

LES PORTS MARITIMES ET LES INSTRUMENTS EUROPEENS
DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
UNE ILLUSTRATION DES
DEFIS DE LA POLITIQUE MARITIME INTEGREE

Gaëlle GUEGUEN-HALLOUËT

*Maître de conférences en droit public,
HDR à l'Université de Bretagne Occidentale,
UMR AMURE - Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM*

Les ports maritimes de commerce ont un impact considérable sur le développement des territoires et espaces qu'ils desservent. La Commission européenne en prend la mesure lorsqu'elle définit l'espace portuaire comme « le territoire dont l'importance économique est déterminée pour l'essentiel par un port de mer »¹. Débouchés naturels et centres d'approvisionnement des régions dans lesquelles ils sont localisés, les ports exercent ainsi une attractivité notable sur l'industrie² et contribuent amplement au développement des axes de communication.

Pourtant, les enjeux de leur développement ont été occultés par les institutions européennes. Alors qu'ils jouent un rôle essentiel dans l'économie européenne accueillant chaque année plus de 74% de ses échanges extérieurs et environ 35 % des échanges intérieurs, les ports maritimes sont longtemps restés en dehors du processus d'intégration européenne. Ils se sont alors développés dans des perspectives purement nationales et dans le cadre de mécanismes régulateurs complexes. Aussi, lorsque les institutions européennes se sont saisies des questions portuaires à partir des années 90, c'est essentiellement aux fins de réaliser le marché intérieur. Les nouvelles orientations de la politique portuaire présentées en mai 2013 par la Commission confirment du reste cet ancrage³. Il y

¹ V. annexe 10 du rapport concernant la situation de fait dans les principaux ports de mer de la Communauté. CB-22.77.863 du 1er juin 1976, mis à jour en 1986. Cette définition a également été reprise dans le rapport de 1996 (*Report on an enquiry into the current situation in the major Community sea-ports*).

² V. L'étude des géographes J. DEBRIE et D. GUERRERO, « Re-spatialiser les questions portuaires pour une relecture géographique des arrière-pays européens », *L'espace géographique*, 2008/1, tome 37, pp. 45-56.

³ Ce nouveau paquet portuaire est composé de trois documents : Une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, COM (2013) 296 final, 23 mai 2013 ; un document de travail des services de la Commission, résumé de l'analyse d'impact accompagnant la

MUTATIONS DE L'AMENAGEMENT MARITIME

est certes fait référence à la nécessité de mieux intégrer la planification des infrastructures et d'assurer la cohérence des stratégies d'investissement, mais c'est essentiellement dans le but de relever le défi économique d'une évolution de la croissance des trafics de marchandises d'au moins 50% à l'horizon 2030. Dans le même temps, les initiatives et textes adoptés dans le cadre de la politique maritime intégrée telles que la promotion de « la croissance bleue »⁴ ou la récente directive cadre pour la planification de l'espace maritime⁵, soit ne prennent pas en considération les ports maritimes et les enjeux de leur développement, soit demeurent isolés des actions mises en œuvre par ailleurs dans le cadre de politiques sectorielles.

En dépit d'une faible intégration des ports maritimes dans les outils de la politique maritime intégrée, il est patent que de nombreux instruments européens concourent dans une certaine mesure à orienter l'aménagement des ports maritimes et à en promouvoir le développement équilibré et durable. Leur inventaire révèle une mosaïque d'actions, de politiques et d'outils sectoriels, sélectifs, transversaux ou indirects. Ces instruments normatifs relèvent de bases juridiques multiples et reposent sur des instruments financiers tout aussi variés dans leur contenu et leurs objectifs. Il en résulte un paradoxe⁶ : d'un côté, l'Union a une forte aptitude à influencer sur l'organisation des espaces portuaires, d'un autre, elle a une faible propension à la mettre en œuvre de manière cohérente autour d'objectifs prioritaires identifiées. Se développent alors des comportements nationaux contrariant l'efficacité des initiatives européennes et les décourageant, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes à propos de l'utilisation des fonds structurels dans le financement des infrastructures portuaires. Mettre en cohérence l'ensemble des composantes de cette mosaïque (I) et renforcer leur efficacité devraient dès lors être les priorités d'une politique maritime intégrant les enjeux du développement portuaire (II).

I. LES MULTIPLES INSTRUMENTS NORMATIFS DESTINES A ASSURER LA COHESION DANS LE DEVELOPPEMENT DES PORTS MARITIMES EUROPEENS

Circonsrite aux instruments de la cohésion, entendus au sens large, cette contribution n'occulte pas le rôle déterminant du marché intérieur ou l'impact de la politique de l'environnement. Indéniablement la réalisation du marché intérieur contribue à la cohésion économique, sociale et territoriale. Relevant de l'exercice de compétences partagées, les actions nationales visant à réaliser cet objectif sont placées sous le contrôle des institutions européennes. Le critère de la contribution au développement régional est devenu un élément décisif dans

proposition de Règlement : SWD(2013) 182 final, 23 mai 2013 et une communication de la Commission « Les ports : un moteur pour la croissance », COM (2013) 295 final, 23 mai 2013.

⁴ COM (2012) 494 final, 13 septembre 2012 « La croissance bleue : des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime »

⁵ Directive n° 2014/89/UE du 23 juillet 2014, JOUE L257 du 28/8/2014, p. 135.

⁶ Pour reprendre la formule de D. GADBIN, « Les fondements juridiques de l'action communautaire sur les territoires, dans D. CHARLES-LE BIHAN (dir.) *Les instrument juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union Européenne*, PUR, 2004, pp. 21-48.