein de l'UE grâce à un enregistrement plus rapide et la possibilité d'éviter les contrôles douaniers ⁶⁷ pour les «services de transport maritime réguliers», qui doivent être préalablement autorisés par les autorités douanières. Toutefois, seuls 10 à 15 % des navires peuvent exercer leurs activités sous ce régime, tous les autres devant encore faire l'objet de formalités douanières complètes;
- la directive 2010/65/UE concernant les formalités déclaratives (l'initiative «e-Maritime») visant à promouvoir l'utilisation des technologies de l'information dans le secteur des transports maritimes a été adoptée afin de simplifier et d'harmoniser les procédures administratives appliquées aux transports maritimes. Les travaux visant à simplifier la déclaration électronique des marchandises se trouvant à bord de navires sont en cours, mais ils ne portent que sur la création de «guichets uniques nationaux» destinés aux formalités déclaratives. En conséquence, tous les États membres conserveront leurs systèmes nationaux de notification tant qu'un guichet unique de déclaration à l'échelle de l'UE n'aura pas été mis en place. Des systèmes douaniers électroniques sont développés en parallèle pendant une période de transition allant jusqu'en 2020, de manière à permettre une adaptation progressive aux nouvelles exigences modernisées du code des douanes de l'Union. Cela signifie que près de trois décennies après la première apparition du problème, la question n'aura toujours pas été résolue.

66 Document COM(95) 317 final du 5 juillet 1995 – «Le transport maritime à courte distance: perspectives et défis».

67 Il prévoit une réduction à 15 jours de la période de consultation entre États membres, de 45 jours actuellement, ainsi que la possibilité d'étendre le mécanisme à de futurs ports d'escale de manière plus rapide et plus simple.

102

Notre audit des stratégies de la Commission et des États membres relatives au transport maritime de marchandises dans l'UE, ainsi que de la rentabilité des investissements financés par l'UE dans les ports, à l'occasion duquel nous avons examiné 37 nouveaux projets et cinq projets faisant l'objet d'une réévaluation, a permis de déceler des problèmes significatifs. Globalement, nous avons constaté ce qui suit:

- les stratégies de développement portuaire à long terme mises en place par les États membres et la Commission n'offraient pas une base solide et cohérente pour planifier les capacités requises dans les ports de l'UE et pour déterminer le montant des fonds publics nationaux et de l'UE nécessaires aux infrastructures portuaires;
- le financement d'infrastructures et de superstructures portuaires similaires dans des ports voisins s'est traduit par des investissements inefficaces et précaires: d'après les 30 projets qui, sur les 37 examinés, étaient déjà achevés entre 2000 et 2013, un euro sur trois (correspondant à 194 millions d'euros pour 12 projets) a été dépensé de manière inefficace jusqu'à présent. La moitié environ de cette somme (97 millions d'euros de fonds de l'UE pour neuf projets) a été investie dans des infrastructures qui n'ont pas été utilisées ou ont été fortement sous-exploitées pendant plus de trois ans à compter de la fin des travaux. Cette situation met en évidence des insuffisances dans l'évaluation des besoins ex ante et montre que le risque de gaspillage des montants investis est élevé;
- cette observation s'applique également aux cinq ports, déjà examinés en 2010, qui ont fait l'objet d'une réévaluation. Cette réévaluation a montré que, globalement, la rentabilité était faible: l'utilisation des capacités financées par l'UE dans ces ports était toujours inadéquate après une période de fonctionnement de près de dix ans. Les zones portuaires de quatre ports étaient toujours très peu utilisées, voire vides. Il a été estimé que dans l'ensemble, 292 millions d'euros d'investissements ont été dépensés de manière inefficace;
- les dépassements de coûts et les retards sont eux aussi représentatifs de l'inefficacité des investissements examinés dans les infrastructures portuaires. Globalement, les projets examinés financés par l'UE présentaient des dépassements de coûts de 139 millions d'euros. En outre, sur les 30 projets achevés, 19 accusaient des retards excédant, pour 12 d'entre eux, 20 % de la durée prévue. Les retards représentaient jusqu'à 136 % de la durée initialement prévue. Sur les 7 projets (l'équivalent de 524 millions d'euros financés par l'UE) qui n'étaient pas encore achevés au moment de l'audit, six enregistraient également des retards;
- pour que les investissements portuaires initiaux puissent fonctionner correctement, des financements publics supplémentaires seront nécessaires afin de pallier l'absence ou l'inadéquation d'un grand nombre de connexions, routières ou ferroviaires, avec l'arrière-pays;
- la coordination interne au sein de la Commission ainsi que la procédure instaurée entre la BEI et la Commission pour évaluer les propositions de prêts de la BEI destinés aux infrastructures portuaires n'ont pas fonctionné correctement, car la BEI ne communique pas toutes les informations pertinentes à la Commission. De plus, pour certaines propositions de prêts, des problèmes graves ont été mis en évidence en interne par les services de la Commission, mais cette dernière ne les a pas communiqués à la BEI sous la forme d'un avis négatif;

Conclusions et recommandations

- la Commission n'a pas pris les mesures nécessaires en matière d'aides d'État et de procédures douanières pour permettre aux ports de se livrer concurrence à armes égales. Elle aurait dû assurer un contrôle des aides d'État plus proactif et plus efficace, en s'assurant a posteriori que les conditions auxquelles certaines décisions antérieures avaient été arrêtées (dans le cas des concessions, par exemple) n'avaient pas été modifiées ou en refusant son soutien à des superstructures destinées à des utilisateurs particuliers.

Par exemple, des projets comprenant des superstructures utilisées par des opérateurs privés avaient été cofinancés à hauteur d'environ 92,5 millions d'euros sur le budget de l'UE.

Les stratégies de développement portuaire à long terme, au niveau des États membres et de la Commission, devraient être centrées sur la création des connexions nécessaires avec le réseau

103

Les cinq États membres visités (Allemagne, Italie, Pologne, Espagne, Suède) avaient mis en place des stratégies de développement portuaire à long terme avant 2015, en partie en raison de l'introduction de conditions ex ante à l'octroi d'un financement de l'UE. Des faiblesses ont été constatées dans la manière dont la coopération entre ports a été étudiée, du point de vue de leurs synergies et de leur potentiel de spécialisation, et dans la manière dont ces stratégies ont été traduites en des investissements portuaires réalisés en temps utile et bien coordonnés.

104

Au niveau de l'UE, la stratégie portuaire de la Commission s'est développée au fil du temps, mais des informations fiables sur la planification des capacités font toujours défaut. En outre, les «ports centraux» sont trop nombreux (104 au total, auxquels la majorité du financement de l'UE doit être allouée). Cela empêche les fonds de l'UE de cibler les ports les plus importants. Par ailleurs, d'importantes voies navigables ayant besoin de financements ne font pas partie de la stratégie de la Commission.

105

De plus, la Commission dispose de peu d'informations sur la situation réelle de ces ports centraux: en particulier, elle ne reçoit pas de données sur leur capacité disponible, la capacité qu'ils utilisent actuellement ou leurs besoins futurs en la matière, ni sur les investissements publics des États membres dans ces ports. L'absence de telles informations de suivi empêche d'avoir une vue d'ensemble, à l'échelle européenne, sur laquelle s'appuyer pour mieux coordonner la planification de la capacité des ports centraux. Le fait que la Commission n'ait pas d'informations fiables sur les capacités portuaires disponibles et que la croissance future du trafic ait été surevaluée a contribué à une surestimation des capacités portuaires supplémentaires nécessaires au sein de l'UE, au moins pour certaines régions (voir points 31 à 49).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 1

Nous recommandons à la Commission:

- a) de mettre en place un suivi de la capacité des ports centraux en tenant compte des plans des États membres pour la mise en œuvre de leurs stratégies à long terme;

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2017.

- b) de revoir le nombre actuel de 104 «ports centraux», nécessaires pour maintenir un niveau approprié d'accessibilité sur tout le territoire de l'UE;

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici 2023.

- c) d'établir un plan de développement portuaire à l'échelle de l'UE pour les ports centraux, les voies maritimes et les canaux.

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici 2020.

Les investissements financés par l'UE dans les infrastructures portuaires devraient être plus efficaces et efficients

106

Il faut un certain temps avant que les investissements dans les infrastructures portuaires produisent des résultats et, de par leur nature, les projets portuaires visent à renforcer les capacités sur le long terme. La mise en œuvre des investissements en temps opportun est souvent cruciale pour leur efficacité, notamment dans un environnement aussi compétitif que le transport maritime. De nombreux projets examinés étaient inutilisés (vides) ou largement sous-exploités au moment de l'audit. D'après les 30 projets examinés et déjà achevés entre 2000 et 2013, un euro sur trois (correspondant à 194 millions d'euros pour 12 projets) a été dépensé de manière inefficace jusqu'à présent. La moitié environ de cette somme (97 millions d'euros de fonds de l'UE pour neuf projets) a été investie dans des infrastructures qui n'ont pas été utilisées ou ont été fortement sous-exploitées pendant plus de trois ans à compter de la fin des travaux. Cette situation met en évidence des insuffisances dans l'évaluation des besoins ex ante et montre que les risques de gaspillage des montants investis sont élevés.

Conclusions et recommandations

107

Comme dans notre précédent rapport spécial sur les ports maritimes, nous avons pu constater qu'un nombre significatif de projets avait été retardé, en partie en raison de la lourdeur des procédures administratives. Les retards, de près de 13 mois en moyenne, oscillaient entre 3 et 33 mois. Ils représentaient jusqu'à 136 % de la durée initialement prévue. Nous avons également relevé des dépassements de coûts de 139 millions d'euros, soit 8,7 millions d'euros en moyenne par projet (compte non tenu des projets qui n'avaient pas encore été achevés). En outre, pour que les investissements portuaires initiaux puissent fonctionner correctement, des financements publics supplémentaires seront nécessaires afin de pallier les nombreuses connexions (routières et ferroviaires) manquantes ou inadéquates avec l'arrière-pays.

108

La réévaluation des cinq projets examinés en 2010 a montré que, globalement, la rentabilité était faible: l'utilisation des capacités financées par l'UE dans ces ports était toujours inadéquate après une période de fonctionnement de près de dix ans. Pour quatre ports, les zones portuaires concernées étaient toujours très peu utilisées, voire vides, tandis que dans un autre port, aucune activité n'était enregistrée. Il a été estimé que dans l'ensemble, 292 millions d'euros d'investissements (quelque 89 % du total de 329 millions d'euros) ont été dépensés de manière inefficace.

109

De nombreuses autorités portuaires européennes ont investi simultanément (et entendent continuer à le faire) dans des infrastructures et des superstructures portuaires similaires pour améliorer leur situation concurrentielle. Cela comporte des risques importants pour l'efficacité et la durabilité des projets.

110

La coordination interne au sein de la Commission ainsi que la procédure instaurée entre la BEI et la Commission pour évaluer les propositions de prêts de la BEI destinés aux infrastructures portuaires n'ont pas fonctionné correctement, car la BEI ne communique pas toutes les informations pertinentes à la Commission. De plus, pour certaines propositions de prêts, des problèmes graves ont été mis en évidence en interne au sein de la Commission, mais cette dernière ne les a pas communiqués à la BEI sous la forme d'un avis négatif (voir points 50 à 81).

Recommandation n° 2

Nous recommandons à la Commission:

- a) de collaborer avec les États membres afin de réduire la charge administrative et les retards dans la sélection et la mise en œuvre des projets, en promouvant le principe d'un «guichet unique national» pour la délivrance ou le refus de tous les permis et autorisations relatifs aux investissements dans des infrastructures portuaires. Par ailleurs, un principe d'«accord tacite» (de deux ans, par exemple) devrait être appliqué dans les meilleurs délais;

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2017.

- b) d'appliquer strictement le règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds ESI et le règlement établissant le MIE en ce qui concerne les corrections financières dues à des investissements peu efficaces pour la période 2014-2020;

Délai de mise en œuvre recommandé: immédiatement.

- c) d'envisager la possibilité d'exclure le transbordement et l'entreposage des conteneurs (par exemple la construction de quais, de bassins et de capacités de stockage) du soutien de l'UE en faveur des infrastructures portuaires pendant la période 2014-2020. De plus, les superstructures qui ne relèvent pas du domaine public devraient être exclues du financement de l'UE, celles-ci étant à considérer comme un environnement commercial.

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2018.

Recommandation n° 3

Nous recommandons à la Commission et aux États membres:

- a) d'accorder la priorité du cofinancement de l'UE relevant du MIE et des Fonds ESI aux ports centraux afin d'améliorer leurs connexions avec l'arrière-pays;

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2016.

- b) de financer les infrastructures portuaires autres que les connexions avec l'arrière-pays uniquement à la condition qu'un besoin ait été clairement établi, dans les cas où la valeur ajoutée de l'UE est démontrée et la composante de l'investissement privé suffisamment importante par rapport à l'enveloppe totale de l'investissement.

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2016.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 4

Nous recommandons à la Commission:

- a) de veiller à ce que la Commission et la BEI s'échangent toutes les informations nécessaires sur les propositions de prêts de cette dernière pour faciliter la réalisation d'évaluations solides;

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2017.

- b) de clarifier et de mettre en œuvre de façon cohérente, en interne, la procédure visant à déterminer si des remarques critiques doivent entraîner un avis négatif concernant une proposition de prêt de la BEI.

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2016.

Règles en matière d'aides d'État et contrôles douaniers: il faut produire davantage d'efforts pour garantir des conditions de concurrence équitables

111

Les différentes interprétations des règles relatives aux aides d'État dans le secteur portuaire et les divergences au niveau de l'application des procédures douanières de l'Union peuvent contribuer à une distorsion de marché et compromettre une concurrence équitable entre les ports. Dans ces deux domaines, la Commission n'a pas encore pris suffisamment de mesures pour créer des conditions de concurrence équitables entre les ports.

112

Elle n'a examiné les éventuelles aides d'État en faveur des ports que de manière sporadique depuis 2010, malgré d'importantes dépenses publiques consacrées par les États membres aux infrastructures portuaires. En outre, les orientations sur les aides d'État spécifiques aux ports, bien que promises depuis de nombreuses années, ne sont pas encore parues.

113

Notre audit a montré que des différences au niveau des contrôles douaniers sont susceptibles d'affecter la compétitivité d'un port et que le suivi, par la Commission, des pratiques de contrôle douanier dans les ports des différents États membres est insuffisant pour permettre de détecter celles qui pourraient créer des avantages concurrentiels déloyaux.

114

De surcroît, la réglementation douanière pénalise le transport maritime au sein de l'UE, puisque les navires qui quittent les eaux territoriales d'un État membre doivent accomplir des formalités douanières à leur arrivée dans le port de l'UE suivant, même s'ils ne transportent que des biens en provenance de l'UE et qu'ils n'ont pas fait escale dans le port d'un pays tiers (voir points 82 à 101).

Recommandation n° 5

Nous recommandons à la Commission:

- a) d'établir des orientations sur les aides d'État en faveur des ports maritimes;

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2017.

- b) d'assurer un traitement cohérent des superstructures portuaires destinées à des utilisateurs particuliers;

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2017.

- c) d'augmenter le nombre de contrôles documentaires relatifs aux aides d'État en faveur des ports et de renforcer son suivi des précédentes décisions en matière d'aides d'État afin de garantir que les conditions présentes au départ restent inchangées.

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2017.

Recommandation n° 6

Nous recommandons aux États membres de notifier systématiquement à la Commission toutes les aides financières publiques en faveur des ports, conformément aux règles relatives aux aides d'État.

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2017.

Recommandation n° 7

Nous recommandons à la Commission:

- a) de demander aux États membres de fournir périodiquement des informations spécifiques sur le type et le nombre des procédures douanières propres aux différents ports centraux pour permettre d'apprécier si les ports bénéficient d'un traitement égal;

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2017.

- b) d'améliorer la position concurrentielle du transport maritime par rapport aux autres modes de transport en simplifiant davantage les formalités relatives au transport maritime et aux douanes, en particulier en instaurant un «guichet unique» maritime à l'échelle de l'UE.

Délai de mise en œuvre recommandé: d'ici fin 2017.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M. Henri GRETHEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 20 juillet 2016.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

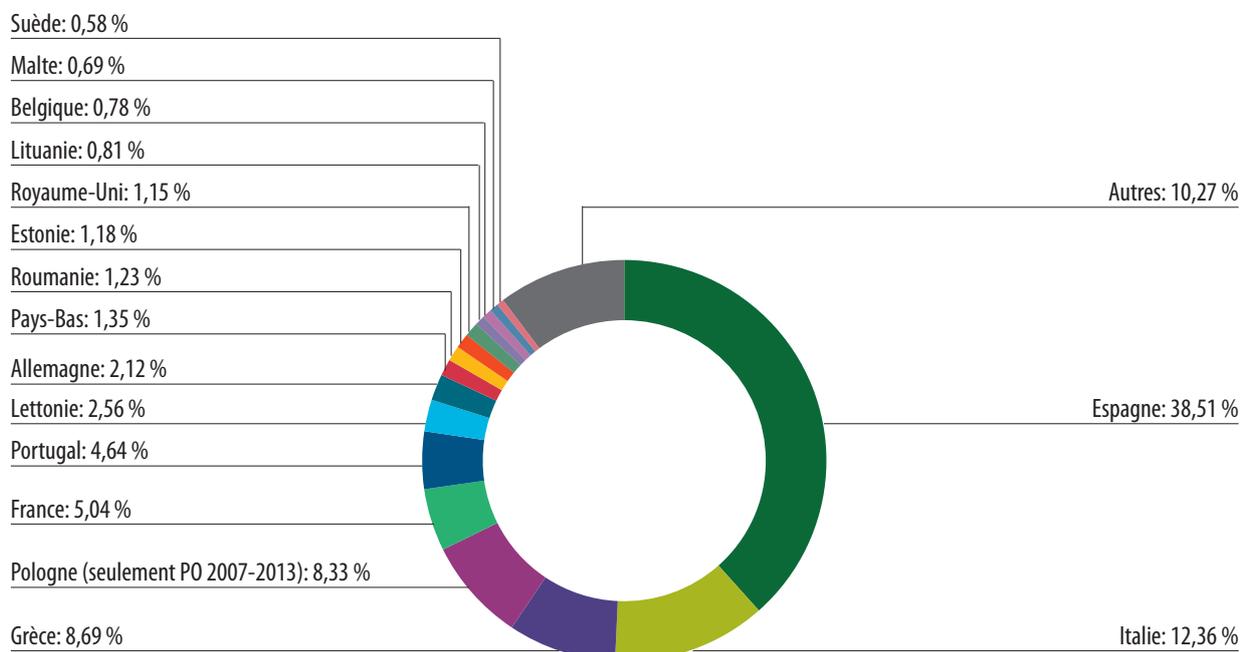
Affectation des fonds de l'UE aux projets de transport maritime (période 2000-2013)

Espagne	2 610 322 428	38,51 %
Italie	837 719 751	12,36 %
Grèce	588 742 943	8,69 %
Pologne¹	564 232 876	8,33 %
France	341 726 711	5,04 %
Portugal	314 324 344	4,64 %
Lettonie	173 729 139	2,56 %
Allemagne	143 786 488	2,12 %
Pays-Bas	91 333 779	1,35 %
Roumanie	83 148 025	1,23 %
Estonie	80 303 497	1,18 %
Royaume-Uni	78 033 155	1,15 %
Lituanie	54 675 005	0,81 %
Belgique	52 685 257	0,78 %
Malte	46 945 423	0,69 %
Suède	38 982 443	0,58 %
Autriche²	26 910 589	0,40 %
Chypre	22 085 473	0,33 %
Slovénie	13 330 356	0,20 %
Hongrie²	12 275 556	0,18 %
Finlande	6 515 269	0,10 %
République tchèque²	4 203 737	0,06 %
Irlande	1 842 000	0,03 %
Bulgarie	1 200 000	0,02 %
Projets transfrontaliers	109 561 318	1,62 %
Interreg	24 290 310	0,36 %
Autres projets de l'UE	454 519 870	6,71 %
Total	6 777 425 742	100,00 %

1 Concerne uniquement la période de programmation 2007-2013.

2 Bien que ces pays n'aient pas de ports maritimes, ils ont communiqué des dépenses d'infrastructure portuaire au titre du FEDER/FC, probablement par erreur.

Annexe I



Annexe II

Vue d'ensemble des projets examinés, par État membre

N° du projet	État membre	Port	Projet examiné	Coûts du projet en euros	Financement de l'UE en euros	Objet du projet	Capacité	Connexion	Divers	Réalisation incomplète ¹	Réalisation terminée et utilisée comme prévu ¹	Réalisation terminée et non utilisée, voire fortement sous-exploitée	Montant du financement de l'UE non utilisé ou largement sous-exploité qui a été dépensé ou doit l'être ²
Projets audités pour la première fois													
1			Herstellung Offshore Basisshafen Cuxhaven Liegeplatz 8	31 945 019	15 942 509	Construction d'un nouveau quai dans le port	15 942 509					X	7 971 255
2		Cuxhaven	Östliche Erweiterung Offshore Basis Cuxhaven Liegeplatz 9	41 436 573	18 800 000	Construction d'un nouveau quai dans le port	18 800 000					X	18 800 000
3			Offshore Basis Cuxhaven Errichtung der Hafensohle Liegeplatz 8	3 400 649	1 250 000	Construction, sur le fond du port, d'un emplacement pour navires autoélévateurs (jack-up)		1 250 000				X	1 250 000
4			Sanierung «Alter Vorhafen» Wilhelmshaven	2 175 813	761 534	Remise en état d'un mur de quai			761 534			X	761 354
5	Allemagne	Wilhelmshaven	Ertüchtigung der Niedersachsenbrücke	16 456 421	6 704 346	Construction en vue d'augmenter la capacité du port	6 704 346				X		
6			Großprojekt «Jade-Weser-Port»	146 856 096	32 930 149	Construction d'une nouvelle zone portuaire et d'un terminal à conteneurs	32 930 149					X	26 344 119
7			Norderweiterung Hafen Brake - Sandaufspülung und Errichtung Kaianlage	24 600 000	8 610 000	Extension de la zone portuaire et construction d'un nouveau quai	8 610 000				X		
8		Brake	Norderweiterung Hafen Brake - 2. Ausbaustufe)	14 803 596	5 924 021	Extension de la zone portuaire et construction d'un nouveau quai	5 924 021				X		

1 Constatation effectuée au moment de l'audit.

2 Uniquement pour les projets achevés.

Annexe II

N° du projet	État membre	Port	Projet examiné	Coûts du projet en euros	Financement de l'UE en euros	Objet du projet	Capacité	Connexion	Divers	Réalisation incomplète ¹	Réalisation terminée et utilisée comme prévu ¹	Réalisation terminée et non utilisée, voire fortement sous-exploitée	Montant du financement de l'UE non utilisé ou largement sous-exploité qui a été dépensé ou doit l'être ²
9			Logistica e porti. Sistema integrato portuale Salerno	73 000 000	53 262 297	1) Élargissement de l'entrée (embouchure) du port 2) Stabilisation du dock 3) Dragage	26 631 149	26 631 149		X			
10		Salerno	Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest. 1 ^{er} lot			Connexions routières et ferroviaires avec le port				X			
11	Italie		Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest. 2 ^e lot	146 600 000	115 245 000	Connexions routières et ferroviaires avec le port	115 245 000			X			
12			Collegamento ferroviario del complesso del porto di Taranto con la rete nazionale	25 500 000	1 875 000	Connexion ferroviaire avec le port	1 875 000			X			
13		Tarante	Dragaggio e cassa di colmata	83 000 000	15 000 000	Dragage et abaissement du niveau du fond marin		15 000 000		X			
14			Terminal area container porto di Taranto (2000-2006)	41 100 000	11 250 000	Extension d'un terminal existant	11 250 000						11 250 000

1 Constatation effectuée au moment de l'audit.

2 Uniquement pour les projets achevés.

Annexe II

N° du projet	État membre	Port	Projet examiné	Coûts du projet en euros	Financement de l'UE en euros	Objet du projet	Capacité	Connexion	Divers	Réalisation incomplète ¹	Réalisation terminée et non utilisée, voire fortement sous-exploitée	Réalisation terminée et utilisée comme prévu ¹	Montant du financement de l'UE non utilisé ou largement sous-exploité qui a été dépensé ou doit l'être ²
15			Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk - Trasa Słowackiego	337 572 017	273 634 889	Construction d'une route de 10,4 km de long		273 634 889		X			
16		Gdańsk	Modernizacja wejścia do portu wewnętrzznego (w Gdańsku). Etap I - przebudowa falochronu wschodniego	12 550 797	10 644 987	Mise à niveau d'un brise-lames existant, élargissement et dragage du chenal d'accès	5 322 493,50	5 322 493,50			X		
17			Modernizacja wejścia do portu wewnętrzznego (w Gdańsku). Etap II - przebudowa szlaku wodnego na Motławie	6 705 529	5 676 090	Reconstruction d'un quai touristique (centre-ville)			5 676 090		X		
18	Pologne		Rozbudowa infrastruktury portowej do obsługi statków ro-ro z dostępem drogowym i kolejowym w Porcie Gdynia	29 070 083	10 968 299	Mise à niveau d'une infrastructure nécessaire pour étendre la capacité d'accueil des navires rouliers: accès par rampe, par route et par chemin de fer		10 968 299			X		5 484 149
19		Gdynia	Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia	22 129 659	14 691 975	Mise à niveau du canal portuaire par dragage		14 691 975			X		
20			Infrastruktura dostępu drogowego i kolejowego do wschodniej części Portu Gdynia	27 474 031	17 731 050	Reconstruction/ construction de 2,12 km de routes et de 2,85 km de rails		17 731 050					17 731 050

1 Constatation effectuée au moment de l'audit.

2 Uniquement pour les projets achevés.

Annexe II

N° du projet	État membre	Port	Projet examiné	Coûts du projet en euros	Financement de l'UE en euros	Objet du projet	Capacité	Connexion	Divers	Réalisation incomplète ¹	Réalisation terminée et utilisée comme prévu ¹	Réalisation terminée et non utilisée, voire fortement sous-exploitée	Montant du financement de l'UE non utilisé ou largement sous-exploité qui a été dépensé ou doit l'être ²
21			Modernizacja toru wodnego Świnoujście - Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) - etap II, strona wschodnia i zachodnia	77 825 375	65 264 553	Reconstruction du chenal reliant les deux ports		65 264 553		X			
22	Pologne	Szczecin - Świnoujście	Modernizacja dostępu drogowego do Portu w Szczecinie	28 534 045	23 002 547	Reconstruction d'une section de rue pour assurer la connexion avec le port		23 002 547			X		
23			Przebudowa falo-chronu wschodniego w Świnoujściu	10 318 058	8 422 871	Reconstruction d'un brise-lames de 1,47 km		8 422 871			X		
24		Norrköping	2008-SE-92606-P (Norrköping - paquet d'infrastructures intermodales - mise à niveau du chenal d'accès)	35 300 000	3 528 000	Élargissement et creusement du chenal d'accès		3 528 000			X		
25	Suède	Karlskrona	2009-EU-21010-P Projet «Autoroutes de la mer»: lien sur la Baltique Gdynia-Karlskrona	85 400 000	17 090 800	Travaux d'infrastructure visant à relier les deux ports pour créer une chaîne intermodale ininterrompue de transport ferroviaire et maritime		17 090 800				X	17 090 800

1 Constatation effectuée au moment de l'audit.

2 Uniquement pour les projets achevés.

Annexe II

N° du projet	État membre	Port	Projet examiné	Coûts du projet en euros	Financement de l'UE en euros	Objet du projet	Capacité	Connexion	Divers	Réalisation incomplète ¹	Réalisation terminée et utilisée comme prévu ¹	Réalisation terminée et non utilisée, voire fortement sous-exploitée	Montant du financement de l'UE non utilisé ou largement sous-exploité qui a été dépensé ou doit l'être ²
26			Ampliación Dársena de Escobrerías. Fase 1	116 492 375	46 035 682	Construction d'un nouveau brise-lames et d'un nouveau bassin	46 035 682				X		
27		Carthagène	Terminal Polivalente de Graneles	34 454 637	19 275 477	Construction d'un dock de 575 m de long et d'une zone adjacente de 4,5 ha	19 275 477				X		
28			Relleno y Urbanización Terminal Polivalente	28 314 601	10 440 783	Remblayage d'une zone de stockage de 20 ha environ	10 440 783					X	10 440 783
29			Infraestructuras Portuarias Y Auxiliares En Isla Verde (3ª Fase) En Algeciras	511 460 000	127 314 481	Création de 125 ha de nouveaux terrains gagnés sur la mer	127 314 481					X	73 842 399
30	Espagne	Algeciras	Muelle Y Exploración Exterior Al Dique, Junto A Isla Verde	168 576 557	52 199 106	Construction d'un nouveau dock	52 199 106				X		
31			Terminal Pública de Contenedores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Acquisition de superstructures pour un terminal de conteneurs	22 226 148		22 226 148		X		
32			Mejora De La Operatividad De Los Muelles Comerciales (1ª Fase)	48 249 668	27 973 501	Élargissement des docks existants vers l'est et vers le nord	27 973 501				X		
33		Vigo	Almacenamiento De Coches En Altura En La Terminal De Transbordadores	20 054 823	15 143 049	Construction d'une installation pour l'entreposage en hauteur des véhicules dans le terminal de rouliers	15 143 049				X		
34			Ampliación Del Puesto De Inspección Fronteriza Arenal	2 188 957	750 884	Construction d'un nouveau bâtiment pour l'inspection sanitaire des marchandises	750 884		750 884		X		

1 Constatation effectuée au moment de l'audit.

2 Uniquement pour les projets achevés.

Annexe II

N° du projet	État membre	Port	Projet examiné	Coûts du projet en euros	Financement de l'UE en euros	Objet du projet	Capacité	Connexion	Divers	Réalisation incomplète ¹	Réalisation terminée et utilisée comme prévu ¹	Réalisation terminée et non utilisée, voire fortement sous-exploitée	Montant du financement de l'UE non utilisé ou largement sous-exploité qui a été dépensé ou doit l'être ²
35			Nva. Base de Contenedores en la Dársena del Este del Pro. S.C. Tenerife	17 770 802	7 860 602	Construction destinée à augmenter la capacité des terminaux de conteneurs et à améliorer l'opérabilité	7 860 602				X		
36	Spain	Santa Cruz de Tenerife	Nueva Base De Contenedores En La Dársena Del Este, 2ª Fase	15 605 808	6 387 113	Construction destinée à augmenter la capacité des terminaux de conteneurs et à améliorer l'opérabilité	6 387 113				X		
37			Tramo 1º Fase 2ª Def. rellenos D. Este: quiebro 1º y 2ª alineación Espigón Cueva Bermeja	5 673 967	2 809 113	Construction d'une nouvelle aire adjacente au brise-lames existant, destinée à faciliter les opérations à quai pour le vrac liquide et sec	2 809 113					X	2 809 113
Somme 1 (hors projets réaudités)				2 461 546 621	1 076 626 856	Total des projets audités pour la première fois, par catégorie:	447 553 574	599 658 626	29 414 656	7	18	12	193 775 022
						Total général des projets audités pour la première fois:	1 076 626 856						
						Total général des projets audités pour la première fois, en % du total:	41,57	55,70	2,73				

1 Constatation effectuée au moment de l'audit.
2 Uniquement pour les projets achevés.

Annexe II

N° du projet	État membre	Port	Projet examiné	Coûts du projet en euros	Financement de l'UE en euros	Objet du projet	Capacité	Connexion	Divers	Réalisation incomplète ¹	Réalisation terminée et utilisée comme prévu ¹	Réalisation terminée et non utilisée, voire fortement sous-exploitée	Montant du financement de l'UE non utilisé ou largement sous-exploité qui a été dépensé ou doit l'être ²
Projets réauidités													
38	Italie	Augusta	Port d'Augusta	15 493 707	3 839 328	Construction de bâtiments, de quais, de postes d'amarrage à manutention horizontale, de pavage, de barrières et de systèmes externes afin d'achever le port commercial d'Augusta	1 919 664	1 919 664				X	3 839 328
39		Campamento (San Roque)	Infraestructuras portuarias en las instalaciones de Campamento, San Roque	37 688 436	16 582 912	Réhabilitation d'un quai et construction d'une surface de terminal de 33,2 ha, dont 17,6 ha de surface nouvelle	16 582 912					X	16 582 912
40		Punta Langosteira (La Coruña)	Nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira (La Coruña) – 1ª Fase – Beneficiary: Autoridad Portuaria de A Coruña	590 172 648	257 539 720	Construction d'un port extérieur avoisinant le port existant	257 539 720					X	244 662 734
41		Ferrol	Ampliación del Puerto de Ferrol (puerto exterior) – Beneficiary: Autoridad Portuaria de Ferrol – San Cibrao («re-audits»)	110 860 209	39 065 500	Construction d'un port extérieur venant en complément du port existant	39 065 500					X	35 158 950
42		Arinaga - Las Palmas	Puerto de Arinaga – Muelle de Agüimes 1ª fase A – Beneficiary: Autoridad Portuaria de Las Palmas	23 480 152	11 750 152	Construction d'un nouveau port pour décongestionner Las Palmas	11 750 152					X	10 692 638

1 Constatation effectuée au moment de l'audit.

2 Uniquement pour les projets achevés.

Annexe II

N° du projet	État membre	Port	Projet examiné	Coûts du projet en euros	Financement de l'UE en euros	Objet du projet	Capacité	Connexion	Divers	Réalisation incomplète ¹	Réalisation terminée et utilisée comme prévu ¹	Réalisation terminée et non utilisée, voire for-tement sous-exploitée	Montant du financement de l'UE non utilisé ou largement sous-exploité qui a été dépensé ou doit l'être ²
			Somme 2 (uniquement projets réaudités)	777 695 152	328 777 612	Total des projets réaudités, par catégorie:	326 857 948	1 919 664		0	0	5	310 936 562
			Somme 3 (projets audités + réaudités)	3 239 241 773	1 405 404 468	Total de tous les projets audités, par catégorie:	774 411 522	601 578 290	29 414 656	7	18	17	
						Total général de tous les projets audités:	1 405 404 468						
						Total général de tous les projets audités, en % du total:	55,10	42,80	2,09				
						Infrastructure liée à l'augmentation du potentiel de transbordement:	943 805 903						

1 Constatation effectuée au moment de l'audit.

2 Uniquement pour les projets achevés.

Vue d'ensemble des projets non achevés

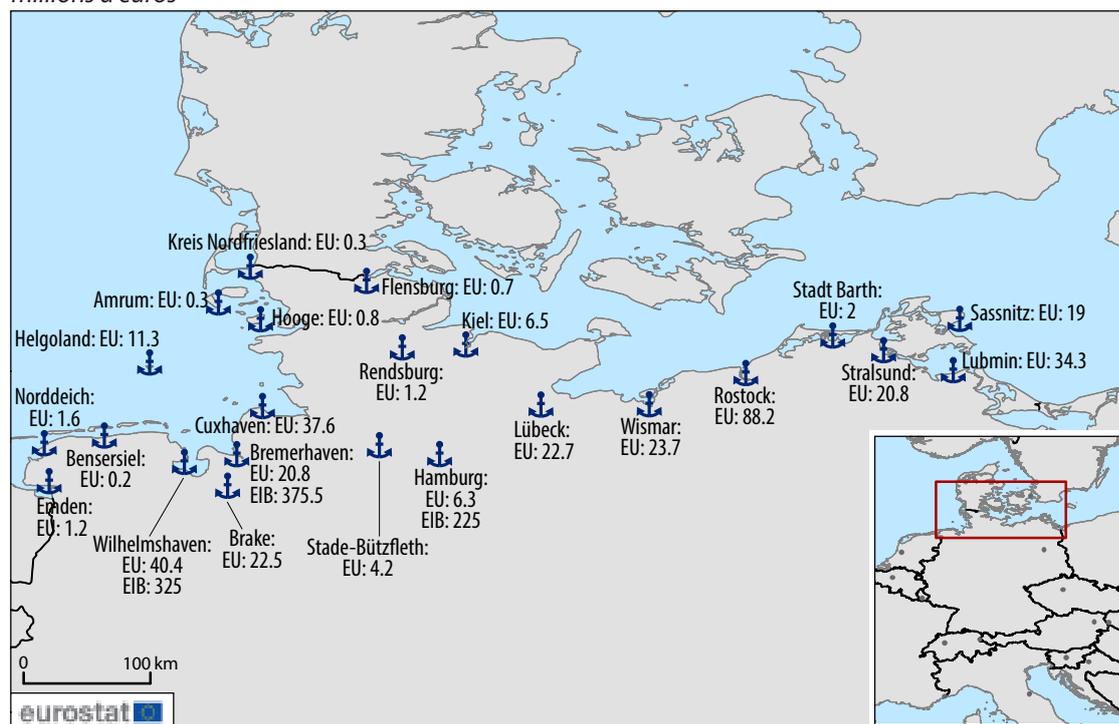
État membre	Port concerné	Projet non achevé	Quand le projet devait-il prendre fin (date initiale sur le contrat)?	Quelle est l'importance du retard, connu au moment de l'audit, par rapport à la date visée au départ (en mois)?	Montant du financement de l'UE concerné (en euros)
Italie	Salerne	Logistique et ports. Port intégré de Salerne	31.12.2015	13 mois	53 262 297
		Connexions routières et ferroviaires avec la porte ouest du port de Salerne, 1 ^{er} lot	30.6.2014	36 mois au minimum	115 245 000
		Connexions routières et ferroviaires avec la porte ouest du port de Salerne, 2 ^e lot			
	Tarante	Connexion ferroviaire entre le port de Tarante et le réseau ferroviaire national	31.12.2015	24 mois au minimum	1 875 000
		Dragage et gain de terres sur la mer	31.12.2014	26 mois au minimum	15 000 000
Pologne	Gdańsk	Connexion entre l'aéroport et le port maritime Gdańsk - Trasa Słowackiego	30.9.2015	16 mois au minimum	273 634 889
	Szczecin – Świnoujście	Modernisation du chenal Świnoujście – Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) – phase II, d'est en ouest	30.9.2015	Aucun retard	65 264 553
				Total du retard minimal déjà connu au moment de l'audit: 115 mois	524 281 739

Annexe IV Principales caractéristiques des systèmes portuaires des États membres et vue d'ensemble du soutien de l'UE et de la BEI pour les zones portuaires auditées (période 2000-2013)¹

1. Allemagne

L'Allemagne dispose d'environ 21 ports maritimes et de 250 ports de navigation intérieure. Les responsabilités sont partagées entre le gouvernement fédéral, les Länder, les autorités locales et les autres principales parties prenantes (par exemple l'industrie ou les syndicats), ce qui complique la détermination de stratégies et d'objectifs communs. Le gouvernement fédéral est essentiellement responsable de l'établissement du plan cadre réglementaire relatif aux transports et de la mise en place des infrastructures de connexion avec les ports maritimes et les ports intérieurs (arrière-pays), tandis que les Länder (et les autorités locales) sont principalement responsables des infrastructures portuaires, et que l'industrie et les syndicats assurent les opérations portuaires. Les principaux investissements suivants (Fonds structurels) ont été recensés:

millions d'euros



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

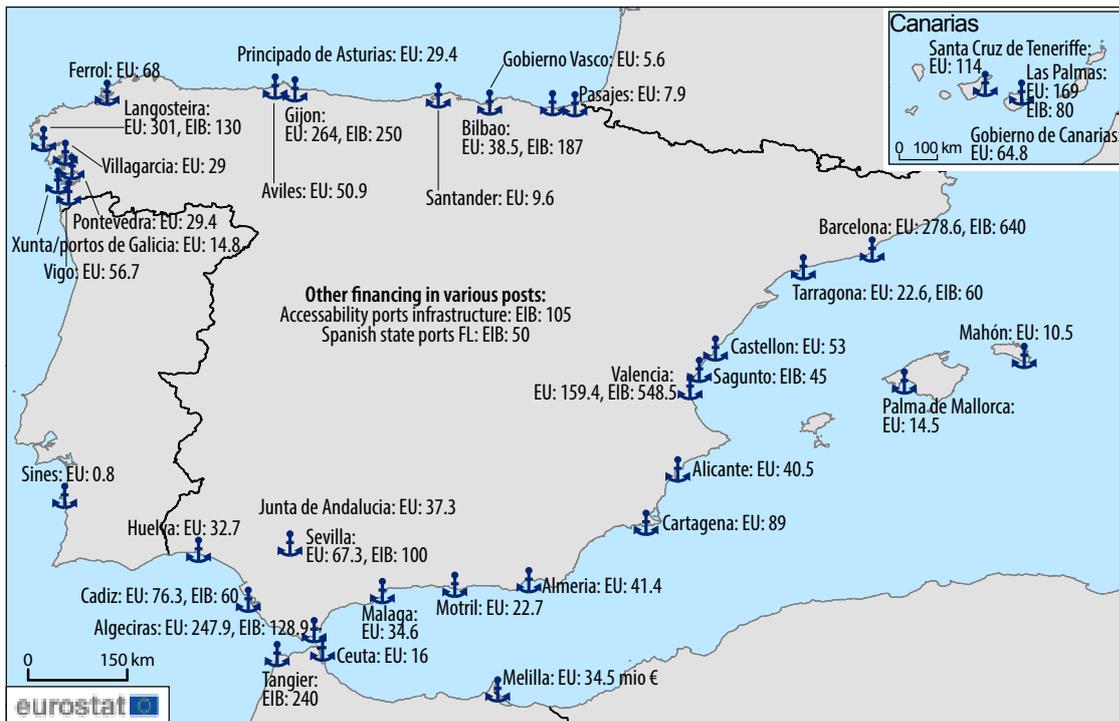
Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

¹ Source: compilation, par la Cour, des données de la Commission, ainsi que des données de la BEI disponibles sur son site web.

2. Espagne

L'Espagne a l'un des littoraux les plus longs d'Europe (8 000 km). Sa situation géographique, la plus proche de l'axe de l'une des grandes voies maritimes mondiales, renforce également sa position en tant que zone stratégique du transport maritime international et de plateforme logistique du sud de l'Europe. Le système portuaire espagnol, détenu par l'État, comprend 46 ports d'intérêt général, gérés par 28 autorités portuaires, dont les investissements, la coordination et l'efficacité sont supervisés et gérés par l'agence gouvernementale Puertos del Estado, une entité rattachée au ministère des travaux publics, qui est responsable de la mise en œuvre de la politique portuaire du gouvernement. L'Espagne est le pays qui a investi la proportion la plus élevée des fonds de l'UE dans ses ports (près de 40 % du montant total de l'UE). Les investissements ci-après ont notamment été constatés:

millions d'euros



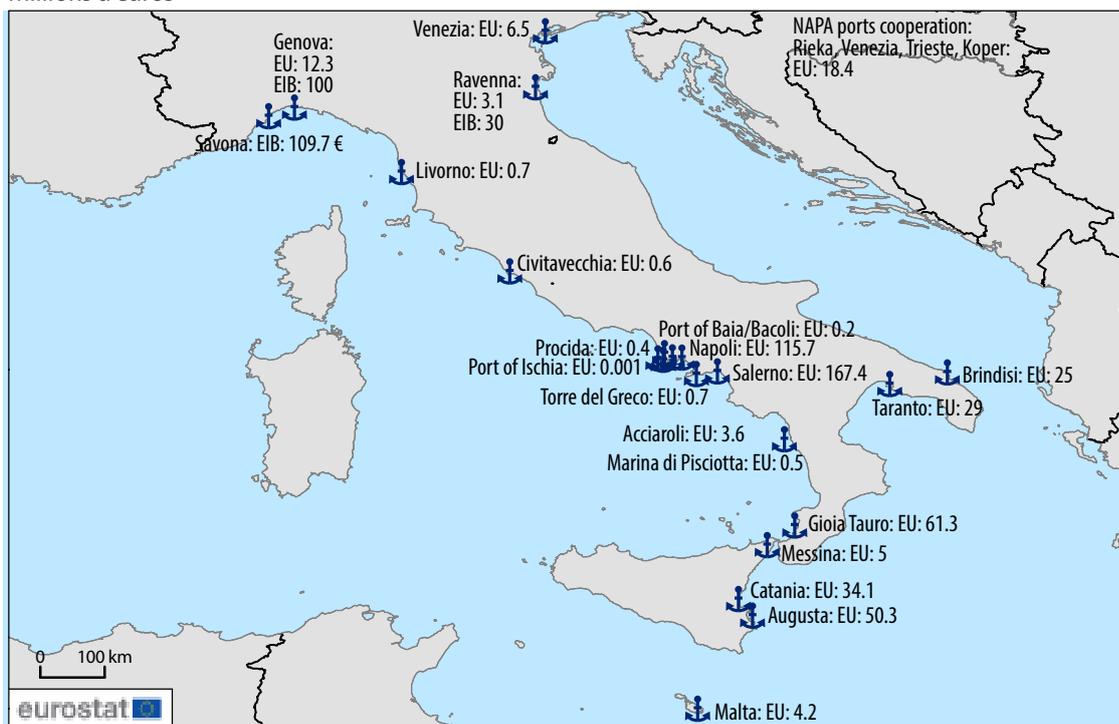
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

3. Italie

Le système portuaire italien est fragmenté. Il se compose d'une multitude de petits ports caractérisés par une inefficacité d'échelle et un pouvoir de marché limité par rapport aux opérateurs de terminaux mondiaux. Le gouvernement italien a récemment adopté une nouvelle loi relative à une réforme portuaire visant, entre autres, à fusionner des ports géographiquement proches ainsi que leurs autorités portuaires afin de rationaliser le système portuaire, d'améliorer la coordination, d'attirer des investissements et des marchandises supplémentaires et d'offrir une plus grande autonomie financière. Les investissements au sud du pays étaient principalement financés par les fonds de la politique de cohésion, alors qu'au nord du pays, ils relevaient essentiellement de la BEI et du RTE-T. Les investissements ci-après ont notamment été constatés:

millions d'euros



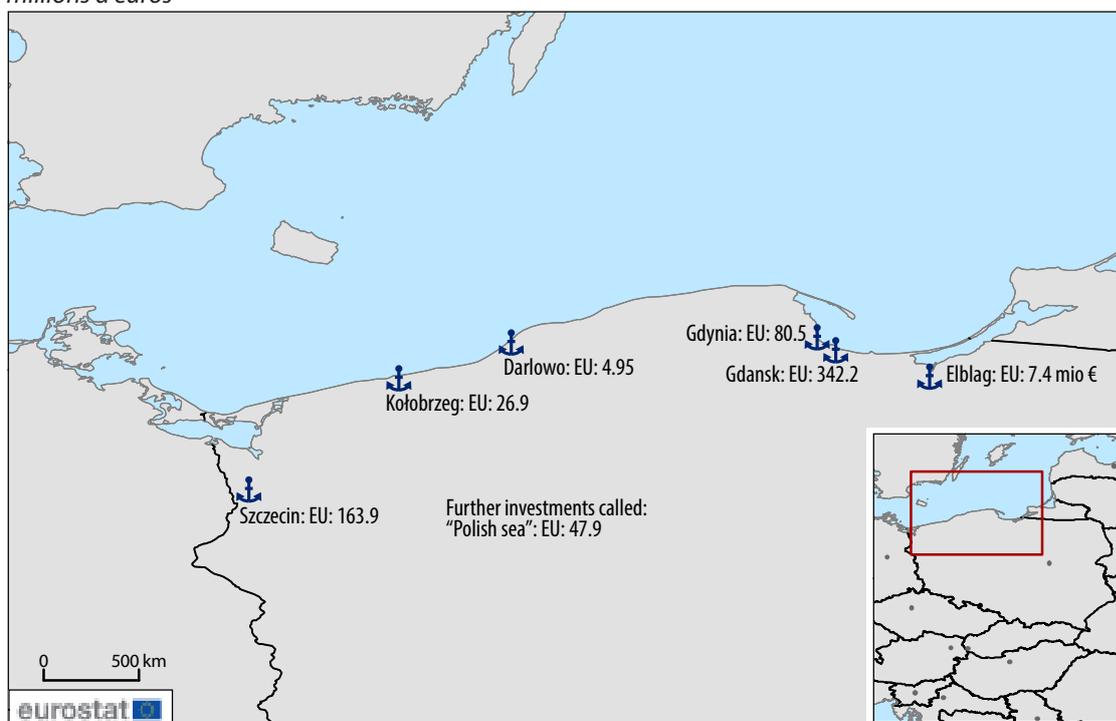
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

4. Pologne

La stratégie nationale relative au développement des ports polonais pour 2015, publiée en 2007, avait pour objectifs d'améliorer la compétitivité des ports du pays, d'augmenter la contribution qu'ils apportaient au développement socio-économique de la Pologne et de renforcer leur importance au sein du réseau international de transport. Trois ports ont été considérés comme essentiels au bon fonctionnement de l'économie nationale: Gdańsk, Gdynia et Szczecin – Świnoujście. La majorité des investissements publics se concentrent donc sur ces trois ports et leurs connexions avec les corridors internationaux, comme suit:

millions d'euros



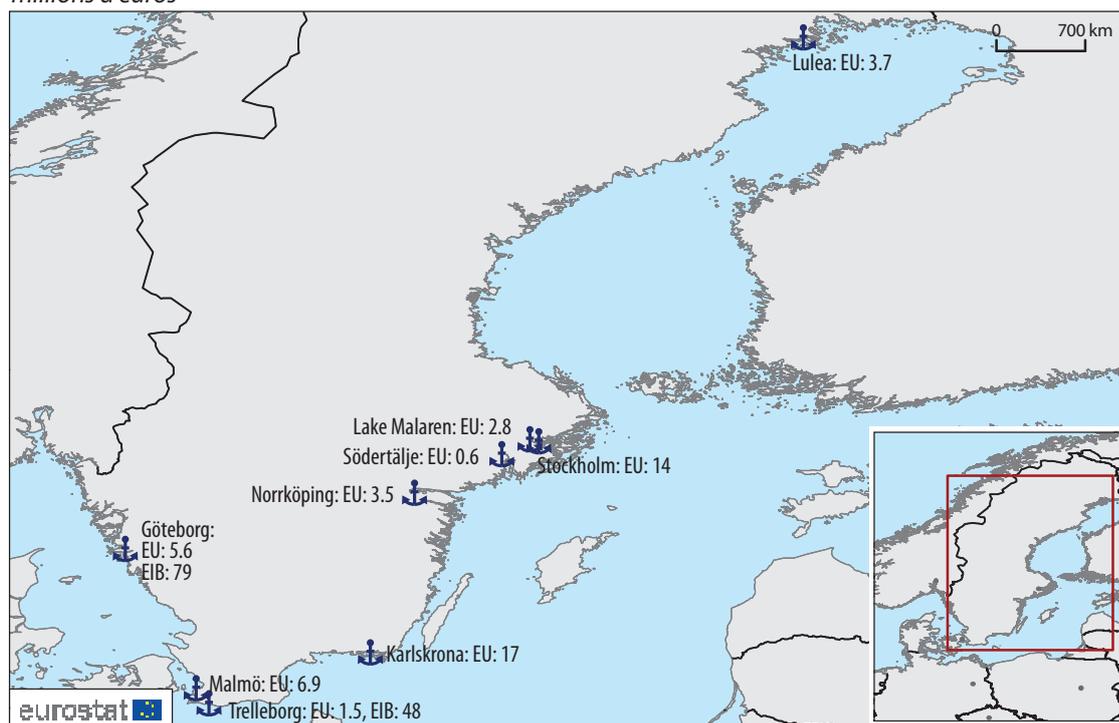
Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

5. Suède

La loi suédoise confie à l'État central la gestion et la responsabilité financière des chenaux se situant en dehors des ports, mais y menant, ainsi que des connexions avec l'arrière-pays, tandis que la zone à l'intérieur du port relève de la responsabilité de l'autorité locale ou régionale. Depuis 2010, il existe un plan d'investissement national global pour les projets d'infrastructure concernant tous les modes de transport en Suède. Ce plan couvre la période 2010 à 2021, est actualisé tous les quatre ans et comprend le transport maritime, les ports et les chenaux. En ce qui concerne les investissements dans les infrastructures portuaires, ce sont les autorités portuaires, qui relèvent des communes locales, qui décident, l'État n'ayant pas voix au chapitre en raison du principe d'autonomie régionale et locale. En revanche, les redevances dues pour les chenaux, gérés par l'administration maritime suédoise, relèvent de la responsabilité de l'État. Les investissements financés par l'UE et la BEI, constatés depuis 2000, sont notamment les suivants:

millions d'euros



Administrative boundaries: © EuroGeographics © EEA

Cartography: Eurostat - GISCO, 04/2016

Vue d'ensemble des superstructures destinées à des utilisateurs particuliers, cofinancées à l'aide de fonds de l'UE

État membre	Bénéficiaire	Nom du projet	Coût total en euros	Financement de l'UE en euros	Étendue du projet
Pologne	GCT Gdynia	Phase III de la construction d'un terminal de conteneurs à Gdynia (<i>Gdynia Container Terminal</i> ou GCT)	50 007 971	15 195 631	Extension de l'infrastructure (par exemple plate-forme pour portiques de déchargement, zones de stockage de conteneurs) et achat de matériel (par exemple portiques de déchargement, tracteurs pour le terminal ou semi-remorques porte-conteneurs)
	BCT Gdynia	Modernisation du terminal BCT (<i>Baltic Container Terminal</i>) à Gdynia	49 666 124	13 469 631	Extension/reconstruction d'infrastructures (surface des voies d'accès) et achat de matériel et de solutions informatiques (par exemple machines et matériel utilisés pour la manutention des conteneurs)
	Autorité portuaire de Gdynia	Reconstruction du terminal ferroviaire intermodal du port de Gdynia	24 108 770	9 773 125	Extension/reconstruction des infrastructures, dont les chemins de roulement des grues et le système routier
	DCT Gdańsk	Phase III du DCT (<i>Deepwater Container Terminal</i>) de Gdańsk	23 942 459	8 339 326	Construction d'infrastructures (par exemple zones de stockage des conteneurs, modernisation des plates-formes pour les portiques de déchargement) et achat de matériel (par exemple portiques de déchargement, tracteurs pour le terminal ou semi-remorques porte-conteneurs)
	DCT Gdańsk	Phase II du DCT de Gdańsk	40 845 816	6 710 647	Extension/reconstruction des infrastructures (par exemple embranchement ferroviaire, zones de stockage de conteneurs) et achat de matériel (par exemple portiques de déchargement, tracteurs pour le terminal ou semi-remorques porte-conteneurs)
	GCT Gdynia	Phase II de la construction d'un terminal de conteneurs à Gdynia (GCT)	45 660 580	5 251 613	Extension/reconstruction des infrastructures (par exemple entrepôts, zones de stockage des conteneurs, parcs de stationnement, installations électriques) et achat de matériel (par exemple portiques de déchargement, tracteurs pour le terminal ou semi-remorques porte-conteneurs)
	DB Szczecin	Terminal de conteneurs dans le port de Szczecin – étape I – phase I	14 161 270	4 887 595	Construction des infrastructures du terminal de conteneurs et achat de matériel (par exemple portiques de déchargement)
	BCT Gdynia	Achat d'une grue de quai pour augmenter les volumes intermodaux du terminal BCT de Gdynia	16 275 975	3 969 750	Achat de matériel (par exemple des portiques de déchargement)
	Autorité portuaire de Gdańsk	Expansion du terminal de conteneurs intermodal sur le «quai de Szczecin» du port de Gdańsk	6 724 173	2 704 222	Reconstruction des zones de stockage et de manipulation des conteneurs, ainsi que des installations souterraines et des parkings
Espagne	Port d'Algésiras	Terminal Pública de Contenedores TTI Algeciras	168 950 665	22 226 148	Achat de huit grues de quai navire-terre
Total des fonds de l'UE pour les superstructures:				92 527 688	

Annexe VI

Vue d'ensemble des décisions relatives aux aides d'État depuis 2007

Affaires d'aides d'État dans des ports maritimes	Année	Pays	Port maritime concerné	Type de bien concerné, infrastructure (I) et/ou superstructure (S)	Coûts d'investissement prévus (en euros)	Intensité de l'aide	Aide (en euros)	Numéro de la décision	Bénéficiaire
1	2007	Estonie	Muuga	Extension orientale du port de Muuga	92 976 699	81 %	Aucune aide	N 507/06	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Harju 11; EE-15072 Tallinn
2	2007	Pays-Bas	Rotterdam	Extension du port de Rotterdam (contribution au financement d'une infrastructure publique et prise de participation dans l'autorité portuaire de Rotterdam)	934 000 000	571 millions d'euros pour les infrastructures publiques et 500 millions d'euros pour la prise de participation	Aucune aide d'État	N 60/06	Project Mainportontwikkeling Rotterdam
3	2008	Allemagne	Jade-Weser-Port Wilhelmshaven	a) Conception et construction d'une infrastructure portuaire (370 millions d'euros); b) conception et construction d'infrastructures relatives au terminal (240,2 millions d'euros); c) conception et construction d'un terminal de conteneurs et de bâtiments annexes	960 000 000		Aucune aide d'État	N 110/08	JadeWeserPort Infrastruktur und Beteiligungen GmbH
4	2009	Grèce	Le Pirée	a) Le chargement et le déchargement de matériel dans le terminal de conteneurs (affaire C 169/08) est exclu de cette affaire; b) construction d'une jetée (C 168/08) (voir également SA 28876 – allégations)	159 768 000	Moins de 50 %	35 000 000	C 21/09	Autorité portuaire du Pirée
néant	2010	non	Pas de projet portuaire	Pas de projet portuaire					
5	2011	Lettonie	Ventspils	a) Construction d'un terminal pour le vrac sec; b) construction de postes de mouillage; c) construction d'un brise-lame; d) dragage; e) construction de voies ferrées; f) rénovation de jetées d'amarrage; g) consolidation des rives du canal	Inconnu, aucun chiffre fourni pour des raisons de confidentialité	62,86 %	31 400 000	C 39/09 (ex. 358/09)	Autorité portuaire de Ventspils
6	2011	Lettonie	Krievu Sala	Déplacement du port franc de Riga depuis le centre ville vers une zone portuaire actuellement inexploitée, Krievu Sala, afin de permettre l'expansion de la ville de Riga.	195 380 916	61,10 %	119 387 658	N 44/2010	Autorité du port franc de Riga
7	2011	Pays-Bas	Rotterdam	Création d'une plate-forme multimodale de conteneurs à 60 km du terminal maritime de Rotterdam	46 300 000	17,90 %	8 300 000	SA.32224	Ablasserdam container transferium

AnnexeVI

Affaires d'aides d'État dans des ports maritimes	Année	Pays	Port maritime concerné	Type de bien concerné, infrastructure (I) et/ou superstructure (S)	Coûts d'investissement prévus (en euros)	Intensité de l'aide	Aide (en euros)	Numéro de la décision	Bénéficiaire
8	2012	Italie	Augusta	a) Extension du port existant (82 000 m ²) pour l'entreposage de conteneurs et le vrac solide (28,3 millions d'euros); b) installation de deux portiques de déchargement pour la manutention des conteneurs (21,7 millions d'euros) et renforcement d'une partie du quai existant (17 millions d'euros); c) construction d'un nouveau quai et d'une aire adjacente (45 000 m ²) (25,83 millions d'euros); d) construction d'un nouveau quai (410 m et 116 000 m ²) (52,5 millions d'euros).	145 330 000	68,87 %	100 088 771	SA.3-4940	Autorité portuaire d'Augusta
9	2012	Lituanie	Klaipeda	Construction d'infrastructures pour un nouveau terminal de passagers et de marchandises à Klaipeda; a) investissements de l'autorité portuaire dans les constructions: 27 825 millions d'euros; b) investissements de l'opérateur privé du terminal (KKIKT) dans les entrepôts, et dans le point de contrôle et d'inspection, ainsi qu'en matière de sécurité: 21 335 millions d'euros	49 200 000	64 %	17 900 000	SA.30742 (N 137/10)	Autorité portuaire de Klaipeda (SE KSSA) et Klaipeda keleiviu ir kroiniu terminals (KKIKT)
10	2013	Espagne	Cadix	a) Construction d'un nouveau terminal de conteneurs avec voies d'accès (y compris un tunnel) et dragage (108,4 millions d'euros); b) restauration d'une station pour bateaux de croisière (1 million d'euros); c) restauration des installations portuaires existantes (17,53 millions d'euros, moins 8,4 millions d'euros correspondant à la valeur du terrain, de 9,8 ha).	118 538 678	50,70 %	60 099 110	SA.36953	Autorité portuaire de Bahía de Cádiz
11	2013	Grèce	Le Pirée	a) Construction d'un brise-lame et d'un terre-plein; b) réseaux (drainage, fibres optiques, approvisionnement en électricité et en eau)	120 000 000	95 %	113 900 000	SA.35418	Autorité portuaire du Pirée (PPA)
12	2013	Grèce	Katakolo	a) Extension de la jetée au vent (160 m); b) extension du quai existant en face des restaurants (63 m); c) travaux additionnels sur la jetée existante (extension); d) construction d'un bâtiment permettant l'accueil des passagers; e) extension/ rénovation d'un vieil entrepôt; f) construction d'un théâtre de plein air; g) reconstruction des zones et espaces publics environnants; h) construction d'un bâtiment pour les affaires portuaires et le contrôle des passeports	12 265 965	91,23 %	11 190 240	SA.35738	Fonds municipal portuaire de Pygros (PMPF)

Annexe VI

Affaires d'aides d'État dans des ports maritimes	Année	Pays	Port maritime concerné	Type de bien concerné, infrastructure (I) et/ou superstructure (S)	Coûts d'investissement prévus (en euros)	Intensité de l'aide	Aide (en euros)	Numéro de la décision	Bénéficiaire
13	2013	Espagne	Santa Cruz de Tenerife	a) Travaux destinés à abriter le port (protection et renforcement de la partie nord du quai et du brise-lame extérieur (128 millions d'euros); b) contre-digue pour protéger la partie sud du quai (27,8 millions d'euros); c) espaces commerciaux pour le stockage du vrac solide et des conteneurs (86,8 millions d'euros); d) restauration de la réserve naturelle voisine (phase 1) (0,6 million d'euros)	243 800 000	27,48 %	67 000 000	SA.36223	Port de Santa Cruz de Tenerife et Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LEPEYMM)
14	2013	Pologne	Superstructures dans les ports polonais	Modification du régime d'aide N 546/2008 – Aide à l'investissement pour le développement d'un mode de transport intermodal au titre du programme opérationnel Infrastructure et environnement (augmentation budgétaire, de 111 millions d'euros à environ 170 millions d'euros) en raison d'un important besoin de modernisation et d'investissement dans les infrastructures intermodales en Pologne (les infrastructures portuaires seront spécifiquement ciblées). a) Transport intermodal: construction de centres logistiques et de terminaux de conteneurs, installations de stockage et de manutention, routes et voies ferrées internes, approvisionnement en eau, équipement électronique; b) réseau de transport interne au sein des ports (routes, voies ferrées, passages souterrains, parcs de stationnement, zones de stockage, systèmes de télécommunication).	170 000 000	50 % pour les infrastructures portuaires et intermodales; 30 % pour les équipements relatifs à l'information et à la communication	SA.36485		Les aides sont disponibles pour les sociétés originaires des États membres de l'UE qui réalisent ou comptent réaliser des opérations de transport intermodal en Pologne – tels que les opérateurs de terminaux de conteneurs et de centres logistiques – à l'exclusion des entreprises connaissant des difficultés financières et celles auprès desquelles la Commission a demandé le recouvrement d'une aide, aussi longtemps que celle-ci n'a pas été totalement recouvrée.
15	2013	Italie	Capo d'Orlando	Brise-lame, dragage, amarrage, infrastructures touristiques		48,71 %	20 020 000	SA.36621	

Annexe VI

Affaires d'aides d'État dans des ports maritimes	Année	Pays	Port maritime concerné	Type de bien concerné, infrastructure (I) et/ou superstructure (S)	Coûts d'investissement prévus (en euros)	Intensité de l'aide	Aide (en euros)	Numéro de la décision	Bénéficiaire
16	2014	Lettonie	Ventspils	Consolidation des rives du canal de la rivière Venta derrière les postes de mouillage n°s 2 et 3 – première décision	6 150 000	38,60 %	3 775 918	SA.38771	Autorité portuaire du port franc de Ventspils
17	2014	Grèce	Patras	a) Modernisation du port de Patras (5 ^e jetée); b) travaux routiers et de drainage des eaux de pluie; c) bâtiment 1 du terminal; d) bâtiment 2 du terminal; e) bâtiment annexe	52 247 600	100 %	52 247 600	SA.38048	Autorité portuaire de Patras
18	2014	Italie	Salerno	a) Agrandissement de l'entrée du port; b) stabilisation du quai; c) dragage	73 000 000	97,28 %	71 016 396	SA.38302	Autorité portuaire de Salerno via le Ministro degli Affari esteri P.le della Farnesina 1 I-00194 Roma
19	2014	Lettonie	Ventspils	Stabilisation du sol			2 300 000	SA.38771	
20	2015	Lettonie	Ventspils	Consolidation des rives du canal de la rivière Venta derrière les postes de mouillage n°s 2 et 3 – deuxième décision (voir SA.38771)	6 150 000 (voir première décision en 2014)	Augmentation de l'aide de 38,6 % à 85 %	Chiffre actualisé: de 3 775 918 à 5 227 500	SA.40838	Autorité portuaire de la zone franche de Ventspils
21	2015	Allemagne	Sassnitz	Extension du port par la construction d'un nouveau poste de mouillage (n° 10) pour optimiser l'utilisation des postes de mouillage n°s 8 et 9	5 100 000	88,68 %	4 523 000	SA.41865	Fährhafen Sassnitz GmbH
22	2015	France	Calais	Extension du port de Calais et construction d'un nouveau terminal transmanche pour permettre une meilleure exploitation des services de transport maritime transmanche	887 500 000	30,40 %	270 000 000	SA.39688	Port de Calais
23	2015	Italie	Tarente	Dragage (et élimination des boues de dragage), étant donné que les infrastructures ne sont pas adaptées à des porte-conteneurs de plus en plus grands	83 000 000	54 %	38 158 587	SA.39542	Autorité portuaire de Tarente

Annexe VI

Affaires d'aides d'État dans des ports maritimes	Année	Pays	Port maritime concerné	Type de bien concerné, infrastructure (I) et/ou superstructure (S)	Coûts d'investissement prévus (en euros)	Intensité de l'aide	Aide (en euros)	Numéro de la décision	Bénéficiaire
24	2015	Allemagne	Wismar	Augmentation de la capacité portuaire en termes de manipulation du bois grâce: a) à l'extension des quais; b) au dragage et à la récupération de terres sur la mer; c) à un terminal pour les marchandises liquides; d) à un terminal pour l'eau de refroidissement; e) à des mesures environnementales compensatoires	37 141 615	65,98 %	24 506 881	SA.39608	Autorité portuaire du port maritime de Wismar
25	2015	Allemagne	Wismar	Extension et modernisation du terminal existant de bateaux de croisière comme suit: a) prolongement de la longueur des postes de mouillage (240 m); b) bâtiment pour les douanes et la police; c) clôture de sécurité ISPS; d) dragage; e) construction routière; f) installations pour l'eau potable/les eaux usées; g) zone d'approvisionnement pour les bateaux de croisière; g) parc de stationnement pour les autobus	33 899 000	8,19 %	2 776 300 (la construction d'un bâtiment pour la police et les douanes ne correspond pas à une aide d'État et, par suite, n'est pas comprise dans ce montant)	SA.39637	Autorité portuaire du port maritime de Wismar
26	2015	Pays-Bas	Lauwersoog	Suppression d'un goulet d'étranglement dans le port par la prolongation du quai de pêche sur une longueur de 200 m	4 161 300	Aucune aide	Aucune aide	SA.39403	Exploitiemaatschap-pij Havencomplex Lauwersoog
27	2015	Allemagne	Port de Maasholm	Bateau de pêche, rénovation du quai		Aucune aide	Aucune aide	SA.42219	
28	2015	Portugal	Port de Leixoes	Terminal de croisière, port de plaisance (pas d'effet sur le commerce)		Aucune aide	Aucune aide	SA.43250	
29	2015	Lettonie	Port de Lepaja	Dragage		75 %	32 300 000	SA.41734	
30	2015	Grèce	Port de Mykonos	Infrastructure pour le transport des passagers, quelques infrastructures touristiques (aide régionale)	10 718 252	100 %	10 600 000	SA.39232	Organisation municipale de gestion portuaire (MPMO) de Mykonos
31	2015	Allemagne	Port de Rostock	Plusieurs investissements, cargaison sèche hors vrac	7 182 900	80 %	5 600 000	SA.43376	Rostocker Fracht- und Fischereihafen GmbH

Synthèse

III Premier tiret

La Commission fait remarquer que le règlement RTE-T et les plans de travail relatifs aux corridors du réseau central prévoient l'élaboration de stratégies au niveau de l'UE pour s'assurer que les priorités européennes sont prises en compte dans les aménagements portuaires.

Le règlement RTE-T prévoit en effet, depuis 2013, la planification des infrastructures à l'échelle de l'UE par l'établissement d'un réseau central et d'un réseau global, avec des normes techniques et des délais de mise en œuvre. Ce règlement est le fruit de l'analyse des volumes de trafic dans les ports maritimes européens.

La mise en œuvre des réseaux central et global du RTE-T repose sur des outils de gouvernance tels que les plans de travail relatifs aux corridors, le soutien des coordinateurs européens, les forums de corridors, lesquels permettent de mieux suivre la mise en œuvre du RTE-T et de recenser la réserve de projets.

La Commission met aussi en place une stratégie à long terme pour les activités portuaires afin d'améliorer l'efficacité des services portuaires et la transparence des financements publics. Dans ce contexte, la Commission a présenté un projet de règlement ¹ qui est actuellement soumis à l'examen des colégislateurs. Elle veille aussi au respect de l'article 49 du TFUE relatif à la liberté d'établissement. Cela devrait permettre de mieux exploiter les capacités des infrastructures portuaires et de mieux gérer tant les fonds européens que les fonds publics nationaux.

Dans le cadre de la politique régionale, sur la période de programmation 2014-2020, le développement d'infrastructures à long terme constitue l'une des conditions ex ante (objectif thématique 7) dans le domaine du transport. Les conditions comprennent aussi l'obligation pour les États membres d'approuver des plans de transport globaux, ce qui revient notamment à élaborer des stratégies à long terme pour les ports.

III Deuxième tiret

La Commission considère que les infrastructures portuaires sont planifiées et conçues à long terme, c'est-à-dire de 10 à 20 ans après leur réalisation. Il n'est donc pas possible d'évaluer les investissements portuaires à relativement court terme.

La Commission considère qu'il est prématuré de conclure, trois ans après la fin des travaux, que les investissements dans les ports sous-utilisés sont inefficaces et constituent un gaspillage d'argent.

La crise financière de 2008/2009 a entraîné une baisse de la demande et, par conséquent, la sous-utilisation des capacités dans presque tous les secteurs des transports, le transport maritime n'étant pas le seul concerné. L'estimation des besoins aurait également été affectée.

La politique de cohésion pour 2014-2020 a instauré un cadre de performance pour examiner chaque programme opérationnel. Ce cadre prévoit entre autres la possibilité de suspendre les versements ou d'appliquer des corrections financières en cas de sous-performance.

¹ COM(2013) 296: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports.

III Troisième tiret

En ce qui concerne les projets nouvellement examinés, la Commission reconnaît les retards et les dépassements de coûts mais fait remarquer que ces risques sont inhérents aux investissements dans les infrastructures. Dans le domaine des infrastructures maritimes, les projets sont complexes et prennent du temps. La conception et le budget de ces projets peuvent faire l'objet de modifications. La Commission reconnaît en particulier que les procédures d'autorisation administrative sont complexes et elle étudie les moyens éventuels de rationaliser l'environnement réglementaire, en créant notamment des guichets uniques, comme le préconise la Cour des comptes.

Elle considère que les autorités de gestion devraient pouvoir faire une sélection entre les différentes demandes de projets avancés afin de financer les projets les plus à même de servir les objectifs du programme. Toutefois, la concurrence entre les principaux projets d'infrastructures est souvent limitée, soit parce que les projets prêts à être mis en œuvre sont peu nombreux, soit parce qu'ils ne correspondent pas aux objectifs définis dans le programme.

III Quatrième tiret

D'après les informations fournies par les autorités espagnoles, la Commission fait remarquer que la capacité utilisée pour la plupart des ports examinés par la Cour est en augmentation. La Commission souligne que les constatations de la Cour doivent être interprétées selon une perspective à long terme correspondant aux investissements portuaires (10 à 20 ans). Les effets de la crise financière sur le transport maritime doivent également être pris en compte.

III Cinquième tiret

La Commission fait remarquer que les liaisons entre les ports et l'arrière-pays sont analysées et prises en considération dans les plans de travail des corridors.

Les investissements dans les infrastructures sont des «blocs de construction» qui servent à créer et améliorer le réseau de transport dans son ensemble. Les projets sélectionnés par la Commission en vue de leur financement participent donc toujours d'un «projet global» plus vaste qui comprend plusieurs projets individuels.

Il n'est toutefois pas possible de réaliser tous les investissements au même moment, des priorités doivent donc être fixées pour satisfaire au mieux les besoins en tenant compte des ressources disponibles.

III Sixième tiret

La Commission considère que les modalités de consultation pour les prêts de la BEI proposés sont conformes à la procédure définie à l'article 19 des statuts de la BEI, qui s'applique à tous les investissements provenant des ressources propres de la BEI. Le rôle de la Commission consiste à émettre un avis sur la conformité des investissements provenant des ressources propres de la BEI avec l'ensemble de la législation et des politiques pertinentes de l'UE.

L'avis de la Commission est formulé sur la base des informations fournies par la BEI dans le cadre de la procédure définie à l'article 19.

La Commission peut émettre un avis défavorable si les informations fournies sont insuffisantes et ne lui permettent pas d'évaluer la conformité avec la législation et les politiques de l'UE.

III Septième tiret

La Commission travaille à la mise en place de conditions de concurrence équitables pour les ports européens, et ce de plusieurs façons: depuis l'arrêt rendu dans l'affaire *Leipzig Halle* en 2011, la Commission examine individuellement de nombreux cas qui lui ont été notifiés ou ayant fait l'objet de plaintes déposées par des concurrents auprès d'elle. Cette pratique a permis aux ports d'entrer en concurrence sur un même pied d'égalité.

Les formalités déclaratives dans le transport maritime vont être simplifiées grâce au projet e-Manifest, à l'initiative sur le Guichet unique maritime européen et à l'évaluation de la mise en œuvre et la révision de la directive sur les formalités déclaratives.

En ce qui concerne les superstructures, la Commission souligne ce qui suit: si le financement des superstructures constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, cela n'interdit pas pour autant aux États membres de financer ces superstructures. La Commission peut déclarer que ces financements sont compatibles avec les dispositions du traité. Les aides d'État octroyées aux ports sont régies par l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

En ce qui concerne le suivi, la Commission souligne le fait que le système de contrôle des aides d'État repose sur une évaluation ex ante et une coopération loyale des États membres. Étant donné les ressources dont elle dispose, la Commission n'est pas en mesure de vérifier systématiquement chaque décision ex post. Cependant, toutes les décisions sont publiées et les intéressés peuvent déposer une plainte s'ils estiment que des infractions ont été commises. À cet égard, la Commission considère que les voies de recours sont suffisantes au niveau national et européen pour veiller à la bonne conduite des autorités nationales en matière d'attribution de concessions et permettre aux soumissionnaires non retenus de poursuivre d'éventuelles irrégularités.

IV Premier tiret

La Commission accepte la recommandation visant à mettre en place un suivi de la capacité des ports du réseau central et à réévaluer les plans d'aménagement des États membres. La Commission étudiera les effets macroéconomiques de la construction du réseau RTE-T une fois terminée.

IV Deuxième tiret

La Commission accepte la recommandation.

IV Troisième tiret

La Commission accepte la recommandation. Un plan de développement du secteur portuaire sera élaboré, notamment par le plan détaillé de mise en œuvre du programme sur les Autoroutes de la mer, et les principales voies de navigation seront prises en considération dans les plans de travail respectifs des corridors du réseau central.

IV Quatrième tiret

La Commission fait remarquer que cette recommandation concerne en partie les États membres.

Pour ce qui concerne la Commission, elle accepte de mettre en œuvre cette recommandation selon les modalités décrites ci-dessous et la considère comme partiellement mise en œuvre.

La Commission a lancé une étude visant à recenser les moyens de rationaliser les procédures administratives relatives aux projets RTE-T. Les principaux problèmes ont déjà été inventoriés et les solutions possibles sont en cours d'analyse. La Commission examinera en particulier, avec d'autres mesures de rationalisation, la possibilité de créer un guichet unique pour les promoteurs de projets afin de rationaliser et d'accélérer les procédures d'autorisation pour les projets RTE-T. Elle envisagera également d'élaborer un cadre d'autorisation unique pour les projets RTE-T présentant un intérêt pour l'Union. Dans un deuxième temps, elle a l'intention de réaliser une analyse d'impact en 2017 et envisagera alors de présenter une proposition législative.

La Commission a déjà annoncé ces initiatives dans sa communication du 1^{er} juin 2016: L'Europe investit de nouveau – Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes [1]: «[...] la Commission envisagera la possibilité de concevoir un cadre d'autorisation unique à l'échelle de l'UE qui s'appliquerait directement aux grands projets ayant une dimension transfrontière ou aux grandes plateformes d'investissement comportant des cofinancements nationaux et qui remplacerait le vaste éventail de procédures d'autorisation au niveau national et de l'UE [...]»

IV Cinquième tiret

La Commission accepte la recommandation mais souligne qu'elle ne peut procéder à des corrections financières que lorsqu'il y a non-respect des conditions légales.

IV Sixième tiret

La Commission accepte en partie la recommandation. Elle réévaluera la nécessité d'un soutien supplémentaire dans ces deux domaines.

Toutefois, les investissements dans les conteneurs, le transbordement et l'entreposage peuvent bénéficier d'un cofinancement par l'UE si un accès égal et non discriminatoire peut être garanti à tous les opérateurs, et en tenant compte, le cas échéant, de la double fonction de certaines infrastructures qui servent au transbordement et à l'entrée.

En ce qui concerne les superstructures qui ne relèvent pas de l'exercice de missions publiques, la Commission fait remarquer qu'elles sont exclues du financement par le MIE si elles ne sont pas liées à des objectifs de politique énergétique et environnementale et si elles ne répondent pas à l'objectif 7 (transports) du FEDER. Les superstructures peuvent bénéficier d'un financement au titre d'autres domaines du FEDER en tant, par exemple, qu'investissement productif.

IV Septième tiret

La Commission accepte la recommandation pour la partie relative au MIE et à condition que les liaisons avec l'arrière-pays ne soient pas davantage congestionnées par l'intensification du flux maritime vers quelques ports.

Réponses de la Commission

IV Huitième tiret

La Commission accepte en partie la recommandation relative à la valeur ajoutée de l'UE et, le cas échéant, les conditions relatives à la composante d'investissement privé, tel que décrit ci-après. Toutefois, pour la partie relative aux accès maritimes spécifiques (par exemple le dragage) et aux ports situés dans des zones périphériques (îles), il n'est pas toujours possible d'obtenir des investissements privés.

Parmi les critères d'attribution applicables aux projets qui participent aux appels à propositions du MIE figure déjà la démonstration de la «valeur ajoutée de l'UE» et, le cas échéant, la nécessité de présenter le potentiel de stimuler les investissements publics et privés, comme mentionné à l'annexe I, partie V, du règlement MIE. Depuis 2015, les appels à propositions lancés dans le cadre du MIE exigent le dépôt systématique d'analyses du rapport coût-efficacité démontrant le montant du soutien demandé à l'UE et soulignant les retombées du projet.

IV Neuvième tiret

La Commission accepte la recommandation mais souligne que les modifications apportées au protocole d'accord ne peuvent être imposées de manière unilatérale.

IV Dixième tiret

La Commission n'accepte pas la recommandation. Les services de la Commission qui participent à la consultation interservices prévue par la procédure de l'article 19 ont déjà la possibilité d'émettre un avis défavorable sur un projet qui suscite des remarques négatives. Tant que l'avis défavorable est maintenu par le service concerné, le commissaire responsable des affaires économiques et financières n'approuvera pas d'avis favorable dans le cadre d'une procédure d'habilitation.

IV Onzième tiret

La Commission n'accepte pas la recommandation. Elle travaille à l'élaboration d'orientations sur les règles applicables en matière d'aides d'État dans le secteur portuaire en s'appuyant sur sa pratique décisionnelle, en publiant des grilles d'analyse pour les projets d'infrastructures et en adoptant la communication relative à la notion d'aide d'État. En outre, la Commission travaille actuellement sur une extension du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) pour y inclure le financement des infrastructures portuaires, ce qui fournira des orientations supplémentaires. À ce stade, outre les mesures précitées, il n'est pas prévu de publier des orientations sur les aides d'État spécifiques aux ports.

La Commission estime que la question pourra être réexaminée lorsque l'extension du RGEC sera en place et que la pratique décisionnelle sera suffisamment étoffée.

IV Douzième tiret

La Commission accepte la recommandation et s'efforcera d'analyser régulièrement les superstructures spécifiques aux utilisateurs dans ses évaluations des différents cas d'aides d'État. La Commission a en outre l'intention d'ajouter dans le RGEC des orientations complémentaires sur les superstructures spécifiques aux utilisateurs.

IV Treizième tiret

La Commission accepte la recommandation.

Elle a déjà augmenté le nombre d'enquêtes d'office. Une fois que le RGEC aura été adopté, d'autres ressources seront allouées à ces enquêtes. L'adoption du RGEC est actuellement prévue pour le premier semestre 2017.

IV Quatorzième tiret

La Commission fait remarquer que cette recommandation est adressée aux États membres.

Les États membres sont déjà tenus, en vertu de l'article 108 du TFUE, de notifier systématiquement tout apport de fonds publics à des projets d'infrastructures portuaires constituant une activité économique. La Commission fait remarquer qu'elle n'a aucune compétence pour exiger des États membres qu'ils l'informent de tout apport de fonds publics ne constituant pas une aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE.

IV Quinzième tiret

La Commission n'accepte pas la recommandation car sa mise en œuvre se traduirait par une exigence déclarative supplémentaire et donc un fardeau administratif de plus pour les administrations des États membres, sans avantages proportionnés.

IV Seizième tiret

La Commission accepte la recommandation.

La Commission reconnaît qu'il convient de simplifier davantage les procédures pour alléger le fardeau administratif dans le domaine du transport maritime.

Elle fait remarquer que des actions sont déjà en cours concernant les formalités déclaratives dans le transport maritime par l'intermédiaire, d'une part, du lancement du projet pilote e-Manifest, qui repose principalement sur le principe de la «déclaration unique» dans le secteur, et, d'autre part, du développement, en collaboration avec l'AESM, d'un guichet unique maritime européen qui permettra à tous les navires de présenter leurs rapports sous une forme normalisée.

De plus, la Commission mène actuellement une évaluation de la directive concernant les formalités déclaratives dans le transport maritime, qui pourra aboutir à la révision de ladite directive.

Introduction

04

La concentration du trafic dans certains ports est due à leur proximité avec les principales voies d'acheminement et à leur rôle en tant qu'installations de transbordement pour les liaisons d'apport. Ceci est le résultat de l'aménagement historique et géographique des ports, et la Commission considère que ce n'est pas un phénomène négatif *en soi*.

13

La Commission considère que les formalités douanières qui s'appliquent aux marchandises de l'Union transitant entre les ports de l'UE ont été réduites au strict minimum et sont bien plus simples que pour les marchandises en provenance d'autres pays. Fondamentalement, ces formalités n'impliquent qu'une simple preuve du caractère UE des marchandises lorsqu'elles entrent à nouveau dans l'UE. Et encore, cette preuve n'est pas nécessaire lorsque les marchandises transitent par un «service régulier de transport maritime agréé». Cela présente un autre avantage: les marchandises non-UE qui transitent entre les ports de l'UE ne doivent pas nécessairement être soumises à une procédure de transit douanier, à moins qu'elles ne soient transportées avec des marchandises de l'Union par un «service régulier de transport maritime agréé». Dans ce cas, c'est une procédure de transit plutôt simplifiée qui s'applique, qui s'appuie sur un manifeste maritime et prévoit une dispense de garantie financière.

Réponses de la Commission

L'initiative «ceinture bleue» a été lancée pour créer ces conditions d'égalité. Elle repose sur la simplification des procédures douanières et la mise en place, au 1^{er} juin 2015, des guichets maritimes uniques nationaux qui permettront, conformément à la législation, d'assouplir la présentation des formalités déclaratives dans le transport maritime.

La nouvelle législation douanière (code des douanes de l'Union) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2016 et est assortie d'une période de transition jusqu'en 2020, notamment pour ce qui concerne l'établissement et/ou l'amélioration des systèmes électroniques pour la transmission des données douanières.

23

Les investissements dans les ports ne recevront qu'un soutien assez modeste de la part des sources de cofinancement de l'UE: le soutien au titre du Fonds de cohésion et du FEDER n'est apporté que dans un nombre limité de cas, lorsque l'importance stratégique de l'investissement est établie (par exemple dans un plan de transport global), et ce uniquement pour combler les fonds manquants. Le Fonds de cohésion et le FEDER ne déplaceraient donc pas les investissements privés, au contraire: ils les soutiendraient le cas échéant.

25

La Commission fait remarquer qu'en janvier 2012, 25 des 27 projets avaient été achevés; 22 d'entre eux étaient mis en service même si quatre projets nécessitaient des investissements complémentaires pour assurer une liaison efficace avec l'arrière-pays; l'efficacité et le fonctionnement de trois des projets devaient être renforcés.

Observations

31

La politique de la Commission en matière d'infrastructures (planification du RTE-T) repose sur une méthodologie précise et transparente qui étudie les volumes de trafic des ports de l'UE pour déterminer s'ils doivent être inclus dans le réseau central ou dans le réseau global.

Toute analyse du rapport coût-efficacité relative à un investissement donné se fonde sur des hypothèses sur les flux de trafic futurs; elle prend en considération les données historiques, les simulations de trafic, ainsi que les avis d'experts sur la manière dont un nouvel investissement peut augmenter le nombre d'unités manutentionnées ou rendre leur manutention plus efficiente.

Les prévisions de trafic à long terme peuvent varier de manière significative en termes réels, selon l'évolution des conditions de marché dans les économies mondiales, les transitions technologiques, et d'autres facteurs.

34

La Commission fait remarquer que le règlement RTE-T et les plans de travail relatifs aux corridors du réseau central prévoient l'élaboration de stratégies au niveau de l'UE pour s'assurer que les priorités européennes sont prises en compte dans les aménagements portuaires.

De plus, en ce qui concerne les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), la Commission assure que des plans nationaux de transport existent et sont mis en œuvre dans le cadre d'une évaluation de conditions ex ante pour la période de programmation 2014-2020.

Encadré 1 – Troisième tiret

Le plan national de l'Italie n'a été mis en place que récemment. De ce fait, sa mise en œuvre conduira l'Autorità di Sistema Portuale à élaborer de nouveaux plans d'investissements portuaires (Piano regolatore di sistema portuale) au cours des prochaines années.

La Commission a suspendu le programme FEDER (comme le préconisaient les recommandations par pays formulées en 2014 et en 2015) car la condition ex ante 7.3 n'est pas remplie; la suspension sera maintenue jusqu'à ce que la mise en œuvre complète du plan et de la réforme portuaires, qui comprend un plan exhaustif de dragage, la création de nouvelles autorités chargées du «bassin portuaire» regroupant plusieurs ports dans la même zone, la réduction de la bureaucratie (guichet maritime unique national), etc.

Encadré 1 – Quatrième tiret

En 2014, le document de mise en œuvre relatif à la stratégie de développement des transports a été adopté par le Conseil des ministres.

Au cours des années précédentes, de nombreux investissements nécessaires de toute urgence avaient été planifiés et mis en œuvre correctement malgré le fait que la stratégie de l'époque n'avait pas été bien suivie. L'activité des ports de Pologne augmente d'année en année, et les Fonds ESI accordés à différentes périodes ont contribué et continueront de contribuer à ce processus en soutenant les investissements d'infrastructure importants.

Les projets non maritimes étaient complémentaires aux investissements dans les ports et dans un seul cas, la modernisation des quais a été réalisée parallèlement à leur conversion en espaces de promenade.

35

La Commission fait remarquer que le calcul des capacités de transport est une tâche complexe qui fait entrer de nombreux facteurs en ligne de compte, et les méthodes de calcul peuvent changer en fonction du pays, du type de port et des marchandises transportées.

De plus, les capacités totales ne sont pas la seule mesure d'efficacité, ni la principale, elles doivent donc être envisagées dans la même perspective à long terme que celle appliquée lors de la conception des ports.

Enfin, le trafic de transbordement est devenu extrêmement irrégulier au cours des dix dernières années, et il est lié aux possibilités qui existent sur le marché pour les grands investisseurs privés.

36

La Commission fait remarquer que l'emploi et la croissance générés par l'activité portuaire ne doivent pas être appréhendés uniquement au niveau des ports. Les ports constituent un point de transit pour 75 % du commerce extérieur et 40 % du commerce intérieur, le transport maritime étant le mode le plus compétitif (et le moins énergivore). De plus, les travaux d'infrastructure ne créent pas de l'emploi uniquement lors de la construction, mais également plus tard, et divers secteurs en bénéficient, comme le tourisme et la logistique.

L'effet sur la croissance et l'emploi doit être mesuré par un processus d'évaluation, de même que l'amélioration de la compétitivité due à la réduction des coûts logistiques et de transport pour la zone concernée.

La Commission a évalué l'incidence économique de la mise en œuvre de la politique du RTE-T et de sa composante portuaire ². La Commission envisage d'analyser les incidences globales sur l'emploi et la croissance en 2017 une fois les projets relatifs au réseau transeuropéen de transport terminés à l'échelle européenne. Elle s'appuiera sur les observations et résultats préliminaires de l'évaluation à mi-parcours en cours du programme relatif au mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

Dans le cadre de la politique régionale, les données relatives à la création d'emplois ont été collectées à l'aide de l'indicateur clé approprié au niveau des programmes opérationnels (PO) et en tenant compte du fait qu'il n'était pas obligatoire de déclarer ces données pour la période de programmation 2007-2013. Pour la période 2014-2020, l'utilisation de l'indicateur commun approprié est obligatoire, le cas échéant, et s'applique au niveau des PO (voir le paragraphe 79 relatif à la fixation des indicateurs au niveau des PO).

40

La Commission met aussi en place une stratégie à long terme pour les activités portuaires afin d'améliorer l'efficacité des services portuaires et la transparence des financements publics. Dans ce contexte, la Commission a présenté un projet de règlement ³ qui est actuellement soumis à l'examen des colégislateurs. Elle veille aussi au respect de l'article 49 du TFUE relatif à la liberté d'établissement. Cela devrait permettre de mieux exploiter les capacités des infrastructures portuaires et de mieux gérer tant les fonds européens que les fonds publics nationaux.

La Commission doit communiquer à propos de cette stratégie en 2018.

41

Tous les ports sont reliés à leur arrière-pays, au minimum par la route. La Commission fait remarquer que son objectif est de connecter ces ports au transport ferroviaire et, lorsque la géographie le permet, aux voies fluviales.

42

La Commission rappelle que le règlement RTE-T actuellement en vigueur est le résultat d'un accord passé entre les colégislateurs européens dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

La proposition de la Commission relative aux ports dans le cadre du règlement RTE-T ⁴ reposait sur la méthodologie objective qui avait fait l'objet d'une large consultation préalable entre États membres et parties intéressées, et qui avait été publiée parallèlement à la proposition législative. Cette méthodologie, élaborée par un groupe d'experts, prévoyait des critères de volume et d'autres critères devant permettre d'assurer la couverture géographique nécessaire.

Le nombre de ports centraux a ensuite été augmenté par les colégislateurs afin d'inclure les ports situés sur des îles ⁵.

La Commission fait remarquer qu'outre les critères de volume, la sélection prenait en considération la nécessité d'assurer la cohésion du territoire de l'UE. Le but était d'éviter que certains États membres, tels que la Roumanie ou la Bulgarie, ne se retrouvent sans port central. Pour plus d'informations, voir le point 2.1 b) de la méthodologie de planification.

2 Étude des coûts associés au non-achèvement du RTE-T: <http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2015-06-fraunhofer-cost-of-non-completion-of-the-ten-t.pdf>

3 COM(2013) 296: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports.

4 COM(2011) 650.

5 Heraklion, Huelva, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Augusta, Cagliari, Moerdijk, Galați, Milford Haven. La proposition de la Commission ne comprenait pas le port croate de Rijeka.

44

La Commission suit l'évolution des volumes de trafic annuels des ports mais ne contrôle pas leurs capacités. La Commission considère que les volumes de trafic constituent un indicateur plus approprié pour élaborer les décisions politiques.

Conformément à l'article 49, paragraphe 4, du règlement RTE-T, ces informations sont utilisées pour inclure les ports au sein du réseau global RTE-T ou pour les exclure. Cet exercice est fondé sur des données objectives et comparables fournies par Eurostat.

48

La Commission considère que l'objectif du financement ne consiste pas uniquement à promouvoir les ports les plus performants en Europe, mais également à promouvoir le transport maritime à courte distance et, dans le cas des politiques de cohésion, à stimuler la croissance économique dans les zones périphériques et moins développées de l'UE. La concentration de fonds publics dans les ports les plus performants risquerait de détériorer davantage la situation des plus petits ports et d'augmenter la pression sur les liaisons terrestres avec les ports de la mer du Nord.

En outre, l'accroissement des volumes de transbordement dans les ports de la mer du Nord conduit au développement de services d'apport en direction d'autres bassins maritimes. Cet élément doit être abordé de manière effective pour réduire au maximum le volume du transport de haute mer qui arrive en Europe par les ports de la mer du Nord et est ensuite acheminé par voie terrestre, et notamment par transport routier dans de nombreux cas. L'aménagement des installations portuaires dans les plus petits ports vise donc à augmenter l'attractivité des services de transport maritime à courte distance, mais aussi à attirer les escales océaniques directes vers d'autres ports que ceux de la mer du Nord, ce qu'illustre parfaitement le cas de Gdańsk, par exemple.

49

La participation à l'appel à propositions pour des subventions du MIE qui a été lancé en 2014 a été presque trois fois supérieure pour l'objectif de financement pour lequel ce projet avait participé.

Dans le processus de sélection et d'attribution, la Commission a dû fixer des priorités et a considéré que d'autres propositions de projets présentaient une valeur ajoutée de l'UE, une pertinence, une maturité et une qualité plus élevées.

Encadré 2 – Deuxième alinéa

La Commission souhaite souligner le fait que le Nord-Ostsee-Kanal (NOK) est inclus dans le réseau central et constitue donc une priorité. De plus, même s'il n'est pas officiellement inclus dans l'un des corridors du réseau central, il peut être financé par les fonds du MIE énoncés à la partie III de l'annexe I du règlement MIE.

Le financement par le MIE cible en particulier les projets qui ne peuvent pas obtenir de financement autrement que par l'octroi de subventions. Il s'agit en effet de réduire l'effet d'aubaine des fonds de l'UE. Tous les projets qui ont des flux de recettes clairs sont orientés vers les instruments financiers, notamment les instruments du MIE et les Fonds ESI nouvellement créés.

50

Les investissements dans les infrastructures nécessitent une planification à long terme et doivent répondre à des besoins à long terme. Ils ne seront donc normalement pas utilisés en totalité à court terme. Les infrastructures portuaires sont d'ordinaire prévues pour fonctionner pendant 10 à 20 ans après leur réalisation. Les investissements correspondants ne peuvent pas être analysés selon une perspective à court terme.

La crise financière de 2008/2009 a engendré une baisse du trafic et un ralentissement de l'utilisation des capacités supplémentaires. Elle a également conduit à modifier, retarder, voire annuler, de nombreux plans d'investissement.

Les retards et les dépassements budgétaires sont des risques inhérents aux investissements dans les infrastructures, et les variations raisonnables font partie de la gestion du risque.

53

Voir la réponse de la Commission au point 50.

53 Deuxième tiret

La Commission considère que les infrastructures portuaires sont planifiées et conçues à long terme, c'est-à-dire de 10 à 20 ans après leur réalisation. Il n'est donc pas possible d'évaluer les investissements portuaires à relativement court terme.

La Commission considère qu'il est prématuré de conclure, trois ans après la fin des travaux, que les investissements dans les ports sous-utilisés sont inefficaces et constituent un gaspillage d'argent.

Les Fonds ESI peuvent soutenir uniquement les grands projets d'investissement qui peuvent démontrer clairement, par une analyse approfondie du rapport coût-efficacité, leur intérêt économique et leur viabilité financière. Pour la majorité de ces projets, les informations et données sur lesquelles reposaient les analyses du rapport coût-efficacité avaient été collectées avant la crise.

En ce qui concerne le financement par le MIE, la Commission fait remarquer que le soutien financier est attribué en priorité aux projets qui contribuent à l'accessibilité des ports, à leur multimodalité et à leurs liaisons avec l'arrière-pays, plutôt qu'à l'augmentation de leurs capacités. De plus, chaque projet soumis fait l'objet d'une analyse du rapport coût-efficacité, vérifiée par des experts indépendants, afin de réduire le risque d'inefficacité des investissements. Ces analyses sont étayées par des estimations des volumes de trafic.

La crise financière de 2008/2009 a entraîné une baisse de la demande et, par conséquent, la sous-utilisation des capacités dans presque tous les secteurs du transport, le transport maritime n'étant pas le seul concerné. L'estimation des besoins en aurait été affectée.

La politique de cohésion pour 2014-2020 a instauré un cadre de performance pour examiner chaque programme opérationnel. Ce cadre prévoit entre autres la possibilité de suspendre les versements ou d'appliquer des corrections financières en cas de sous-performance.

56

La Commission reconnaît que l'autorisation des projets de transport est soumise à un cadre réglementaire complexe dans les États membres et souligne que des travaux sont en cours afin de régler cette question pour les projets présentant un intérêt européen.

57

La Commission reconnaît que la construction des infrastructures majeures subit des retards. Elle a soulevé ce point régulièrement au sein des comités de suivi, lors des réunions bilatérales et dans ses lettres officielles aux États membres.

Il incombe aux États membres de déterminer les pouvoirs liés aux autorisations. À plusieurs reprises cependant, la Commission a attiré l'attention des autorités des États membres sur la nécessité de simplifier les processus décisionnels et a préconisé de ne pas alourdir davantage la gestion des fonds de l'UE.

59

La Commission souligne le fait que, pendant les négociations relatives au cadre financier pluriannuel de 2014-2020, elle a soulevé ces points en demandant à la fois un nouveau plan pour les ports et la logistique, qui s'est maintenant concrétisé, et de nouvelles règles pour les marchés publics (soumises aux conditions ex ante pour la période 2014-2020).

De manière plus spécifique, le plan national relatif aux ports faisait aussi partie des recommandations par pays formulées en 2015 par le Conseil à la suite des propositions de la Commission.

La Commission a par ailleurs lancé une étude afin de recenser les principaux obstacles réglementaires et administratifs aux projets du RTE-T (ports y compris), et envisage les différentes solutions possibles. Parmi les options en cours d'analyse figure la création d'un «guichet unique» pour les promoteurs de projets, qui permettrait de rationaliser et d'accélérer les procédures d'autorisation pour les projets RTE-T, ainsi que la conception d'un cadre d'autorisation unique au niveau de l'UE. Dans un deuxième temps, elle a l'intention de réaliser une analyse d'impact en 2017 et envisagera alors de présenter une proposition législative.

60

La Commission fait remarquer que le nouveau plan relatif aux ports en Italie prévoit une série de mesures de simplification dans l'adoption de plans directeurs relatifs aux ports. Cela devrait réduire les délais d'adoption.

61

Les projets d'infrastructures maritimes nécessitent des travaux complexes et de longue durée. La conception et le budget de ces projets peuvent faire l'objet de modifications. Cela est pris en compte dans les règles en matière de marchés publics au niveau national et de l'Union, qui prévoient un certain niveau de flexibilité.

Dans le cas de l'Espagne, la Commission fait remarquer par ailleurs que l'État membre ne déclare pas les dépassements budgétaires dans l'état des dépenses qu'il soumet à la Commission. Ces dépassements budgétaires ne sont donc pas cofinancés par le budget de l'UE.

Voir également la réponse de la Commission au point 53.

62

Le but poursuivi par les programmes du FEDER est essentiellement le développement régional et local. En conséquence, les projets doivent être conformes aux objectifs de la politique de cohésion et à ceux énoncés dans chaque programme spécifique. Ces objectifs ont été atteints.

La Commission rappelle l'incidence de la crise économique de 2007 (avec une forte diminution de la croissance du PIB) sur le trafic maritime de l'UE, et le fait que l'activité enregistrée en 2014 dans l'EU-28 n'a pas encore retrouvé son niveau de 2007.

En ce qui concerne les ports espagnols, l'autorité de gestion a informé la Commission que l'investissement a été réalisé conformément aux plans initiaux, et que les ports sont opérationnels et en phase de développement. Ils sont tous actifs et les autorités portuaires prévoient de réaliser des investissements complémentaires pour continuer à développer l'activité de ces ports.

L'activité s'est intensifiée depuis le dernier audit de la Cour. De plus, certaines liaisons ferroviaires et par la route (par ex. Ferrol et Langosteira) ont été approuvées, ce qui stimulera leur activité.

Pour ce qui est d'Augusta en Italie, la Commission fait remarquer que seul 1 million d'euros environ a été fourni par le budget de l'UE.

63 i)

Les projets de construction de ports nécessitent des travaux d'ingénierie considérables, dont la planification et la réalisation prennent du temps, et dont la progression peut être influencée par de nombreux facteurs. Les ports ne sont pas conçus selon les capacités à cinq ans, mais selon des prévisions de capacités à un horizon de 20 ans ou plus.

Voir la réponse de la Commission au point 53.

63 ii)

S'agissant de l'horizon de planification à long terme, la pleine utilisation des capacités d'ici à 2010 n'était pas prévue. Étant donné la crise économique en cours et la demande réduite en capacités de transport, il n'était pas prévu d'intensifier l'utilisation entre 2010 et 2015.

Voir la réponse de la Commission au point 62.

64

La Commission fait remarquer que les investissements dans les infrastructures sont des «blocs de construction» qui servent à créer et à améliorer un réseau de transport. Les projets individuels participent donc toujours d'un projet global plus vaste. Il n'est pas possible de réaliser tous les investissements au même moment et des priorités doivent donc être fixées pour satisfaire au mieux les besoins tout en tenant compte de la disponibilité des ressources nécessaires.

La Commission fait remarquer que pour la période 2014-2020, le FEDER et le MIE ont davantage ciblé les liaisons entre les ports et les réseaux de transport (et non plus uniquement les infrastructures portuaires).

Les États membres devraient donc veiller à ce que les fonds de l'UE, qui sont limités, soient utilisés à bon escient. Pour être efficaces, les investissements portuaires doivent être complétés par des investissements dans le chemin de fer et la route. Certains de ces investissements sont financés par des programmes de l'UE ou par des fonds nationaux.

En ce qui concerne les projets du MIE, la Commission fait remarquer que les liaisons entre les ports et l'arrière-pays sont prises en considération dans les plans de travail des corridors.

Ces questions seront privilégiées lorsque les décisions de financement seront adoptées.

65

La Commission fait remarquer qu'il n'y a rien d'inhabituel à ce que, dans le cadre d'un projet global, différentes actions soient menées successivement selon la capacité financière et technique du promoteur.

En l'occurrence, les ports de Langosteira et de Ferrol étaient à l'origine reliés au réseau de transport par la route. L'accès ferroviaire au port de Ferrol a été approuvé par le fonds espagnol d'accessibilité portuaire, tel que prévu dans le plan annuel de 2016. En ce qui concerne l'accès ferroviaire au port de Langosteira, la conception du projet sera terminée d'ici 2017 et les travaux s'achèveront d'ici 2021.

67

Le transport maritime est un secteur concurrentiel et la Commission considère que la concurrence est, dans l'ensemble, positive. Elle reconnaît que l'augmentation de la capacité d'un port peut avoir une incidence temporaire sur d'autres ports.

68

La Commission considère que l'incidence du déclin d'une activité causé par un phénomène de cannibalisation dans six des 171 ports demeure limitée. Voir la réponse de la Commission à l'encadré 5.

69

En ce qui concerne les ports voisins de Gdańsk et de Gdynia en Pologne, la Commission rappelle que ces deux ports sont complémentaires et que leur nombre d'opérations croît dans les deux cas. Ainsi, Gdańsk dispose d'un grand terminal de vrac liquide, ce que Gdynia n'a pas. La coopération entre les deux ports peut encore être améliorée et d'autres solutions peuvent encore être explorées pour promouvoir leur complémentarité. C'est ce que la Commission essaie de promouvoir avec le programme des autoroutes de la mer et les activités du coordinateur européen pour le corridor Baltique-Adriatique du réseau central. Ces initiatives devraient permettre de mieux rationaliser les fonds disponibles au bénéfice de ce groupement de ports dans la baie de Gdańsk.

En outre, l'accord de partenariat signé pour la période 2014-2020 exige spécifiquement que les investissements financés par les Fonds ESI dans les ports voisins soient fondés sur la coopération et la complémentarité.

Quant à l'Italie, le nouveau plan national relatif aux ports devrait se concentrer sur ce point en fusionnant deux ports contigus, voire plus. D'après ce plan, ce sont les ports de Salerne et de Naples qui sont concernés.

76

La Commission considère que les modalités de consultation pour les prêts de la BEI proposés sont conformes à la procédure définie à l'article 19 des statuts de la BEI, qui s'applique à tous les investissements provenant des ressources propres de la BEI. Le rôle de la Commission consiste à émettre un avis sur la conformité des investissements provenant des ressources propres de la BEI avec l'ensemble de la législation et des politiques pertinentes de l'UE.

L'avis de la Commission est formulé sur la base des informations fournies par la BEI dans le cadre de la procédure définie à l'article 19. La Commission peut émettre un avis défavorable si les informations fournies sont insuffisantes et ne lui permettent pas d'évaluer la conformité avec la législation et les politiques de l'UE.

77

L'évaluation technique et financière d'un projet ne rentre pas dans le champ d'application de la procédure définie à l'article 19. Voir également la réponse de la Commission au point 76.

78

Lors de la préparation de l'avis formel de la Commission, les services de la Commission participant au groupe inter-services BEI peuvent émettre les avis suivants sur un projet:

- avis favorable,
- avis favorable avec commentaires,
- avis défavorable.

Lorsqu'un avis défavorable est émis par la Commission, l'approbation du projet par le conseil d'administration de la BEI nécessite une approbation à l'unanimité et l'abstention de la Commission.

Dans le cadre du processus de consultation interne de la Commission, il arrive chaque année qu'un service de la Commission rende un avis défavorable sur un projet. Dans un tel cas, la BEI peut soit donner des réponses satisfaisantes aux questions soulevées par le service concerné afin que celui-ci puisse retirer son avis défavorable, soit retirer le projet et ne pas le présenter à son conseil d'administration.

Encadré 5 – Quatrième alinéa

La Commission fait remarquer que les ports de Cadix et de Malaga sont des ports à usage mixte (import, export et passagers). La perte de trafic de marchandises subie par ces ports peut aussi être imputée aux effets de la crise financière. Dans le cas de Cadix, la perte a été compensée par une augmentation importante du trafic de passagers.

79

La procédure définie à l'article 19 prévoit de soumettre les demandes de prêt portant sur les investissements provenant des ressources propres de la BEI à un contrôle préalable de leur conformité avec la législation et les politiques de l'UE. Elle ne prévoit pas le suivi de ces prêts par la Commission, dont seule la BEI est responsable.

Toutefois, la Commission reçoit des informations de la BEI sur les projets qui bénéficient d'une garantie de l'UE.

80

La Commission a déjà évalué, au cours de périodes antérieures, les résultats escomptés de projets ayant fait l'objet d'une analyse du rapport coût-efficacité. Elle n'était cependant pas en mesure d'apporter des corrections financières sur la base de performances insuffisantes. La situation est différente pour la période 2014-2020: il est désormais possible d'apporter des corrections financières au titre du cadre de performance.

En effet, pour cette période, l'analyse du rapport coût-efficacité a été introduite comme prérequis au financement par le MIE afin d'orienter l'instrument davantage sur les résultats que dans le cas du programme RTE-T.

Encadré 6

La Commission fait remarquer que le terminal de ferries à Gdynia ne faisait pas partie de la décision de la Commission d'accorder un soutien financier au projet relatif aux autoroutes de la mer (AdM). Il était supposé que le terminal lui-même serait achevé en 2016, ce qui était considéré comme un retard raisonnable pour des projets d'infrastructure de taille équivalente, en particulier en période de crise économique et de diminution de la croissance du trafic.

La Commission fait remarquer que le projet relatif à l'autoroute de la mer Gdynia-Karlskrona suivait à ce moment-là un double processus de présélection et qu'il avait été proposé après avoir reçu le soutien de la task-force de la mer Baltique, à laquelle participaient les autorités compétentes dans le domaine des transports de sept États membres. Cette dernière a non seulement accepté de s'approprier ce projet, mais elle en a aussi reconnu la qualité. Le projet a suivi la procédure en vigueur et a été soumis à une évaluation tant interne qu'externe.

Le soutien de l'UE est accordé en fonction des résultats escomptés, c'est-à-dire les travaux et les études planifiés. Les prévisions de trafic et d'autres indicateurs, par exemple les indicateurs de performance clés visés, sont utilisés pour sélectionner les propositions mais ne sont pas pris en considération pour verser les aides de l'UE.

La Commission considère que le projet ne peut pas produire tous les résultats escomptés tant que les investissements dans le port de Gdynia n'ont pas été réalisés, mais que certains résultats peuvent néanmoins être obtenus sur la base des investissements déjà réalisés.

82

La Commission n'est pas d'accord avec le fait que l'absence de lignes directrices sur les aides d'État dans le domaine portuaire et les différences entre les pratiques en matière de contrôle douanier peuvent rendre certains ports plus attractifs que d'autres pour les lignes de transport maritime internationales (voir les réponses de la Commission aux points 92 et 93).

83

La Commission considère que, à la suite de l'arrêt dans l'affaire Aéroports de Paris, la pratique décisionnelle en la matière ne s'est développée que progressivement, et c'est principalement ce qui explique pourquoi, avant l'arrêt dans l'affaire *Leipzig Halle*, les États membres, à qui il incombait, en vertu du traité, de notifier toute aide d'État, estimaient que la construction d'infrastructures portuaires générales ne présentait pas un caractère économique par nature, ce qui signifiait que le financement public n'était pas soumis au contrôle des aides d'État et ne nécessitait donc pas d'être notifié. Les rares notifications néanmoins faites à la Commission au cours de cette période avaient pour principal motif l'incertitude juridique et, dans la plupart des cas, se terminaient par une constatation de la Commission que la mesure ne constituait pas une aide d'État.

Depuis les éclaircissements apportés à l'arrêt *Leipzig Halle* en 2011, le nombre de notifications a considérablement augmenté. Ainsi, entre 2011 et la fin de 2015, la Commission a rendu 27 décisions en matière d'aides d'État concernant le financement d'infrastructures portuaires.

85

La Commission impose certaines conditions au cofinancement de superstructures relevant de la multimodalité et des AdM, l'une d'elles étant que les superstructures doivent être ouvertes à tous les usagers sur une base non discriminatoire. Elle applique également les conditions suivantes: les besoins d'investissement doivent être corrélés à la mise à niveau des liaisons maritimes, qui est justifiée par l'augmentation de la capacité d'accueil des navires et doit servir l'objectif de l'action pendant au moins cinq ans après sa réalisation.

Néanmoins, les services de la Commission réévalueront la nécessité de prolonger le financement dans ces deux domaines lors des prochains appels.

86

La Commission souligne les points suivants: si le financement des superstructures constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, cela n'interdit pas pour autant aux États membres de financer ces superstructures. La Commission peut déclarer que ces financements sont compatibles avec les dispositions du traité. Les aides d'État octroyées aux ports sont régies par l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, qui précise que les aides peuvent être considérées comme compatibles si elles «sont destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques» et quand elles «n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun».

Encadré 7

Les investissements portuaires espagnols cofinancés par le FEDER n'ont pas été retenus comme grand projet. Les dépenses ont été certifiées par l'État membre qui en a reconnu l'éligibilité.

D'après les informations actuellement disponibles, il apparaît que l'investissement a été accepté au motif qu'il était considéré comme un «investissement productif», ainsi que le permet la réglementation.

87

La Commission souligne le fait que le système de contrôle des aides d'État repose sur une évaluation ex ante et une coopération loyale des États membres. Étant donné les ressources dont elle dispose, la Commission n'est pas en mesure de vérifier systématiquement chaque décision ex post. Cependant, toutes les décisions sont publiées et les intéressés peuvent déposer une plainte s'ils estiment que des infractions ont été commises. À cet égard, la Commission considère que les voies de recours sont suffisantes au niveau national et européen pour veiller à la bonne conduite des autorités nationales en matière d'attribution de concessions et permettre aux soumissionnaires non retenus de poursuivre d'éventuelles irrégularités.

Encadré 8

Sur la base des informations communiquées par la Cour des comptes, la Commission enquêtera sur la question mentionnée dans l'encadré 8 et tâchera d'évaluer l'existence de problèmes potentiels en matière d'aide d'État.

88

En vertu du traité, les États membres sont tenus de notifier à la Commission toute aide d'État avant de l'accorder.

Avant 2007, les États membres pouvaient légitimement considérer que le financement public des projets d'infrastructures portuaires ne constituait pas une aide d'État et qu'ils n'étaient donc pas obligés de le notifier.

Plus tard, la période 2007-2010 a été marquée par une grande incertitude quant au fait de savoir si le financement de ces projets constituait une aide d'État, et l'on a généralement supposé que ce n'était pas le cas.

Depuis les éclaircissements apportés à l'arrêt *Leipzig Halle* en 2011, le nombre de notifications a considérablement augmenté. Voir la réponse de la Commission au point 83.

89

La Commission fait remarquer que le nombre de plaintes déposées auprès d'elle dépend, entre autres, du marché et du niveau de concurrence entre les différents acteurs sur le marché concerné. À cet égard, un nombre réduit de plaintes indiquerait soit que les infractions (potentielles) à la réglementation sur les aides d'État sont peu nombreuses, soit que le niveau de concurrence entre les différents opérateurs de marché dans un secteur donné est relativement bas.

91

La Commission fait observer que l'obligation de notifier tout plan d'attribution d'aides d'État découle directement de l'article 108 du traité. Les États membres sont donc tenus de notifier tout projet impliquant une aide d'État. Lorsque la Commission apprend que des aides d'État ont été octroyées sans avoir été notifiées au préalable, elle peut, en vertu de l'article 12 du règlement de procédure [règlement (UE) 2015/1589 du Conseil], ouvrir une enquête. En outre, la Commission enquête régulièrement sur des cas d'octroi d'aides d'État à la suite de plaintes déposées par des concurrents.

92

La Commission peut adopter des lignes directrices pour les aides d'État spécifiques aux ports mais elle n'y est pas obligée, étant donné qu'elle dispose d'une importante marge d'appréciation en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité (voir aussi les réponses de la Commission aux points III et IV). Le fait qu'il n'existe aucune autre ligne directrice ni document ne peut être interprété comme étant une source d'incertitude juridique puisque les dispositions du traité constituent un cadre exhaustif en la matière. Comme pour d'autres secteurs (par exemple la culture, jusqu'à très récemment), seules les décisions individuelles en matière d'aide d'État faisaient office de lignes directrices.

Nonobstant le cadre juridique existant, la Commission travaille à l'élaboration d'orientations sur la réglementation applicable en matière d'aides d'État dans le secteur portuaire par l'intermédiaire du développement de sa pratique décisionnelle, qui a éclairci de nombreux points (par exemple les coûts éligibles, l'intensité des aides, les critères de compatibilité), la publication de grilles d'analyse pour les projets d'infrastructures en septembre 2015, et l'adoption de la communication relative à la notion d'aide d'État en mai 2016. En outre, la Commission travaille actuellement sur une extension du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) pour y inclure le financement des infrastructures portuaires. Ensemble, ces mesures fournissent déjà des orientations spécifiques sur les règles en matière d'aides d'État applicables au secteur et continueront de le faire.

Enfin, la Commission est toujours disponible pour donner des orientations sur chaque cas dans le cadre d'une procédure de notification préalable. Cette possibilité est régulièrement exploitée par les États membres pour préparer une notification.

Compte tenu de ces éléments et à ce stade, la Commission n'est pas convaincue du fait que l'élaboration de lignes directrices pour les aides d'État spécifiques aux ports, en plus des mesures précitées, soit utile et nécessaire. Cette question pourra être à nouveau étudiée lorsque l'extension du RGEC au financement des infrastructures portuaires sera effective et que la Commission aura suffisamment étoffé sa pratique décisionnelle.

93

Les contrôles douaniers sont effectués sur la base d'une analyse automatique des risques. Si un itinéraire particulier ou certains opérateurs présents dans le port constituent des risques supérieurs, cela générera des contrôles plus nombreux (et plus approfondis). Dans de tels cas, les différences entre les pratiques de contrôle douanier peuvent être justifiées et appropriées eu égard à la mise en œuvre harmonisée de l'Union douanière.

La Commission considère que dans ce contexte, les contrôles douaniers ne constituent pas un élément de l'attractivité du port, et ne devraient pas le constituer.

94

En 2013, la Commission a évalué le cadre de gestion des risques douaniers déjà en place [voir la communication de la Commission COM(2013) 793]. En 2014, la communication relative à la stratégie et au plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière [communication COM(2014) 527] visant à améliorer le cadre de gestion des risques a été approuvée par le Conseil et est en cours de mise en œuvre.

Les procédures douanières simplifiées sont basées sur des autorisations accordées après un examen de l'opérateur économique et de sa fiabilité effectué au regard de critères stricts établis dans le code des douanes de l'Union. Tous les contrôles douaniers sont fondés sur une analyse des risques, il n'est donc ni nécessaire ni conforme à la législation européenne d'exiger un certain nombre de contrôles.

95

En vertu du code des douanes de l'Union, tous les États membres doivent procéder, à circonstances égales, aux mêmes simplifications; le même traitement doit être assuré, ce qui implique de ne pas choisir un port ou un itinéraire de transport plutôt qu'un autre sur la base de la probabilité de contrôles ou de l'existence de procédures simplifiées. L'attractivité d'un port pour le commerce et le transport dépend davantage de son efficacité et de la qualité des services logistiques proposés que de la probabilité de contrôles ou de l'existence de procédures simplifiées.

96

Un port qui est efficient et qui accueille des entreprises fiables est susceptible de subir moins de contrôles (ces derniers étant fondés sur l'analyse des risques) et de présenter effectivement un avantage concurrentiel.

À la suite de l'affaire évoquée par la Cour, la Commission a recensé en 2014 les actions nécessaires pour renforcer les contrôles des importateurs, conformément à l'objectif 4 de la communication relative à la stratégie et au plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière [COM(2014) 527], qui consiste à «renforcer les capacités pour garantir que la mise en œuvre effective du cadre commun de gestion des risques douaniers de l'UE est équivalente dans tous les États membres et accroître la capacité de réaction face aux nouveaux risques détectés».

97

L'inspection de la Commission a effectivement permis de détecter des faiblesses dans les procédures douanières des Pays-Bas. À la suite de cette inspection, les autorités néerlandaises ont confirmé qu'à partir de juillet 2015, elles vérifieraient systématiquement le caractère UE de toutes les marchandises. Le rapport d'inspection de la Commission indiquait que sur les 200 connaissements non apurés en totalité sur une base quotidienne à l'expiration du délai d'apurement de 45 jours, seuls 15 à 20 d'entre eux sont examinés de manière détaillée par les autorités néerlandaises. S'agissant des procédures de dédouanement locales, aucun contrôle, électronique ou autre, n'était effectué pour assurer, avant qu'il soit mis fin à la surveillance douanière, la cohérence entre la déclaration sommaire de dépôt temporaire des marchandises et la déclaration ultérieure des marchandises en vue du placement sous un régime douanier. Les services de la Commission suivent actuellement l'évolution de ces questions avec les autorités néerlandaises.

98

Les données mentionnées par la Cour sont fournies par les États membres eux-mêmes et peuvent ne pas être entièrement comparables d'un État membre à l'autre en raison du fait, notamment, que les contrôles sont définis différemment et que les mêmes fonctionnaires sont affectés de manière fictive à des tâches différentes. Par ailleurs, de nombreuses déclarations présentées aux Pays-Bas concernent des importations effectuées par des importateurs établis dans d'autres États membres. Or, ces importateurs ne peuvent être contrôlés que par leurs autorités douanières respectives. Cela étant dit, et d'après les données fournies par les États membres eux-mêmes, les effectifs douaniers des Pays-Bas sont relativement faibles.

99

La Commission inspecte les pratiques et procédures douanières des États membres pour s'assurer qu'elles sont conformes à la législation douanière de l'UE et que celle-ci est appliquée de façon cohérente dans tous les États membres. Lorsque des infractions à la législation douanière de l'UE sont détectées, la Commission réagit avec vigueur en lançant des procédures d'infraction.

La législation prévoit que les contrôles douaniers doivent être effectués dans un cadre commun de gestion de risques, qui va bien au-delà des contrôles puisque le but est de garantir la capacité à détecter et à atténuer les risques d'une façon équivalente dans toute l'UE.

99 Premier tiret

Dans le cadre de l'Union douanière, la Commission traite avec les autorités douanières nationales pour s'assurer que les intérêts financiers de l'Union sont protégés, que les pratiques douanières nationales sont conformes à la législation de l'UE en la matière, et que celle-ci est appliquée de façon cohérente dans tous les États membres.

99 Deuxième tiret

Le nouveau code des douanes de l'Union s'applique depuis le 1^{er} mai 2016 et rationalise tous les processus et toutes les procédures en limitant la possibilité d'appliquer et d'exécuter les procédures de manières divergentes. Il prévoit en outre la rationalisation des systèmes informatiques et, dans certains cas, leur mise à niveau à l'échelle de l'Union, ce qui contribuera à l'harmonisation des procédures douanières.

101 Premier tiret

En ce qui concerne l'initiative «ceinture bleue», la Commission fait remarquer que les deux mesures évoquées dans sa communication – à savoir la facilitation de services réguliers de transport maritime et l'établissement d'un dispositif permettant d'attester le caractère UE des marchandises embarquées sur les navires faisant également escale dans des ports de pays tiers – ont été mises en œuvre au moyen de modifications à la législation douanière.

101 Deuxième tiret

La Commission est d'accord sur le fait qu'un guichet unique européen pour les formalités déclaratives dans le transport maritime présentait des avantages, et ajoute que la transition vers le guichet unique maritime européen est déjà en cours par l'intermédiaire:

- a) du lancement du projet pilote e-Manifest, qui repose principalement sur le principe de la «déclaration unique» dans le secteur; et
- b) de l'élaboration, en collaboration avec l'AESM, d'un guichet unique maritime européen qui permettra à tous les navires de présenter leurs rapports sous une forme normalisée.

Conclusions et recommandations

102 Premier tiret

La politique de la Commission (communication intitulée «Les ports: un moteur pour la croissance») a pour objectif d'améliorer l'efficacité des services portuaires et la transparence des financements publics. Le règlement relatif aux ports, approuvé le 27 juin 2016, permettra notamment de mieux exploiter les capacités portuaires et de mieux gérer le financement public des ports.

Le règlement RTE-T prévoit en effet, depuis 2013, la planification des infrastructures à l'échelle de l'UE par l'établissement du réseau central et du réseau global, avec des normes techniques et des délais de mise en œuvre. Cet exercice de planification s'appuie sur une analyse des volumes de trafic des ports de l'UE pour déterminer s'ils doivent être inclus dans le réseau central ou le réseau global.

De nouveaux outils de gouvernance ont été introduits pour le réseau central du RTE-T afin d'en suivre la mise en œuvre et de recenser la réserve de projets qui servent les objectifs de la politique de l'UE, parmi lesquels l'aménagement portuaire est un élément central.

Les 104 ports centraux identifiés par les colégislateurs dans le règlement RTE-T constituaient une base solide pour l'octroi d'un financement par le MIE aux ports présentant la plus forte valeur ajoutée européenne.

Dans le cadre de la politique régionale, sur la période de programmation 2014-2020, le développement d'infrastructures à long terme constitue l'une des conditions ex ante (objectif thématique 7) dans le domaine du transport. Les conditions comprennent aussi l'obligation pour les États membres d'approuver des plans de transport globaux, ce qui revient notamment à élaborer des stratégies à long terme pour les ports.

102 Deuxième tiret

La Commission considère que les infrastructures portuaires sont planifiées et conçues à long terme, c'est-à-dire de 10 à 20 ans après leur réalisation. Il n'est donc pas possible d'évaluer les investissements portuaires à relativement court terme.

La Commission considère qu'il est prématuré de conclure, trois ans après la fin des travaux, que les investissements dans les ports sous-utilisés sont inefficaces et constituent un gaspillage d'argent.

Les Fonds ESI peuvent soutenir uniquement les grands projets d'investissement qui peuvent démontrer clairement, par une analyse approfondie du rapport coût-efficacité, leur intérêt économique et leur viabilité financière. Pour la majorité de ces projets, les informations et données sur lesquelles reposaient les analyses du rapport coût-efficacité avaient été collectées avant la crise.

En ce qui concerne le financement par le MIE, la Commission fait remarquer que le soutien financier est attribué en priorité aux projets qui contribuent à l'accessibilité des ports, à leur multimodalité et à leurs liaisons avec l'arrière-pays, plutôt qu'à l'augmentation de leurs capacités. De plus, chaque projet soumis fait l'objet d'une analyse du rapport coût-efficacité, vérifiée par des experts indépendants, afin de réduire le risque d'inefficacité des investissements. Ces analyses sont étayées par des estimations des volumes de trafic.

La crise financière de 2008/2009 a entraîné une baisse de la demande et, par conséquent, la sous-utilisation des capacités dans presque tous les secteurs du transport, le transport maritime n'étant pas le seul concerné. L'estimation des besoins aurait été affectée.

La politique de cohésion pour 2014-2020 a instauré un cadre de performance pour examiner chaque programme opérationnel. Ce cadre prévoit entre autres la possibilité de suspendre les versements ou d'appliquer des corrections financières en cas de sous-performance.

102 Troisième tiret

En ce qui concerne les projets nouvellement examinés, la Commission reconnaît les retards et les dépassements de coûts mais fait remarquer que ces risques sont inhérents aux investissements dans les infrastructures. Dans le domaine des infrastructures maritimes, les projets sont complexes et prennent du temps. La conception et le budget de ces projets peuvent faire l'objet de modifications. La Commission reconnaît en particulier que les procédures d'autorisation administrative sont complexes et elle étudie les moyens éventuels de rationaliser l'environnement réglementaire, en créant notamment des guichets uniques, comme le préconise la Cour des comptes.

Elle considère que les autorités de gestion devraient pouvoir faire une sélection entre les différentes demandes de projets avancés afin de financer les projets les plus à même de servir les objectifs du programme. Toutefois, la concurrence entre les principaux projets d'infrastructures est souvent limitée, soit parce que les projets prêts à être mis en œuvre sont peu nombreux, soit parce qu'ils ne correspondent pas aux objectifs définis dans le programme.

102 Quatrième tiret

D'après les informations fournies par les autorités espagnoles, la Commission fait remarquer que la capacité utilisée pour la plupart des ports examinés par la Cour est en augmentation. La Commission souligne que les constatations de la Cour doivent être interprétées selon une perspective à long terme correspondant aux investissements portuaires (10 à 20 ans). Les effets de la crise financière sur le transport maritime doivent également être pris en compte.

102 Cinquième tiret

La Commission fait remarquer que les liaisons entre les ports et l'arrière-pays sont analysées et prises en considération dans les plans de travail des corridors.

Les investissements dans les infrastructures sont des «blocs de construction» qui servent à créer et améliorer un réseau de transport. Les projets individuels participent donc toujours d'un «projet global» plus vaste.

Les États membres sont obligés de faire des choix pour veiller à ce que les fonds de l'UE, qui sont limités, soient utilisés à bon escient. Pour être efficaces, les investissements portuaires doivent être complétés par des investissements dans le chemin de fer et la route.

Il n'est pas possible de réaliser tous les investissements au même moment, des priorités devront donc être fixées pour satisfaire au mieux les besoins en tenant compte des ressources disponibles. Certains de ces investissements sont financés par des programmes de l'UE ou par des fonds nationaux.

102 Sixième tiret

La Commission considère que les modalités de consultation pour les prêts de la BEI proposés sont conformes à la procédure définie à l'article 19 des statuts de la BEI, qui s'applique à tous les investissements provenant des ressources propres de la BEI. Le rôle de la Commission consiste à émettre un avis sur la conformité des investissements provenant des ressources propres de la BEI avec la législation et les politiques pertinentes de l'UE. L'avis de la Commission est formulé sur la base des informations fournies par la BEI dans le cadre de la procédure définie à l'article 19.

102 Septième tiret

Depuis l'arrêt rendu dans l'affaire *Leipzig Halle* en 2011, qui clarifiait que le financement de projets d'infrastructures en vue d'une exploitation économique est soumis aux règles applicables en matière d'aides d'État, la Commission a examiné individuellement de nombreux cas qui lui ont été notifiés ou ayant fait l'objet de plaintes déposées par des concurrents auprès d'elle. Cette pratique a permis aux ports d'entrer en concurrence sur un même pied d'égalité.

La Commission souligne les points suivants: si le financement des superstructures constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, cela n'interdit pas pour autant aux États membres de financer ces superstructures. La Commission peut déclarer que ces financements sont compatibles avec les dispositions du traité. Les aides d'État octroyées aux ports sont régies par l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

En ce qui concerne le suivi, la Commission souligne le fait que le système de contrôle des aides d'État repose sur une évaluation ex ante et une coopération loyale des États membres. Étant donné les ressources dont elle dispose, la Commission n'est pas en mesure de vérifier systématiquement chaque décision ex post. Cependant, toutes les décisions sont publiées et les intéressés peuvent déposer une plainte s'ils estiment que des infractions ont été commises. À cet égard, la Commission considère que les voies de recours sont suffisantes au niveau national et européen pour veiller à la bonne conduite des autorités nationales en matière d'attribution de concessions et permettre aux soumissionnaires non retenus de poursuivre d'éventuelles irrégularités.

Les procédures douanières en vigueur dans les ports ont déjà été largement facilitées. Les formalités déclaratives dans le transport maritime vont être simplifiées grâce au projet e-Manifest, à l'initiative sur le Guichet unique maritime européen et à l'évaluation de la mise en œuvre et la révision de la directive sur les formalités déclaratives.

103

La Commission considère que la coopération entre les ports et la réussite de leur intégration dans les corridors du réseau central respectifs constituent une part importante du rôle des coordinateurs européens, tant du coordinateur du programme AdM que des coordinateurs pour les corridors du réseau central.

104

La sélection des 104 ports centraux a été faite afin de recenser les principaux générateurs de trafic dans l'UE, mais aussi de veiller à un niveau approprié de cohésion territoriale et d'accessibilité.

La Commission considère que la politique portuaire européenne, qui vise à instaurer un cadre pour la transparence financière et une plus grande efficacité des services portuaires, permet de mieux planifier les infrastructures.

105

La Commission renvoie aux efforts qu'elle déploie actuellement pour développer considérablement sa base de données TENtec afin qu'elle puisse contenir des données très détaillées sur les ports, qui sont collectées dans le cadre des études en cours pertinentes visant à mettre à jour les plans de travail relatifs aux corridors et à préparer le plan de mise en œuvre détaillé pour les AdM. Les liaisons avec l'arrière-pays sont incluses dans les études et les plans de travail qui portent sur les corridors du réseau central multimodaux et terrestres respectifs.

Recommandation 1 a)

La Commission accepte la recommandation visant à mettre en place un suivi de la capacité des ports du réseau central et à réévaluer les plans d'aménagement des États membres.

La Commission étudiera les effets macroéconomiques de la construction du réseau RTE-T une fois terminée.

Recommandation 1 b)

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation 1 c)

La Commission accepte la recommandation. Un plan de développement du secteur portuaire sera élaboré, notamment par le plan détaillé de mise en œuvre du programme sur les Autoroutes de la mer, et les principales voies de navigation seront prises en considération dans les plans de travail respectifs des corridors du réseau central.

106

La Commission considère que les investissements dans les infrastructures nécessitent une planification à long terme car ils doivent répondre à des besoins de long terme.

Il convient donc d'évaluer le développement des infrastructures maritimes à relativement long terme. La crise financière a entraîné une baisse de la demande qui s'est traduite par une sous-utilisation des capacités dans presque tous les secteurs des transports.

Comme indiqué dans la réponse de la Commission au deuxième tiret du point 102, la politique de cohésion pour 2014-2020 a instauré un cadre de performance, qui prévoit entre autres la possibilité de suspendre les versements ou d'appliquer des corrections financières en cas de sous-performance.

107

La Commission reconnaît que la construction des infrastructures majeures subit des retards. En ce qui concerne les projets bénéficiant d'un soutien au titre du FEDER et du Fonds de cohésion, elle a soulevé ce point régulièrement au sein des comités de suivi, lors des réunions bilatérales et dans ses correspondances avec les États membres.

La Commission a rappelé à plusieurs reprises aux autorités des États membres la nécessité de simplifier leurs processus décisionnels nationaux/régionaux respectifs et leur gestion des fonds de l'UE.

Par ailleurs, la Commission a lancé une étude afin de recenser les principaux obstacles réglementaires et administratifs aux projets du RTE-T (ports y compris) et les différentes solutions possibles.

Voir également la réponse de la Commission au deuxième tiret du point 102.

108

D'après les informations fournies par les autorités espagnoles, la Commission fait remarquer que la capacité utilisée pour la plupart des ports examinés par la Cour est en augmentation. La Commission souligne que les constatations de la Cour doivent être interprétées selon une perspective à long terme correspondant aux investissements portuaires (10 à 20 ans). Les effets de la crise financière sur le transport maritime doivent également être pris en compte.

109

La Commission est consciente du caractère concurrentiel du marché portuaire. Afin de réduire le risque de projets inefficaces, elle encourage les stratégies d'aménagement portuaire. Elle garantit également l'application des règles en matière d'aides d'État et de concurrence.

110

La Commission considère que les modalités de consultation pour les prêts de la BEI proposés sont conformes à la procédure définie à l'article 19 des statuts de la BEI, qui s'applique à tous les investissements provenant des ressources propres de la BEI. Le rôle de la Commission consiste à émettre un avis sur la conformité des investissements provenant des ressources propres de la BEI avec l'ensemble de la législation et des politiques pertinentes de l'UE.

L'avis de la Commission est formulé sur la base des informations fournies par la BEI dans le cadre de la procédure définie à l'article 19.

La Commission peut émettre un avis défavorable si les informations fournies sont insuffisantes et ne lui permettent pas d'évaluer la conformité avec la législation et les politiques de l'UE.

Recommandation 2 a)

La Commission fait remarquer que cette recommandation concerne en partie les États membres.

Pour ce qui concerne la Commission, elle accepte de mettre en œuvre cette recommandation selon les modalités décrites ci-dessous et la considère comme partiellement mise en œuvre.

La Commission a lancé une étude visant à recenser les moyens de rationaliser les procédures administratives relatives aux projets RTE-T. Les principaux problèmes ont déjà été inventoriés et les solutions possibles sont en cours d'analyse. La Commission examinera en particulier, avec d'autres mesures de rationalisation, la possibilité de créer un guichet unique pour les promoteurs de projets afin de rationaliser et d'accélérer les procédures d'autorisation pour les projets RTE-T. Elle envisagera également d'élaborer un cadre d'autorisation unique pour les projets RTE-T présentant un intérêt pour l'Union. Dans un deuxième temps, elle a l'intention de réaliser une analyse d'impact en 2017 et envisagera alors de présenter une proposition législative.

La Commission a déjà annoncé ces initiatives dans sa communication du 1^{er} juin 2016: L'Europe investit de nouveau – Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes [1]: «[...] la Commission envisagera la possibilité de concevoir un cadre d'autorisation unique à l'échelle de l'UE qui s'appliquerait directement aux grands projets ayant une dimension transfrontière ou aux grandes plateformes d'investissement comportant des cofinancements nationaux et qui remplacerait le vaste éventail de procédures d'autorisation au niveau national et de l'UE [...]»

Recommandation 2 b)

La Commission accepte la recommandation mais souligne qu'elle ne peut procéder à des corrections financières que lorsqu'il y a non-respect des conditions légales.

Recommandation 2 c)

La Commission accepte en partie la recommandation. Elle réévaluera la nécessité d'un soutien supplémentaire dans ces deux domaines.

Toutefois, les investissements dans les conteneurs, le transbordement et l'entreposage peuvent bénéficier d'un cofinancement par l'UE si un accès égal et non discriminatoire peut être garanti à tous les opérateurs, et en tenant compte, le cas échéant, de la double fonction de certaines infrastructures qui servent au transbordement et à l'entrée.

En ce qui concerne les superstructures qui ne relèvent pas de l'exercice de missions publiques, la Commission fait remarquer qu'elles sont exclues du financement par le MIE si elles ne sont pas liées à des objectifs de politique énergétique et environnementale et si elles ne répondent pas à l'objectif 7 (transports) du FEDER. Les superstructures peuvent bénéficier d'un financement au titre d'autres domaines du FEDER en tant, par exemple, qu'investissement productif.

Recommandation 3

La Commission fait remarquer que cette recommandation concerne en partie les États membres. En vertu des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), la sélection des projets individuels incombe aux États membres, la responsabilité directe de la Commission étant limitée aux grands projets.

Recommandation 3 a)

La Commission accepte la recommandation pour la partie relative au MIE et à condition que les liaisons avec l'arrière-pays ne soient pas davantage congestionnées par l'intensification du flux maritime vers quelques ports.

Recommandation 3 b)

La Commission accepte en partie la recommandation relative à la valeur ajoutée de l'UE et, le cas échéant, les conditions relatives à la composante d'investissement privé, tel que décrit ci-après. Toutefois, pour la partie relative aux accès maritimes spécifiques (par exemple le dragage) et aux ports situés dans des zones périphériques (îles), il n'est pas toujours possible d'obtenir des investissements privés.

Parmi les critères d'attribution applicables aux projets qui participent aux appels à propositions du MIE figure déjà la démonstration de la «valeur ajoutée de l'UE»⁶ et, le cas échéant, la nécessité de présenter le potentiel de stimuler les investissements publics et privés, comme mentionné à l'annexe I, partie V, du règlement MIE. Depuis 2015, les appels à propositions lancés dans le cadre du MIE exigent le dépôt systématique d'analyses du rapport coût-efficacité démontrant le montant du soutien demandé à l'UE et soulignant les retombées du projet.

Recommandation 4 a)

La Commission accepte la recommandation mais souligne que les modifications apportées au protocole d'accord ne peuvent être imposées de manière unilatérale.

Recommandation 4 b)

La Commission n'accepte pas la recommandation. Les services de la Commission qui participent à la consultation interservices prévue par la procédure de l'article 19 ont déjà la possibilité d'émettre un avis défavorable sur un projet qui suscite des remarques négatives. Tant que l'avis défavorable est maintenu par le service concerné, le commissaire responsable des affaires économiques et financières n'approuvera pas d'avis favorable dans le cadre d'une procédure d'habilitation.

111

La Commission travaille à l'élaboration d'orientations sur les règles applicables en matière d'aides d'État dans le secteur portuaire afin de mettre en place des conditions de concurrence équitables pour les ports européens par l'intermédiaire du développement de sa pratique décisionnelle, la publication de grilles d'analyse pour les projets d'infrastructures et l'adoption de la communication relative à la notion d'aide d'État. En outre, la Commission travaille actuellement sur une extension du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) pour y inclure le financement des infrastructures portuaires. Ensemble, ces mesures fournissent déjà des orientations spécifiques sur les règles en matière d'aides d'État applicables au secteur et continueront de le faire.

⁶ La «valeur ajoutée européenne», telle qu'elle est définie à l'article 3, point d), du règlement (UE) n° 1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, s'entend comme étant la valeur d'un projet qui, outre la valeur potentielle pour l'État membre considéré seul, engendre une amélioration significative, soit des connexions de transport, soit des flux de transport entre les États membres en termes d'**efficacité**, de **durabilité**, de **compétitivité** ou de **cohésion** davantage développés dans les orientations RTE-T.

112

Depuis 2011, la Commission traite un nombre toujours croissant d'affaires d'octroi potentiel d'une aide d'État à des ports. Elle a également travaillé à l'élaboration d'orientations sur les règles applicables en matière d'aides d'État dans le secteur portuaire en s'appuyant sur sa pratique décisionnelle, en publiant des grilles d'analyse pour les projets d'infrastructures et en adoptant la communication relative à la notion d'aide d'État. Par ailleurs, elle travaille actuellement sur une extension du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) pour y inclure le financement des infrastructures portuaires, ce qui fournira des orientations supplémentaires. Ensemble, ces mesures fournissent déjà des orientations spécifiques sur les règles en matière d'aides d'État applicables au secteur et continueront de le faire.

À ce stade, outre les mesures précitées, il n'est pas prévu de publier des orientations sur les aides d'État spécifiques aux ports.

Cette question pourra être à nouveau étudiée lorsque l'extension du RGEC au financement des infrastructures portuaires sera effective et que la Commission aura suffisamment étoffé sa pratique décisionnelle.

113

La Commission considère que son suivi des pratiques des États membres en matière de contrôle douanier est approprié pour détecter des pratiques susceptibles de générer des avantages concurrentiels déloyaux. L'objectif des inspections, par la Commission, des pratiques des États membres en matière de contrôle douanier est de s'assurer que les intérêts financiers de l'Union sont protégés, que ces pratiques sont conformes à la législation de l'UE en la matière, et que celle-ci est appliquée de façon cohérente dans tous les États membres. Ces inspections permettent de limiter, dans une large mesure, la concurrence déloyale entre États membres reposant sur une différence dans la qualité des contrôles qui enfreint la législation douanière de l'Union. Le cadre législatif douanier de l'UE laisse néanmoins une marge à la concurrence entre États membres.

La Commission fait également remarquer que le code des douanes de l'Union définit un cadre de règles et procédures uniformes, et qu'il devrait déboucher sur une cohérence étroite des contrôles.

114

L'introduction du manifeste douanier des marchandises et le système relatif à la preuve du caractère UE dans le cadre du code des douanes de l'Union devraient apporter une solution à la question soulevée par la Cour.

Recommandation 5 a)

La Commission n'accepte pas la recommandation. Elle travaille à l'élaboration d'orientations sur les règles applicables en matière d'aides d'État dans le secteur portuaire par l'intermédiaire du développement de sa pratique décisionnelle, la publication de grilles d'analyse pour les projets d'infrastructures et l'adoption de la communication relative à la notion d'aide d'État. En outre, la Commission travaille actuellement sur une extension du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) pour y inclure le financement des infrastructures portuaires, ce qui fournira des orientations supplémentaires. À ce stade, outre les mesures précitées, il n'est pas prévu de publier des lignes directrices pour les aides d'État spécifiques aux ports.

La Commission estime que la question pourra être réexaminée lorsque l'extension du RGEC sera en place et que la pratique décisionnelle sera suffisamment étoffée.

Recommandation 5 b)

La Commission accepte la recommandation et s'efforcera d'analyser régulièrement les superstructures portuaires spécifiques aux utilisateurs dans ses évaluations des différents cas d'aides d'État. La Commission a en outre l'intention d'ajouter dans le RGEC des orientations complémentaires sur les superstructures portuaires spécifiques aux utilisateurs.

Recommandation 5 c)

La Commission accepte la recommandation.

Elle a déjà augmenté le nombre d'enquêtes d'office. Une fois que le RGEC aura été adopté, d'autres ressources seront allouées à ces enquêtes. L'adoption du RGEC est actuellement prévue pour le premier semestre 2017.

Recommandation 6

La Commission fait remarquer que cette recommandation est adressée aux États membres.

Les États membres sont déjà tenus, en vertu de l'article 108 du TFUE, de notifier systématiquement tout apport de fonds publics à des projets d'infrastructures portuaires constituant une activité économique. La Commission fait remarquer qu'elle n'a aucune compétence pour exiger des États membres qu'ils l'informent de tout apport de fonds publics ne constituant pas une aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE.

Recommandation 7 a)

La Commission n'accepte pas la recommandation car sa mise en œuvre se traduirait par une exigence déclarative supplémentaire et donc un fardeau administratif de plus pour les administrations des États membres, sans avantages proportionnés.

Recommandation 7 b)

La Commission accepte la recommandation.

La Commission reconnaît qu'il convient de simplifier davantage les procédures pour alléger le fardeau administratif dans le domaine du transport maritime.

Elle fait remarquer que des actions sont déjà en cours concernant les formalités déclaratives dans le transport maritime par l'intermédiaire, d'une part, du lancement du projet pilote e-Manifest, qui repose principalement sur le principe de la «déclaration unique» dans le secteur, et, d'autre part, du développement, en collaboration avec l'AESM, d'un guichet unique maritime européen qui permettra à tous les navires de présenter leurs rapports sous une forme normalisée.

De plus, la Commission mène actuellement une évaluation de la directive concernant les formalités déclaratives dans le transport maritime, qui pourra aboutir à la révision de ladite directive.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	18.12.2014
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	25.5.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	20.7.2016
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	31.8.2016

Les ports maritimes sont une composante essentielle du réseau commercial de l'UE. Entre 2000 et 2013, l'UE a investi 6,8 milliards d'euros dans les ports. Nous avons constaté que les stratégies de développement portuaire mises en place par les États membres et la Commission ne permettaient pas de recueillir les informations nécessaires à une planification efficace des capacités. De ce fait, les investissements dans les infrastructures portuaires, cofinancés par l'UE, se sont avérés inefficaces et précaires, et quelque 400 millions d'euros d'investissements risquent fort d'être gaspillés. Les connexions routières et ferroviaires entre les ports et l'arrière-pays étaient souvent inadéquates, voire inexistantes, et des financements publics supplémentaires seront donc nécessaires pour que les investissements portuaires initiaux puissent fonctionner correctement. Nous avons également constaté que la Commission n'avait pas pris, en matière d'aides d'État et de procédures douanières, les mesures qui s'imposaient pour permettre aux ports de se livrer concurrence à armes égales.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications