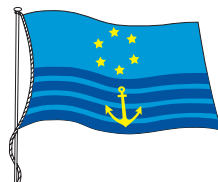


CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS



**RENFORCER
LE TRANSPORT
PAR VOIES NAVIGABLES**

***ALLER DE L'AVANT GRÂCE À
LA COOPÉRATION PANEUROPEENNE***



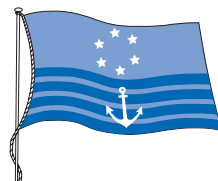
UNECE

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS



RENFORCER LE TRANSPORT PAR VOIES NAVIGABLES

***ALLER DE L'AVANT GRÂCE À
LA COOPÉRATION PANEUROPEENNE***



UNECE

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. Elle rassemble les Ministres des Transports des 43 pays suivants qui sont Membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie et Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, République tchèque, Turquie et Ukraine. Sept pays ont un statut de Membre associé (Australie, Canada, Corée, États-Unis, Japon, Mexique et Nouvelle-Zélande), le Maroc bénéficiant d'un statut de Membre observateur.

La CEMT constitue un forum de coopération politique au service des Ministres responsables du secteur des transports, plus précisément des transports terrestres ; elle leur offre notamment la possibilité de pouvoir discuter, de façon ouverte, de problèmes d'actualité concernant ce secteur et d'arrêter en commun les principales orientations en vue d'une meilleure utilisation et d'un développement rationnel des transports européens d'importance internationale.

Dans la situation actuelle, la CEMT a deux rôles primordiaux. La première tâche qui lui revient consiste principalement à faciliter la mise en place d'un système paneuropéen intégré des transports qui soit économiquement efficace et réponde aux exigences de durabilité en termes d'environnement et de sécurité. À cette fin il incombe notamment à la CEMT d'établir un pont, sur le plan politique, entre l'Union européenne et les autres pays du continent européen.

Par ailleurs, la CEMT a également pour mission de développer des réflexions sur l'évolution à long terme du secteur des transports et de réaliser des études approfondies sur le fonctionnement de ce secteur face notamment à la mondialisation croissante des échanges. Les activités de ce type, appelées à s'exercer dans un cadre géographique de plus en plus large, ont été récemment renforcées par la création d'un Centre conjoint OCDE/CEMT de Recherche sur les Transports.

Publié en anglais sous le titre :

Strengthening Inland Waterways Transport

Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :

www.cemt.org

© CEMT 2006 – Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

AVANT-PROPOS

Les 22 et 23 septembre 2005 la CEMT conjointement avec la CEE-ONU, la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin et la Commission du Danube, a organisé un atelier intitulé "Renforcer le transport par voies navigables : Aller de l'avant par la coopération paneuropéenne". Le but de cette manifestation qui s'adressait à la fois aux décideurs publics et privés s'occupant du transport par voies navigables, était de préparer la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies navigables qui aura lieu à Bucarest les 13 et 14 septembre 2006. Il s'agissait notamment de faire le point sur les évolutions intervenues depuis la précédente Conférence paneuropéenne qui avait eu lieu en septembre 2001 à Rotterdam. Cette conférence avait souligné la nécessité d'un effort commun pour renforcer le transport par voies navigables au niveau paneuropéen. Pour atteindre ce but, les Ministres avaient alors adopté une Déclaration précisant les objectifs à atteindre et les actions à mettre en œuvre.

L'atelier ainsi organisé a permis d'identifier les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Rotterdam ainsi que les problèmes subsistants et les futures actions possibles. Les contributions présentées à cette occasion sont reproduites dans la présente publication. Elles traitent tout d'abord de l'état de développement des marchés en étudiant successivement le marché des transports par voies navigables dans l'Union européenne et sur le Rhin, dans le bassin danubien ainsi qu'en Ukraine et en Russie. Elles examinent ensuite les conditions de concurrence dans lesquelles s'exerce cette activité, notamment les conditions d'accès au marché, l'harmonisation de la législation sociale, technique et environnementale, l'intégration du marché du travail au niveau paneuropéen, la tarification d'usage des infrastructures. Le développement des infrastructures et ses conséquences sur l'environnement constituent le troisième thème ayant fait l'objet de communications lors de l'atelier.

Outre les rapports introductifs, la présente publication comporte aussi une synthèse des débats de l'atelier ainsi que les conclusions auxquelles est parvenu celui-ci. De nombreuses annexes et des statistiques ne manqueront pas également de retenir l'attention du lecteur. Tous ces documents seront transmis à titre de référence aux participants à la Conférence de Bucarest.

TABLES DES MATIÈRES

AVANT PROPOS	3
INTRODUCTION	9
Partie I. DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ DU TRANSPORT PAR VOIES NAVIGABLES DANS UN CONTEXTE PANEUROPEEN.....	17
<i>Chapitre 1. MARCHÉS DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU RHIN.....</i>	<i>18</i>
Remarques préliminaires.....	18
1.1. Développement des marchés et problèmes spécifiques	18
1.2. Logistique et intermodalité	20
1.3. Coopération entre groupements d'intérêts.....	21
1.4. Actions requises des gouvernements	22
<i>Chapitre 2. MARCHÉ DANS LA RÉGION DU DANUBE.....</i>	<i>25</i>
<i>Chapitre 3. MARCHÉ RUSSE.....</i>	<i>28</i>
3.1. Aperçu général du marché russe.....	28
3.2. Principaux problèmes de la navigation fluvial et solutions possibles.....	32
<i>Chapitre 4. PROBLÈMES DE LA NAVIGATION SUR LE DANUBE.....</i>	<i>35</i>
Partie II. CONDITIONS ÉQUITABLES DE CONCURRENCE.....	39
<i>Chapitre 1. LE CADRE LÉGAL DE LA NAVIGATION INTERIEURE EUROPÉENNE EST-IL ADAPTÉ ?.....</i>	<i>40</i>
1.1 Au regard de l'hétérogénéité ou de l'unité des prescriptions applicables à la navigation intérieure	40
1.2 En matière d'accès aux marchés	41
1.3 En ce qui concerne le droit des contrats de transport par voie de navigation intérieure	42
1.4 Concernant le rapprochement en matière de droit de la responsabilité.....	42
1.5 Au sujet de l'harmonisation fiscale.....	43
1.6 La législation sociale.....	43
1.7 Les perspectives d'une simplification et d'un allègement du cadre juridique	44
Conclusion	45
<i>Chapitre 2. METTRE EN ŒUVRE LES DECISIONS DE LA CONFERENCE PANEUROPEENNE DE ROTTERDAM SUR LE TRANSPORT PAR VOIES DE NAVIGATION INTERIEURE.....</i>	<i>46</i>
2.1 Restrictions au droit de transport des bateaux "étrangers".....	49
2.2 Restrictions à l'entrée dans les eaux et les ports intérieurs et à leur utilisation	50
2.3 Diversité des prescriptions techniques applicables aux bateaux	50
2.4 Diversité des réglementations régissant la délivrance des certificats de conducteurs de bateaux.....	51
2.5 Diversité des réglementations régissant la taille et la composition des équipages, et les heures de travail et de repos.....	51

2.6	Restrictions à la liberté de fixer les prix et de conclure des contrats.....	51
2.7	Absence de règles de concurrence.....	52
2.8	Manque d'harmonisation des cadres juridiques (droit civil et droit public).....	52
2.9	Restrictions à la libre circulation des travailleurs de la navigation intérieure.....	52
2.10	Restrictions à la liberté d'établissement	53
<i>Chapitre 3. HARMONISATION DES CONDITIONS SOCIALES -</i>		
	L'EXEMPLE DU SECTEUR DES TRANSPORTS MARITIMES A L'OIT	54
3.1	Historique.....	54
3.2	L'OIT et la navigation intérieure.....	54
3.3	La spécificité maritime de l'OIT	55
3.4	Les normes du travail maritime : situation actuelle.....	56
3.5	Vers une convention consolidée.....	56
3.6	Structure de la nouvelle convention sur le travail maritime	57
3.7	Une nouvelle approche en matière d'application des dispositions.....	58
3.8	Un paysage maritime modifié pour l'avenir.....	58
<i>Chapitre 4. TARIFICATION DANS LE DOMAINE DE LA NAVIGATION INTERIEURE</i>		
	RAPPORT DE SYNTHÈSE.....	59
4.1	Contexte	59
4.2	Cadre théorique	59
4.3	Les coûts marginaux d'infrastructures	60
4.4	Solution de repli	61
4.5	Coûts marginaux environnementaux.....	62
4.6	Coûts marginaux imputables à la sécurité et aux accidents	62
4.7	Coûts marginaux de congestion	63
4.8	Indications pratiques	63
4.9	Indications attendues de la conversion des dépenses annuelles d'infrastructures en coûts annuels d'infrastructures.....	64
4.10	Indications pour le calcul des différents éléments de coûts marginaux du transport par voies navigables.....	65
Partie III. ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX DU DEVELOPPEMENT DES		
TRANSPORTS PAR VOIES NAVIGABLES..... 67		
<i>Chapitre 1. IMPACT DU DEVELOPPEMENT DE LA NAVIGATION INTERIEURE</i>		
<i>ET DES VOIES NAVIGABLES SUR L'ENVIRONNEMENT..... 68</i>		
1.1	Questions environnementales.....	68
1.2	Politique et stratégie.....	69
1.3	Viabilité des autres solutions acceptables	69
1.4	Intérêt public supérieur.....	69
1.5	Harmonisation des directives et règlements européens.....	69
1.6	Différences entre les pays.....	70
1.7	Participation du public	70
1.8	Orientations et suggestions.....	71
1.9	Questions en suspens.....	72
<i>Chapitre 2. INTEGRATION DES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX DANS</i>		
<i>LES PROJETS CONCERNANT LES VOIES NAVIGABLES ALLEMANDES 73</i>		

Partie IV. SYNTHÈSE DES DÉBATS ET CONCLUSIONS DE L'ATELIER	77
1. Introduction	78
2. Organisation et programme de l'atelier	78
3. Progrès accomplis depuis la Déclaration de Rotterdam	79
4. Développement du marché des voies navigables dans un contexte paneuropéen	80
4.1 Evolution du marché	80
4.2 Besoins d'infrastructures	82
4.3 Modernisation de la flotte et accès au marché	83
4.4 Absence de promotion du transport par voies navigables	84
4.5 Formation et politique de la main-d'œuvre	85
4.6 Nécessité de programmes globaux	85
5. Harmonisation des conditions d'exercice du jeu de la concurrence	86
5.1 Elimination des obstacles légaux : une révolution silencieuse?	86
5.2 Harmonisation du droit privé	87
5.3 Droit du travail et protection sociale	88
5.4 Allègement de la charge administrative	88
5.5 Tarification et prix	89
6. Aspects environnementaux du développement des voies navigables	90
7. Principales conclusions de l'Atelier	92
 <i>ANNEXE A.</i> DECLARATION ADOPTEE PAR LA CONFERENCE DE ROTTERDAM	 99
<i>ANNEXE B.</i> SUIVI DE LA DECLARATION DE ROTTERDAM : DOCUMENT MINISTERIEL DE LA CEMT ACTIONS POSSIBLES AFIN DE RENFORCER LE ROLE DES VOIES NAVIGABLES	 104
<i>ANNEXE C.</i> SUIVI DE LA DECLARATION DE ROTTERDAM - RAPPORT DU GROUPE DES VOLONTAIRES	 107
<i>ANNEXE D.</i> LA NAVIGATION INTERIEURE : UNE APPROCHE STATISTIQUE	128

INTRODUCTION

DISCOURS D'OUVERTURE POUR L'ATELIER : "RENFORCER LE TRANSPORT PAR VOIES NAVIGABLES : ALLER DE L'AVANT PAR LA COOPERATION PANEUROPEENNE"

**Jacqueline Tammenons Bakker, Directeur général -
Aviation civile et transport de marchandises, Ministère des Transports, des Travaux Publics et
de la Gestion des Eaux, Pays-Bas**

Mesdames et Messieurs, chers collègues, je vous souhaite la bienvenue à cet atelier sur la coopération paneuropéenne pour aller de l'avant et renforcer le transport par voies navigables. C'est un honneur pour moi de m'adresser à vous aujourd'hui.

Je suis très heureuse de voir que toutes les organisations internationales qui s'occupent de la navigation intérieure ont uni leurs forces pour concrétiser cette rencontre. Je remercie de leurs efforts la Conférence européenne des Ministres des Transports, la Commission européenne, la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, la Commission du Danube et la Commission centrale pour la navigation du Rhin.

Depuis la conférence ministérielle de Rotterdam il y a quatre ans, nous n'avons pas relâché nos efforts. Cet atelier nous offre une bonne occasion de faire le bilan des réalisations depuis 2001 et de réfléchir aux nouveaux problèmes qui se sont présentés entre-temps, en prévision de la conférence ministérielle qui se tiendra à Bucarest en septembre 2006.

Je vous invite donc à faire le point de la situation, à débattre de certains résultats concrets, à préciser les enjeux auxquels nous sommes confrontés et à manifester l'opinion du secteur lui-même à propos des divers sujets abordés, en prenant comme point de départ les quatre sections de la Déclaration adoptée par la Conférence de Rotterdam.

Cependant, je souhaite d'abord évoquer le développement de la navigation intérieure. La croissance de ce secteur est en partie fonction de celle du volume total des échanges. Bien que celui-ci n'ait guère augmenté en 2001 et 2002, une reprise s'est amorcée en 2003 et le taux de croissance prévu pour 2006 se chiffre à 5.5 %. De ce fait, en principe, l'activité dans la navigation intérieure devrait s'améliorer aussi. Une autre activité, soit dit au passage, le transport national et international par conteneurs, est à l'origine depuis quelque temps d'un essor spectaculaire de la navigation fluviale. En Allemagne, ce trafic a doublé entre 1995 et 2003. L'an dernier, il a affiché une croissance de 38 % sur l'axe nord-sud entre la France et les pays du Benelux, en dépit des temps d'attente pour la manutention des bateaux fluviaux dans les ports maritimes dus à l'augmentation du trafic de conteneurs maritimes.

Considérons la scène paneuropéenne dans son ensemble : nous y disposons d'un réseau de plus de 16 000 kilomètres de voies navigables classées comme étant d'importance internationale dans l'"Europe des 25". Le trafic fluvial, qui représente plus de 210 000 millions de t-kms, est acheminé par une flotte comptant environ 12 000 bateaux motorisés et barges poussées. Près de 80 % de ce trafic en t-kms transitent par les pays situés le long du Rhin, tandis que 9 % environ empruntent le Danube et la liaison Rhin-Main-Danube. Les possibilités d'expansion sont immenses.

Infrastructures

Aux termes de la Déclaration de Rotterdam, il est impératif de développer un réseau de voies navigables moderne, respectueux de l'environnement et rentable, tant pour promouvoir le transport fluvial que pour améliorer le transport mer-fleuve.

Je constate particulièrement avec plaisir que la France mène très rapidement les travaux de planification de la liaison Seine-Nord. Celle-ci est importante pour la France, pour la Belgique et pour les Pays-Bas, car elle permettra un transfert modal de la route vers la voie navigable dans le corridor nord-sud entre les grands ports de Paris, Anvers, Rotterdam et Amsterdam. Cette liaison a été qualifiée de corridor prioritaire RTE et, à mon sens, c'est parfaitement justifié.

Dans le cadre de la CEMT, une étude a porté sur les meilleures pratiques permettant de construire des infrastructures en tenant compte des autres usages de l'eau. Après tout, il en existe plusieurs : l'approvisionnement en eau potable et la production d'électricité, pour n'en mentionner que deux. Cette étude sera présentée demain, au cours de la séance consacrée aux infrastructures.

Désormais, le défi à relever consiste à traduire en actes les conclusions de l'étude dans la réalisation des projets d'infrastructures nécessaires. Les réseaux transeuropéens sont, bien entendu, particulièrement importants, notamment compte tenu de l'élargissement récent, et attendu, de l'UE vers l'Est. A cet égard, la liaison Rhin-Main-Danube nous vient spontanément à l'esprit. Dans son plan national d'action, l'Autriche a exposé récemment comment elle compte aménager le Danube à l'est de Vienne. Je fais confiance à l'Allemagne pour améliorer de façon appropriée la situation du goulet d'étranglement qui se forme entre Straubing et Vilshofen, en tenant compte des autres fonctions du fleuve. Une impulsion considérable, la plus forte depuis la réalisation de la liaison Rhin-Main-Danube, serait ainsi donnée à l'itinéraire fluvial est-ouest en Europe.

Nous avons d'ailleurs compris, aux Pays-Bas, qu'un réseau de voies navigables ne suffit pas. Celui-ci ne peut être mis à profit qu'à condition d'aménager des ports fluviaux également. Aux Pays-Bas, la valeur ajoutée pour l'économie de nos ports intérieurs est presque aussi grande que celle de tous nos ports maritimes pris ensemble. C'est pourquoi, à la conférence de Scheveningen, les Etats membres de l'UE ont été appelés à partager leurs connaissances de l'aménagement de nœuds intermodaux ainsi qu'à encourager les entreprises commerciales et industrielles à s'implanter en bordure d'une voie d'eau ou à proximité d'un nœud intermodal. J'entends par "point intermodal", bien sûr, les ports intérieurs, les terminaux et les centres logistiques.

Dans ce contexte, j'estime d'ailleurs fondamental de faire reposer la politique d'infrastructures sur des arguments financiers transparents. La prise de décision passe par la possibilité de comparer la valeur ajoutée aux coûts. C'est l'une des principales conditions à remplir pour envisager les décisions politiques avec confiance et emporter l'adhésion de l'opinion publique. C'est seulement cette comparaison qui nous permettra d'obtenir que des ressources financières suffisantes soient dégagées pour gérer et entretenir les voies navigables, éliminer les goulets d'étranglement et parvenir à mettre en place un réseau navigable de grande qualité.

L'infrastructure proprement dite a de l'importance, mais il est essentiel aussi de mieux l'utiliser. En 2001, les ministres responsables de la navigation intérieure ont demandé aux gouvernements concernés de créer un service paneuropéen d'information fluviale avant 2005. Je suis heureuse d'annoncer que c'est fait, et que le Conseil a adopté la Directive relative à des services d'information fluviale harmonisés sur les voies navigables communautaires en 2005. Les Services d'information fluviale contribueront considérablement à renforcer la compétitivité de la navigation intérieure. Ils permettront non seulement d'améliorer grandement l'efficacité, mais aussi de faire progresser encore la sécurité nautique.

L'existence d'une directive qui énonce des normes n'est pas pour autant un gage de réussite. Il importe désormais de mettre en œuvre de façon aussi généralisée que possible les Services d'information fluviale, en accordant une importance primordiale à l'harmonisation et à l'interopérabilité. Les administrations nationales assumeront la direction de cette mise en œuvre et les entreprises devront ensuite, c'est essentiel, en tirer pleinement profit. J'entends par là les entreprises qui assurent des services de transport, mais aussi celles qui y recourent. Si l'échange d'informations entre les diverses parties opérant dans les différents modes de transport s'améliore, les marchandises pourront être transportées de façon plus efficace et, partant, plus rentable.

Que pensent les entreprises de tout ce qui précède ? L'Union européenne de la navigation fluviale et l'Organisation européenne de bateliers ont recensé, dans une publication parue en novembre dernier, les dix premières priorités pour la navigation intérieure que devrait favoriser l'action de l'Union européenne et des administrations nationales. Au premier rang figure l'établissement du schéma directeur de la politique de transport par voies navigables et, au deuxième, une infrastructure d'excellente qualité et un réseau navigable européen élargi. Cette deuxième priorité recouvrirait notamment la création d'un fonds européen d'encouragement pour financer l'élimination des goulets d'étranglement et la réalisation des maillons manquants dans le réseau paneuropéen. Je me demande, au passage, si les auteurs de cette liste de priorités n'ont pas commodément passé sous silence le fait que la construction d'infrastructures ne relève pas de la compétence communautaire : ce fonds n'aurait pratiquement aucune tâche en perspective.

Le monde des entreprises est en outre conscient de l'importance des Services d'information fluviale, qui renforcent l'attrait de la navigation intérieure aux yeux des gestionnaires de la chaîne logistique moderne.

Harmonisation de la législation et accès au marché

L'appel à renforcer la coopération dans le domaine législatif, lancé par les ministres réunis à Rotterdam, a bien été entendu par la Commission européenne, la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et les commissions des deux fleuves concernés. Cette coopération vise l'harmonisation paneuropéenne des réglementations sur les prescriptions techniques, la sécurité et les effectifs. Parmi leurs dix premières priorités pour la période 2004-2010, les acteurs de ce secteur demandent à juste titre un allègement du fardeau administratif et financier par une harmonisation de la législation et des exigences techniques. Il est à noter à cet égard un acquis considérable : la Commission européenne et la Commission centrale pour la navigation du Rhin ont harmonisé, dans le cadre d'un groupe de travail conjoint, la Directive 82/714 et le Règlement de visite des bâtiments du Rhin afin de permettre la reconnaissance mutuelle des certificats. En conséquence, la navigation sera possible dans l'UE tout entière avec un seul certificat.

L'Union européenne s'est élargie récemment à la suite de l'adhésion de plusieurs pays où la navigation fluviale joue un rôle, à savoir la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Hongrie. En outre, l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie est en préparation.

Ce week-end justement, j'ai appris que la Turquie fera officiellement acte de candidature pour devenir membre à part entière de la Commission du Danube au moment de la révision de la Convention de Belgrade. Le monde de la navigation intérieure connaît une véritable expansion.

Ce sont autant d'événements qui accentuent l'urgence à régler la question des institutions dans la navigation fluviale. Le rapport du Groupe EFIN (European Framework for Inland Navigation) a relancé le débat sur les cadres institutionnels, thème qui figure maintenant au premier rang des préoccupations, en partie grâce à mon collègue M. Karamitsos, de la Commission. M. Karamitsos prévoit également d'aborder la question dans la communication qu'il prépare actuellement. Je souhaite que l'on aboutisse ainsi dans l'année à venir à une large coopération entre les organismes réglementaires internationaux. Je vous y invite et nous pourrions faire le point des progrès que nous aurons réalisés à la conférence ministérielle de Bucarest. A mon avis, il est essentiel d'améliorer cette coopération avant de commencer à parler de créer une nouvelle institution.

En réponse à l'appel de Rotterdam, un groupe de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies s'est proposé pour recenser les obstacles juridiques à surmonter dans le secteur de la navigation intérieure ; cela étant, l'inventaire effectué ne supprime pas ces obstacles et c'est à nous

que cette tâche incombe. Il y a lieu de se réjouir, dans ces conditions, de la levée de l'un d'eux avec l'entrée en vigueur de la Convention relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI). Les Pays-Bas la ratifieront vers la fin de l'année. Je voudrais renouveler aujourd'hui l'appel lancé lors de la conférence ministérielle et inviter votre pays à ratifier la CMNI s'il ne l'a pas déjà fait. Un autre obstacle dont on est en train de venir à bout est l'adoption, dans le cadre de la révision de la Convention de Belgrade, d'une même définition générale de la liberté de navigation sur le Danube. Vous ne serez pas surpris d'apprendre que je suis favorable à la plus grande extension possible de cette liberté.

Les négociations sur la reconnaissance mutuelle des certificats de conducteurs de bateaux ne sont pas encore terminées non plus, mais je suis convaincue qu'elles seront couronnées de succès.

Les acteurs de ce secteur considèrent que la compétitivité et l'innovation sont essentielles pour le développement économique et expriment leur pensée en ces termes : "des règles du jeu équitables sur un marché libéralisé où règne une concurrence loyale".

Les entreprises réclament l'harmonisation des règles et règlements ainsi que la ratification des conventions internationales applicables. De leur point de vue, la solution à la disparité des instruments juridiques et des réglementations doit être trouvée dans une organisation européenne du transport par voies navigables. Cette instance aurait des compétences autonomes pour mettre en œuvre une politique européenne cohérente du transport par voies navigables. Je soutiens le secteur dans son aspiration à des règles du jeu équitables qui permettraient une concurrence loyale. Comme je l'ai déjà dit, je pense que la coopération est importante. Mais le moment de parler de nouvelles institutions n'est incontestablement pas venu tant qu'elle n'est pas établie.

Sécurité et durabilité

En 2001, les ministres ont estimé qu'ils se devaient d'appeler à affiner encore les normes de sécurité et à prendre des mesures contre la contamination de l'eau, la pollution atmosphérique et le bruit.

Je suis heureuse d'annoncer des progrès dans ces domaines également : la Belgique et la France ratifieront prochainement la Convention sur le ramassage, le déversement et la collecte des déchets produits par le Rhin et la navigation fluviale. Si la convention est en vigueur lors de l'adhésion des "nouveaux" Etats membres à l'UE, l'étape suivante consistera à élargir son champ d'application pour que d'autres pays puissent y souscrire.

La navigation intérieure est un mode de transport sûr et efficace. Cependant, nous devons tout mettre en œuvre afin d'atténuer ses incidences sur l'environnement pour deux raisons :

- Pour être en conformité avec les directives communautaires relatives à la pollution de l'air et à la qualité de l'eau.
- Pour ne pas nous laisser distancer par les autres modes dans le transport continental.

La qualité de l'air doit vraiment être améliorée. La pollution atmosphérique est principalement due aux émissions des moteurs. Une forte proportion des émissions totales d'oxydes d'azote dans les pays dotés de voies navigables, à savoir de 15 % à 25 % environ, est imputable à la navigation fluviale. Dans plusieurs régions urbaines et industrielles d'Europe, les normes européennes de qualité de l'air ne sont pas respectées aujourd'hui, par exemple dans la région de Rijnmond ici aux Pays-Bas, dans la région de la Ruhr en Allemagne, dans le nord de l'Italie ou dans des villes comme Paris et

Budapest. Aux Pays-Bas, nous avons rencontré des difficultés de ce fait. Nous n'avons pas été en mesure de concrétiser des projets d'infrastructures dans certaines régions parce qu'un développement plus poussé n'aurait fait qu'empirer les choses. Ce risque vaut aussi pour les projets concernant des voies navigables, qu'ils visent à en construire de nouvelles ou à accroître la capacité des voies d'eau existantes. Je le mentionne parce qu'il est possible de réfléchir à des contre-mesures si un problème de qualité de l'air est détecté à un stade précoce. On peut par exemple chercher à contrebalancer ces émissions par une réduction du transport routier.

Il importe, et il importera toujours, d'atténuer l'impact sur l'environnement des bateaux fluviaux. C'est à cette seule condition que la navigation intérieure pourra continuer à se développer dans l'espace environnemental disponible et offrir une solution de rechange propre au transport routier. La directive communautaire 2004/26 sur les émissions des moteurs ne va pas assez loin. Nous devons renforcer les normes qui seront applicables après 2007 et, de préférence, le plus rapidement possible. Après tout, il ne faut pas oublier qu'il s'écoule plus de 20 ans avant que tous les bateaux existants soient mis aux normes des nouveaux moteurs. Je conseillerais par conséquent de stipuler pour 2012 une norme aussi stricte que la norme EURO 6 pour les poids lourds. Je suis personnellement d'avis que nous pourrions simultanément fixer une norme pour 2016, afin de faire en sorte que les émissions d'oxydes d'azote et de particules fines soient presque réduites à néant. Il est important, pour cette normalisation, que la norme européenne sur la teneur en soufre des carburants soit encore plus sévère après 2008. Les constructeurs de moteurs et les fournisseurs de carburants peuvent s'y préparer si les normes sont connues longtemps à l'avance. Tout compte fait, la technologie de motorisation qui nous occupe est la même que celle des camions.

Nul d'entre nous ne peut désormais l'ignorer : le monde a changé depuis le 11 septembre et les récents attentats de Madrid et de Londres. Une directive sur la sûreté est en préparation et elle revêt une grande importance pour la navigation intérieure également. La sûreté y est envisagée en tenant compte de l'ensemble de la chaîne de transport. Notre mission est de bien la mettre en œuvre, de manière à maximiser ses effets tout en veillant à ce que le fardeau pour les entreprises reste le moins lourd possible.

Il n'est pas nécessaire d'expliquer encore la position du secteur de la navigation intérieure à l'égard de la sécurité : ses acteurs réclament une harmonisation des prescriptions techniques et des normes de sécurité au niveau le plus strict atteint à ce jour. Ils demandent toutefois que des incitations à l'investissement soient offertes pour équiper plus rapidement les bateaux avec de nouveaux moteurs. Aux Pays-Bas, nous avons répondu à cette demande en mettant en place un mécanisme de subventionnement qui a été approuvé par la Commission européenne le 5 juillet 2005. Les subventions allouées sont fonction de la puissance du moteur et peuvent atteindre 20 000 € au maximum pour un moteur et 200 000 € pour un convertisseur catalytique.

En ce qui concerne les mesures de sûreté, le secteur demande que les mesures obligatoires soient fondées sur le principe de proportionnalité au niveau européen dans le souci d'éviter les distorsions de la concurrence.

Promotion

La conférence ministérielle de 2001 appelait à prendre des mesures pour informer le public et la profession sur les avantages de la navigation intérieure. Plusieurs moyens ont été mis en œuvre à cet effet, et notamment une conférence tenue l'an dernier à Scheveningen, intitulée "The Power of inland navigation" (la puissance de la navigation intérieure). Ce séminaire peut servir, lui aussi, à faire mieux connaître la navigation fluviale.

La communication que prépare actuellement la Commission européenne avance l'idée de créer un réseau européen pour promouvoir et développer la navigation intérieure. Je pense que c'est une excellente idée. Vous vous rappelez peut-être une mesure analogue, qui avait été prise pour le transport maritime à courte distance et qui a eu pour effet de dynamiser considérablement cette activité.

En résumé, la navigation intérieure est actuellement l'objet de multiples activités et initiatives, aussi le titre de ce séminaire ne pouvait-il pas être plus indiqué : les choses vont réellement de l'avant dans ce domaine. J'espère que le séminaire sera fécond et vous permettra dans les deux prochaines journées de produire suffisamment d'éléments pour étayer la Déclaration de Bucarest.

Partie I

**DEVELOPPEMENT DU MARCHÉ DU
TRANSPORT PAR VOIES NAVIGABLES DANS UN
CONTEXTE PANEUROPEEN**

Chapitre 1

MARCHÉS DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU RHIN

Dr. Holger Platz, Directeur, Planco Consulting GmbH

Remarques préliminaires

Le présent document aborde les quatre thèmes mis en relief dans le programme, à savoir :

1. Etat de développement des différents marchés et problèmes spécifiques.
2. Logistique, intermodalité.
3. Coopération.
4. Actions attendues des gouvernements.

Etant donné le peu de temps disponible, on ne cherchera pas à analyser tous les faits nouveaux intervenus sur le marché du transport par voies navigables de l'UE : seront privilégiés plutôt un certain nombre d'aspects qui semblent importants. Il ne sera pas fait référence à de statistiques détaillées parce que la qualité de ces données laisse souvent à désirer et que les comparaisons internationales ne sont pas toujours possibles.

1.1. Développement des marchés et problèmes spécifiques

Quelques chiffres, pour commencer :

- Au cours des 15 dernières années, au total, le volume du trafic fluvial en Europe a affiché une légère augmentation. Dans les trois "premiers" pays pris ensemble (Allemagne, Pays-Bas, France), la croissance en volume n'a atteint que 16 %, alors que la demande totale de transport s'est accrue de 41 % durant la même période. En conséquence, la part de la navigation intérieure dans ces trois pays est tombée de 17.6 % à 14.4 %.
- Il est à noter à cet égard que, dans le pays qui se place au premier rang en termes de volume (l'Allemagne), la réunification a encore pour effet de grossir les chiffres de la croissance du trafic fluvial. Il serait plus exact de dire que le volume du trafic est stable sur le marché allemand.
- Ce secteur suit une évolution analogue à celle du transport ferroviaire de marchandises, dont les parts de marché continuent à diminuer. La situation peut être résumée simplement comme suit : la croissance de la demande de transport de marchandises est plus forte que jamais, mais la quasi-totalité du trafic supplémentaire a été absorbée par la route. Ni les voies navigables ni les chemins de fer ne sont en train de perdre beaucoup de leur trafic traditionnel, mais leur part dans le trafic supplémentaire est faible.

- Le transport conteneurisé représente une exception à cet égard. Le volume du trafic acheminé par conteneurs par les voies navigables augmente rapidement (hausse de 17 % en 2004 en Allemagne seulement). Les différents ports font état d'une croissance supérieure à 40 % ! La situation est probablement la même aux Pays-Bas et en Belgique.

Manifestations d'une évolution des comportements :

- Cependant, certains signes montrent que les comportements sont en train de changer – dans la sphère politique, de même que chez les chargeurs et les logisticiens.
- Dans la sphère *politique*, on évoque depuis longtemps la nécessité de transférer pour le moins une partie du trafic de la route vers le rail et les voies navigables.

De ce fait, les investissements publics dans les chemins de fer ont sensiblement augmenté au détriment de la route. Bien que, pendant longtemps, on n'ait pas pu affirmer la même chose des voies navigables, du moins dans le cas de l'Allemagne, le transport fluvial retient davantage l'attention lui aussi depuis quelques années.

La Belgique a commencé à prendre des mesures pour favoriser la compétitivité du réseau navigable vers le milieu des années 90.

En Allemagne, en 2002, l'administration fédérale a chargé PLANCO Consulting de réaliser une étude des perspectives d'avenir des voies navigables, ce qui a donné lieu à un débat intense sur les mesures nécessaires dans cette branche particulière du secteur des transports.

La Commission européenne a ensuite lancé son étude PINE (Perspectives concernant la navigation intérieure dans l'Europe élargie).

Aux Pays-Bas, les voies navigables ont longtemps bénéficié d'un franc soutien dans le cadre de la politique néerlandaise des transports.

L'an dernier, également avec le concours de PLANCO Consulting, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, *Land* de loin le premier en ce qui concerne le transport fluvial, a élaboré un plan pour gérer le trafic sur le réseau navigable, qu'elle est en train d'appliquer à l'heure actuelle.

Bien que ce changement d'attitude n'ait pas encore conduit à prendre des mesures spécifiques à grande échelle, le débat est lancé et le mouvement est amorcé pour faciliter l'action politique, voire pour la rendre obligatoire.

- *Profession.* Les mentalités commencent également à évoluer chez les chargeurs et les logisticiens. Ceux-ci se polarisent moins aujourd'hui sur le transport routier et les projets précis visant le transfert du trafic vers les voies navigables sont de plus en plus répandus. Cette tendance a été renforcée par l'instauration en Allemagne du péage routier sur les poids lourds. L'effet, qui est encore à peine perceptible dans les statistiques des transports, se fera sentir de plus en plus à l'avenir.

Prévisions – tendances futures

- Toutes les prévisions dont on dispose (par exemple Prognos (2002), NEA (2003), Ecorys (2002)) laissent présager une croissance du trafic fluvial en Europe occidentale, mais à des rythmes différents. Cette croissance, il faut l'admettre, restera tout de même à la traîne par

rapport à celle du transport routier, mais l'écart entre les deux secteurs se rétrécira. La même évolution est attendue dans le transport ferroviaire. Il semble toutefois que l'on ait un peu pris des désirs pour des réalités dans ces prévisions. Tout dépend, parfois explicitement, parfois implicitement, de l'adoption d'une politique qui favorise sérieusement les chemins de fer et les *voies navigables*. Cela passe par certains aménagements de la politique des transports.

- Dans ces conditions, les différents segments du marché poursuivront, à l'évidence, des trajectoires d'évolution différentes :
 - Vif essor du trafic ports maritimes-hinterland, tant international que national.
 - a) Surtout du trafic conteneurisé.
 - b) Mais aussi dans les créneaux classiques par suite de la mondialisation des échanges (par exemple charbon, ferraille, voitures, matériaux recyclés, produits de bois).
 - Légère croissance du trafic intérieur (national), autre que le trafic ports maritimes-hinterland.
 - Prédominance persistante du trafic sur le Rhin, pour plusieurs raisons : exonération de droits sur le Rhin, navigabilité du Rhin avec de grands bâtiments à bas coût, forte concentration sur ses rives de grandes industries manufacturières, de grands centres de consommation et d'agglomérations.
 - Dynamisme croissant du trafic fleuve-mer, surtout entre le Rhin et la Grande-Bretagne, la Scandinavie ou la péninsule ibérique.
 - Baisse actuelle du volume du trafic par rapport à celui du Rhin dans d'autres régions dotées de voies navigables, hormis le delta Rhin-Escaut. A une échelle moindre cependant, les perspectives de croissance dans ces régions sont très prometteuses (là aussi, pour le trafic ports maritimes-hinterland surtout).
 - Intermodalité encore insuffisante sur les liaisons fluviales ports maritimes-hinterland ainsi que dans les transports intérieurs nationaux et européens, qui représentent de loin le plus gros du trafic. En effet, tant que la croissance dynamique de la navigation intérieure se cantonnera essentiellement au trafic ports maritimes-hinterland, la contribution nécessaire et possible du transport fluvial à la lutte contre la congestion routière restera lettre morte. Pour que l'intermodalité se développe dans les transports intérieurs nationaux et européens, les conteneurs doivent être plus facilement empilables et palettisables, et il faut améliorer l'interconnexion transfrontalière des réseaux fluviaux nationaux.

1.2. *Logistique et intermodalité*

- Avec la mondialisation des échanges qui se poursuit, les structures des marchés du transport évoluent. L'intermodalité se généralise, du moins pour ce qui est du transport combiné route-mer-route, et souvent même de chaînes plus complexes, telles route-rail ou voie navigable-mer-rail, ou encore voie navigable-route.

- Cela vaut non seulement pour le trafic conteneurisé, mais aussi pour le transport plus classique de vrac (par exemple produits en métal ou en bois).
- La distance parcourue est toujours un paramètre important dans l'activité de transport, mais la fiabilité des délais de livraison convenus l'est aussi, de plus en plus. En outre, l'acheminement par des chaînes de transport incluant les voies navigables gagne en vitesse, en raison de la fréquence accrue (départs quotidiens) pour absorber le trafic grandissant et de la généralisation des liaisons intermodales, qui deviennent de ce fait plus rapides. La navigation intérieure l'emporte de plus en plus sur le transport routier parce qu'elle permet de respecter strictement les délais. Elle autorise de surcroît le stockage flottant, qui va dans le sens de la politique du secteur manufacturier visant les livraisons juste à temps et la réduction du stockage au minimum.
- Les livraisons intersectorielles sont en plein essor par suite du transport des produits semi-finis d'une entreprise industrielle à l'autre, avant l'acheminement des marchandises vers les destinations finales dans le monde entier.
- En conséquence, l'intégration de l'activité de transport dans le système logistique global et dans les processus de production industrielle devient de plus en plus importante.
- Les différentes entreprises du secteur des transports, qu'il s'agisse des chargeurs, des ports intérieurs, des entreprises de transbordement ou des transporteurs routiers, ne peuvent pas s'occuper de l'intégration systématisée du transport intermodal dans l'ensemble des processus logistiques et industriels et doivent recourir aux services d'entreprises logistiques pour les transports internationaux.
- Il faut convaincre ces entreprises logistiques du fait que, dans l'ensemble, la chaîne de transport plus complexe comprenant le mode fluvial est plus avantageuse que le transport de porte à porte par route, plus simple sur le plan organisationnel.
- A cette fin, il faut apporter des preuves des avantages spécifiques de la chaîne de transport intermodal (coût, fiabilité, possibilité d'économies sur le stockage). Il ne sera pas suffisant d'attirer l'attention sur ses avantages pour l'environnement, et c'est là le point faible – très peu d'acteurs du transport fluvial ont conçu une stratégie commerciale constructive.
- Récemment, l'accent a été mis, de plus en plus, sur un acteur important qui a beaucoup à gagner d'une augmentation du trafic fluvial : le port maritime. L'explosion de l'activité de transbordement de conteneurs pose de graves difficultés et un recours accru au transport fluvial pour expédier ces conteneurs vers des centres de distribution décentralisés peut aider à les surmonter. Le concept de port d'éclatement suscite un regain d'intérêt, après de nombreuses années de débats infructueux.

1.3. *Coopération entre groupements d'intérêts*

La coopération acquiert un poids grandissant. Bien qu'elle ne puisse pas se substituer à la concurrence, elle devient toujours plus nécessaire pour y faire face. Elle est fondamentale à trois niveaux en particulier : entre les responsables politiques et les entreprises, et j'y reviendrai ultérieurement ; entre les ports intérieurs et les ports maritimes ; ainsi qu'entre les différents acteurs le long des chaînes logistiques (modes de transport, transitaires, agents maritimes, intégrateurs logistiques).

Coopération entre ports intérieurs et ports maritimes

- Les ports intérieurs et les voies navigables ne parviennent pas à assurer efficacement eux-mêmes la commercialisation de leurs services. Ils ont besoin du concours des intégrateurs logistiques - essentiellement les transitaires – pour monter les chaînes de transport et attirer l'attention des agents maritimes ; toutefois, nombre de petits ports intérieurs n'ont pas coutume de développer les services qu'ils fournissent. Il est plus facile pour eux d'unir leurs forces et de coopérer avec les ports maritimes. Ces dernières années, certaines coopérations nouvelles et intéressantes ont vu le jour :
 - Dans le cadre du programme INTERREG financé par l'UE, des ports intérieurs en Rhénanie-du-Nord-Westphalie collaborent avec des ports maritimes en Belgique, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne pour attirer l'attention du marché sur les services portuaires et fluviaux, et ils présentent des soumissions en association avec des transitaires (projet InterPorts).
 - Les projets mis en œuvre avec le concours financier communautaire dans le cadre du programme "Marco Polo" ont contribué au transfert d'une partie du trafic routier vers le mode fluvial en incluant dans la chaîne de transport les ports intérieurs et les voies navigables.
 - Les ports intérieurs du sud des Pays-Bas coopèrent depuis des années avec d'autres prestataires de logistique pour conférer au transport fluvial un plus grand rôle dans la logistique des conteneurs vides ou le transport de déchets, par exemple, et pour pouvoir grouper dans des expéditions volumineuses, qui se prêtent au transport par voies navigables, des commandes moins importantes pour lesquelles le transport routier convient mieux.

Coopération le long de la chaîne de transport

- Dans tous les cas, il importe, non pas que les ports intérieurs se substituent aux intégrateurs - généralement des transitaires - dont le rôle est essentiel, mais qu'ils attirent leur attention sur les possibilités offertes par la navigation intérieure. L'internationalisation et la multimodalité appellent à renforcer la coordination et la coopération tout au long de la chaîne de transport.
- Deux impératifs en témoignent : d'une part, la nécessité d'une organisation rationalisée et peu coûteuse des chaînes logistiques, qui se fait de plus en plus sentir, et de l'autre, le besoin d'intégrer les activités de transport tangibles avec les flux d'information intangibles.

1.4. *Actions requises des gouvernements*

Comme nous l'avons déjà vu, certains signes annoncent peut-être un réveil politique à l'égard du transport par voies navigables. Néanmoins, les nouvelles décisions des pouvoirs publics sont encore insuffisantes. L'étude de PLANCO Consulting de 2003 avance une série de propositions.

Avant tout, c'est seulement un ensemble complet de mesures associant tous les acteurs concernés qui peut marquer un tournant positif pour la navigation intérieure. Ces acteurs sont nombreux :

- Les responsables de l'élaboration de la politique économique et de la politique des transports, qui doivent définir de nouvelles conditions cadres.
- Les entreprises de transport et de logistique, les ports intérieurs et les ports maritimes.
- Les organisations supranationales, notamment la CCNR (Commission centrale pour la navigation du Rhin) et la Commission européenne.

Les politiques gouvernementales peuvent avoir un rôle modérateur dans ce contexte, mais aussi apporter leur propre contribution pour concevoir une nouvelle stratégie en matière de transports.

L'Allemagne a d'ores et déjà mis un place un "forum pour les voies navigables et la logistique", dans lequel des responsables politiques, des entreprises industrielles et commerciales ainsi que des associations se réunissent pour élaborer et appuyer des mesures d'application. Ce forum est important pour deux raisons : (1) il s'agit d'une structure permanente et non temporaire et (2) il devrait donner l'occasion de répertorier les actions attendues des gouvernements, à savoir :

- Égalité de traitement des différents modes de transport

Ce principe vaut surtout pour la politique en matière d'infrastructures, qui ne devrait pas privilégier exclusivement la promotion du rail. Il ne faut pas interpréter cette recommandation comme une attaque contre le transport ferroviaire mais comme un appel en faveur des voies navigables, dont le réseau doit être encore développé et nécessite en conséquence des investissements accrus. Il n'est pas réaliste de revendiquer l'adaptation des bateaux aux voies navigables, ce sont plutôt les voies navigables qu'il faut adapter aux bateaux, dont la taille augmente. Ce principe, s'il est appliqué, empêchera que les prévisions susmentionnées se concrétisent.

Heureusement, la différence observée depuis des années entre les réparations des infrastructures fluviales et l'entretien des autres infrastructures de transport semble moins prononcée qu'auparavant, même si cette tendance dangereuse ne s'est pas encore inversée.

- Amélioration de l'interconnexion internationale des voies navigables très développées (Danube, Rhin-Rhône, Escaut-Seine, Havel-Oder, etc.), bien entendu sur la base d'une sérieuse analyse coûts-avantages.
- Formation plus poussée des experts logisticiens et des transitaires au transport fluvial (voies navigables et ports intérieurs), avec la coopération et le soutien actif des entreprises de transport et de logistique.
- Nouvelle approche de la politique régionale

La répartition régionale des entreprises industrielles et logistiques fait bien ressortir les débouchés qui s'offrent à la navigation intérieure. Dans les décennies passées, ces entreprises ont choisi des lieux d'implantation bien desservis par le réseau routier en délaissant progressivement les ports intérieurs. Il est impératif d'inverser cette tendance, mais ce sera tâche impossible sans le soutien du pouvoir politique, et notamment sans aides financières, étant donné que les infrastructures des sites proches des ports ont un coût élevé à la charge de leurs propriétaires – le plus souvent, des collectivités locales. Il faut reconnaître que ces coûts sont par la suite compensés par des avantages pour la collectivité, mais les

communes qui doivent engager ces dépenses n'en bénéficient pas. Par conséquent, il faut élargir le domaine de compétence en matière de développement des voies navigables : un rééquilibrage a été opéré dans plusieurs *Länder* afin de promouvoir les sites industriels au voisinage des ports. Un bon exemple à cet égard est celui de LogPort, friche industrielle transformée par le port de Duisburg en un centre logistique trimodal moderne.

- Politiques d'aide et transport de vrac

En raison du vif essor du trafic conteneurisé, des subventions considérables ont été allouées, en Allemagne du moins, à l'aménagement de terminaux à conteneurs dans les ports intérieurs. Cette politique a notamment amené les ports à préférer investir dans des terminaux à conteneurs, au détriment des équipements pour le transport de vrac. Cette tendance est dangereuse.

- Application des meilleures pratiques

Les échanges internationaux d'expériences positives pourraient et devraient être améliorés grâce à la documentation des meilleures pratiques. Un bon exemple à cet égard est le bulletin d'information publié par le ShortSeaShipping Promotion Center.

- Politique de concurrence

D'autres secteurs de l'action des pouvoirs publics, qui peuvent sembler à première vue sans rapport avec la question qui nous occupe, doivent également être passés en revue. La politique de concurrence allemande, par exemple : l'un de ses objectifs est de protéger les entreprises privées de la concurrence déloyale faite par des entreprises sous contrôle public. A cette fin, des restrictions sévères sont imposées aux ports intérieurs publics en ce qui concerne les accords de coopération qu'ils peuvent signer. Or, la réussite de la commercialisation passe impérativement par des services reposant sur la coopération avec d'autres acteurs dans le domaine de la logistique. Par conséquent, du fait de la politique de concurrence, les ports intérieurs ont davantage de difficultés à opérer en obéissant à la logique du marché. Cet état de fait va à l'encontre des objectifs de la politique des transports aussi bien que de la politique économique

Chapitre 2

MARCHÉ DANS LA REGION DU DANUBE

Dr. Erno Keskeny, Vice-Président de la Commission du Danube, Ambassadeur

Il m'aurait été un grand plaisir de commencer par quelques bonnes nouvelles et vous dire que le pont de bateaux de la ville de Novi Sad, le dernier obstacle à la libre navigation sur la Danube, allait être démonté le 30 septembre comme les autorités de Serbie - Monténégro l'avaient prévu. Malheureusement, les autorités locales considèrent qu'il est nécessaire de conserver le pont de bateaux parce que le pont Sloboda à Novi Sad est toujours en réparation. Aux dernières nouvelles, le pont de bateaux sera démonté à la mi-octobre.

En ce qui concerne **l'état de l'économie dans la région du Danube**, il convient de souligner que le transport par voies navigables joue un rôle sans cesse plus grand en termes de trafic et d'envois. La raison première en est que ce transport est plus économique et moins néfaste pour l'environnement que le transport par route et par chemin de fer. C'est pour ces raisons mêmes que l'Union européenne a fait du couloir de transport paneuropéen VI G, qui traverse le continent européen de la mer du Nord jusqu'à la mer Noire, un de ses projets de transport prioritaires.

Le marché de la navigation danubienne présente certaines particularités que je tiens à mentionner ici. Il est regrettable que le Secrétariat de la Commission du Danube ne dispose pas encore de statistiques relatives à l'activité économique des armements danubiens et qu'il est donc impossible de donner une image complète de leur situation financière et économique, mais il est manifeste que le **nombre de compagnies de navigation et de bateaux a diminué** ces dernières années dans la plupart des pays membres de la Commission du Danube. Certaines compagnies ont aussi dû faire face à un problème de recrutement de personnel qualifié.

Pendant certaines années, les basses eaux empêchent les bateaux de naviguer à pleine charge et il faut donc davantage de bateaux pour transporter le fret. La baisse des eaux du Danube fait augmenter les dépenses des transporteurs. Les basses eaux, anormales, de 2003 ont eu un impact négatif sur de nombreux ports du Danube qui ont reçu moins de fret que d'habitude et ont vu une partie du fret migrer vers la route et les chemins de fer. La navigation ne s'est jamais arrêtée, mais a été difficile et les bateaux étaient en sous-charge.

Les pays membres de la Commission du Danube ont pris les mesures nécessaires, notamment réalisé des travaux hydrotechniques, renforcé des berges, etc., mais elles se sont révélées insuffisantes pour assurer des conditions minimales de navigation.

Le deuxième semestre de 2004 a été marqué par une hausse ininterrompue du prix moyen du gazole qui avait en fait débuté pendant la seconde moitié de 2002. Le prix du gazole est un des postes déterminants de dépense dans la navigation fluviale et influe fortement sur ses résultats.

D'après la plupart des compagnies de navigation, **l'utilisation des capacités de chargement s'est améliorée** au début du premier semestre et plus encore pendant le quatrième trimestre de 2004. Il s'ensuit que la plupart des compagnies transportant des marchandises sèches ont jugé leur niveau d'activité de l'année 2004 généralement satisfaisant. Beaucoup d'entre elles ne se déclarent toutefois satisfaites que du seul quatrième trimestre. Quoique tout le secteur ait engrangé d'assez bons résultats l'année dernière, il convient de souligner que l'augmentation continue du prix du gazole observée en 2004 a causé des difficultés à de nombreuses compagnies privées parce que le volume de fret était insuffisant.

Le **trafic conteneurisé** a également continué à augmenter en 2004. Les voies navigables ont ainsi acheminé 1.94 million d'EVP en Allemagne, soit 17.4 pour cent de plus que l'année précédente. Quelque 13.5 millions de tonnes de marchandises ont été transportées en conteneurs, soit 2 millions de tonnes de plus qu'en 2003. Le développement du transport conteneurisé terrestre observé ces dernières années va de pair avec celui de la place occupée par les conteneurs dans le transport maritime international.

Le développement ininterrompu de la conteneurisation a la faveur des chemins de fer et des opérateurs de transport intermodal. La concurrence est vive non seulement entre les entreprises d'un même mode de transport, mais aussi entre les modes de transport mêmes. Sur certains itinéraires, la concurrence s'exerce surtout entre les chemins de fer et les voies navigables.

D'après les participants au marché, les voies navigables assurent une plus grande part du trafic que les chemins de fer parce qu'elles sont plus souples, d'une part, et que les coûts du transport par chemin de fer sont plus élevés, d'autre part. **Les coûts du transport par chemin de fer** sont particulièrement élevés pour les transports entre terminaux à conteneurs. La part des chemins de fer est plus grande là où il n'y a pas de liaison directe à la voie navigable. La part des différents modes de transport varie aussi en fonction du facteur temps. Les chemins de fer ont généralement la préférence en périodes de basses eaux et pour l'approvisionnement des centrales électriques.

Beaucoup de compagnies de transport par voie navigable espèrent que **le trafic fluvial augmentera** quand l'usage de la route deviendra payant. Ce devrait être vrai tout particulièrement dans le cas du trafic acheminé par des routes parallèles à des voies navigables de grande capacité. Quoique les chargeurs fassent montre d'un vif intérêt pour la voie navigable et le rail en l'absence de tarification de l'usage des routes, aucune donnée recueillie à ce jour n'est révélatrice d'une augmentation substantielle de ces types de transport.

Les complexes économiques nationaux qui se développent ont des quantités toujours plus grandes de produits finis et semi-finis à transporter et les installations danubiennes de transport devraient pouvoir les accepter. A l'heure actuelle, beaucoup d'opérateurs logistiques n'utilisent pas assez le Danube parce que ses niveaux d'eau ne sont pas assurés et que ses écluses sont encombrées. Si la part du trafic conteneurisé du Danube devait être égale à celle du Rhin, le nombre de camions circulant chaque année dans le corridor danubien pourrait se réduire. Il serait donc intéressant d'améliorer, avec le soutien des services d'information du fleuve, les services réguliers de transport de conteneurs sur le Danube.

Pour ce qui est des perspectives de la navigation fluviale, j'affirme, en ma qualité de représentant permanent de la République de Hongrie, que nous sommes favorables à la création d'une nouvelle agence, organisation ou autre structure paneuropéenne chargée de coordonner la coopération des pays européens intéressés. Je suis convaincu que cette nouvelle structure paneuropéenne réussira à défendre les intérêts des armements fluviaux.

En conclusion, j'ai le plaisir de vous informer que le **Comité de préparation de la conférence diplomatique appelée à réviser la Convention de Belgrade** dirigée par un diplomate hongrois, M. l'Ambassadeur Arpad Prandler, va bientôt terminer ses travaux. Le comité tiendra sa session régulière à Belgrade la semaine prochaine. Nous pensons qu'il est possible d'accueillir une conférence diplomatique à Belgrade au début de 2006.

Chapitre 3

MARCHÉ RUSSE

Aperçu général du marché russe du transport par voies navigables

Evgueni Kormyshov - Directeur adjoint
Agence des transports maritimes et de la navigation intérieure (Fédération de Russie)

Les voies navigables de la Fédération de Russie ont quelque 101 800 kilomètres de long. Elles sont les plus longues du monde, mais elles ne sont pas exploitées au maximum de leurs possibilités et ne sont pas exploitées non plus de façon uniforme dans tous leurs bassins. La navigation est la plus dense sur celles qui constituent le réseau unifié de voies navigables de grande profondeur de la Russie d'Europe. Ce réseau relève de l'Accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale (AGN) et réunit des voies qui font partie du couloir de transport international nord - sud.

Les principales voies de ce réseau sont la Volga, la Kama, le Don et la Neva ainsi que les canaux de la Volga au Don, de la Volga à la Baltique et de Moscou. Le réseau s'étend sur quelque 6 500 kilomètres sur lesquels la hauteur d'eau garantie atteint 360 cm. Il est donc accessible aux bateaux de 5 000 tonnes de port en lourd. Toutes les voies navigables sont bien équipées en infrastructures nécessaires à l'organisation et à la gestion du trafic.

Les ports représentent une partie importante des infrastructures fluviales. La plupart des 126 ports intérieurs russes sont reliés au réseau de chemin de fer et peuvent donc transborder des marchandises de la voie navigable au rail ou à la route. Les ports intérieurs traitent plus de 200 millions de tonnes par an, mais la capacité de manutention de la plupart d'entre eux n'est utilisée qu'à 40/50 pour cent.

La tutelle de l'Etat sur le transport par voies navigables s'exerce à trois niveaux : le ministère des transports définit la politique nationale et établit la base légale applicable en la matière, l'Agence fédérale des transports maritimes et sur voie d'eau s'occupe, avec ses bureaux locaux, de fixer les conditions de navigation, de gérer les biens de l'Etat et d'assurer des services publics de transport par voies navigables et le Service fédéral de surveillance des transports exerce des fonctions de contrôle et de supervision.

A l'heure actuelle, plus de 1500 personnes morales et privées titulaires des autorisations requises transportent des marchandises et des passagers sur les voies navigables. Le secteur privé occupe une position dominante sur ce marché puisqu'il transporte plus de 90 pour cent de l'ensemble des marchandises et des passagers. L'Etat n'assure pratiquement plus de services de transport depuis le début des années 90 du siècle dernier et se borne depuis lors à jouer un rôle purement réglementaire et à maintenir les voies navigables en bon état.

Le transport de marchandises par voies navigables a atteint son niveau record en 1988 (plus de 580 millions de tonnes), mais a diminué ensuite très nettement jusqu'à tomber à 100 millions de tonnes au milieu des années 90. La reprise s'est amorcée en 1999 et les voies navigables ont porté, en 2004 déjà, 130 millions de tonnes de marchandises et 30 millions de passagers. A l'heure actuelle, les voies navigables prennent à leur compte moins de 4 pour cent de tout le trafic assuré par tous les modes de transport dans la Fédération de Russie. La part de marché occupée par ce mode de transport en Russie est donc comparable à ce qu'elle est en Europe, mais aussi nettement moindre que dans des pays tels que la Belgique et les Pays-Bas. L'analyse des activités des armements et l'augmentation de la production économique de la Fédération de Russie permettent de croire que le volume des transports par voies navigables va continuer à augmenter et pourrait atteindre 230 millions de tonnes en 2010.

La flotte fluviale russe comprend un grand nombre de bateaux de différents types. Le 1^{er} janvier 2005, le registre d'immatriculation russe comptait plus de 29 000 bateaux de différents tonnages et capacités, dont 15 000 automoteurs et chalands ou barges non motorisés ayant une capacité de chargement cumulée d'environ 12.7 millions de tonnes, comprenant notamment 2.5 millions de tonnes de produits pétroliers. La puissance cumulée des remorqueurs atteint 1.9 million de kW. Quoique le nombre total de bateaux ait diminué de 20 pour cent au cours des 15 dernières années, beaucoup de bateaux restent à quai faute de cargaison. Le problème est particulièrement aigu dans la partie est du pays. L'âge moyen des bateaux excède 25 ans et l'Etat doit prendre d'urgence certaines mesures pour pousser au renouvellement de la flotte.

Les bateaux mixtes fluvio-maritimes jouent un grand rôle dans le transport par voies navigables en Russie. Pendant la période de récession industrielle, au cours de laquelle la contraction dramatique du volume de marchandises à transporter a précipité les armements dans des difficultés financières, une majorité de grands armements a pu se maintenir "à flot" en transportant directement, sans transbordement, des marchandises entre des ports intérieurs russes et des ports de mer européens au moyen de bateaux mixtes fluvio-maritimes. Eu égard à la croissance ininterrompue du commerce international, le nombre de ces bateaux a quasi triplé en très peu de temps jusqu'à s'élever à 1 100 aujourd'hui. Ces bateaux ont transporté plus de 30 millions de tonnes de marchandises en 2004. Plus de 90 pour cent du commerce international a été assuré par des grands armements tels que la "Volgotanker Co", la "North-West Shipping Co", la "Volga Shipping Co" et la "White Sea - Onega Shipping Co", qui possèdent la majorité de ces bateaux.

L'utilisation de ces bateaux mixtes fluvio-maritimes en trafic international apporte des avantages aux armements parce qu'ils sont rentables et peuvent en outre naviguer toute l'année. En hiver, quand les voies navigables restent gelées de 3 à 8 mois et que les bateaux restent à quai, les bateaux mixtes continuent à naviguer en mer. Ce type de bateau est donc considéré comme le plus prometteur à l'heure actuelle. Il s'en suit qu'en dépit de l'arrêt de la construction de nouveaux bateaux, presque tous les grands armements envisagent de faire construire des bateaux mixtes fluvio-maritimes. Les chantiers navals russes ont actuellement plusieurs de ces bateaux de 6 500 tonnes de capacité en construction.

Le développement de la navigation fluvio-maritime bute toutefois sur quelques obstacles en Russie. Plusieurs goulets d'étranglement sont apparus sur les voies navigables ces quelques dernières années, mais les difficultés les plus sérieuses se situent à l'international. Au cours du début des années 90 du siècle dernier, les bateaux mixtes fluvio-maritimes ont commencé à se heurter à des problèmes dans certains ports de mer européens en raison de l'absence de règles internationales applicables à ce type de bateau. Plusieurs administrations maritimes doutaient notamment de leur sécurité. Les autorités russes devaient donc négocier au cas par cas avec ces administrations et leur soumettre des calculs effectués par des organisations reconnues. Il a été prouvé que s'ils respectent les normes restrictives auxquelles ils sont soumis en matière de zone et de saison de navigation, de hauteur de

vagues et de proximité des côtes, ces bateaux sont tout aussi sûrs que des navires de mer. Des accords ont, enfin, été conclus avec toutes les administrations maritimes concernées pour assurer le libre accès de leurs ports aux bateaux mixtes fluvio-maritimes russes. Tout ce travail aurait pu être évité s'il y avait eu des règles internationales applicables à ce type de bateaux. L'Agence fédérale estime que l'élaboration de règles internationales applicables aux bateaux mixtes pourrait s'engager au sein de la CEE-ONU qui a déjà mis cette question à son ordre du jour. Par ailleurs, la communauté maritime internationale pourrait, en autorisant certaines dérogations raisonnables aux règles conventionnelles pour les bateaux fluvio-maritimes et en les faisant bénéficier d'une réduction des droits de port (eu égard à la brièveté de leurs voyages et à la fréquence des touchées dans les ports), donner une impulsion nouvelle à ce type de navigation non seulement en Russie, mais aussi dans d'autres pays européens.

Etant donné l'importance sociale et économique du rôle joué par le transport par voies navigables dans l'économie russe, il faut reconnaître qu'il répond à toutes les exigences de sécurité, de propreté écologique et de fiabilité des transports modernes. Il n'est, en revanche, pas assez performant en termes de flexibilité et de vitesse d'acheminement des marchandises, deux facteurs qui semblent malheureusement être aujourd'hui les déterminants les plus importants du choix du mode de transport par les chargeurs. La Conférence paneuropéenne sur le transport par voie de navigation intérieure qui s'est tenue à Rotterdam en 2001 a pour cette raison et en tenant compte du fait que l'avenir appartient aux modes de transport économiques et écologiques, adopté des recommandations qui appellent à soutenir et promouvoir le développement du transport par voies navigables en Europe ainsi qu'à harmoniser les règles qui lui sont applicables.

La Fédération de Russie met certaines dispositions de la Déclaration adoptée à la conférence en œuvre, mais en a laissé d'autres à l'écart en raison de certaines particularités accusées par le développement du transport par voies navigables ces dernières années et de sa place dans l'économie du pays. Quoique la Russie possède le plus grand réseau de voies navigables du monde, une petite partie seulement des marchandises y est transportée par voie navigable et la plus grande partie de ce trafic fluvial s'y effectue en Russie d'Europe. Une telle situation ne peut évidemment pas être considérée comme acceptable. Alors qu'il l'emporte sur les autres modes de transport par la modicité de ses coûts, l'existence de nombreuses voies d'eau naturelles et son respect de l'environnement, le transport par voies navigables n'est pas assez compétitif par rapport à la route et au chemin de fer.

L'évolution de l'économie nationale au cours des 15 dernières années a modifié radicalement la composition et l'orientation des flux de marchandises. Deux grands flux se sont établis en direction des ports d'estuaire de Saint-Petersbourg et de Rostov-sur-le-Don. Ces flux atteignent des niveaux annuels de respectivement 17.5 et 19 millions de tonnes. La concentration des flux de marchandises sur ces deux axes a fini par saturer la capacité des canaux de la Volga à la Baltique et de la Volga au Don. La durée de franchissement de ces canaux a presque doublé parce que le nombre de bateaux et les temps d'attente y sont devenus excessifs. Le trafic marchandises ne peut plus augmenter sur ces voies si elles ne sont pas agrandies, au prix d'investissements considérables. L'écluse de Gorodets sur la Volga est un autre goulet d'étranglement des voies d'eau de la Russie d'Europe. Les gros bateaux doivent attendre 2 à 3 jours pour passer l'écluse parce que les hauteurs d'eau sont insuffisantes. Si la baisse des hauteurs d'eau devait se poursuivre au rythme actuel, le réseau unifié de voies navigables de grande profondeur pourrait se trouver divisé à l'avenir en deux parties, à savoir une partie septentrionale et une partie méridionale. Le gouvernement envisage, pour ne pas en arriver là, de construire une nouvelle écluse de faible chute.

L'élimination de ces points noirs est une des tâches à réaliser avant de pouvoir ouvrir, sur une base de réciprocité, les voies navigables russes aux bateaux étrangers. On sait que dans l'optique de la création du couloir de transport nord - sud, le gouvernement de la Fédération de Russie s'est engagé à

ce que les sections Rostov-sur-le-Don - Astrakan et Saint-Pétersbourg - Volgograd soient accessibles aux bateaux étrangers en respectivement 2007 et 2010. Il faudra d'ici là avoir non seulement augmenté la capacité d'écoulement des goulets d'étranglement, mais aussi mis en place un nouveau service de gestion des mouvements des bateaux, réorganisé le service de pilotage et modernisé les infrastructures nécessaires à la fourniture de services aux bateaux. En outre, il existe des divergences entre les lois applicables au transport par voies navigables dans la Fédération de Russie et dans les Etats membres de l'Union européenne. Il convient de souligner que le travail réalisé en commun au sein de la CEE - ONU a permis d'harmoniser largement les normes techniques applicables aux bateaux, aux règles de navigation et à la signalisation sur les voies navigables. Les divergences qui subsistent ne paraissent pas insurmontables et il suffira de temps et de bonne volonté réciproque pour les aplanir. La modification de certaines règles russes pourrait mettre fin à certaines de ces divergences, mais les pays dont les bateaux veulent accéder aux voies navigables russes devront s'adapter à certaines règles en vigueur en Russie. La Russie ne peut ainsi pas reconnaître les patentes de batelier délivrées à des personnes de moins de 18 ans, la rigueur de son attitude étant justifiée par la nécessité d'assurer la sécurité de la navigation sur des voies navigables constellées d'ouvrages hydrauliques complexes.

Il n'empêche qu'il est aujourd'hui déjà possible de parler d'une véritable ouverture partielle des voies navigables russes aux bateaux étrangers. Les principaux ports d'estuaire, à savoir Astrakan, Azov, Rostov et Saint-Pétersbourg, sont ainsi déjà accessibles aux bateaux qui battent un pavillon étranger. Les armateurs européens les plus actifs non seulement empruntent les voies navigables russes, mais aussi transportent des marchandises entre des ports russes après avoir fait enregistrer leur société dans la Fédération de Russie et obtenu ainsi le droit de battre pavillon russe. Les compagnies turques sont les plus actives dans ce domaine : le nombre de leurs bateaux se compte par dizaines et augmente d'année en année.

L'économie et le transport par voies navigables ont beaucoup changé en Europe depuis la conférence de Rotterdam, mais il reste aussi vrai qu'il y a quatre ans *qu'il ne peut y avoir de développement et de croissance considérables du transport par voies navigables sans mesures réglementaires des Etats et de la communauté internationale*. L'Agence des transports maritimes et sur voie d'eau estime que le transport par voies navigables devrait, étant donné qu'il a le moins d'impact sur l'environnement et pourrait contribuer à réduire la congestion des routes et des chemins de fer, bénéficier d'un régime fiscal plus favorable et faire l'objet d'une politique paneuropéenne 1) d'aide à l'achat et à la modernisation des bateaux à passagers et à marchandises, 2) de soutien des Etats dans leurs efforts de développement de la coopération entre le transport par voies navigables et les autres modes de transport et 3) de valorisation du secteur aux yeux des investisseurs. Les Etats devraient mieux épauler les mesures prises en vue d'impliquer des partenariats public/privé dans le développement des infrastructures. Ils devraient, dans ce contexte, s'occuper plus particulièrement d'éliminer les goulets d'étranglement qui se trouvent sur les voies navigables. L'Agence a la conviction qu'il est possible, en encourageant les chargeurs et les opérateurs de transport et en amenant les Etats à s'engager davantage, de renforcer le transport par voies navigables ainsi que la durabilité de tout le système de transport européen.

Il convient de souligner, en conclusion, qu'il est nécessaire que tous les Etats européens réunis au sein de la CEE - ONU coordonnent mieux leurs efforts et recherchent ensemble des solutions aux problèmes du transport par voies navigables, en mettant les problèmes les plus importants à l'ordre du jour des Conférences ministérielles qui devraient se tenir régulièrement. Eu égard aux lieux où les précédentes conférences paneuropéennes sur le transport par voies de navigation intérieure se sont déroulées (à Budapest en 1991, à Rotterdam en 2001 et à Bucarest en 2006), la prochaine Conférence des Ministres des Transports pourrait être organisée dans un des pays de la CEI.

Principaux problèmes de la navigation fluviale et solutions possibles

Alexandr Zaitsev, Président, Association des Ports et Propriétaires de Navires pour le transport fluvial

Le transport par voies navigables joue un rôle important et présente des avantages économiques et écologiques par rapport aux autres modes de transport terrestres, mais il faut souligner que le volume du trafic fluvial est loin d'être suffisant. La croissance de la navigation fluviale est freinée par plusieurs obstacles tels que sa nature saisonnière et les goulets d'étranglement qui constellent le réseau des voies navigables. La Déclaration adoptée par la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies de navigation intérieure de Rotterdam appelle à la mise en place d'un réseau moderne, écologique et efficace de voies navigables sans lequel le transport par voies navigables ne peut pas se développer ainsi qu'à l'élimination des goulets d'étranglement en tenant dûment compte du développement de la flotte fluviale et de diverses considérations économiques et écologiques.

Pour référence. La Fédération de Russie possède un réseau bien développé de voies navigables de plus de 101 700 kilomètres de long sur lesquelles 1 675 sociétés d'armement et bateliers privés font naviguer quelque 10 000 bateaux à marchandises. La très grande majorité de ces sociétés sont des sociétés anonymes dans 23 desquelles l'Etat détient une part majoritaire, de 25.5 pour cent, des actions. Le réseau compte 126 ports intérieurs où se traitent des marchandises. Tous ces ports sont des sociétés anonymes dont l'Etat détient la majorité des actions. Les équipements portuaires non privatisés, notamment les quais et les plans d'eau, sont loués à long terme à des sociétés privées. L'Association des ports et propriétaires de navires de navigation intérieure groupe 190 ports et sociétés d'armement. Elle a fêté son 10^e anniversaire en 2005. Cette union des entreprises fluviales a pour principal objectif de coordonner leurs activités dans le but de résoudre les problèmes généraux de nature productive, scientifique, économique et sociale que rencontrent les transports, de défendre les intérêts du secteur devant les instances législatives et exécutives de l'Etat et d'assurer la protection légale de leurs intérêts. Les résultats d'une première décennie de travail montrent que l'Association est une union d'entreprises russes de navigation intérieure qui peut et doit continuer à fournir un travail fructueux dans le futur.

Le programme de développement du transport par voies navigables en Russie que le gouvernement a approuvé en juillet 2003 trace les grandes orientations de son développement et définit les tâches que les pouvoirs publics doivent réaliser ainsi que le chemin qu'elles doivent suivre pour y arriver. Le programme prévoit également de lancer des projets d'infrastructures dans le couloir de transport paneuropéen n° 2 Berlin - Varsovie - Minsk - Moscou - Nijni Novgorod, le corridor n° 9 Helsinki - Saint-Pétersbourg - Moscou et le corridor international nord - sud accessible aux bateaux mixtes fluvio-maritimes effectuant principalement du transport international.

Le développement du transport par voies navigables postule une nette redistribution des flux de marchandises. Pour attirer des nouveaux trafics, le secteur doit offrir des services de qualité au moins égale à celle des autres modes de transport à des prix nettement inférieurs. Les avantages que le transport par voies navigables présente en sa qualité de mode le plus écologique d'aujourd'hui doivent être pleinement exploités. A l'heure actuelle, le transport par voies navigables n'assure qu'environ 3 %

du trafic marchandises cumulé de tous les modes de transport. Le transport combiné rail/voies navigables a considérablement diminué et le transport par voies navigables n'est, sur certains axes, pas compétitif par rapport au chemin de fer. Le manque de systèmes de manutention et de terminaux portuaires modernes ainsi que la surabondance d'équipements de manutention et autres installations désuets et inefficaces freinent le développement du transport conteneurisé par voies navigables. Des enquêtes réalisées dans certains ports intérieurs dans le cadre du programme TACIS ont révélé qu'il est nécessaire de les transformer en centres logistiques dotés de grands terminaux à conteneurs. Il est nécessaire aussi d'installer un système d'information et de référence sur les flux de marchandises et d'organiser un suivi continu de l'ensemble des marchandises.

La création d'un réseau unifié de voies navigables de grande profondeur reliant, en Russie d'Europe, cinq mers entre elles via les canaux de la mer Blanche à la Baltique, de la Volga à la Baltique, de la Volga au Don et de Moscou a suscité la construction d'une flotte unique de bateaux mixtes fluvio-maritimes de 1.4 à 5.5 milliers de tonnes de port en lourd. Ces bateaux, qui peuvent naviguer aussi bien sur les lacs et les voies navigables qu'en mer, permettent d'effectuer des transports internationaux directs à destination ou au départ de ports de mer et de ports intérieurs étrangers. A l'heure actuelle, plus de 700 de ces bateaux effectuent du transport international de marchandises. Ils accostent annuellement dans 670 ports de 46 pays d'Europe, d'Asie, d'Afrique du Nord, du Proche-Orient et de l'Extrême-Orient. Ils assurent un trafic international de 30 millions de tonnes par an, sont rentables et répondent à une demande claire du marché. La navigation fluvio-maritime renforce en outre la compétitivité des armements fluviaux, mais le moment est aujourd'hui malheureusement venu de renouveler un grand nombre de ces bateaux. Les bateaux mixtes fluvio-maritimes ont en moyenne plus de 20 ans d'âge, mais certains naviguent depuis plus de 30 ans et ne sont plus acceptés dans les ports de certains pays. Les armateurs ne sont pas en mesure de se lancer dans de grands programmes de construction de nouveaux bateaux parce qu'ils sont lourdement imposés, ne sont pas soutenus par l'Etat et n'ont pas accès à des crédits à bas taux d'intérêt. Le décret sur "les aides publiques au renouvellement des flottes maritime et fluviale" qui met une partie des intérêts à la charge du budget de l'Etat n'a pas donné les résultats escomptés en raison principalement de la lourdeur des formalités administratives à remplir pour obtenir ces facilités.

Les insuffisances des points de passage des frontières posent également de sérieux problèmes qui se soldent par des immobilisations improductives des bateaux à leur arrivée en mer ou à l'embouchure d'un fleuve. Il est ainsi arrivé que des bateaux restent immobilisés pendant 2 ou 3 jours avant de pouvoir franchir la frontière. Le montant excessivement élevé des droits de canal, de pilotage et autres exercent également un effet inhibant sur la navigation fluviale. Les droits dus pour parcourir les 100 kilomètres du canal maritime d'Astrakan s'élèvent à 6 000 dollars US par bateau, ce qui pourrait expliquer en partie la diminution du trafic à destination et en provenance de la mer Caspienne. Le gouvernement de la Fédération de Russie a exonéré des droits de douane les navires de mer de plus de 1 000 tonnes appartenant à des armements étrangers et affrétés à temps ou coque nue pour effectuer du transport international de passagers ou de marchandises. Il est nécessaire d'étendre ce régime aux bateaux fluviaux.

Les armements placent certains espoirs dans l'adoption par la Douma d'une loi fédérale relative au registre international de seconde immatriculation qui doit encourager les bateaux à reprendre le pavillon russe.

La réduction de la part des coûts de transport, qui représentent aujourd'hui de 20 à 40 pour cent du prix des produits remis à des destinataires nationaux, est un problème difficile à résoudre.

La communauté européenne des transports semble ne guère prêter d'attention au développement du corridor fluvial de transport Volga - Don - Danube qui donne un accès direct à la mer à des pays

qui en sont dépourvus et qui relie entre eux des grands axes fluviaux tels que le Rhin, le Main, le Danube, le Dniepr, le Don et la Volga. L'importance de l'axe Danube - Don - Volga est mis en lumière par l'implication des pays du bassin de la mer Caspienne. Cet axe peut desservir plus de 15 pays d'Europe occidentale, centrale et orientale et pourrait à terme contribuer à la création d'un arc paneuropéen de transport par eau passant par la mer Baltique, la mer Noire et la mer d'Azov. L'idée de la création d'une ligne Paris - Moscou de transport de conteneurs pourrait en outre se trouver ainsi relancée.

Chapitre 4

PROBLÈMES DE LA NAVIGATION SUR LE DANUBE

Valery Raiyu, Directeur adjoint, Navigation intérieure, Entreprise Ukrainienne de Navigation sur le Danube - Ukrainian Danube Shipping Co

La "Ukrainian Danube Shipping" est un armement ukrainien dont la flotte prend à son compte un tiers de tout le trafic danubien. L'armement exploite des bateaux "universels", des bateaux mixtes fluvio-maritimes et des porte-conteneurs et effectue des transports en mer Noire et dans la Méditerranée ainsi que sur le Danube depuis son embouchure jusqu'à Kehlheim. Il effectue également du transport intermodal fluvio-maritime et manutentionne des marchandises dans les ports ukrainiens.

Il avait été souligné, au cours de la Conférence de Rotterdam de 2001 sur le transport par voies de navigation intérieure, que les potentialités de ce mode de transport n'étaient pas pleinement utilisées en Europe. La Déclaration de Rotterdam définissait les principaux types d'activité des pays soucieux de développer le transport par voies navigables ainsi que les mesures à prendre pour maximiser le recours à ce type de transport, l'améliorer de façon rationnelle et renforcer sa position en Europe.

Il convient de souligner dans ce contexte que la capacité de transport du Danube en tant que principal axe fluvial transeuropéen n'est pas pleinement exploitée. La chose est évidente au regard du renforcement actuel de la coopération transcontinentale Europe - Asie qui oblige à attirer un potentiel de transport important.

Des spécialistes du transport international par voie d'eau ont estimé que le volume du trafic fret Europe - Asie passant par la mer Noire et le bassin du Danube devrait augmenter de 35 à 40 pour cent d'ici 2010.

Cela étant, il est impératif de prendre des mesures particulières pour améliorer les conditions de navigation et renforcer la capacité d'accueil des voies d'eau naturelles et artificielles qui relient le Danube à la mer Noire tout en augmentant, dans le même temps, la capacité et l'efficacité des ports et des bateaux fluviaux.

Du point de vue scientifique, il importe d'estimer la capacité de transport réelle du Danube afin de définir sur cette base le train de mesures à lancer pour maintenir des conditions de navigation fiables et les optimiser toute l'année durant.

Il ressort des statistiques de la Commission du Danube que le nombre de bateaux navigant et les tonnages transportés sur le Danube augmentent depuis quelques années. Cette évolution est liée au rétablissement progressif de la libre navigation sur la section serbe du Danube qui avait été pratiquement bloquée à la suite de la destruction des ponts pendant le conflit en Yougoslavie en 1999

ainsi que, dans une certaine mesure, à la reprise, après un arrêt prolongé, du trafic fluvio-maritime dans la partie ukrainienne du delta du Danube.

La reprise du trafic fluvio-maritime sur la partie ukrainienne du Danube, c'est-à-dire sur le bras de Bystroye, marque une contribution significative de l'Ukraine au développement du système de transport du couloir de transport international VII puisqu'elle établit une liaison de transport alternative sûre supplémentaire entre le Danube et la mer Noire.

Par ailleurs, cette reprise du trafic fluvio-maritime sur cette voie navigable de grande profondeur que le bras de Bystroye offre entre le Danube et la mer Noire répond aux intérêts stratégiques nationaux de l'Ukraine, un pays qui a fait de l'approfondissement de ses relations avec l'Union européenne et de son intégration totale dans ses structures des priorités de sa politique étrangère. Cette voie alternative de communication entre le Danube et la mer Noire répond aussi aux règles européennes et internationales qui imposent la loyauté de la concurrence économique et excluent la domination par une partie.

La voie "Danube - mer Noire" de grande profondeur, qui a régénéré la navigation sur la partie ukrainienne du fleuve, a brisé le monopole de l'accès à la mer Noire détenu par un pays et ramené en Ukraine une partie du trafic fret de transit.

En plus de cela, le rétablissement précité de la navigation et la mise en chantier, par la Fédération de Russie, de la deuxième écluse parallèle de la centrale hydroélectrique de Kokchetavsky qui relie la Volga et le Don entre eux permettent à l'Ukraine et à la Fédération de Russie d'ouvrir, dans le cadre de leur coopération dans le domaine du transport fluvial, un nouvel axe de transport entre le Danube, la mer Noire, la mer d'Azov, le Don et la Volga donnant ainsi accès à la mer Caspienne.

Les chargeurs asiatiques de la plaine côtière de la Caspienne auront donc aussi accès à cet axe que des navires mixtes fluvio-maritimes pourront emprunter au départ des ports de la Caspienne jusqu'aux ports du delta du Danube où leurs cargaisons pourront être transbordées sur des bateaux fluviaux pour être transportées dans les pays riverains du Danube.

Cet axe peut servir de base à un nouveau système de transport international unissant la mer Noire, la mer d'Azov et la mer Caspienne, d'une part, à la mer Baltique et la mer du Nord, d'autre part.

L'Ukraine est disposée à coopérer avec tous les pays intéressés. Afin de créer des conditions propres à inciter le trafic de marchandises à transiter par son territoire, l'Ukraine prend diverses mesures en vue de rendre ses ports mieux aptes à traiter toutes les catégories de marchandises, d'accroître la capacité de ses terminaux à conteneurs et de promouvoir le transport intermodal et combiné.

L'Ukraine a pris des mesures appropriées pour simplifier les formalités douanières accomplies aux frontières du pays ainsi que les contrôles auxquels les marchandises en transit acheminées de la mer Noire vers le Danube et vice versa sont soumises. La création de postes à guichet unique abrège les opérations de dédouanement.

Problèmes de la navigation sur le Danube

Les problèmes de la navigation sur le Danube sont dus principalement au fait que la libre navigation n'était pas assurée parce que la reconstruction du pont de Novi Sad (section serbe) avançait trop lentement.

Il s'y ajoute que rien n'est fait pour préserver la navigabilité de certaines parties du Danube, notamment sur son cours moyen et inférieur, ni pour y améliorer les conditions de navigation.

Il y a aussi des cas d'immobilisation prolongée des bateaux causés par l'irrégularité du fonctionnement de certaines écluses, dans la région de Dzherdap en particulier. L'entretien préventif de l'équipement des écluses s'effectue, sur les sections roumaines et serbes, pendant l'été quand le trafic est le plus important.

La coopération avec les pays des autres bassins fluviaux européens bute aussi sur une foule d'obstacles artificiels. Des problèmes réglementaires entravent depuis longtemps déjà la navigation des bateaux ukrainiens sur les voies navigables européennes reliées au bassin du Danube qui relèvent de l'autorité de la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR).

Les bateaux ukrainiens sont, depuis le 17 octobre 1997, soumis sur le Rhin à un régime restrictif instauré par le Second protocole additionnel à la Convention de Mannheim de 1868. Ce régime prive en fait les bateaux qui battent pavillon ukrainien de la liberté d'accès aux marchés du bassin et du droit de transporter des marchandises sur l'axe Rhin - Main - Danube.

Les restrictions imposées par ce régime et les exigences imposées par certains pays ainsi que par l'Union européenne se doublent pour les pays d'Europe orientale (depuis l'élargissement vers l'est) de difficultés substantielles dans le domaine des normes techniques applicables aux bateaux, des conditions de capacité professionnelle à remplir par les membres d'équipage, de reconnaissance mutuelle des certificats d'immatriculation, des patentes de batelier, etc.

L'élargissement de l'Union européenne vers l'est s'est traduit par un durcissement de la procédure de franchissement des frontières pour les bateliers ukrainiens et des conditions de séjour des membres d'équipage sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne.

La Slovaquie par exemple ne reconnaît pas les cartes d'identification des marins ukrainiens et n'autorise pas les membres d'équipage à mettre pied à terre sur son territoire.

En outre, les armateurs sont tenus responsables des opérations de dédouanement et disposent de délais strictement limités pour décharger des marchandises sur le territoire de l'Union européenne.

La situation nouvelle a entraîné, à la demande de l'Union européenne, l'annulation des accords bilatéraux autorisant le franchissement des frontières sans visa conclus par l'Ukraine avec de nombreux pays d'Europe centrale et orientale tels que la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie et la Hongrie.

Il s'en suit que le renforcement de la coopération paneuropéenne pour la liberté et le développement de la navigation fluviale dont la Conférence Européenne des Ministres des Transports avait fait un objectif en septembre 2001 à Rotterdam bute sur de sérieux obstacles.

Il convient aussi de mentionner qu'à la suite de l'embargo et de deux crises balkaniques, notamment celle de 1999, les armateurs des pays qui n'ont pas participé aux hostilités dans les Balkans ont subi des pertes matérielles et financières énormes.

Ces événements, dont les effets se sont aussi fait sentir le long du Danube sur le territoire yougoslave, ont causé de graves dommages à la Danube Shipping Company ukrainienne qui y a perdu plusieurs bateaux et a dû compter plusieurs blessés parmi les membres de ses équipages.

Les pertes financières de la Danube Shipping Company sont également dues au fait que la navigation n'est plus libre sur le Danube depuis plusieurs années déjà. L'armement a dû déboursier des sommes énormes pour lever le pont de bateaux près de Novi Sad.

Tout ceci a tari le gisement de trafic constitué par le bassin du Danube et les efforts accomplis pour réorienter le trafic marchandises vers le Danube sont restés vains à ce jour.

La question du dédommagement des armements danubien financièrement malmenés, que les autorités des Nations Unies et de l'Union européenne avaient précédemment mis à leur ordre du jour, ne refait aujourd'hui que rarement surface.

Partie II

CONDITIONS EQUITABLES DE CONCURRENCE

Chapitre 1

LE CADRE LEGAL DE LA NAVIGATION INTERIEURE EUROPEENNE EST-IL ADAPTE ?

**Jean-Marie Woehrling, Secrétaire Général de la Commission Centrale
pour la Navigation du Rhin (CCNR)**

Selon une opinion assez largement partagée, il existe des "obstacles d'ordre législatif entravant la mise en place au niveau paneuropéen d'un marché harmonisé et concurrentiel du transport fluvial" (point 13 de la Déclaration adoptée par la Conférence paneuropéenne de Rotterdam du 6 septembre 2001).

L'objet de la présente intervention est de s'interroger quelles sont à l'heure actuelle l'importance et la nature de ces obstacles législatifs.

1.1 Au regard de l'hétérogénéité ou de l'unité des prescriptions applicables à la navigation intérieure

On entend souvent dire que la navigation intérieure européenne serait "écartelée" entre plusieurs régimes juridiques, celui issu de l'Acte de Mannheim, celui constitué par la Convention de Belgrade et celui résultant des Traités communautaires. Cette diversité de régimes juridiques serait l'un des obstacles au développement de ce mode de transport.

Cette façon de présenter les choses, si elle n'est pas inexacte en théorie, correspond en fait de moins en moins à la réalité du terrain. Une révolution tranquille est en marche, qui est en voie de réaliser l'harmonisation des règles techniques et juridiques dans la navigation intérieure européenne.

- La directive communautaire 82/714 sur les prescriptions techniques des bateaux, dans sa version révisée qui entrera prochainement en vigueur, et le règlement de visite des bateaux du Rhin comportent désormais les mêmes prescriptions techniques pour les bateaux (s'agissant du Rhin et des voies navigables ayant des caractéristiques équivalentes). Une reconnaissance réciproque des certificats de bateaux rhénans et communautaires sera organisée en conséquence. Avec l'adhésion d'un nombre significatif de pays danubiens à la Communauté européenne, ces règles techniques vaudront aussi sur une part importante du Danube. L'unité en matière de prescriptions techniques des bateaux est donc virtuellement acquise.
- En matière de certificats de conduite des bateliers, un processus similaire est engagé. La CCNR a présenté à la Communauté européenne des propositions constituant un cadre harmonisé pour la délivrance des patentes rhénanes et des certificats communautaires. Lorsqu'il sera mis en place, ce cadre permettra une reconnaissance réciproque de ces

patentes et certificats. Ce cadre pourra également être mis en œuvre par la Commission du Danube. Pour compléter cette mesure, la CCNR et la CD discutent d'un régime harmonisé pour la vérification des connaissances particulières exigées pour certains secteurs fluviaux (Streckenkenntnisse).

En outre, une initiative a été lancée pour harmoniser les profils professionnels, c'est-à-dire les références utilisées dans les différents Etats pour définir les différentes fonctions (matelot, etc...) et les compétences professionnelles correspondantes. Un inventaire et une comparaison de ces profils professionnels ont été engagés et seront présentés lors d'un séminaire organisé par la CCNR qui se tiendra à Rotterdam le 9 novembre prochain. De ce travail pourront être dégagées des références communes pour les institutions nationales de formation.

- Dans le domaine du transport de matières dangereuses, le règlement ADNR de la CCNR a servi de modèle pour la mise au point de l'accord pan-européen ADN qui entrera prochainement en vigueur. L'identité de contenu de l'ADN et de l'ADNR sera assurée et les certificats ADN et ADNR seront reconnus comme équivalents. Lorsqu'une directive communautaire interviendra, elle reprendra les mêmes standards. Dans ce domaine également, l'unité est quasiment acquise.

Ainsi, malgré les différences de fondements juridiques, l'unité de règles applicables est acquise ou sera réalisée prochainement. Il n'est plus exact de parler d'une navigation intérieure européenne divisée par les régimes juridiques. L'unité est en train de se faire de manière pragmatique, tenant compte des acquis réciproques.

Il reste encore du travail pour compléter ce processus. Mais la méthode choisie est la bonne. Il paraît opportun d'inviter les institutions concernées à poursuivre ce travail de rapprochement de fond des prescriptions techniques.

Faut-il aller encore plus loin ? Deux questions se posent :

- Faut-il supprimer la pluralité des fondements juridiques de ces prescriptions uniformes ou en voie d'uniformisation ? On peut en douter. L'unité des bases juridiques de règlements par ailleurs harmonisés créerait un monopole de l'édiction des normes et risquerait de rendre cette édicition moins efficace comme c'est le cas pour tout monopole.
- Une uniformité absolue est-elle une bonne chose ? Il faut conserver la prise en compte légitime des spécificités de certaines voies d'eau ou de certains secteurs d'activité. La réflexion est à poursuivre sur ce qui doit être uniforme et sur ce qui peut rester spécifique.

1.2 En matière d'accès aux marchés

Dans ce domaine, l'intégration est également très avancée : cette intégration est désormais très développée au sein de l'espace communautaire ; les principes communautaires de liberté d'accès valent désormais sur une bonne partie du Danube ; de plus, tous les Etats de la Communauté, donc aussi un nombre croissant d'Etats danubiens, ont un total accès au marché rhénan. Par conséquent, le principe de la liberté d'accès aux marchés de transport fluviaux est très largement réalisé.

Quels sont les points où des progrès peuvent encore être accomplis ?

- **Le cabotage** : même au sein de l'espace communautaire, le cabotage (défini comme le transport entre deux ports situés dans le même Etat) n'est pas entièrement ouvert aux bateaux

ressortissants d'un Etat autre que celui du lieu de cabotage. Il ne peut être réalisé qu'"à titre temporaire". Pour être exercé de manière permanente, il faut que le transporteur ait créé un siège ou un établissement dans l'Etat concerné et y soit habilité à effectuer des transports internationaux (Règlement CEE 3921/91 du 16 déc. 1991 art 1). Sur le Danube non communautaire, le cabotage est réservé aux transporteurs nationaux.

Ces restrictions n'existent pas sur le Rhin : le cabotage rhénan (transport entre deux points situés sur le Rhin) est ouvert sans condition à tous les ressortissants communautaires et à la Suisse. De plus, une autorisation de cabotage rhénan peut être donnée aux transporteurs ressortissant d'un autre pays.

La question se pose si le cabotage devrait être encore davantage libéralisé. Cela ne pourrait se faire de manière satisfaisante que si les conditions d'exploitation étaient suffisamment harmonisées au plan social et fiscal. Il conviendrait sans doute de clarifier davantage le régime juridique du cabotage (voir ci-après les points 5 et 6).

- L'ouverture réciproque des marchés communautaires et extra-communautaires

L'espace communautaire s'étendra très prochainement aux voies de navigation intérieure roumaines et bulgares. La question se pose donc essentiellement pour les voies de navigation intérieure serbes et ukrainiennes qui sont reliées aux voies communautaires par le Danube. (La Russie quant à elle représente un marché distinct non relié aux voies communautaires).

L'intégration est partiellement réalisée en tant qu'elle concerne les transports sur le Danube (hors cabotage national). Pour aller plus loin, des accords entre la Communauté européenne et les Etats danubiens non communautaires pourraient être conclus. Dans l'attente, des arrangements bilatéraux paraissent pouvoir être conclus entre des Etats de la Communauté et ces Etats à condition de respecter les prérogatives de la Communauté (voir les décisions récentes de la Cour de Justice européenne : arrêt du 2 juin 2005 Commission c/ Luxembourg C-266/05 et du 14 juillet 2005 Commission c/Allemagne C-433/05).

1.3 En ce qui concerne le droit des contrats de transport par voie de navigation intérieure

La Convention CMNI a créé un régime européen commun pour ce contrat de transport. Cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005. Même si elle ne concerne encore qu'un nombre limité de pays (Hongrie, Luxembourg, Roumanie, Suisse, Croatie), elle est appelée à s'appliquer rapidement à un nombre croissant de transactions sur les voies fluviales.

Il conviendrait d'appeler tous les Etats fluviaux européens à adhérer rapidement à cette Convention.

Faut-il aller plus loin ? Des protocoles additionnels à cette convention ont été envisagés. Il semblerait suffisant de disposer de contrats types et de modèles de conditions générales d'exécution élaborées au plan européen par la profession.

1.4 Concernant le rapprochement en matière de droit de la responsabilité

Malgré des efforts considérables de mise au point d'instruments d'harmonisation dans ce domaine (CLN, CLNI, CRTD, CRDNI, etc...) les résultats obtenus dans ce domaine restent limités. La seule Convention qui a acquis valeur juridique, la CLNI n'a été ratifiée que par un nombre limité d'Etats et exigerait, selon certains avis, une révision.

Compte tenu du faible intérêt pour ce sujet, on pourrait être tenté d'en tirer la conclusion qu'une harmonisation poussée en ce domaine n'est pas indispensable.

Pour éviter des distorsions de concurrence, il serait cependant nécessaire que, pour les mêmes prestations, les mêmes règles de responsabilité soient applicables et que les garanties à fournir par les acteurs des marchés soient suffisantes et équivalentes. Une CLNI révisée pourrait servir de cadre pour atteindre ces objectifs.

Dans l'attente, il convient que chaque Etat veille à ce que le régime de responsabilité applicable sur son territoire garantisse une indemnisation effective des dommages causés. Pour aller dans ce sens, une généralisation de l'obligation d'assurance sur certaines voies navigables pourrait constituer une mesure simple et efficace.

1.5 Au sujet de l'harmonisation fiscale

L'harmonisation fiscale fait-elle partie du "level playing field" ? Si elle est demandée par ceux qui s'estiment victimes de distorsion, elle est au contraire rejetée par ceux qui estiment devoir bénéficier de mesures de soutien et de promotion. Si la fiscalité indirecte est déjà uniformisée pour une bonne part grâce à l'aménagement communautaire de la TVA, la fiscalité directe reste un domaine où les Etats veulent garder leur marge d'action notamment pour soutenir leur navigation intérieure. Aussi, l'adoption de règles fiscales avantageuses pour les entreprises est-elle considérée comme faisant légitimement partie des données de la concurrence contre les Etats.

Par ailleurs, dès lors qu'une règle fiscale a un champ d'application territorial et qu'elle s'applique à tous les acteurs économiques du territoire concerné, elle ne peut être considérée comme une source de distorsion de concurrence.

Des observations similaires pourraient être faites en matière de politique de subventions publiques à la navigation et de droits d'utilisation des infrastructures.

Dans ces conditions, l'objectif d'une harmonisation fiscale générale pour la navigation intérieure paraît à la fois contestable et peu réaliste.

Des actions plus limitées seraient par contre à favoriser. Ainsi, à défaut d'harmonisation, il serait souhaitable qu'une transparence suffisante existe au plan des avantages ou des contraintes fiscales. Un travail de comparaison permettrait de dégager les mesures favorables au développement de la navigation intérieure.

Par ailleurs, les conditions fiscales de certaines catégories de prestations seraient peut-être à préciser (cabotage national).

1.6 La législation sociale

Dans ce domaine également, ce qui est considérée comme distorsion de concurrence par les uns est perçue comme mise en œuvre d'un avantage concurrentiel légitime par les autres.

L'harmonisation sociale n'est guère possible au plan européen, sauf à imposer des conditions exagérément lourdes aux entrepreneurs de certains pays ou à imposer une détérioration de situation inacceptable pour les salariés d'autres pays.

Mais, il convient que des règles claires et vérifiables soient applicables. Trop souvent, on se trouve dans une situation de flou créant l'insécurité juridique et favorisant des montages juridiques permettant d'échapper aux obligations légales normales. Il paraît donc souhaitable que des règles plus claires soient fixées quant au droit applicable et que des contrôles soient rendus plus efficaces.

Une solution proposée consiste à appliquer la législation du pays d'origine du personnel, même si ce personnel est employé de manière prolongée dans un autre pays dans lequel la prestation de service est effectuée. Cette méthode paraît difficilement acceptable si les conditions sociales du pays d'origine et du pays de mise en œuvre de la prestation sont sensiblement différentes.

Il convient de veiller à ce que le personnel affecté à des tâches similaires (au plan territorial et fonctionnel) relève de régimes sociaux équivalents. Plutôt que de rechercher une uniformisation de ces régimes au plan européen, il paraît plus raisonnable de réaliser celle-ci au plan d'entités territoriales homogènes (par exemple un bassin de navigation).

1.7 Les perspectives d'une simplification et d'un allègement du cadre juridique

Dans la ligne du courant actuel de dérégulation et de simplification administrative, la question se pose si certaines réglementations ne sont pas superflues ou exagérément tatillonnes. Ne faudrait-il pas procéder en matière de navigation intérieure à une réduction de l'intensité du quadrillage juridique ?

Un allègement des contraintes réglementaires peut effectivement favoriser le dynamisme des secteurs et renforcer l'esprit de responsabilité des acteurs économiques.

Toutefois, il convient de relever que le haut niveau de sécurité de la navigation intérieure est considéré comme l'un de ses atouts, notamment dans le domaine du transport de matières dangereuses. Le maintien de ce haut niveau correspond à un objectif largement admis. Par ailleurs, de nouvelles contraintes paraissent inévitables en matière de normes environnementales (dégazage des bateaux-citernes, émissions des moteurs de bateaux, double-coque, infrastructures portuaires, etc...). Enfin, le développement important de la navigation de croisière doit être accompagnée de mesures de sécurité appropriées. Il apparaît donc peu réaliste de réduire les exigences.

La question est de rechercher si le même niveau de garanties peut être assuré par des réglementations moins contraignantes. Il s'agit là d'une question complexe. L'uniformité des règles applicables et la sécurité juridique des acteurs économiques appelle des réglementations détaillées. Par contre, il peut être possible d'assouplir les procédures, de faciliter les aménagements et d'éviter des formalités inutiles. En particulier, des procédures simplifiées de déclaration et de contrôle auprès de "guichets uniques" pourraient être développés. Par exemple, les législations relatives aux immatriculations pourraient être réexaminées pour les simplifier et éviter des exigences inadaptées. Il pourrait être recommandé aux gouvernements d'engager des études en ce sens.

Par ailleurs, il conviendrait de s'interroger sur un système satisfaisant de contrôle des règles applicables à la navigation intérieure. L'intégration croissante de la navigation intérieure au plan européen élargit les possibilités d'activité des bateaux de navigation intérieure sur un réseau de voies navigables d'étendue européenne. L'objectif qui est celui d'une liberté de navigation généralisée dans des conditions égales de concurrence implique que le cadre réglementaire de cette activité de navigation puisse être contrôlé de manière efficace du point de vue du respect des règles professionnelles applicables. Il s'agit donc de trouver un cadre qui garantisse le respect de l'ordre sans faire peser des contraintes bureaucratiques sur les acteurs économiques. Des questions non résolues se posent à cet égard en ce qui concerne les possibilités d'action et de coordination des forces de police fluviales.

Il serait nécessaire de mettre au point un système coordonné de contrôle du trafic de navigation intérieure fondé sur :

- La coordination et l'échange d'information entre les polices fluviales nationales (afin notamment d'éviter en duplication des contrôles sur les mêmes bateaux).
- L'adoption d'une règle de "River State Control" inspirée du Port State Control.
- La création de documents de bord standardisés facilitant la vérification (certificats de bateaux, patente, etc.). Un document d'identification des bateliers européens pour le personnel, justifiant que celui-ci est en règle avec la législation nationale dont il dépend, serait à promouvoir.

Conclusion

Au terme de cette réflexion, on peut considérer que le cadre légal de la navigation intérieure s'est plutôt bien adapté à l'évolution de celle-ci et à son intégration croissante au plan européen. Au plan de l'harmonisation des règles et de l'ouverture des marchés, la navigation intérieure n'est pas en retard sur les autres modes de transport. Les règles juridiques applicables à cette activité ne constituent pas une entrave à son développement.

Si l'harmonisation du cadre légal peut encore être améliorée, il semble peu opportun voire irréaliste de vouloir réaliser celle-ci par une centralisation de l'ensemble des compétences juridiques concernées. Il faut par contre intensifier les échanges d'information et les concertations.

Parmi les recommandations qui pourraient être faites, il faut en particulier mentionner :

- Le soutien à l'harmonisation des profils professionnels afin de faciliter la mobilité professionnelle dans ce secteur et de créer un cadre professionnel attractif.
- L'encouragement aux Etats de ratifier la Convention CMNI.
- La poursuite de travaux en vue de disposer d'un cadre harmonisé du droit de la responsabilité en matière de navigation intérieure, par une révision de la Convention CLNI, afin notamment de l'ouvrir à l'ensemble des Etats fluviaux européens.
- Le développement des activités d'études et de comparaison des régimes fiscaux et des aides publiques à la navigation intérieure.
- La clarification des conditions d'application de la législation sociale en matière de navigation intérieure internationale afin d'éviter d'éventuelles distorsions.
- La mise en œuvre d'études de simplification des législations applicables en matière de navigation intérieure.
- Le développement d'un cadre coordonné au plan européen pour les contrôles dans le transport de navigation intérieure.

Chapitre 2

METTRE EN ŒUVRE LES DÉCISIONS DE LA CONFÉRENCE PANEUROPEENNE DE ROTTERDAM SUR LE TRANSPORT PAR VOIES DE NAVIGATION INTÉRIEURE

Viatcheslav Novikov, Economiste, Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU)

Avant de vous informer sur les suites données par la CEE-ONU à la Conférence de Rotterdam, je souhaiterais vous rappeler – et je suis sûr que certains dans cette salle se souviennent encore de ce moment historique – que la toute première conférence ministérielle consacrée exclusivement aux questions de navigation intérieure a été organisée en septembre 1991 à Budapest par le gouvernement de la Hongrie et la Commission européenne, avec la participation de la CEE-ONU.

Les vingt-cinq pays représentés dans le cadre de cette conférence sont alors convenus, pour la première fois, de coordonner leurs politiques de transport par voie navigable afin de continuer à développer et à promouvoir la navigation intérieure sur le continent selon les axes suivants :

- Constitution d'un réseau approprié de voies navigables d'importance internationale.
- Harmonisation des normes techniques et professionnelles en vue de la reconnaissance réciproque des certificats nationaux de bateaux et des certificats de conducteurs de bateaux.
- Mise en place d'un système intégré de navigation intérieure paneuropéen qui soit conforme aux principes du marché.

À la suite de cette première conférence, les projets prioritaires, pour la CEE-ONU, ont été d'élaborer, en coopération avec des homologues de la Commission européenne et des commissions fluviales, les deux instruments juridiques suivants : (i) l'Accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale (AGN) ; et (ii) les Prescriptions européennes relatives au transport international des marchandises dangereuses par voie navigable (ADN).

Des travaux ont été entrepris simultanément pour effectuer une révision complète des Prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation édictées par la CEE-ONU afin d'assurer un degré d'uniformité en la matière au niveau paneuropéen rendant possible la reconnaissance réciproque des certificats de bateaux délivrés conformément à des normes internationales agréées.

La préparation de la Conférence paneuropéenne de Rotterdam sur les questions de navigation intérieure a été assurée au départ par les Pays-Bas en septembre 2000, puis poursuivie au sein du comité de rédaction composé de représentants des gouvernements néerlandais et roumain, ainsi que de

la Commission européenne, de la CEE-ONU, de la CEMT, de la CCNR et de la Commission du Danube.

La Déclaration adoptée par cette conférence comprend une liste des principaux objectifs et mesures que les gouvernements et les organisations internationales concernés doivent mettre en œuvre pour accélérer, de manière concertée et coordonnée, une évolution du transport fluvial propre à en faire un mode de transport paneuropéen plus sûr, plus écologique et plus concurrentiel.

Aux termes de la Déclaration de Rotterdam, les principaux problèmes de la navigation intérieure en Europe découlent "d'infrastructures inadaptées, de procédures juridiques et du manque d'harmonisation des conditions fiscales, sociales et économiques nécessaires pour une concurrence équitable", ainsi que "du manque d'harmonisation des réglementations techniques, des exigences professionnelles et des procédures administratives". En outre, ce texte reconnaît qu'en raison notamment de ces obstacles, les marchés du transport fluvial au niveau paneuropéen sont aujourd'hui toujours fragmentés et partiellement fermés aux opérateurs de pays tiers (Préambule, sections J et K).

Il est à noter que la situation, dépeinte avec justesse dans la Déclaration, tient surtout au fait que les voies navigables européennes se sont toujours développées, jusqu'à une date récente, en suivant les ramifications des différents bassins fluviaux.

La Déclaration de Rotterdam appelle les organisations intergouvernementales intervenant dans la navigation intérieure à prendre des mesures appropriées visant un transport fluvial sûr, propre et concurrentiel au niveau européen. La CEE-ONU, organisation régionale de dimension paneuropéenne qui s'occupe des aspects juridiques et techniques ainsi que des questions de sécurité dans la navigation intérieure, est particulièrement apte à traiter la plupart des points figurant dans la Déclaration de Rotterdam.

C'est pourquoi le Groupe de travail des transports par voie navigable de la CEE-ONU, dès sa réunion d'octobre 2001, a examiné et adopté un plan d'action global pour mettre en œuvre les décisions prises par la Conférence de Rotterdam, et mis sur pied un groupe d'experts volontaires chargé de préparer un inventaire des obstacles juridiques qui entravent la création d'un marché paneuropéen harmonisé et concurrentiel du transport fluvial, comme le demandait la Déclaration de Rotterdam.

Je souhaiterais vous faire part de ce qui a été accompli à ce jour par les gouvernements des pays membres de la CEE-ONU pour mettre en œuvre les décisions prises par les ministres à la Conférence de Rotterdam.

- Infrastructures

- Entré en vigueur en 1999, l'Accord AGN, qui compte actuellement 13 parties contractantes¹, est devenu un moyen fondamental et extrêmement stratégique pour mettre en place en Europe un réseau cohérent de voies navigables d'importance internationale. Le Comité des transports intérieurs a adopté une résolution visant l'application de cet instrument juridique dès que possible. Les gouvernements des pays membres de la CEE-ONU envisagent la possibilité de modifier cet accord afin de rendre ses dispositions plus acceptables pour les pays qui n'y ont pas encore adhéré, et de souligner l'importance des voies de navigation côtières et fluviomaritimes.
- Le "Livre bleu", qui dresse l'inventaire des normes et paramètres principaux, actuels et envisagés, du réseau des voies navigables E, est régulièrement tenu à jour. Cette

publication et celle intitulée "Inventaire des principaux goulets d'étranglement et liaisons manquantes sur le réseau des voies navigables E" sont des instruments essentiels pour suivre le développement du réseau dans toute l'Europe.

- Des travaux sont en cours pour mettre concrètement en place des liaisons fluviomaritimes dans le cadre de l'accord AGN.
- Des principes communs et des prescriptions techniques régissant les Services d'information fluviale (SIF) ont été adoptés au niveau paneuropéen, de même que des normes internationales pour le système de visualisation des cartes électroniques et d'information pour la navigation intérieure (ECDIS intérieur) et les services de trafic maritime (STM intérieur). Deux normes supplémentaires liées aux SIF, concernant la notification électronique et les avis aux capitaines, devraient être adoptées en octobre de cette année.
- Harmonisation législative et accès au marché
 - **L'Accord ADN**, élaboré par la CEE-ONU conjointement avec la CCNR et la Commission du Danube et adopté en mai 2000, a été signé par dix États et ratifié par quatre d'entre eux. Cet accord entrera en vigueur après sa ratification par sept pays. Ce texte constitue un instrument essentiel pour sécuriser le transport de marchandises dangereuses sur les voies de navigation intérieure européennes.
 - **La Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI)**, établie conjointement par la CEE-ONU, la CCNR et la Commission du Danube et adoptée à la Conférence diplomatique qui s'est tenue en 2000, a été signée par 16 États européens et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005 après avoir été ratifiée par la Croatie, la Hongrie, le Luxembourg, la Roumanie et la Suisse. Ce texte institue, pour la première fois, un régime juridique international uniforme définissant les responsabilités contractuelles en matière de navigation intérieure.
 - **Le Code européen des voies de navigation intérieure (CEVNI)**, révisé en 2002, s'applique dans l'ensemble de l'Europe et sert de référence pour l'établissement de la législation nationale et internationale (au sein des commissions fluviales) relative aux règles de route, à la signalisation des voies navigables, à la signalisation des bateaux de jour comme de nuit, ainsi qu'au balisage des voies navigables.
 - **La résolution relative à la signalisation des voies de navigation intérieure (SIGNI)** a été révisée en 2004 conformément au CEVNI (révisé).
 - **Des recommandations sur l'équipage minimal obligatoire et les heures de travail et de repos des équipages de bateaux de navigation intérieure** ont été adoptées en 2004 à l'issue de négociations longues et difficiles. Ces recommandations sont compatibles avec les règles applicables de la CCNR et tiennent compte des législations nationales des autres pays membres de la CEE-ONU en la matière.
 - Des recommandations relatives à la réduction des émissions de gaz et de particules polluants par les moteurs diesel de bateaux de navigation intérieure ont été adoptées en 2004. Elles sont compatibles avec les dispositions de la Commission européenne et de la CCNR.

- **Les recommandations relatives aux prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure** viennent d'être révisées et rapprochées du projet de directive révisée 82/714/CEE. Ces recommandations prennent non seulement en compte les règles rhénanes, mais également les législations nationales et les spécificités des différents bassins fluviaux de toute l'Europe, le Danube y compris. La nouvelle version révisée de ces recommandations sera adoptée, comme prévu, par les gouvernements des pays membres en octobre de cette année. La Commission du Danube est convenue entre-temps, lors de sa 64^{ème} séance plénière tenue en mai 2005, d'aligner ses propres recommandations sur les dispositions révisées de la CEE-ONU.
- Pour donner suite au point 13 de la Déclaration de Rotterdam, le groupe de volontaires a dressé l'inventaire des obstacles législatifs s'opposant actuellement à l'instauration d'un marché paneuropéen de la navigation intérieure qui soit à la fois harmonisé et concurrentiel et formulé les solutions qui pourraient être adoptées pour surmonter lesdits obstacles.
- L'organisation de cet **atelier** a été arrêtée en octobre 2004 lors de la 48^{ème} session du Groupe de travail des transports par voie navigable et assurée conjointement par la CEMT, la CEE-ONU et les deux commissions fluviales afin de préparer la prochaine Conférence paneuropéenne sur le transport par voies de navigation intérieure qui se tiendra en 2006 à Bucarest, en Roumanie.

Enfin, je souhaiterais vous présenter les conclusions du groupe de volontaires au sujet des obstacles législatifs qui entravent le développement du transport par voies navigables en Europe et des moyens qui pourraient permettre de les surmonter. Le rapport établi par ce groupe est disponible sous la référence TRANS/SC.3/2005/1 à l'atelier et sur le site Web de la CEE-ONU. Il est également reproduit dans l'annexe C de cette publication.

Dans un premier temps, ce rapport définit les "obstacles législatifs" en question et les classe en sept catégories distinctes.

Avant d'analyser chaque catégorie d'obstacles, ce texte considère trois scénarios qui permettraient d'éliminer les obstacles législatifs en remplaçant les divers régimes de navigation existants par un régime unique qui couvrirait l'ensemble du réseau européen des voies navigables. Pour ce faire, il est envisagé : (i) soit de créer une nouvelle organisation gouvernementale paneuropéenne ; (ii) soit de mettre en place un système d'accords/conventions multilatéraux paneuropéens traitant de divers aspects du transport fluvial ; (iii) ou de faire de l'Union européenne le pivot autour duquel s'articulerait la réglementation internationale applicable au transport par voie navigable. Le groupe conclut néanmoins qu'il y a peu de chances de voir se concrétiser une réorganisation aussi radicale du paysage institutionnel dans l'immédiat et propose, par conséquent, de chercher des solutions en partant du principe que le paysage institutionnel restera en l'état, sans modifications ni transferts des compétences officielles des différents organes intergouvernementaux.

Le groupe de volontaires a présenté les solutions suivantes eu égard à chaque catégorie d'obstacles juridiques identifiée.

2.1 Restrictions au droit de transport des bateaux "étrangers"

La restriction énoncée dans la **Convention révisée pour la navigation du Rhin** (Convention de Mannheim), telle que modifiée par le Protocole additionnel n° 2, qui réserve le droit d'effectuer des transports entre deux points situés sur le Rhin et ses affluents aux bateaux "appartenant à la navigation

du Rhin", a été reconnue clairement incompatible avec l'idée d'un marché intégré paneuropéen des services de transport par voie navigable, tel que postulé dans la Déclaration de Rotterdam. Une solution proposée par le groupe de volontaires dans ces circonstances consisterait à laisser en l'état le Protocole additionnel n° 2 en ouvrant cependant aux bateaux de tous les États européens le cabotage sur le Rhin. La Convention de Mannheim autorise en effet la CCNR à énoncer les conditions dans lesquelles les bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin peuvent participer à ce cabotage. La CCNR pourrait alors ériger en règle générale que les bateaux européens n'appartenant pas à la navigation du Rhin (il s'agirait concrètement des bateaux des États qui ne sont pas membres de l'Union européenne) peuvent effectuer des transports nationaux sur le Rhin sous réserve (a) qu'ils puissent prouver avoir un "lien authentique" avec leur pays d'origine, et (b) que ce pays d'origine reconnaisse à son tour aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin le même droit de cabotage sur son territoire.

Les restrictions imposées par le **régime du Danube** actuel tiennent principalement au fait que les États riverains réservent aux bateaux de leur propre flotte le droit d'effectuer des transports à l'intérieur de leur territoire, ainsi qu'à l'interprétation plutôt floue qui est donnée du principe de la "liberté de navigation" aux termes de l'article 1 de la Convention de Belgrade. Le groupe estime qu'il conviendrait, dans le cadre de la révision en cours de la Convention de Belgrade, de préciser que la seule interprétation de la notion de "liberté de navigation" compatible avec le système de marché est celle qui autorise les transporteurs par voie navigable à conclure des contrats de transport avec toute société ou personne physique qui souhaite recourir à leurs services, quelle que soit la nationalité ou le lieu d'établissement des premiers ou de la seconde, et quels que soient les lieux de chargement et de déchargement. En outre, les problèmes soulevés par les droits de cabotage national sur le Danube pourraient être réglés dans le cadre des négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention de Belgrade (révisée) en qualité de partie contractante. L'Union européenne et les pays danubiens pourraient mettre à profit les négociations d'adhésion de l'Union européenne pour ouvrir à leurs bateaux respectifs l'accès au cabotage national sur le Danube et établir ainsi l'unité du régime s'appliquant à cet égard tout au long de la voie d'eau.

Le groupe a constaté que le **régime de navigation de l'Union européenne** n'est guère explicite quant à l'accès des bateaux battant pavillon de pays tiers aux voies navigables communautaires et aux services de transport intracommunautaires. Il propose, par conséquent, que l'Union européenne élimine ce problème en se prévalant de nouveau d'un mandat pour des négociations entre l'Union et les pays tiers relatives à l'accès réciproque au marché des services de navigation intérieure, que le Conseil a donné à la Commission européenne en 1992. Ce mandat de négociation pourrait aussi servir à supprimer des contraintes pesant actuellement sur le droit de transport, énoncées dans un certain nombre d'accords bilatéraux relatifs au transport par voie navigable conclus entre des États membres de l'Union européenne et des pays européens non membres de l'Union.

2.2 Restrictions à l'entrée dans les eaux et les ports intérieurs et à leur utilisation

Certains pays européens appliquent des restrictions de cet ordre en interdisant aux bateaux étrangers d'entrer dans leur réseau de navigation intérieure. Le groupe pense que l'Accord de partenariat et de coopération conclu en 1994 entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, pourrait servir de cadre à une élimination, à tout le moins partielle, de ces obstacles.

2.3 Diversité des prescriptions techniques applicables aux bateaux

Selon le groupe de volontaires, les difficultés soulevées par la coexistence de différents régimes de réglementation technique (Union européenne, CCNR, Commission du Danube (sur la base des

recommandations formulées par la CEE-ONU), etc.) pourront être réglées, pour une bonne part, du fait de trois évolutions conjuguées : (1) l'application du Protocole additionnel n° 7 à la Convention de Mannheim autorisant la CCNR à reconnaître la validité des certificats de bateaux (de même que des certificats de conducteurs de bateaux) délivrés par l'Union européenne et les pays tiers, (2) la révision en cours de la directive 82/714/CEE établissant les prescriptions techniques des bateaux de navigation intérieure, et (3) le processus d'élargissement de l'Union européenne.

Afin que l'examen des demandes de reconnaissance des certificats de bateaux suive une même démarche, non discriminatoire, la CEE-ONU, l'Union européenne et les commissions fluviales pourraient préciser et adopter d'un commun accord une procédure d'examen harmonisée.

2.4 Diversité des réglementations régissant la délivrance des certificats de conducteurs de bateaux

Pour ce qui est des certificats de conducteurs de bateaux, la situation est comparable à celle des certificats de bateaux. Faute de pouvoir unifier le régime au moyen d'un accord paneuropéen², la solution passera par la **reconnaissance mutuelle des différents certificats**, ce qui présuppose une harmonisation de la réglementation en la matière, ainsi qu'une coopération, sous une forme ou une autre, pour que ces certificats restent équivalents même si les textes réglementaires sont modifiés.

Dans la perspective de l'harmonisation réglementaire, la coopération est d'ores et déjà amorcée entre la Commission européenne et la CCNR, ainsi qu'entre la Commission du Danube et la CCNR, en vue de la reconnaissance réciproque future des certificats de conducteurs de bateaux.

La coordination des réglementations susmentionnées risque toutefois de ne pas aller sans mal. Une autre solution serait d'inviter la CEE-ONU à mettre à jour sa résolution n° 31 sur **les prescriptions minimales relatives à la délivrance de certificats de conducteur de bateau de navigation intérieure en vue de leur reconnaissance réciproque dans le trafic international**, en collaboration avec la Commission européenne et les deux commissions fluviales, afin qu'elle serve de norme commune sur laquelle pourraient être fondés les trois régimes – ceux de l'Union européenne, du Danube et du Rhin.

2.5 Diversité des réglementations régissant la taille et la composition des équipages, et les heures de travail et de repos

La divergence des règles juridiques relatives à la taille et à la composition des équipages peut présenter des obstacles dès lors que des bateaux franchissant une frontière doivent respecter des règlements prescrivant des équipages plus importants ou plus hautement qualifiés que ce n'est le cas dans leur pays d'origine. Le groupe de volontaires a estimé que la **Recommandation sur l'effectif minimal et les horaires de travail et de repos des équipages en navigation intérieure**, récemment adoptée dans le cadre de la CEE-ONU et compatible avec les règles de la CCNR pourrait inspirer une norme paneuropéenne. La Commission du Danube, à sa 64^{ème} séance plénière tenue en mai 2005, a convenu de fonder ses Recommandations sur les dispositions susmentionnées de la CEE-ONU.

2.6 Restrictions à la liberté de fixer les prix et de conclure des contrats

A l'intérieur de l'Union européenne, la directive 96/75/CE dispose que, dans le domaine des transports nationaux et internationaux par voie navigable, "les contrats sont librement conclus entre les parties concernées et les prix librement négociés".

Un certain nombre de dispositions relatives au contrôle des prix et au partage du transport des cargaisons qui figuraient dans les accords bilatéraux de transport par voie navigable conclus entre des États membres de l'Union européenne et des pays qui n'en faisaient pas partie sont devenues nulles et sans effet après les récents élargissements de l'UE. Les arrangements relatifs au contrôle des prix et au partage des cargaisons figurant dans les quelques accords bilatéraux qui, en définitive, resteront en vigueur, ne pourront être abrogés que par consentement mutuel des parties contractantes.

2.7 Absence de règles de concurrence

Le Traité instituant la Communauté européenne interdit explicitement tout accord entre entreprises commerciales ayant pour objet ou pour effet d'empêcher ou de limiter la concurrence. Dans le même temps, les accords de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et plusieurs pays non membres de l'Union européenne, de l'autre, peuvent servir à ces derniers de cadre d'élaboration du droit de la concurrence lorsqu'ils n'en disposent pas ou que les textes ne sont pas assez précis. Les célèbres "Accords de Bratislava" de 1955 (conclus entre des compagnies de transport des pays danubiens) sont actuellement en cours de modification ; ils seront ainsi débarrassés des éléments assimilables à des ententes qu'ils contenaient.

2.8 Manque d'harmonisation des cadres juridiques (droit civil et droit public)

Le groupe de volontaires a constaté avec regret le nombre restreint de parties contractantes à plusieurs instruments juridiques internationaux en vigueur sur les questions de navigation intérieure, qu'ils soient de nature publique ou privée. Par ailleurs, d'autres Conventions élaborées au sein de la CCNR et de la CEE-ONU n'ont pu entrer en vigueur en raison du nombre insuffisant des ratifications.

Le groupe a également fait état de la coopération fructueuse établie entre la CEE-ONU et les deux commissions fluviales, qui a abouti à l'adoption en 2000 de la Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005.

2.9 Restrictions à la libre circulation des travailleurs de la navigation intérieure

Dans l'Union européenne, les citoyens peuvent choisir librement une occupation dans le pays de leur choix, les ressortissants des pays non membres n'ayant, en général, qu'un accès limité au marché de l'emploi des pays qui la composent. L'Union européenne examine actuellement une proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi salarié ou d'activités économiques indépendantes. La directive proposée maintient le principe généralement applicable aujourd'hui dans les États membres de l'Union européenne : pour accéder à un emploi dans un État membre, le travailleur d'un pays tiers doit obtenir un permis de travail qui lui est délivré uniquement s'il démontre que l'emploi en question ne peut pas être pourvu par un ressortissant d'un État membre. Toutefois, elle laisse les États membres libres d'adopter, pour une période déterminée, mais renouvelable, des dispositions conformément auxquelles cette dernière condition est réputée remplie, sans qu'il soit besoin de procéder à un examen au cas par cas, pour un secteur particulier où il y a pénurie de main d'œuvre. Les États membres pourraient se prévaloir de cette règle pour remédier aux pénuries de main d'œuvre dans le secteur des transports par voie navigable.

La libre circulation des travailleurs peut également être entravée par des obligations en matière de visas, qui risquent de créer des difficultés pour les hommes d'équipage lorsqu'ils doivent rejoindre ou quitter leur bateau dans des pays autres que le leur. Il a été suggéré de régler ce problème au moyen d'un accord paneuropéen inspiré de la Convention de l'OIT sur les pièces d'identité des gens de mer.

Cependant, compte tenu du nombre relativement restreint de pays concernés (la plupart des pays européens admettent aujourd'hui leurs ressortissants respectifs sans visas, à tout le moins pour des séjours de durée limitée), il pourrait être plus efficace d'opter pour un ou plusieurs accords entre les gouvernements des pays concernés, qui viseraient à faciliter, sur la base de la réciprocité, l'entrée des hommes d'équipage sur le territoire des parties contractantes. On pourrait aussi étudier la possibilité d'étendre la portée de la Convention sur les pièces d'identité des gens de mer aux hommes d'équipage des bateaux de navigation intérieure.

2.10 Restrictions à la liberté d'établissement

La liberté d'établissement dans le secteur de la navigation intérieure existe au sein de l'Union européenne : tout citoyen d'un pays de l'Union peut créer une entreprise de transport par voie navigable dans l'État membre de son choix. Les ressortissants de pays tiers sont normalement soumis à des restrictions énoncées dans le droit interne de chaque État membre. L'autorisation de créer une telle entreprise n'est accordée, en règle générale, que si l'activité envisagée est susceptible de produire un effet favorable sur l'emploi et/ou sur le développement économique de l'État membre intéressé.

NOTES

1. Ces parties contractantes sont les suivantes : Bulgarie, Croatie, République tchèque, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, République de Moldova, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Suisse.
2. Les gouvernements de certains pays membres de la CEE-ONU se sont opposés jusqu'ici à l'adoption dans le cadre de la CEE-ONU d'instruments juridiques contraignants applicables à la délivrance de certificats de bateaux et/ou de conducteurs de bateaux au motif qu'ils sont liés par les instruments applicables de la CCNR et de l'UE, d'où l'impossibilité de devenir parties contractantes à un nouveau régime paneuropéen.

Chapitre 3

HARMONISATION DES CONDITIONS SOCIALES L'EXEMPLE DU SECTEUR DES TRANSPORTS MARITIMES A L'OIT

Jean-Yves Legouas, Expert maritime, Organisation Internationale du Travail (OIT), Genève

3.1 Historique

L'Organisation internationale du travail (OIT) a été créée en 1919, à la fin de la première guerre mondiale par le Traité de Versailles. Elle a été fondée à Genève cette même année.

Un diplomate français, Albert Thomas, en a été le premier directeur, de 1919 à 1932.

L'OIT était alors une organisation autonome de la Société des Nations (SDN). Elle est devenue la première agence spécialisée de l'ONU lors de sa création en 1946, après la fin de la seconde guerre mondiale.

L'OIT est unique en son genre parmi les agences des Nations Unies

L'originalité de l'OIT tient à sa structure **tripartite**. L'OIT, qui compte (en 2005) 178 États membres, est constituée de représentants des :

- Gouvernements.
- Employeurs.
- Travailleurs

Ces partenaires sociaux sont représentés au Conseil d'administration, qui est l'organe de prise de décision à haut niveau. Les employeurs sont représentés par l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et les travailleurs par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL).

Chaque année, en juin, la Conférence internationale du travail se tient à Genève. Elle adopte des normes internationales du travail, lorsque cela est nécessaire.

Le Bureau international du travail, basé à Genève (Suisse) est le Secrétariat permanent de l'OIT, il est placé sous la direction d'un Directeur général élu.

3.2 L'OIT et la navigation intérieure

L'OIT a déjà travaillé dans le domaine de la navigation intérieure et adopté en 1920 la Recommandation n°8 sur la durée du travail (navigation intérieure). L'OIT se tient au courant des évolutions de la législation sociale dans ce secteur d'activité.

L'harmonisation des conditions sociales dans la navigation intérieure devrait naturellement s'opérer dans le cadre de l'OIT, qui possède une grande expérience dans ce domaine. Des consultations avec l'OIT peuvent être engagées à tout moment.

3.3 La spécificité maritime de l'OIT

Les premières conventions maritimes remontent à 1920, soit un an après la fondation de l'Organisation, ce qui montre clairement que la spécificité des transports maritimes a été reconnue dès le début.

Il est remarquable que la Recommandation sur la navigation intérieure ait également été adoptée en 1920.

Aujourd'hui, 30 conventions (sur 185), un protocole et 29 recommandations (sur 192) concernent exclusivement le secteur des transports maritimes.

Une convention est un Traité international (c'est-à-dire un accord entre les États qui y sont Parties) ouverte à ratification, alors qu'une Recommandation porte uniquement sur des lignes directrices ou des pratiques recommandées (ayant généralement un caractère technique, qui peuvent (ou non) être mises en œuvre par la loi). La recommandation ne donne pas lieu à ratification. L'OIT compte un ensemble d'instances spécialisées dans les transports maritimes :

3.3.1 La Commission paritaire maritime (CPM)

La Commission siège à peu près tous les cinq ans (la 29^{ème} session s'est déroulée en janvier 2001). Unique en son genre dans le système de l'OIT, elle est constituée de 20 armateurs et de 20 représentants des gens de mer. La Fédération Internationale des Transports Maritimes (FITM) et la Fédération Internationale des Ouvriers du Transport (FIOT) assurent le secrétariat des délégués des employeurs et des gens de mer. Elles s'appuient pour leurs travaux sur les rapports établis par le BIT.

C'est dans le cadre de la CPM qu'il est procédé à l'adoption de nouvelles normes ou à la révision des normes adoptées.

Les discussions entre professionnels sont beaucoup plus faciles à mener et de nature à donner de meilleurs résultats que les discussions entre non spécialistes. Le secteur de la navigation intérieure est bien représenté par des délégués actifs des employeurs et des équipages.

3.3.2 Conférence technique maritime préparatoire (CTMP)

Parfois dénommée Réunion tripartite sur les normes du travail maritime (RTNTM), la CTMP se réunit après la CPM si nécessaire. Un questionnaire est envoyé aux membres par le BIT qui publie ensuite un rapport sur les "lois et pratiques", établi sur la base des réponses au questionnaire. La CTMP propose ensuite au Conseil d'administration la liste des points à inscrire à l'ordre du jour de la prochaine session maritime de la Conférence internationale du travail.

3.3.3 La session maritime de la Conférence internationale du travail (SMCIT)

Elle peut remplacer ou compléter, la Conférence internationale annuelle du travail. Le secteur maritime est le seul à faire l'objet d'une Conférence spécifique. La SMCIT adopte ou révisé les normes internationales du travail dans le secteur maritime, à une majorité des deux tiers. Elle se tient environ tous les dix ans.

3.4 Les normes du travail maritime : situation actuelle

La Convention n°147 sur la marine marchande (normes minimales) est la convention la plus importante adoptée par l'OIT, en 1976, sur les normes de travail maritime.

Un protocole complémentaire visant à en élargir le champ d'application a été adopté en 1996.

Cette Convention comporte en Annexe un certain nombre d'autres instruments maritimes, plus spécifiques.

La Convention n°147 définit les bases juridiques du Contrôle par l'État du port. Le mécanisme de contrôle par l'État du port permet aux inspecteurs nationaux d'arrêter des navires pour cause de non-respect de normes sociales, ainsi que des normes de sécurité et d'environnement. La Convention n°147 a été ratifiée par 51 États (août 2005), ce qui représente plus de 53 % de la flotte mondiale.

Le contrôle par l'État du port est le seul mécanisme efficace pour assurer des conditions égales de concurrence dans le secteur des transports maritimes, ainsi que des conditions décentes de travail et de vie pour les équipages des navires. On pourrait imaginer un système équivalent applicable sur une base régionale.

L'OIT a aussi adopté plusieurs Conventions sur le travail maritime, qui portent sur de nombreux aspects des conditions de travail à bord : âge minimal, examens médicaux, rapatriement, contrats d'engagement maritime (ou contrats de travail), alimentation-service de table, hébergement, recrutement et placement, maladies et blessures, prévention des accidents professionnels, protection sociale, sécurité sociale et horaires de travail.

Bon nombre de ces instruments comportent des dispositions qui sont importantes pour la navigation intérieure et qui pourraient être adaptées à ce mode de transport.

Les normes internationales du travail maritime sont aussi définies dans d'autres instruments juridiques :

- Sept instruments applicables à la pêche en mer.
- Quatre instruments sur le travail dans les ports.
- Un instrument relatif à la navigation intérieure, évoqué plus haut.

Il convient de signaler que les Conventions 87 et 98, sur la liberté d'association, font partie des NITM.

Ces deux Conventions sont d'application universelle.

3.5 Vers une convention consolidée

Les événements récents ont convaincu les membres de l'OIT de tenter d'adopter une nouvelle approche à l'égard des instruments internationaux du travail, afin de faciliter une plus large ratification et une meilleure application de ces derniers.

Dans le cas du secteur des transports maritimes, une série d'objectifs a été définie. La convention consolidée devrait être :

- Un instrument unique exhaustif.

- Intégrant autant que possible toutes les normes pertinentes.
- Rédigé en un langage facile à comprendre.
- Facile à actualiser.
- Suffisamment attrayant pour recueillir la plus large adhésion possible (ratification à grande échelle).
- Facile à suivre et à appliquer, afin d'instaurer des conditions vraiment équitables de concurrence.

Ces objectifs devraient être facilement adaptables à la navigation intérieure.

L'approche fondamentale a souligné deux finalités principales :

- Rapprocher des travailleurs concernés le système de protection défini par les normes en vigueur selon des modalités compatibles avec l'expansion rapide de ce secteur mondialisé.
- Améliorer l'applicabilité du système pour que les armateurs et les gouvernements désireux d'assurer les conditions décentes de travail n'aient pas à supporter une part inéquitable du fardeau de la protection à assurer aux gens de mer.

3.6 Structure de la nouvelle convention sur le travail maritime

La nouvelle Convention s'articulera autour des éléments suivants :

- Articles
 - Principes et droits fondamentaux.
 - Droits en matière d'emploi et droits sociaux des gens de mer.
 - Clauses procédurales et finales.
 - Nouvelle procédure d'amendement.
 - Commission tripartite spéciale.
- Réglementations
 - Droits et obligations fondamentaux.
 - Articles et réglementations définissant le cadre des obligations fondamentales.
- Codes A et B, qui donnent des précisions pour la mise en oeuvre des réglementations : normes obligatoires et lignes directrices non obligatoires.

Cette Convention comprendra cinq titres :

Titre 1 : Conditions minimales requises pour le travail des gens de mer à bord d'un navire

Titre 2 : Conditions d'emploi

Titre 3 : Logement, loisirs, alimentation et service de table

Titre 4 : Protection de la santé, soins médicaux, bien-être et protection sociale

Titre 5 : Respect et mise en application des dispositions

La structure de cette convention peut s'adapter à un futur instrument sur la navigation intérieure.

3.7 Une nouvelle approche en matière d'application des dispositions

L'inclusion d'un titre spécial sur la mise en application des dispositions (Titre 5) montre clairement l'importance de disposer d'un instrument réaliste. Ce Titre insiste sur les points suivants :

- Responsabilités et mesures.
- Autorités et organismes responsables de l'application des normes.
- Intégration des niveaux national et international.
- Système de certification pour les normes du travail : certificat de travail maritime et déclaration de conformité du travail.
- Procédures de contrôle de qualité.
- Pas de clause de traitement plus favorable pour les navires des membres n'ayant pas ratifié la Convention.

3.8 Un paysage maritime modifié pour l'avenir

Le nouvel instrument visera à assurer des conditions équitables de concurrence dans le secteur des transports maritimes grâce à :

- Des conditions d'emploi et de protection sociale décentes propres à attirer durablement les gens de mer, en particulier des jeunes, dans les transports maritimes et donc à favoriser une compétitivité sociale applicable aussi aux transports maritimes nationaux.
- Des conditions harmonisées de concurrence, par la suppression de tout traitement plus favorable, afin d'assurer un développement sain du secteur sur des bases équitables.

Un instrument de l'OIT applicable à la navigation intérieure présenterait des avantages comparables.

Chapitre 4

TARIFICATION DANS LE DOMAINE DE LA NAVIGATION INTÉRIEURE RAPPORT DE SYNTHÈSE

Jeroen Bozuwa, Directeur de Projet, ECORYS Transport

4.1 Contexte

Dans son Livre blanc, la Commission européenne a exprimé son intérêt pour la tarification de l'utilisation des infrastructures comme moyen d'accroître l'efficacité et la viabilité à long terme du système de transport. La théorie économique montre sans équivoque que les politiques de tarification basées sur les coûts marginaux favorisent une meilleure utilisation de la capacité de transport disponible que celles qui sont fondées sur les coûts moyens ou sur les règles de recouvrement des coûts.

La présente étude a pour but de donner à la Commission les moyens d'élaborer un cadre communautaire de tarification aux coûts marginaux des infrastructures de navigation intérieure de l'Union européenne.

4.2 Cadre théorique

Les coûts (sociaux) marginaux se définissent comme étant les coûts découlant de l'utilisation de l'infrastructure par une unité de transport supplémentaire. Certains de ces coûts sont des coûts internes, supportés par ceux qui les génèrent, d'autres (comme la pollution et les accidents) sont des coûts externes, qui ne sont pas supportés par ceux qui les génèrent et qui ont une incidence sur les tiers. Or, si les coûts externes ne sont pas supportés par ceux qui les génèrent, les mécanismes du marché n'assurent pas une répartition efficiente des ressources. En prenant en compte les coûts externes dans les coûts marginaux, le volume de l'activité de transport atteindra le niveau optimal pour la collectivité.

L'étude est centrée sur les coûts marginaux à court terme, en partant de l'hypothèse que la capacité des infrastructures est constante. Les coûts marginaux à long terme englobent les coûts d'investissement liés à l'accroissement de capacité nécessaire pour faire face une augmentation d'activité ; ils sont difficiles à mesurer. Lier la tarification aux coûts marginaux à long terme se traduirait par des inefficacités en situation de capacité de transport excédentaire. Bien qu'elle soit centrée sur les coûts marginaux à court terme, l'étude évoquera les incidences que peut avoir la prise en compte des coûts d'investissement.

Les coûts (sociaux) marginaux à court terme engendrés par la circulation d'un bateau supplémentaire sur une voie navigable intérieure peuvent se décomposer comme suit :

- *Les coûts d'infrastructure* : l'augmentation des coûts d'exploitation, de maintenance et de réparation des infrastructures et installations techniques qui est imputable au bateau supplémentaire.
- *Les coûts environnementaux* : le surcroît de dommages imputable aux émissions dans l'atmosphère, l'eau et le sol, y compris la pollution par le bruit, produites par un bateau supplémentaire.
- *Les coûts en termes de sécurité et d'accidents* : la valeur économique de la modification du risque d'accident imputable à l'introduction d'un usager supplémentaire dans le flux de circulation (ce risque concernant cet usager comme les autres). Ces coûts comprennent les réparations matérielles, les soins médicaux, la souffrance, ainsi que les retards causés à autrui par suite d'un accident.
- *Les coûts de congestion* : l'augmentation des coûts d'exploitation et le coût lié à l'allongement du temps de trajet qui résultent de l'introduction d'un bateau supplémentaire dans le flux de circulation ou d'un accident.

4.3 Les coûts marginaux d'infrastructures

Pour déterminer les coûts marginaux d'infrastructures, on a suivi trois grandes méthodes dans cinq études de cas, à savoir :

- La méthode économétrique.
- L'approche technique.
- La répartition des coûts.

Le choix de la méthode a été guidé par la disponibilité et la qualité des données de départ. Les trois méthodes ont leurs avantages et leurs inconvénients. La *méthode économétrique* se fonde sur le comportement des coûts tels qu'observés, mais les coûts observés ne correspondent pas toujours aux impératifs techniques résultant de l'utilisation des infrastructures. Autrement dit, ils ne rendent pas nécessairement compte des coûts marginaux véritables. L'*approche technique* repose sur les relations techniques entre les coûts et l'utilisation des infrastructures. Or, ces relations ne correspondent pas toujours aux dépenses effectives mais donnent plutôt une estimation des coûts marginaux dans l'hypothèse que tous les éléments d'infrastructure ont été correctement entretenus ou renouvelés. Aussi bien la méthode économétrique que l'approche technique requiert une quantité considérable de données de haute qualité et d'une très grande finesse.

La *répartition des coûts* consiste à ventiler les coûts pertinents selon qu'ils sont fixes ou variables. Les coûts fixes ne varient pas en fonction du nombre de bateaux, tandis que les coûts variables y sont directement liés. La réserve exprimée au sujet de la méthode économétrique vaut également pour cette méthode, en ce sens que les coûts observés ne correspondent pas nécessairement aux coûts véritables, du fait, par exemple, du report dans le temps des dépenses d'infrastructure. En revanche, la méthode de la répartition des coûts a l'avantage de nécessiter des données sur les coûts beaucoup moins abondantes que les deux autres méthodes.

Dans les études de cas, la méthode économétrique s'est révélée problématique : un échantillon de taille adéquate, dont les variables explicatives présentent entre elles une diversité suffisante, requiert des données décomposées pour chaque tronçon d'infrastructure, données qui ne sont pas toujours disponibles. De plus, on constate que les ressources financières de l'organisme compétent influent sur

les dépenses de maintenance et de renouvellement : ainsi, les coûts de maintenance apparaissent tantôt modiques, parce qu'on a eu tendance à différer les opérations nécessaires, et tantôt soudainement très élevés, parce que des ressources financières suffisantes ont pu être dégagées pour remplacer certains éléments d'infrastructure. La méthode technique n'est pas pratique du tout : les organismes concernés ne possédaient pas les connaissances nécessaires pour s'en servir.

La méthode reposant sur la répartition des coûts est celle qui a été utilisée couramment. Elle implique toutefois une analyse approfondie des données disponibles, une interaction étroite avec l'organisme qui fournit les données, et des décisions qui sont toujours influencées par le jugement du chercheur. De plus, elle appelle la même réserve que la méthode économétrique : les coûts observés n'exprimaient pas toujours les coûts véritables, en raison notamment du report dans le temps des dépenses d'infrastructure.

De notre point de vue, pour déterminer les coûts marginaux afférents à la navigation intérieure, la méthode de la répartition des coûts laisse entrevoir des possibilités comme approche générale à utiliser dans d'autres pays. Inconvénient majeur toutefois, elle nécessite des données détaillées spécifiques à la voie navigable considérée, données qui ne seraient peut-être pas directement disponibles dans d'autres pays.

Pour pouvoir adopter une méthode commune de répartition des coûts, il est nécessaire à notre avis de se doter d'une méthode commune de comptabilisation des coûts. Il convient donc de déterminer de quelle manière les coûts des voies navigables doivent être comptabilisés ; quels sont les coûts qui peuvent être imputés à la navigation intérieure (et ceux pouvant être imputés, par exemple, à la protection contre les crues, à la gestion de l'eau, etc.) ; quels types de postes de dépenses il faut identifier, et quel doit être leur contenu ; quelle proportion de ces postes varie en fonction de l'utilisation ; etc.

4.4 Solution de repli

A cause des difficultés rencontrées pour obtenir les données adéquates, il a été difficile de déterminer, dans les différentes études de cas, le montant réel des coûts marginaux d'infrastructure courants afférents aux voies navigables intérieures. À défaut, pour obtenir une indication des coûts marginaux, nous avons déterminé les coûts moyens qui sont fonction de l'utilisateur. Ces coûts sont obtenus en divisant les coûts totaux en fonction de l'utilisateur (fret) par le nombre total de bateaux-kilomètres (fret) (coûts en fonction de l'utilisateur moyen (fret) = total des coûts en fonction des utilisateurs (fret)/nombre total de bateaux-kilomètres (fret)). Le tableau qui suit donne un aperçu général des coûts en fonction de l'utilisateur moyen par bateau-kilomètre (fret) qui ont été évalués dans les différentes études de cas.

Tableau 4.1 Coûts moyens en fonction de l'utilisateur par bateau (de fret) et par voie navigable

Voie navigable	Classification CEMT	Minimum	Maximum
Canal Amsterdam-Rhin (NL)	Vlb (6400 t-12000 t)	€ 1.14	€ 1.15
Canal Prinses Margriet (NL)	Va (1500t – 3000 t)	€ 0.27	€ 0.45
Canal Van Starckenborgh (NL)	Va (1500 t – 3000 t)	€ 0.67	€ 0.91
Bassin Rhône – Saône	1500 t à 6000 t	€ 0.06	€ 0.50
Danube – Autriche (A)	Vla-c (3200 t-18000 t)	€ 0.14	€ 0.18
Canal Main – Danube (D)	Vb (3200 t – 6000 t)	€ 2.45	€ 3.31

4.5 Coûts marginaux environnementaux

Les coûts marginaux environnementaux correspondent aux dommages causés par les émissions et/ou par la pollution sonore résultant de l'utilisation des infrastructures. Ces coûts peuvent être déterminés selon une méthode descendante, c'est-à-dire en partant des coûts globaux au niveau macro-économique, que l'on divise par la somme totale d'activités qui en est à l'origine. Mais un tel calcul aboutit à des coûts moyens qui, en règle générale, ne tiennent pas compte des différences de situation géographique, d'environnement ou de circonstances. Une autre méthode consiste à aller du bas vers le haut, c'est-à-dire à partir du niveau micro-économique pour modéliser un chemin depuis l'émission jusqu'à son impact et parvenir aux coûts y afférents. Il s'agit de la méthode dite "du cheminement d'impact".

La méthode du cheminement d'impact a été mise au point dans le cadre d'un projet financé par l'Union européenne, le projet ExternE, et peut être considérée aujourd'hui comme l'outil le plus perfectionné dont on dispose pour évaluer la pollution atmosphérique et les niveaux de bruit. La méthode du cheminement d'impact peut prendre appui sur les données du modèle TREMOVE, qui portent sur le transport de voyageurs et de marchandises dans l'UE-15 et six autres pays. Pour le transport par voies navigables, 21 types et tailles de bateaux ont été recensés. S'agissant de l'évaluation des émissions, on peut utiliser la base de données BeTA, qui a été générée grâce au projet ExternE. Ainsi, à notre avis, il est possible de déterminer les coûts marginaux environnementaux au moins pour les pays de l'UE-15.

Pour les coûts afférents au bruit, il est proposé une méthode de *répartition des coûts* simplifiée. Des informations spécifiques sur le nombre de foyers exposés à un certain niveau de bruit sont nécessaires, mais elles sont en général faciles à obtenir. Idéalement, l'évaluation de la pollution par le bruit devrait être basée sur un "consentement à payer" spécifique, mais elle peut aussi l'être sur les chiffres qui se sont dégagés d'un séminaire de la CE, soit entre 5 € et 50 € par foyer par dB par an. Selon nous, il doit donc être possible de déterminer également les coûts totaux afférents au bruit pour les différents États membres de l'Union européenne. Cependant, pour déterminer les coûts marginaux – c'est à dire les coûts afférents au bruit qui sont imputables au bateau supplémentaire introduit dans le flux de circulation -- on peut procéder à une estimation de valeur financière de l'évolution du niveau de bruit et attribuer les coûts correspondants à l'évolution de la batellerie.

4.6 Coûts marginaux imputables à la sécurité et aux accidents

Pour déterminer les coûts marginaux imputables à la sécurité et aux accidents, il est proposé une méthode de répartition. En règle générale, on fait appel à cet égard à la notion d'élasticité du risque. La première étape consiste à déterminer le risque, qui varie selon le type de voies navigables, l'utilisation des infrastructures et le type de bateau. La deuxième étape consiste à déterminer l'élasticité, qui est la relation entre le risque et le nombre d'usagers de l'infrastructure. Ce paramètre est très difficile à déterminer. Dans des études antérieures, comme le projet UNITE, financé par l'Union européenne, cette élasticité du risque a été chiffrée à 0.01. La troisième étape consiste à déterminer la contre-valeur financière de l'évolution de la fréquence des accidents, de qui fait idéalement intervenir la "disposition à payer". Enfin, la dernière étape consiste à déterminer quelle partie des coûts afférents à la sécurité est liée aux coûts internes qui sont couverts par l'assurance acquittée.

Cette approche nécessite des informations détaillées quant au nombre et à la gravité des accidents survenant sur la voie navigable, ainsi qu'aux bateaux en cause. On ne dispose pas de telles données à un niveau détaillé pour tous les pays. Les études de cas ont fait apparaître que, pour les Pays-Bas, les registres n'offrent pas un niveau de précision entièrement satisfaisant. Les données indiquent cependant que la plupart des accidents de navigation intérieure n'entraînent pas de pertes humaines

mais seulement des dommages aux infrastructures, à la batellerie et éventuellement aux cargaisons. Le pourcentage de ces coûts qui est couvert par les primes d'assurance n'est pas connu. À notre avis, il est plutôt difficile de déterminer les coûts des accidents de manière détaillée pour les différents pays, puisque dans la plupart d'entre eux, les statistiques concernant la sécurité et les accidents ne sont pas exactes, surtout dans le domaine de la navigation intérieure. Malgré tout, rapportés à la performance globale des transports, ces coûts semblent négligeables.

4.7 Coûts marginaux de congestion

Les coûts marginaux de congestion sont très difficiles à déterminer. En règle générale, pour un mode de transport donné, on les calcule à l'aide de fonctions vitesse/flux ou demande/retard. Pour la navigation intérieure, on ne dispose toutefois pas de l'information nécessaire. Il faudrait en effet des données détaillées sur les temps de franchissement des ponts et des écluses.

Les coûts de congestion n'ont pas souvent été estimés et l'on présume qu'ils sont plutôt faibles. Cependant, sur une voie navigable comportant plusieurs écluses et/ou ponts qu'il faut ouvrir, ils peuvent être importants.

Dans une précédente étude, ECORYS a mis au point un "modèle de temps d'attente aux écluses", qui intègre les paramètres d'intensité de circulation, de capacité de l'écluse et de temps d'attente moyen. Outre le temps d'attente pour les bateaux de marchandises, on peut déterminer les coûts totaux en temps d'attente dans une année pour une écluse donnée. En divisant ces coûts par le nombre de bateaux, on obtient les coûts moyens de congestion par bateau.

L'inconvénient de cette méthode, c'est que l'on détermine non pas les coûts marginaux de congestion, mais les coûts moyens de congestion. Or, ces coûts moyens ont déjà été pris en charge par les compagnies de navigation, qui ont intégré le fait qu'il y aura des temps d'attente pour le franchissement des écluses. Il ne serait donc pas équitable de leur imputer de nouveau ces coûts, et cette fois, uniquement sous forme de dépense pure et simple. Ce serait leur faire supporter ces coûts deux fois. Ce que nous devons établir, ce sont les coûts de congestion additionnels, c'est à dire ceux qui découlent de l'entrée d'un bateau supplémentaire dans le flux de circulation. C'est cela qui correspond réellement aux coûts marginaux de congestion.

Un moyen pratique de déterminer ces coûts consiste à utiliser le "modèle de temps d'attente aux écluses" pour deux années consécutives. L'évolution du total des coûts du temps d'attente constatée l'année t+1 peut être interprétée comme l'évolution du nombre de bateaux et ces coûts peuvent être considérés comme des coûts marginaux de congestion. La méthode se trouverait encore améliorée si l'évaluation du temps d'attente pouvait être précisée davantage, compte tenu du type de bateau.

4.8 Indications pratiques

Le principal objectif de cette étude était de fournir à la Commission européenne une méthodologie pratique et transparente, susceptible d'être aisément appliquée par les États membres pour calculer les coûts en infrastructures pouvant être imputés, notamment, aux bateaux de marchandises. On trouve dans la dernière partie du rapport des indications pratiques permettant :

- De traduire les dépenses annuelles d'infrastructures en coûts annuels d'infrastructures.
- De calculer les différents éléments constitutifs des coûts marginaux pour la navigation intérieure.

4.9 Indications attendues de la conversion des dépenses annuelles d'infrastructures en coûts annuels d'infrastructures¹

Pour un certain nombre de raisons, les coûts annuels d'infrastructures tels qu'ils sont comptabilisés par les administrateurs ne correspondent pas toujours aux coûts réels. Lorsque le chiffre des dépenses d'infrastructures est disponible (de préférence sur trois ou quatre ans et, en tout état de cause, sur au moins deux ans), les administrateurs des infrastructures devraient procéder à la vérification des données suivantes et ils devraient au besoin adapter les chiffres en conséquence, de manière à traduire les dépenses annuelles en coûts annuels :

- 1) *La voie navigable a-t-elle subi au cours des années pour lesquelles les chiffres des coûts sont disponibles des améliorations la faisant passer dans une classe CEMT plus élevée ?*

Si l'infrastructure de la voie navigable a été améliorée, les coûts de maintenance doivent être majorés puisque l'amélioration d'une infrastructure entraîne un abaissement des coûts de maintenance ordinaires pour les années au cours desquelles la voie navigable a été améliorée. Cela est particulièrement pertinent en ce qui concerne les coûts de dragage et les coûts d'entretien des berges.

- 2) *Des restrictions budgétaires sensibles ont-elles entraîné une accumulation de retards en matière de maintenance ?*

Des restrictions budgétaires devraient se traduire par des dépenses effectives de maintenance relativement faibles. Il conviendrait de déterminer dans quelle mesure les dépenses devraient être majorées pour parvenir aux coûts effectifs des travaux nécessaires pour éviter l'accumulation de retards.

- 3) *Des réserves ont-elles été constituées ?*

Il convient de déterminer si des réserves ont été constituées au cours d'une année, permettant de réduire les dépenses l'année suivante. Dans l'affirmative, les autorités de gestion/administration des voies navigables doivent en évaluer préalablement le montant réel. Ensuite, les dépenses réelles doivent être corrigées en conséquence, d'une année sur l'autre.

- 4) *Les coûts des infrastructures sont-ils toujours comptabilisés pour la "bonne" année ?*

Il arrive que les factures ne soient pas réglées pendant l'exercice au cours duquel les coûts ont effectivement été exposés, si bien que ces coûts apparaissent l'année suivante. C'est pourquoi les chiffres recueillis doivent être vérifiés en tenant compte des fluctuations d'une année sur l'autre (voir également le point 5).

- 5) *Les coûts de maintenance sont-ils sujets à de fortes fluctuations d'une année sur l'autre ?*

Les coûts de maintenance et de renouvellement, qui accusent des fluctuations relativement importantes d'une année sur l'autre, devraient être étalés sur plusieurs années. Des coûts de maintenance élevés pour une année donnée devraient être étalés sur au moins 10 ans.

- 6) *Des changements sont-ils intervenus dans la méthode de comptabilisation des coûts en général ou pour certaines rubriques ?*

Dans l'affirmative, il convient de déterminer si les fluctuations de coûts d'une année sur l'autre résultent de ces changements méthodologiques et, si tel est le cas, de procéder à une correction.

- 7) *Y a-t-il eu pénurie de personnel ?*

S'il y a eu pénurie de personnel certaines années, les dépenses en personnel doivent être revues à la hausse dans les proportions correspondant à l'emploi des personnes manquantes, pour parvenir aux coûts nécessaires.

Une fois les dépenses afférentes à aux voies navigables intérieures traduites en coûts nécessaires, on peut commencer à calculer le montant total des coûts marginaux (à court terme) de l'utilisation d'une voie navigable donnée. Un exemple de méthode pour ce faire est présenté ci-après.

4.10 Indications pour le calcul des différents éléments de coûts marginaux du transport par voies navigables

Le rapport décrit de manière détaillée le mode de calcul des différents éléments de coûts du transport par voies navigables. Nous présentons ici les formules utilisables pour le calcul des coûts marginaux concernant les infrastructures, les accidents, l'environnement et la congestion.

Le calcul des coûts marginaux d'infrastructures peut se faire en quatre étapes :

Encadré 4.1 Calcul des coûts marginaux d'infrastructures

1^{ère} étape : coûts totaux des infrastructures d'une voie navigable destinée aux transports intérieurs = % coûts totaux afférents aux voies navigables destinées aux transports intérieurs¹ x coûts totaux des infrastructures de la voie navigable intérieure pertinente.

1) *Ce pourcentage varie de 71 à 80 % dans les études de cas.*

2^e étape : coûts variables des infrastructures d'une voie navigable destinée aux transports intérieurs = % des coûts variables² x coûts totaux des infrastructures de la voie navigable pertinente³

2) = 15-28 % dans les études de cas concernant les Pays-Bas

3) = résultat de la première étape

3^e étape : coûts variables d'infrastructures d'une voie navigable destinée aux bateaux de marchandises = % des coûts variables attribuables aux bateaux de marchandises x coûts variables d'infrastructures d'une voie navigable destinée aux transports intérieurs⁴

4) = résultat de la deuxième étape

4^e étape : coûts marginaux d'infrastructures par bateau-km = (coûts variables pour l'année t+1 - coûts variables pour l'année t) ÷ (nombre de bateaux-km pour l'année t+1 - nombre de bateaux-km pour l'année t)

Les coûts marginaux imputables aux accidents, les coûts marginaux environnementaux et les coûts marginaux de congestion se calculent à l'aide des formules suivantes :

Encadré 4.2 Calcul des coûts marginaux imputables aux accidents, des coûts marginaux environnementaux et des coûts marginaux de congestion

Coûts marginaux (externes) imputables aux accidents par passage sur un fleuve/canal = (coûts totaux annuels des dommages aux infrastructures + coûts totaux annuels en termes de blessés et de tués x 0.5 + coûts administratifs totaux par personne hospitalisée) x élasticité du risque ÷ nombre de t-kms

Coûts marginaux (externes) imputables à la pollution de l'air par bateau-km/type d'émission = facteur d'émission par bateau-km/type de polluants x évaluation des émissions en termes financiers

Coûts marginaux imputables au bruit = nombre de foyers ou de personnes exposées à un niveau de bruit > 60 dB(A) causé par la navigation intérieure x évaluation en termes financiers du bruit par foyer ou par personne par dB(A)¹ ÷ nombre total de bateaux-km par type

1) évaluation du bruit en termes financiers = € 23.50 par dB par foyer ou € 10 par personne

Coûts marginaux de congestion par bateau = (temps d'attente total au cours de l'année t+1 x valeur du temps d'attente²) - (temps d'attente total au cours de l'année t x valeur du temps d'attente) ÷ (nombre de bateaux pour l'année t+1 - nombre de bateaux pour l'année t)

2) valeur du temps d'attente : € 78 par heure pour les cargaisons conteneurisées et € 74 pour les autres

Le présent document n'est qu'un résumé du rapport établi par ECORYS et METTLE pour la Commission européenne. Nous devons également inclure un lien vers la page Web de la Commission européenne à partir de laquelle le rapport final peut être téléchargé : http://europa.eu.int/comm/transport/iw/doc/2005_08_04_charging_and_pricing_study.pdf

NOTES

1. Il convient de noter que les indications proposées ici précèdent une méthodologie plus élaborée qui doit être développée pour le compte de la Commission dans le cadre d'une étude intitulée "From infrastructure expenditure to infrastructure cost" ["Des dépenses d'infrastructure au coût d'infrastructure"], menée elle aussi sous la direction de ECORYS. Cette méthodologie encore en embryonnaire permettra de disposer d'une formule réellement utilisable pour comptabiliser comme il convient les coûts d'infrastructures. Les indications présentées ici peuvent donc être appliquées, pour l'instant, à la traduction des dépenses annuelles d'infrastructures en coûts annuels d'infrastructures.

Partie III

**ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX DU DEVELOPPEMENT
DES TRANSPORTS PAR VOIES NAVIGABLES**

Chapitre 1

IMPACT DU DEVELOPPEMENT DE LA NAVIGATION INTERIEURE ET DES VOIES NAVIGABLES SUR L'ENVIRONNEMENT

**Roelof Weekhout, Conseiller Politique pour les questions d'environnement,
Ministère des Transports, des Travaux Publics et de la Gestion des Eaux**

Le projet de recherche "Impact du développement de la navigation intérieure et des voies navigables sur l'environnement" a été lancé par la Conférence européenne des Ministres des transports (CEMT) à la suite du Conseil des Ministres de Prague (2000) et de la Conférence de Rotterdam sur la navigation intérieure (2001), qui appelaient tous deux au développement du transport durable et au déploiement des infrastructures de navigation intérieure. Le projet est centré sur les moyens de favoriser le développement de la navigation intérieure et des voies navigables sans porter atteinte à l'environnement et à la valeur écologique des biotopes liés aux cours d'eau. Cette question revêt une priorité majeure dans l'optique du développement du réseau européen de voies navigables, car pratiquement tous les goulets d'étranglement recensés sur le réseau transeuropéen de voies navigables (et tout particulièrement sur le Danube) correspondent à des tronçons de cours d'eau qui sont considérés comme d'un intérêt exceptionnel du point de vue écologique.

Le projet poursuit **un triple objectif** :

- Fournir des orientations pratiques sur la protection de l'environnement dans le cadre du développement des voies navigables intérieures.
- Échanger les expériences en matière de bonnes pratiques.
- Faire l'inventaire des problèmes restant à régler.

Les résultats de l'étude documentaire, des consultations et entretiens avec des experts ainsi que des ateliers avec les parties prenantes (réalisés par le bureau d'études Royal Haskoning - Coastal & Rivers) sont récapitulés ci-après.

1.1 Questions environnementales

Le problème majeur reste la canalisation des cours d'eau. Il y a encore beaucoup d'améliorations à apporter, surtout dans les phases de planification stratégique et d'évaluation. Les conflits d'aménagement du territoire dominent le processus décisionnel. La pollution de l'eau et les autres dommages causés par les bateaux de navigation intérieure, si importants qu'ils puissent être, ne sont généralement pas considérés comme un problème. Or le dragage, par exemple, présente bel et bien une menace pour le milieu aquatique, non seulement à cause des résidus de dragage à évacuer, mais aussi du fait de la réactivation des polluants dans les eaux de surface au cours du processus. On citera également, parmi les risques sérieux pour l'environnement, les rejets opérationnels d'huiles minérales

et de lubrifiants ainsi que les émissions de substances organiques (comme les HAP) dues au trafic fluvial. Les commissions fluviales internationales telles que la CCNR et la CIPR ont déjà commencé à se pencher sur ces problèmes.

Le projet fait apparaître des différences sensibles dans la façon dont les problèmes environnementaux sont perçus, évalués et traités selon les pays, malgré des législations et des procédures très proches.

1.2 Politique et stratégie

Les politiques de transport et celles de l'environnement ne sont pas intégrées. Si des stratégies globales ont pu être déployées dans certains domaines, par exemple en matière de qualité des eaux (directive cadre sur l'eau), le secteur du transport par voie navigable (TVN) ne s'appuie en revanche sur aucune vision stratégique internationale. Ce déficit de stratégie rend difficile une prise de décision équilibrée. Il est essentiel que la vision, la politique et la stratégie soient cohérentes et inscrites dans la durée, et qu'elles reçoivent le soutien politique nécessaire tant à l'échelon national qu'au niveau international.

Réglementations

Tous les pays concernés par le TVN disposent de procédures et de réglementations, par exemple en matière d'étude d'impact sur l'environnement (EIE), qui sont souvent rigoureusement suivies. Le projet de recherche montre cependant que le simple respect des règles ne constitue pas à lui seul une garantie de succès. Une approche intégrée dès l'amont, prenant en compte d'une manière équilibrée tous les intérêts en présence, permet d'éviter les retards inutiles dans la préparation et la mise en œuvre d'un projet TVN.

1.3 Viabilité des autres solutions acceptables

La conclusion d'un accord sur le développement du transport par voie navigable ou d'autres travaux d'infrastructure suppose la recherche et la mise au point de plusieurs solutions répondant aux exigences (minimales) de l'ensemble des intérêts en présence. En l'absence de telles solutions de rechange, il est impossible de parvenir à un accord entre intérêts divergents.

1.4 Intérêt public supérieur

L'intérêt public supérieur prime toutes les réglementations et procédures. De nombreux pays ont élaboré une jurisprudence, des procédures et des critères pour apprécier l'applicabilité de ce principe. Pour autant, s'agissant du déploiement d'un réseau de transport international, les aspects et les intérêts internationaux ont aussi un rôle à jouer.

Malgré tout un ensemble de traités et de conventions internationales, on ne dispose à ce jour d'aucune procédure générale ni d'aucun critère permettant de gérer les aspects internationaux du principe de l'intérêt public supérieur.

1.5 Harmonisation des directives et règlements européens

Dans de nombreux pays concernés par le TVN, on a le sentiment que si les questions environnementales sont encadrées par une législation sévère et contraignante, le secteur TVN ne s'appuie pour sa part que sur des orientations générales. Par exemple, le développement des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) ne fait l'objet d'aucune réglementation. On estime que cela

risque, à terme, de nuire au développement des voies navigables intérieures et aux intérêts socio-économiques y afférents. Il est donc important que le secteur du transport par voie navigable soit associé à la révision, à l'approfondissement et à l'application des directives Oiseaux et Habitats et de la directive cadre sur l'eau. Concernant cette dernière, le secteur TVN doit s'assurer que les intérêts (internationaux) du transport par voie navigable sont dûment respectés et pris en compte lors de l'élaboration des plans de gestion des bassins hydrographiques.

1.6 Différences entre les pays

On a observé que la perception et l'application d'un ensemble identique ou similaire de règles pouvaient varier d'un pays à l'autre et conduire ainsi à différentes perceptions, appréciations et approches du processus décisionnel. Ces disparités s'expliquent par diverses raisons :

- Les différences culturelles ; certains pays estiment suffisante la stricte application des règles et des réglementations, tandis que d'autres voient plutôt dans celles-ci (ou dans un appareil réglementaire équivalent) un ensemble d'orientations pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets.
- Les écarts de développement socio-économique se traduisent par des différences dans l'appréciation et l'évaluation des intérêts, des valeurs et des priorités d'ordre social, économique et environnemental.
- Les différences dans les traditions démocratiques entraînent des différences dans la façon dont les groupes sociétaux sont organisés et investis de certains pouvoirs, ainsi que dans la façon dont ils sont associés au processus décisionnel et pèsent sur celui-ci.
- Les capacités organisationnelles des parties prenantes, y compris des bénéficiaires, conditionnent leur aptitude à jouer un rôle moteur dans le processus décisionnel. Il est évident que le niveau de développement socio-économique d'un pays ainsi que son cadre constitutionnel et politique déterminent largement la capacité des parties prenantes et bénéficiaires à s'organiser et à exercer leurs droits démocratiques.

1.7 Participation du public

Nombre de projets TVN courent le risque d'échouer parce que le public y est associé trop tardivement. Idéalement, le public participe à tous les stades de développement du projet, et notamment à la phase de définition ainsi qu'au processus d'élaboration de solutions de rechange réalistes aux problèmes que pose le projet. La législation et les procédures européennes ne sont toutefois guère précises sur les modalités de consultation et de participation du public. Ce n'est qu'au terme des études environnementales et après soumission du projet pour approbation que le droit communautaire prévoit des mesures formelles de consultation du public. Les États membres restent libres de prendre des dispositions spécifiques pour organiser une consultation publique. L'expérience et la pratique montrent que la participation dès l'amont des parties prenantes et des bénéficiaires, en leur permettant de s'approprier les problèmes, de prendre leurs responsabilités et de s'engager dans la recherche de solutions intégrées, facilite grandement le bon déroulement des procédures EIE et renforce la probabilité de parvenir à une solution pragmatique dans un délai raisonnable.

Le projet de recherche fait également apparaître que les gouvernements n'assurent que très médiocrement, à ce jour, la diffusion des informations sur l'environnement, et ce malgré la convention d'Århus, qui fait obligation aux États signataires de mettre à la disposition du public les informations requises en matière d'environnement et de sécurité.

1.8 Orientations et suggestions

Sur la base de ces résultats sont formulées 12 propositions d'amélioration :

1. **Processus de planification ouverte** : Dans l'hypothèse où l'on anticiperait des effets importants sur l'environnement, il est suggéré que le maître d'ouvrage associe activement toutes les parties prenantes dès le stade de la formulation du projet, en suivant toutes les étapes de la directive EIE (directive 85/337/CEE modifiée par la directive 97/11/CE), dans une démarche de planification ouverte, à titre préliminaire.
2. **Documents de formulation du projet** : Il est suggéré que les documents de formulation du projet contiennent :
 - Les informations spécifiées à l'annexe IV de la directive 97/11/CE.
 - L'analyse des parties prenantes.
 - Un plan de communication.
3. **Publication des documents de formulation du projet** : Il est suggéré que le maître d'ouvrage mette également ces informations à la disposition de toutes les parties prenantes.
4. **Consultation et participation des parties prenantes au processus** :

Phase exploratoire : Il est suggéré que l'autorité compétente donne à toutes les parties prenantes l'occasion de participer à la phase exploratoire en contribuant à l'identification des autres solutions possibles à évaluer ainsi qu'à la définition du champ des études environnementales à réaliser.

Études environnementales : Il est suggéré que les parties prenantes soient tenues constamment informées des progrès et des résultats des études environnementales et soient associées à l'évaluation et à l'appréciation des résultats.

Étude d'impact sur l'environnement : Il est suggéré que les résultats définitifs des études environnementales ainsi que leur synthèse devant figurer dans la déclaration d'impact sur l'environnement et dans le plan de gestion environnementale soient établis en concertation avec les principales parties prenantes.
5. **Intérêt public supérieur** : Il est suggéré d'étudier les possibilités de définir plus rigoureusement ce principe dans le contexte précis du développement du réseau international de transport par voies navigables.
6. **Vision, politique et stratégie de développement du transport** : Au-delà des activités précitées relatives à l'examen préliminaire formel, il est suggéré que l'autorité compétente évalue également le projet proposé à l'aune de la vision, de la politique et de la stratégie nationale et internationale/européenne en vigueur concernant le développement des réseaux et des infrastructures de transport.
7. **Étude exploratoire préliminaire au stade de la formulation du projet** : Dans la logique des recommandations relatives à la formulation du projet, il est suggéré que le maître d'ouvrage effectue à ce stade une étude exploratoire préliminaire en concertation avec toutes les parties prenantes.

8. **Viabilité des autres solutions possibles** : Il est suggéré que l'autorité compétente évalue s'il existe ou non des solutions de rechange viables répondant aux exigences minimales de toutes les parties prenantes.
9. **Facilitateur** : Lorsqu'il est prévisible que les intérêts en présence seront difficiles à concilier, il peut s'avérer utile de nommer un médiateur ou "facilitateur" indépendant, chargé de la gestion du processus et de la communication pendant la réalisation des études environnementales. Ce facilitateur aura notamment pour mission de parvenir à un accord sur le processus et les procédures à suivre dans le cadre des études environnementales.
10. **Certification de l'information et des résultats des études environnementales** : Pour faciliter le processus décisionnel, il est important que toutes les parties intéressées s'appuient sur les mêmes informations factuelles. Il serait souhaitable, à cet effet, de mettre en place un mécanisme de certification de l'information et des résultats des études. Cette responsabilité pourrait être confiée à un comité spécifique exerçant un rôle consultatif soit directement auprès de l'autorité compétente, soit auprès du facilitateur indépendant visé à la proposition 9.
11. **Plan de surveillance** : Il est suggéré que le maître d'ouvrage établisse le plan de surveillance de l'environnement dans des termes (techniques, financiers et institutionnels) très spécifiques, afin de garantir que les incidences du projet et les mesures d'atténuation seront adéquatement surveillées, en particulier pendant les opérations dont la surveillance relève de la responsabilité de l'autorité compétente.
12. **Processus de planification ouverte** : Il est suggéré que le projet proposé soit conçu, formulé et élaboré selon un processus de planification ouverte, participative et intégrée, dans lequel toutes les parties prenantes (organismes publics, secteur privé, ONG, public concerné, etc.) jouent un rôle actif dès les premiers stades de la préparation, en s'engageant conjointement dans le projet et en se l'appropriant.

1.9 Questions en suspens

Il est proposé que les questions suivantes soient examinées et débattues à l'occasion de la conférence paneuropéenne qui se tiendra à Bucarest en 2006 :

- Il est nécessaire de définir une stratégie de développement intégré (transport et environnement) pour le corridor danubien. La Commission du Danube, la Commission internationale pour la protection du Danube et la Commission européenne seront les principaux acteurs de ce processus, qui devrait être enclenché sous la présidence autrichienne de l'UE.
- Tous les États membres devraient adopter la méthode de planification ouverte pour leurs futurs projets de développement du transport par voie navigable. Cette méthode facilitera la participation des parties prenantes à tous les stades du projet et permettra une meilleure diffusion de l'information (certifiée) auprès du public.
- Enfin, il serait souhaitable que la prochaine Conférence de Bucarest sur le transport par voie navigable accueille également, avec les ministres des Transports et les ONG du secteur, leurs homologues chargés des questions d'environnement.

Chapitre 2

INTEGRATION DES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX DANS LES PROJETS CONCERNANT LES VOIES NAVIGABLES ALLEMANDES

**Birgit Esser (Dr. agr.), Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et du Logement,
Direction Générale Chemins de fer et Voies navigables,
Division 23 "Génie civil, Protection de l'environnement et Hydrologie"**

Les défis posés par la politique des transports transparaissent dans les prévisions qui avaient été établies en vue de la planification actuelle des infrastructures de transport en Allemagne. Avec le développement économique et social de l'Allemagne et de l'Europe, l'extension de l'Union européenne à l'est et la mondialisation des marchés, la demande concernant les transports va continuer de progresser.

En tant que mode de transport, les voies navigables intérieures, maillon indispensable du système de transport allemand aussi bien qu'europeen, sont appelées à jouer un rôle déterminant dans l'absorption de cette croissance du trafic. Dans cette perspective, le complexe voies navigables - unités navigantes doit se révéler économiquement efficace et concurrentiel.

En Allemagne, les décisions concernant les investissements dans les infrastructures de transport s'appuient sur des évaluations économiques globales. Dans ce contexte, les préoccupations environnementales acquièrent de plus en plus d'importance.

Les responsabilités relevant de la politique environnementale qui s'attachent à la conception et à la réalisation des projets concernant les voies navigables, loin de se limiter aux questions d'émissions de polluants, englobent dans une large mesure les questions de préservation de la nature et de gestion de l'eau.

Pour tenir compte de ces nouvelles contraintes, on est passé d'une planification fédérale des infrastructures de transport conçue à un niveau stratégique à une politique intégrée des transports. Entre autres aspects de cette mission, il a fallu moderniser les méthodes d'évaluation économique globale. Il s'est agi principalement de renforcer les composantes écologie, planification du territoire et urbanisme.

Pour la première fois, des *évaluations des risques environnementaux* et des *analyses fondées sur la directive faune-flore-habitat* de la CE ont été effectuées pour les modes routier, ferroviaire et fluvial. Évaluer à un stade précoce les conflits entre le développement de ces trois modes et la préservation de l'environnement et de la nature contribue grandement à réduire les risques pour la suite du processus. Les évaluations et analyses précitées ne se substituent pas aux études d'impact sur l'environnement - beaucoup plus précises - ni aux évaluations prévues par la directive faune-flore-habitat à un stade ultérieur du processus de planification.

Au niveau de planification suivant, dans le cadre des projets d'entretien ou d'aménagement des voies navigables fédérales, des prescriptions légales très étendues relatives à la protection de l'eau et à la préservation de la nature doivent être prises en considération. En règle générale, en vue de leur application pratique par l'administration des voies navigables et des transports, ces prescriptions,

abstraites par nature, sont adaptées sous forme de règlements. Des documents d'orientation et des instructions doivent en assurer la mise en œuvre efficace par les personnes responsables sur le terrain et constituent en outre un instrument commode d'optimisation des procédures à suivre.

Sont décrits brièvement ci-après les documents d'orientation fondamentaux pour les questions d'environnement liées aux voies navigables fédérales, qui ont été reconnus bien au-delà de leur champ d'application effective.

Dès l'entrée en vigueur de la loi sur les études d'impact sur l'environnement, le Ministère des transports, de la construction et du logement a mis au point pour la réalisation de ces études tout un ensemble de règles spécifiquement axé sur les questions concernant les voies navigables fédérales. Ces règles englobent certaines *Lignes directrices applicables aux études d'impact sur l'environnement concernant les voies navigables fédérales*, qui avaient été publiées en 1994 et qui sont actuellement en cours de révision.

Le document intitulé "Impact du développement de la navigation intérieure et des voies navigables sur l'environnement", élaboré à la demande de la Conférence européenne des Ministres des transports et servant aujourd'hui de document de référence pour cet atelier, mentionne à titre d'exemple ces lignes directrices élaborées en Allemagne.

La directive faune-flore-habitat a été transposée dans le droit allemand en 1998. Il a fallu à ce titre définir spécialement pour le projet concernant les voies navigables fédérales de nouvelles règles de contenu et de forme, ce qui a donné ce que nous connaissons aujourd'hui sous le nom de *lignes directrices applicables aux études d'impact sur l'environnement concernant les voies navigables fédérales*. Jusqu'à présent, les lignes directrices prévues pour la construction des routes ont été appliquées également à la réalisation des études d'impact prévues par la directive faune-flore-habitat pour les projets concernant les voies navigables fédérales.

On trouvera ci-après d'autres exemples de documents d'orientation :

- Instructions pour l'intégration de la protection de la nature et des paysages aux projets de maintenance.
- Lignes directrices pour le traitement des interactions dans les études d'impact sur l'environnement.
- Instructions concernant le traitement des produits de dragage des voies navigables intérieures.
- Instructions concernant le traitement des produits de dragage des voies navigables côtières.

Tous ces documents d'orientation ont pour but de permettre d'aborder de manière appropriée les préoccupations d'environnement dans le cadre des projets de construction concernant le réseau de voies navigables allemandes, de simplifier les procédures et de les alléger.

Pour le moment, notre tâche consiste principalement à faire coïncider les prescriptions qui s'appliquent dans le domaine de la navigation intérieure avec les objectifs de la directive cadre européenne sur l'eau. En Allemagne, la mise en œuvre de cette directive est du ressort des Länder. Néanmoins, il est également dans l'intérêt du gouvernement fédéral de déceler à un stade aussi précoce que possible les causes de conflits potentiels et de trouver des solutions consensuelles.

Les objectifs fondamentaux de gestion de l'eau doivent être pris en considération pour toutes les décisions concernant l'amélioration et l'entretien du réseau de voies navigables d'Allemagne. Cela veut

dire que lorsque sont prises des décisions de cet ordre, les prescriptions issues de la directive cadre susmentionnée doivent avoir été prises en compte au stade de l'évaluation. Cela n'implique cependant pas l'extension des compétences de l'Administration fédérale des voies navigables et de la navigation intérieure.

Étant donné que la mise en oeuvre de la directive cadre concerne toutes les compétences administratives de l'Administration fédérale des voies navigables et de la navigation intérieure, les organismes s'occupant de la gestion de l'eau doivent obtenir l'accord de cette administration pour les programmes d'intervention et les plans de gestion.

Des documents d'orientation pour l'étude des prescriptions liées à la mise en oeuvre de la directive cadre, pour les opérations concernant l'amélioration du réseau aussi bien que son entretien, sont établis dans le cadre du mandat du Ministère fédéral des transports, de la construction et du logement.

Pour les projets de construction nouvelle ou d'amélioration des voies navigables fédérales, les *lignes directrices applicables aux études d'impact sur l'environnement concernant les voies navigables fédérales*, actuellement en cours de révision, tiendront également compte à l'avenir de la directive cadre.

Les "*Principes de conception technique de la maintenance de l'Elbe entre la République tchèque et Geesthacht, avec explications*", élaborés en coordination avec le Ministère fédéral de l'environnement, de la préservation de la nature et de la sûreté nucléaire, montrent, en prenant l'Elbe pour exemple, de quelle manière les questions soulevées par la Directive Cadre doivent être prises en considération dans le cadre des opérations d'entretien des voies navigables fédérales. Il est prévu d'appliquer ce concept pour l'extension du réseau des voies navigables allemandes.

Pour résumer, on peut dire que les résultats obtenus en Allemagne marquent une étape importante de l'évaluation et de la conciliation d'impératifs multiples.

Le défi politique particulier qui se pose pour l'avenir sera de concilier de manière équilibrée et durable les impératifs posés par les prescriptions concernant l'utilisation des voies navigables intérieures, d'une part et la gestion de l'eau et la conservation de la nature, d'autre part.

Pour le Ministère fédéral des transports, de la construction et du logement, il est donc particulièrement important :

- De garantir les conditions indispensables à une navigation qui soit, sur le plan économique, efficace et concurrentielle, tout en tenant compte des préoccupations d'ordre environnemental.
- De développer les avantages des transports par voies navigables intérieures sur le plan écologique et de les faire connaître aussi bien aux décideurs qu'au grand public.
- De favoriser la prise en compte des intérêts de la navigation intérieure dans les différents aspects de la politique environnementale.
- De promouvoir le dialogue entre les représentants de la navigation intérieure et les acteurs de la protection de l'environnement au niveau national comme au niveau européen.

Du point de vue de la conciliation d'intérêts divers, les résultats obtenus en Allemagne constituent une étape importante.

Partie IV

SYNTHÈSE DES DEBATS ET CONCLUSIONS DE L'ATELIER

**préparé par Lukasz Piekarski, Consultant, Secrétariat de la CEMT,
sous la direction de Alain Rathery, Secrétaire Général Adjoint, CEMT
avec la participation de co-organiseurs de la CEE-ONU, de la CCNR et de la CD**

1. Introduction

L'atelier sur le transport par voies navigables organisé par la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE - ONU), la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin et la Commission du Danube a réuni à Paris, les 22 et 23 septembre 2005, quelque 110 participants comprenant des hauts fonctionnaires des ministères des transports et des administrations responsables des transports par voies navigables de 18 pays, des représentants de plusieurs organisations internationales et des milieux du transport par voies navigables, des chercheurs et des experts.

En septembre 2001, une Conférence paneuropéenne sur le transport par voies de navigation intérieure a réuni à Rotterdam les Ministres des transports des pays participants qui y ont reconnu la nécessité d'œuvrer en commun au renforcement du transport par voies navigables à l'échelle paneuropéenne. La Déclaration de Rotterdam adoptée au terme de cette conférence fixe les objectifs à poursuivre et les actions à mener pour y arriver. La Déclaration annonce également qu'une nouvelle conférence paneuropéenne sera organisée en Roumanie, en 2006, pour évaluer l'état de mise en œuvre de la déclaration de Rotterdam et décider des actions à mener pour atteindre l'objectif premier de la Déclaration, à savoir renforcer le transport par voies navigables à l'échelle paneuropéenne.

Le présent atelier, destiné aux décideurs publics et privés traitant des problèmes institutionnels et professionnels du transport par voies navigables, avait pour objet de préparer la conférence de Bucarest en évaluant les progrès accomplis depuis la Conférence de Rotterdam, en identifiant les problèmes qui subsistent et en définissant les actions à mener de concert par les Etats et les autres acteurs.

2. Organisation et programme de l'atelier

L'Atelier a été lancé par Me Jacqueline Tammenoms Bakker (Directeur général du département de l'aviation civile et des transports de marchandises au ministère néerlandais des transports, des travaux publics et de la gestion des eaux) qui a fait le bilan des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés par la Déclaration de Rotterdam. Le sujet général de l'Atelier a été divisé en trois parties dont il a été débattu pendant trois sessions successives dont chacune a été animée par un groupe d'experts reconnus. La présentation des rapports préparés par les orateurs invités a été suivie de longues discussions au cours desquelles tous les participants ont pu réagir aux interventions des rapporteurs. L'Atelier s'est terminé par un débat entre membres du panel. Les contributions écrites préparées avant l'Atelier avaient été publiées sur le site Internet de la CEMT.

La **session 1 - "Développement du marché du transport par voies navigables dans un contexte paneuropéen"**, présidée par Mme Corien Wortmann-Kool (Membre du Parlement européen), a traité de l'état de développement des différents marchés et de problèmes spécifiques, d'intermodalité et de trafic fluvio-maritime. Les participants ont accordé beaucoup d'attention aux changements récents observés sur plusieurs marchés européens du transport par voies navigables, à la coopération nécessaire des différents acteurs présents sur le marché du transport par voies navigables ainsi qu'au manque de promotion appropriée de ce mode de transport. Ils se sont longuement attardés sur les chaînons manquants du réseau paneuropéen de voies navigables, sur le manque de connexions intermodales efficaces et sur la nécessité d'une nouvelle politique de la main-d'œuvre pour le secteur du transport par voies navigables.

La **session 2 - "Conditions équitables de concurrence "**, présidée par M. Jean-François Dalaise (Président du Port Autonome de Paris), s'est intéressée au cadre légal existant du transport par voies navigables, en mettant l'accent sur le degré de réduction des restrictions légales à l'accès au marché,

sur le nécessaire allègement des charges administratives pesant sur les chefs d'entreprise ainsi que sur l'harmonisation des droits du travail et de la législation sociale. La session s'est également penchée sur la question de la tarification de l'usage des infrastructures dans le transport par voies navigables.

La **session 3 - "Développement des infrastructures et environnement"**, présidée par M. Leo Grill du ministère autrichien des transports, de l'innovation et de la technologie, a étudié l'impact sur l'environnement et le développement des voies navigables, les exigences des directives de l'Union européenne relatives à l'eau et à l'habitat, la nécessaire prise en compte des aspects environnementaux dans les projets de voies navigables et la nécessité d'une coopération appropriée de tous les acteurs dans la réalisation des projets d'infrastructure.

La **session finale - "Actions politiques nécessaires. Éléments pour une Déclaration lors de la Conférence de Bucarest"** a été présidée par M. Jack Short, Secrétaire Général de la CEMT, et coprésidée par MM. Jean Marie Woehrling, Secrétaire Général de la CCNR, Danail Nedialkov, Directeur Général de la Commission du Danube, et Viatcheslav Novikov de la CEE - ONU. Cette session, organisée sous la forme d'une discussion entre membres du Panel, a clarifié les principales conclusions à tirer des débats menés pendant l'Atelier, défini les actions à entreprendre à l'avenir et préparé les éléments d'une déclaration à adopter lors de la conférence qui se tiendra à Bucarest en 2006.

3. Progrès accomplis depuis la Déclaration de Rotterdam

Un des principaux objectifs de la Déclaration de Rotterdam était de mettre en place un réseau moderne et écologique de voies navigables. Les progrès accomplis dans ce domaine sont substantiels et plusieurs nouveaux projets ont vu le jour, mais le réseau paneuropéen présente toujours des solutions de continuité et des goulets d'étranglement qui mettent sérieusement à mal l'efficacité du transport par voies navigables et inhibent le développement du marché paneuropéen. La mise en œuvre des nouveaux projets nécessaires oblige principalement à tenir compte de toutes les fonctions des voies navigables afin de définir une approche appropriée fondée sur les meilleures pratiques en matière de développement des voies navigables. Elle oblige également à renforcer l'efficacité des plates-formes intermodales ainsi que des services d'informations fluviaux, au bénéfice indubitable de la qualité des services de transport par voies navigables. Il importerait aussi grandement de donner une justification économique plus solide à la politique des infrastructures et de l'asseoir sur des fondements financiers et économiques transparents.

L'harmonisation des cadres législatifs européens, notamment celle des normes techniques, des règles de sécurité et des dispositions applicables aux équipages, a également énormément progressé. Par ailleurs, l'adhésion de nouveaux pays à l'Union européenne a contribué à l'unification de régimes législatifs différents. Certains problèmes importants restent cependant à résoudre. Un Groupe de Volontaires travaillant sous les auspices de la CEE - ONU a identifié plusieurs problèmes auxquels le secteur du transport par voies navigables doit s'attaquer. Les milieux de la profession appellent à la mise en place de conditions réellement équitables de concurrence, sans disparités législatives, sur un marché libéralisé. La structure institutionnelle du secteur européen du transport par voies navigables est un de ces problèmes qui restent à résoudre. En ce qui concerne la structure institutionnelle destinée à dynamiser ce secteur, l'Atelier a fait référence au rapport EFIN. Les participants ont soutenu avec vigueur l'idée d'un soutien politique accru au secteur des voies navigables, sans être toutefois sûrs qu'une nouvelle structure institutionnelle chapeautée par un forum ministériel soit la voie à suivre pour y arriver. Certains participants ont estimé que la structure institutionnelle actuelle du secteur des voies navigables est suffisante et qu'il faut plutôt intensifier la coopération entre les institutions existantes.

La Déclaration de Rotterdam appelait à l'adoption de normes de sécurité et de mesures de lutte contre la contamination des eaux, la pollution de l'air et le bruit. Quoique le transport par voies navigables soit le mode de transport le plus écologique de tous, il reste encore beaucoup de choses à améliorer. Il convient ainsi de s'appliquer tout spécialement à améliorer la qualité de l'air et de l'eau et les normes fixées en la matière par le droit communautaire devraient être rendues plus sévères. Le secteur doit aussi se moderniser beaucoup plus rapidement pour ne pas être dépassé par les autres modes de transport. Il doit aussi, eu égard aux attentats terroristes récents, améliorer la sécurité des transports tout au long de la chaîne logistique.

Le secteur du transport par voies navigables a changé rapidement ces dernières années. Il faut exploiter ce moment cinétique pour mieux promouvoir le secteur et sensibiliser tant le grand public que le monde des transports aux avantages des voies navigables.

4. Développement du marché des voies navigables dans un contexte paneuropéen

4.1 Evolution du marché

Le réseau paneuropéen de voies navigables compte près de 28 000 kilomètres de voies classées, au niveau international, accessibles à la navigation fluviale. L'importance du transport par voies navigables varie considérablement d'un pays et d'une région à l'autre. Dans l'Europe des 25, quelque 12 000 bateaux réalisent plus de 210 000 millions de tonnes/kilomètre. L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie fera augmenter ces chiffres de 5 %. Le centre de gravité se trouve indubitablement dans la région du Rhin qui prend à son compte 80 pour cent de ce trafic alors que le Danube et le canal Rhin - Main - Danube n'en prennent que 9 pour cent. La Fédération de Russie et l'Ukraine ont également des réseaux étendus de voies navigables, mais une grande partie de ces réseaux n'est pas reliée aux autres réseaux d'Europe parce que les maillons manquants et les goulets d'étranglement sont nombreux. La Fédération de Russie a un réseau bien développé de voies navigables totalisant plus de 101 700 kilomètres, dont 6 500 kilomètres constituent le réseau unifié de voies navigables de grande profondeur de la Russie d'Europe.

Les marchés fluviaux européens ne se sont guère développés ces dernières années. Leur croissance est fonction de l'augmentation du volume global de transport. Comme l'augmentation considérable de la demande de transport observée ces dernières décennies a été presque entièrement absorbée par la route, les voies navigables ne perdent en fait pas leurs marchés traditionnels, mais ne parviennent pas à attirer des nouveaux trafics.

La part du marché européen des transports détenue par les voies navigables n'est pas énorme puisqu'elles n'assuraient en 2001 pas plus de 6.5 pour cent de tous les transports effectués dans les pays Membres de la CEMT. Il convient néanmoins de souligner que la distribution du transport par voies navigables est loin d'être homogène. Dans les trois pays de tête (Allemagne, Pays-Bas et France), les voies navigables détiennent plus de 14 pour cent du marché et ont même réussi à conquérir près de 50 pour cent de certains segments du marché sur des sections spécifiques du réseau. Dans la Fédération de Russie, par contre, les voies navigables ne détiennent que 3 à 4 pour cent du marché total des transports en dépit de l'étendue de leur réseau. La part du transport par voies navigables n'est, enfin, que marginale dans d'autres pays européens, notamment dans ceux dont les réseaux navigables sont isolés des autres.

Le développement du marché du transport par voies navigables est certes faible, mais le secteur des voies navigables semble quand même se renforcer dans certains segments du marché et dans certaines régions. Le trafic fluvial a doublé en Allemagne entre 1995 et 2003, mais une partie de cette augmentation doit être mise à l'actif de la réunification du pays. Le trafic entre la France et les pays du

Benelux a également fortement augmenté ces dernières années. Le cas le plus parlant est constitué par la croissance rapide du transport conteneurisé. En 2004, ce trafic a augmenté de 17 pour cent en Allemagne. Le transport par voies navigables est beaucoup plus actif sur le marché rhénan que sur les autres marchés. Les armements fluviaux peuvent offrir une gamme plus complexe de services, notamment intermodaux, de transport et sont donc mieux préparés pour explorer des nouveaux segments de marché. Il a été observé que la poursuite du développement du transport conteneurisé requiert la mise au point d'un nouveau type de caisse mobile gerbable qui permettrait de réduire le coût de l'entreposage dans les terminaux et la superficie des aires de stockage.

Les performances de la navigation fluviale et la structure du trafic varient considérablement d'une région de l'Europe à l'autre. Le trafic fluvial est ainsi très dense en Europe occidentale, notamment dans le bassin rhénan, mais est beaucoup plus faible ailleurs en Europe. Le marché danubien a pâti des troubles que les Balkans ont vécus pendant les années 90. La navigation sur le Danube est en outre entravée par de nombreux goulets d'étranglement et par les insuffisances ou la destruction de certaines infrastructures. Par contre, la capacité des réseaux russe et ukrainien est de loin supérieure à ce que leur trafic demande. En 2004, le trafic du réseau russe a atteint un niveau de 136 millions de tonnes, de loin donc inférieur aux 580 millions de tonnes de 1988. Les deux marchés donnent toutefois depuis peu des signes de reprise. Le marché danubien a nettement progressé en 2004. Les divergences sont toutefois profondes entre les différents marchés. En Russie, le trafic se concentre sur les ports d'estuaire de Saint-Pétersbourg et de Rostov-sur-le-Don qui ont traité respectivement 17.5 et 19 millions de tonnes. Il s'en suit que les canaux Volga - Baltique et Volga - Don sont surencombrés. Le trafic ne peut y augmenter sans investissements majeurs.

A la différence des marchés d'Europe occidentale, le marché danubien attire essentiellement des vracs, un segment de marché sur lequel les voies navigables ne peuvent pas concurrencer les chemins de fer et la route. Il en est de même d'autres marchés d'Europe orientale. Les bateliers sont incapables de concurrencer les autres modes de transport et, en l'absence de solutions logistiques intermodales appropriées, d'attirer des nouveaux types de trafic tels que le trafic conteneurisé. Il existe toutefois des armements qui opèrent fructueusement sur ces nouveaux marchés.

Le segment du marché considéré comme le plus prometteur pour les années à venir est celui du transport fluvio-maritime. Les potentialités de ce transport sont grandes dans le domaine tant des conteneurs que des vracs traditionnels. La mondialisation continue des échanges fait évoluer les structures du marché des transports, élève l'intermodalité au rang de règle et rend la combinaison du transport par voies navigables avec les autres modes de transport de plus en plus courante. Dans le même temps, les processus de transport s'allongent et se complexifient. La batellerie arrive, en intégrant le transport maritime dans la chaîne logistique, à satisfaire la demande croissante dont ces services font l'objet. Le développement du transport par voies navigables et la modification de la répartition modale actuelle requièrent toutefois une approche descendante, avec analyse distincte des différents types de trafic.

Le transport fluvio-maritime est une nécessité dictée par les rigueurs du climat du nord et de l'est de l'Europe. En Russie, les voies navigables sont prises par les glaces pendant 3 à 8 mois en hiver, mais les bateaux aptes à la navigation fluvio-maritime peuvent naviguer toute l'année. En outre, les voies navigables russes sont isolées des autres grands réseaux européens. Les seules liaisons possibles imposent le recours à la navigation maritime à courte distance. En 2004, les bateaux aptes à la navigation fluvio-maritime ont transporté plus de 30 millions de tonnes en Russie. Il s'en suit que presque tous les grands armements envisagent de construire des bateaux de ce type. La navigation fluvio-maritime va encore gagner en importance à la faveur du développement des liaisons entre les bassins. Au nombre de ces nouvelles liaisons se rangent celles qui unissent les mers Noire et

Caspienne par la Volga et le Don ou la Grande-Bretagne, la Scandinavie et la péninsule ibérique au bassin rhénan.

La réduction des droits de port dus par les bateaux aptes à la navigation fluvio-maritime faciliterait grandement le développement de cette navigation et sa marche vers l'efficacité. Ces bateaux sont beaucoup plus petits que les navires de mer et mobilisent donc moins de services dans les ports de mer. Le transport fluvio-maritime est de ce fait lésé par rapport aux autres types de transport.

Le marché paneuropéen unique du transport par voies navigables est loin d'être une réalité. Il existe au contraire un grand nombre de marchés isolés insuffisamment reliés entre eux. Il s'y ajoute que ni l'évolution des transports, ni les performances du secteur des voies navigables sur ces marchés ne donnent des signes de convergence.

4.2 *Besoins d'infrastructures*

La Déclaration de Rotterdam stipulait qu'il est indispensable d'avoir un réseau moderne, écologique et efficace pour promouvoir le transport par voies navigables et améliorer le transport tant maritime que fluvial. Les principaux marchés européens, le bassin rhénan en particulier, disposent d'infrastructures très développées qui constituent d'excellentes liaisons avec les ports de mer, les centres logistiques et les plates-formes intermodales. Les liaisons de second rang des Pays-Bas, de Belgique, d'Allemagne et de France autorisent également une navigation fluide. Les progrès accomplis dans le domaine des infrastructures depuis la Déclaration sont considérables. Plusieurs nouveaux projets ont été réalisés, dont le projet Seine - Nord en France, et beaucoup d'autres sont à l'étude (projet Vienne - Est en Autriche, élimination des goulets d'étranglement sur les sections Rostov-sur-le-Don - Astrakan et Saint-Pétersbourg - Volgograd). Il subsiste toutefois un certain nombre de goulets d'étranglement qui entravent le développement de services efficaces de transport par voies navigables. Les Etats membres de la CEE - ONU ont dressé une liste des principaux goulets d'étranglement et maillons manquants du réseau E de voies navigables dans le contexte de l'Accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale (AGN).

Le manque d'entretien et d'investissements rend les insuffisances des infrastructures particulièrement criantes sur les cours moyen et supérieur du Danube ainsi qu'en Europe orientale. Le manque de dragage, l'obsolescence et l'insuffisance des équipements portuaires et la faiblesse des mouillages qui impose l'utilisation de bateaux plus petits mettent la compétitivité de la navigation fluviale sérieusement à mal dans ces régions. La navigation sur le Danube a en outre été largement freinée par les conflits militaires qui ont enflammé les Balkans pendant les années 90. Les délégués ont donc été très heureux d'apprendre de la Commission du Danube que la liberté de navigation serait rétablie à Novi Sad à la fin de l'année, mais ont aussi exprimé l'espoir que les taxes frappant le transport dans certains pays allaient disparaître ou être fortement réduites. Les problèmes de congestion des ports de Saint-Pétersbourg et de Rostov-sur-le-Don doivent être résolus parce qu'ils inhibent le développement du trafic fluvio-maritime.

Les réseaux transeuropéens de transport et le réseau paneuropéen restent constellés de goulets d'étranglement et d'hiatus petits et grands. Plusieurs voies navigables ou sections de voies navigables ne sont pas reliées entre elles et les bateliers hésitent à confiner leurs bateaux dans une région isolée. Le problème ne se pose parfois que sur de courtes sections, comme en France, mais il se pose aussi sur des sections plus longues du Dniepr, de la Vistule et de l'Oder. La Volga est également coupée par des goulets d'étranglement qui empêchent d'établir une liaison efficace entre les mers Noire et Caspienne sans travaux de grande envergure. La Commission européenne a fait rapport sur les travaux du groupe de haut niveau portant sur l'extension du réseau transeuropéen de transport aux pays voisins, notamment sur la liaison du réseau de voies navigables au Don, à la Volga et au-delà à la mer

Caspienne. Tous étaient d'accord pour penser que le développement du trafic avec l'Asie requiert avant tout autre chose l'établissement d'une liaison efficace et sûre entre le Danube et la mer Caspienne. Il convient tout particulièrement de promouvoir le trafic fluvio-maritime sur le Danube et dans la mer Noire.

D'aucuns ont avancé que l'élimination des hiatus et des goulets d'étranglement est certes une condition sine qua non du développement des marchés paneuropéens du transport par voies navigables, mais ne suffit pas pour garantir l'efficacité et la viabilité financière du secteur. Dans le monde d'aujourd'hui, l'efficacité des liaisons intermodales revêt une importance sans cesse croissante. Le processus de transport s'allonge et se complexifie. L'utilisation la plus large possible des potentialités des voies navigables oblige à investir largement dans la construction d'infrastructures intermodales, la création de plates-formes intermodales et la modernisation des interfaces (de préférence trimodaux) afin d'accélérer et de rationaliser les transbordements et d'agrandir les installations de stockage.

Les voies navigables reçoivent 1.5 pour cent des investissements effectués dans les réseaux transeuropéens de transport alors que les chemins de fer en obtiennent 66 pour cent. Ces pourcentages doivent être modifiés afin de rétablir l'équilibre entre les modes de transport. En outre, beaucoup d'initiatives qui ne requièrent pas beaucoup de ressources peuvent procurer beaucoup d'avantages au secteur. La facilitation de l'accès aux systèmes d'information et de communication depuis les bateaux en est la principale. Le développement des services d'information fluviaux ajouterait beaucoup à la compétitivité du transport par voies navigables parce qu'il améliorerait l'efficacité et la sécurité des opérations de transport. Le manque de systèmes d'information permettant de suivre les marchandises transportées a des retombées très négatives sur le développement des marchés les plus prometteurs, notamment ceux du transport conteneurisé et du transport fluvio-maritime sur les voies navigables russes.

La faible compétitivité du transport par voies navigables exclut tout appel aux investisseurs privés. Le coût des infrastructures fluviales étant toujours pris en charge par les pouvoirs publics, les investissements publics s'effectuent au regard de tous. Les participants ont souligné que les nouveaux projets d'infrastructure doivent, quel que puisse en être l'objet, se fonder sur des bases financières solides et transparentes. Il convient à cette fin de généraliser le recours aux analyses coûts/avantages qui prennent en compte non seulement les différentes facettes (environnementales, financières et techniques) des nouveaux projets, mais aussi les diverses fonctions des voies navigables. La transparence du financement public permettrait de dégager plus facilement des ressources financières suffisantes à la fois pour réaliser des nouveaux projets et pour gérer et entretenir les voies navigables, éliminer les goulets d'étranglement et porter le réseau des voies navigables à un haut degré de qualité.

4.3 *Modernisation de la flotte et accès au marché*

Le coût de l'accès au marché du transport par voies navigables est relativement élevé. L'achat de nouveaux bateaux nécessite des investissements considérables, immobilise du capital pendant de nombreuses années et freine le progrès technique dans le secteur parce que le processus de renouvellement de la flotte est plus long que dans d'autres secteurs de transport. Étant donné la faible rentabilité de la navigation fluviale, les bateliers sont incapables d'acquiescer des moyens financiers suffisants pour investir dans des nouveaux bateaux. Il a donc été proposé d'imaginer des nouveaux mécanismes de financement avec garantie publique qui faciliteraient l'accès à des nouveaux crédits, nécessaires notamment pour les premiers investissements des jeunes entrepreneurs entrant sur le marché. Ces nouveaux mécanismes gagnent en importance à mesure que les bateliers prennent de l'âge et qu'il est de plus en plus nécessaire d'attirer des jeunes dans la profession. À l'heure actuelle, les

conditions de crédit sont à ce point insuffisantes que les nouveaux entrants ne peuvent qu'acheter des bateaux âgés et usés qui ne sont ni efficaces, ni écologiques.

Le problème est particulièrement grave pour les bateliers du Danube et des autres pays d'Europe centrale et orientale. La sous-capitalisation des entreprises privées de la région et les années de sous-investissement et de manque d'entretien ont contribué à la détérioration de la flotte fluviale opérant sur ces marchés. En Russie, les bateaux, y compris les unités aptes à naviguer en mer et sur les voies navigables, ont en moyenne plus de 25 ans d'âge. Ces marchés méritent une attention particulière des pouvoirs publics et ont besoin de mécanismes spéciaux de financement. Il est nécessaire d'établir des structures de mobilisation des capitaux au niveau européen pour faciliter les investissements, notamment ceux des jeunes. Il a toutefois été souligné que le coût du renouvellement de la flotte doit être pris en charge par la profession et non par la collectivité sous la forme d'un financement public.

La modernisation de la flotte est freinée aussi par l'évolution des normes applicables aux bateaux. D'aucuns ont fait observer que les bateaux qui naviguent sur le Rhin ainsi que sur les voies navigables belges, françaises et néerlandaises deviennent de plus en plus grands et posent des problèmes sur les fleuves et les canaux de moindre gabarit où ils requièrent des nouvelles infrastructures et portent atteinte à la sécurité de la navigation. La question ne peut être évacuée parce que les petits bateaux ont un rôle important à jouer sur le marché. Il est donc nécessaire de se demander s'il est possible de revitaliser ce type de transport. Il a aussi été souligné que la modernisation de la flotte pêche par manque de normes techniques uniformes de construction navale. La coopération entre bateliers et chargeurs revêt une importance particulière dans le processus de renouvellement et de modernisation de la flotte. Les entreprises de batellerie doivent savoir ce que sera le marché de demain pour s'adapter aux besoins de leur clientèle. Il est nécessaire que les bateaux répondent à la demande et cette adéquation ne peut qu'être le fruit d'une coopération étroite entre les chargeurs et les bateliers.

4.4 Absence de promotion du transport par voies navigables

Les avantages du transport par voies navigables ne sont pas suffisamment connus du grand public et du monde des transports. Même le Livre blanc de l'Union européenne accorde moins d'attention à ce mode de transport qu'aux autres. La Communication de la Commission européenne relative à la promotion du transport par voies navigables qui sera publiée à la fin de 2005 définira une politique plus stratégique de développement de ce type de transport. D'aucuns ont souligné que la mauvaise image de marque du transport par voies navigables faisait obstacle à son développement. Le secteur apparaît en effet comme suranné et incapable tant de se conformer aux normes modernes que d'assimiler les nouvelles technologies de transport. Les transitaires ne recourent pas à ce mode de transport tant qu'ils ne seront pas convaincus de ses potentialités. Les chargeurs eux-mêmes ne participeront à aucune action spécifique destinée à faire augmenter le trafic de ce mode de transport.

Il est aussi communément avancé que la valeur et les avantages comparatifs du transport par voies navigables ne sont pas assez largement connus. Ce transport a pour avantage essentiellement de coûter moins cher, de respecter de plus en plus fidèlement ses délais d'acheminement, de réduire les besoins en capacités d'entreposage et d'amener des marchandises jusque dans des régions autrement inaccessibles. Le transport par voies navigables devient en outre, à la faveur de l'amélioration de la qualité de ses services, beaucoup plus rapide et capable à la fois d'absorber un volume croissant de trafic et de s'adapter à des réseaux plus denses et plus complexes. Les grandes entreprises logistiques, dont les services contribuent de plus en plus à intégrer les différents processus de transport dans le système logistique général, n'ont pas connaissance de ces faits tandis que les chargeurs ne sont pas conscients de toutes les opportunités présentées par le transport par voies navigables. Il est par conséquent nécessaire d'ajouter aux programmes de formation aux transports et à la logistique les modules relatifs au transport par voies navigables qui manquent souvent dans ces cours. La navigation

fluviale ne doit pas être considérée comme un simple substitut de la route ou du rail, mais comme un vrai partenaire sur la scène des transports. Le secteur doit afficher ses avantages au lieu de se laisser passer pour un mode de deuxième choix.

Diverses mesures permettent de porter les avantages du secteur à l'attention du public et des milieux de la profession, mais le meilleur moyen qui soit de le promouvoir est de le faire de façon organisée. Les participants ont souligné que la structure d'un tel organe importe peu et qu'il suffit qu'il y ait un organe qui se charge de rassembler les idées. La promotion du transport par voies navigables ne coûte presque rien et des dépenses même limitées donnent beaucoup de résultats. L'effet hautement dynamogène des mesures prises par la Commission européenne pour promouvoir le transport maritime à courte distance est là pour le démontrer.

Tous les acteurs, c'est-à-dire les organismes publics et les entreprises de transport ainsi que tous les intervenants à tous les échelons de la chaîne logistique, doivent coopérer pour mieux faire connaître le transport par voies navigables. Les ports auraient ainsi intérêt à pousser à une plus large utilisation des voies navigables. Les acteurs qui coopèrent peuvent tirer des enseignements des meilleures pratiques, peuvent offrir des meilleurs services et de la valeur ajoutée aux consommateurs de transport et sont plus compétitifs. Le forum qui réunit en Allemagne tous les acteurs importants des différents modes de transport, dont le transport par voies navigables, est un excellent exemple de bonne pratique en matière de promotion du transport par voies navigables. La création d'un tel forum au niveau européen serait une avancée très positive.

4.5 Formation et politique de la main-d'œuvre

Un autre problème sans cesse plus préoccupant se situe au niveau du réservoir de main-d'œuvre. Comme les effectifs du secteur diminuent, la batellerie doit trouver des moyens d'attirer des nouveaux jeunes professionnels. L'emploi dans le secteur présente de nombreux inconvénients, tels que la dislocation sociale et les longues absences, qui le rendent peu attrayant.

Le manque de main-d'œuvre est actuellement tempéré par l'afflux de main-d'œuvre qualifiée et bien formée d'Europe centrale et orientale. Le niveau des salaires d'Europe occidentale, nettement plus élevé qu'en Europe centrale et orientale, apporte dans ce cas une certaine compensation. Il convient toutefois de garder présent à l'esprit que ce niveau perdra progressivement de son attrait à mesure que l'écart entre les salaires versés sur les différents marchés d'Europe va diminuer. L'Europe se trouve par conséquent face à un sérieux dilemme parce qu'elle doit soit chercher de la main-d'œuvre qualifiée, mais bon marché, sur d'autres marchés, soit rendre la profession plus attrayante pour les travailleurs européens en proposant des programmes de formation propres à attirer les jeunes. La création d'un réseau européen de centres de formation est un des moyens qui permettraient d'améliorer la qualité de la formation.

4.6 Nécessité de programmes globaux

L'Atelier a constaté que les voies navigables souffrent de nombreux problèmes qui touchent plusieurs domaines et acteurs différents. Il est besoin, pour les résoudre, de programmes globaux qui combinent plusieurs domaines d'intervention et rassemblent tous les acteurs intéressés.

Seul un ensemble cohérent de mesures peut avoir un impact positif sur le secteur et contribuer à la poursuite de son développement. Les programmes de revitalisation de la navigation fluviale doivent proposer une nouvelle approche des infrastructures et de la tarification, traiter tous les modes de transport sur un pied d'égalité, postuler l'internalisation de tous les coûts externes et s'inscrire dans l'optique d'une redéfinition de la politique régionale au niveau notamment de la planification des

infrastructures régionales et des interfaces entre les voies navigables existantes et les autres modes de transport. Ils doivent incorporer des mécanismes appropriés de promotion et d'échange d'informations ainsi que les meilleures pratiques. Il convient d'adopter une politique appropriée de la concurrence définissant le cas échéant les règles à appliquer en matière d'aides.

Il appartient aux pouvoirs publics, principaux responsables de la politique économique et de la politique des transports qui servent de cadre au secteur de la navigation fluviale, d'y être particulièrement attentifs. Les entreprises de transport et les prestataires de services logistiques, les ports intérieurs et les ports de mer ainsi que les organisations internationales et supranationales compétentes ont cependant également un rôle important à jouer.

5. Harmonisation des conditions d'exercice du jeu de la concurrence

5.1 *Elimination des obstacles légaux : une révolution silencieuse ?*

La Déclaration de Rotterdam invitait les principaux intervenants européens à redoubler d'efforts en vue d'harmoniser leurs normes techniques, de sécurité et d'effectifs ainsi qu'à identifier les obstacles d'ordre législatif entravant la mise en place au niveau paneuropéen d'un marché harmonisé et concurrentiel du transport fluvial et à formuler des solutions afin de surmonter ces obstacles.

Le "Plan d'action pour la mise en œuvre des décisions prises par la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies navigables" adopté par les pays Membres de la CEE - ONU dans la foulée de la Déclaration de Rotterdam propose une large panoplie de mesures à prendre pour atteindre les objectifs définis par la conférence. L'"Inventaire des obstacles législatifs s'opposant actuellement à l'instauration d'un marché paneuropéen harmonisé et concurrentiel de la navigation intérieure et des solutions qui pourraient être adoptées pour les surmonter" dressé par un Groupe de Volontaires composé de représentants de la Commission européenne, de la CEE - ONU, de la CEMT, de la CCNR, de la CD et de quelques grands pays revêt dans ce cadre une importance toute particulière.

L'Atelier a débattu avec animation des progrès accomplis dans ce domaine. Les participants sont restés, en dépit de certaines convergences de vues, très divisés à ce sujet et ont identifié un grand nombre de problèmes qui restent à résoudre.

Les progrès accomplis depuis la Déclaration de Rotterdam sont considérables, dans le domaine surtout des normes techniques et des certificats. Les participants ont ainsi cru pouvoir affirmer que le cadre législatif ne fait plus obstacle à la création d'un marché paneuropéen harmonisé et concurrentiel et que l'intégration du secteur de la navigation fluviale est beaucoup plus avancée que celle des autres modes, mais aussi que les instruments existants devaient être mis au goût du jour et complétés pour que tous soient réellement mis sur un pied d'égalité.

La Commission européenne et la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) ont entrepris d'harmoniser les normes techniques applicables aux bateaux. La reconnaissance mutuelle des certificats rhénans et communautaires qui s'en suivra permettra de naviguer dans toute l'Union européenne sous le couvert d'un certificat unique. Cette unification est également envisagée pour les patentes de batelier. La Commission du Danube et la Commission centrale pour la navigation du Rhin discutent de la mise en place d'un régime unique harmonisé de contrôle des connaissances requises pour naviguer sur certains tronçons de certains fleuves. La CEE - ONU a élaboré des recommandations relatives à des prescriptions techniques harmonisées à l'échelle européenne applicables aux bateaux de navigation intérieure qui sont alignées sur les dispositions communautaires applicables en la matière et tiennent en outre compte des spécificités des différents bassins fluviaux européens, y compris celui du Danube. Une fois adoptées, ces recommandations faciliteront

considérablement la reconnaissance réciproque des certificats des bateaux par les pays Membres et animeront la poursuite du développement du transport international par voies navigables. Les progrès accomplis dans le domaine de l'harmonisation des règles relatives au transport des marchandises dangereuses sont également considérables.

Certains ont toutefois estimé que l'harmonisation des lois et règlements applicables à la navigation fluviale est loin d'être satisfaisante. Le Groupe de Volontaires créé après la Déclaration de Rotterdam a observé que plusieurs obstacles continuent à entraver le développement de la navigation fluviale sur le continent européen. Il a ainsi constaté que l'harmonisation des conditions d'accès au marché a certes beaucoup progressé dans l'Union européenne, mais que la liberté de navigation et l'accès au marché restent régis par plusieurs régimes différents, en l'occurrence le régime rhénan (Convention de Mannheim), le régime danubien (Convention de Belgrade) et le régime communautaire. Le régime communautaire de liberté d'accès s'applique maintenant à tout le réseau de l'Union européenne ainsi qu'à une grande partie du Danube et l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en étendra encore le champ d'application. Tous les régimes en vigueur restreignent la liberté de navigation à certains pavillons. Le second protocole additionnel à l'Acte de Mannheim de 1979, qui limite le droit d'effectuer des transports entre des points situés sur le Rhin et ses affluents aux seuls bateaux "appartenant à la navigation du Rhin", est ainsi très préoccupant et a d'ailleurs été jugé, par le Groupe de Volontaires, tout à fait incompatible avec l'idée de la création d'un marché paneuropéen intégré du transport par voies navigables avancée dans la Déclaration de Rotterdam. Par ailleurs, la Convention de Belgrade définit, dans son article premier, le principe de la liberté de navigation sur le Danube en des termes assez vagues qu'il faudrait sans doute clarifier afin d'habiliter les bateaux de tous les pays à assurer librement des services de transport sur ce fleuve international. Cette même Convention de Belgrade n'ouvre en outre pas le marché du cabotage entièrement aux bateaux des pays tiers. L'accès des marchés nationaux de Russie, d'Ukraine et de quelques autres pays reste également limité pour les bateaux étrangers. Le Groupe de Volontaires a découvert des limitations des possibilités d'accès aux voies navigables et aux ports, des disparités entre les normes techniques applicables aux bateaux, des différences entre les conditions de délivrance des patentes de batelier, des limitations de la liberté de circulation des travailleurs et du droit d'établissement ainsi que des divergences entre les règles sociales, les normes de sécurité et les conditions de travail.

5.2 *Harmonisation du droit privé*

D'aucuns ont estimé que le degré d'harmonisation du droit fluvial international privé n'est pas assez élevé. L'application plus rigoureuse dans toute l'Europe de dispositions législatives convenues au niveau international donnerait au secteur une impulsion supplémentaire. Certains participants ont jugé qu'il serait très utile d'imaginer un contrat type de fourniture de services de transport par voies navigables étant donné que les choses avancent dans ce domaine trop lentement aux yeux de la profession. Les autorités publiques ont été invitées à mettre en place le cadre de négociation qui doit permettre d'élaborer ce contrat type.

Les participants ont pris acte du fait que la Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI) est finalement entrée en vigueur. Cette convention instaure un régime européen commun de responsabilité contractuelle en navigation fluviale qui doit indubitablement contribuer à faciliter les transactions et à prévenir les litiges inutiles. Tous les pays qui n'ont pas encore ratifié la convention sont invités à le faire.

Ce régime commun de responsabilité et celui qui régit l'engagement des responsabilités en cours de transport de marchandises dangereuses par voies navigables sont des conditions importantes de la compétitivité du marché paneuropéen. Il faudrait, pour éviter une concurrence déloyale, que ces régimes de responsabilité s'appliquent aux mêmes services et que des garanties soient offertes à tous

les acteurs présents sur le marché. Les résultats atteints dans ce domaine sont malheureusement loin d'être satisfaisants et les discussions devraient donc être relancées. En l'absence d'outils d'harmonisation efficaces, il appartient aux Etats de prendre les mesures voulues pour que le régime de responsabilité applicable sur leur territoire garantisse une indemnisation adéquate des dommages causés.

5.3 *Droit du travail et protection sociale*

La question de l'harmonisation sociale dans le domaine du transport par voies navigables divise profondément : ce que certains considèrent comme de la concurrence déloyale est considéré par d'autres comme un avantage concurrentiel légitime. Quoique la législation sociale mise en place au niveau international par l'OIT soit beaucoup moins développée pour la navigation fluviale que pour la navigation maritime, le secteur ne doit cependant pas partir de zéro.

Les participants ont observé qu'il existe des instruments législatifs sociaux harmonisant par exemple les horaires de travail et les contrats de travail des membres d'équipage, mais aussi que la différence est grande entre la théorie et la pratique. Les syndicats allèguent que la législation sociale est souvent bafouée dans la navigation fluviale. Les participants ont proposé de revoir et de moderniser les traités existants pour en éliminer les multiples lacunes. Les problèmes les plus sérieux sont posés par les bateaux qui naviguent sous "pavillon de complaisance" et qui ne respectent pas les règles fondamentales. Il conviendrait en outre de régler aussi le problème des "travailleurs occasionnels".

Certains ont donné à entendre que le contrôle des règles sociales laisse à désirer et devrait être renforcé. L'ouverture des marchés, l'intégration croissante de la navigation fluviale en Europe et la mondialisation ouvrent des perspectives au transport par voies navigables partout en Europe. Il est nécessaire toutefois, pour que les transporteurs ne violent pas les règles en vigueur, de mettre en place un cadre réglementaire efficace qui garantisse le respect de l'ordre sans imposer de contraintes bureaucratiques aux acteurs économiques. Les contrôleurs qui se présentent à bord des bateaux ont parfois peine à déterminer le régime légal qui y est applicable et il est donc nécessaire de préciser le champ d'application des différents systèmes légaux afin de lever cette incertitude juridique. Les contrôles doivent par ailleurs être renforcés de façon telle que les inspections ne se multiplient pas inutilement.

5.4 *Allègement de la charge administrative*

Il convient de réfléchir aux possibilités de suppression ou de simplification des réglementations administratives actuelles. Il a été souligné que le secteur n'a pas besoin d'un surcroît de réglementation étant donné qu'il juge le cadre législatif actuel tatillon et néfaste à son développement. L'assouplissement des contraintes réglementaires et l'amélioration de leur transparence permettraient de tonifier le secteur et de renforcer le sens des responsabilités des acteurs économiques. Il importe dans cette optique tout particulièrement de simplifier les formalités administratives et douanières à remplir aux frontières parce que des procédures trop longues ont un impact négatif sur l'efficacité du transport international et affaiblissent par conséquent la compétitivité des armements fluviaux qui effectuent du transport international.

La Commission européenne a l'intention de dresser un inventaire des obstacles administratifs qui ralentissent à l'excès la navigation fluviale, comme elle l'avait déjà fait pour le transport par mer (les 104 obstacles qu'elle avait identifiés ont pu être réduits à moins de 50). Au nombre des obstacles administratifs actuels se rangent entre autres le régime des travailleurs temporaires et l'immatriculation des bateaux qui transportent des déchets ou des marchandises dangereuses.

Comme le haut niveau de sécurité procuré à la navigation fluviale par le cadre législatif actuel est perçu par beaucoup comme un de ses meilleurs atouts, il importe de trouver un juste équilibre entre déréglementation et simplification du cadre législatif et administratif existant dans le domaine du transport par voies navigables.

5.5 *Tarification et prix*

Les attitudes vis-à-vis du transport par voies navigables ont évolué ces dernières années au rythme de l'évolution de la politique générale des transports. Le Livre Blanc sur la tarification explique que la tarification des infrastructures pourrait être une des solutions du problème posé par l'aggravation de la congestion et de la pollution. La tarification des infrastructures ajouterait à l'efficacité et à la durabilité du système de transport et contribuerait à faire régner une concurrence loyale entre tous les modes de transport. Le Livre Blanc affirme que le mode de tarification le plus efficace se fonde sur les coûts marginaux, c'est-à-dire les coûts (internes et externes) supportés par les usagers au lieu d'utilisation. Les entreprises de transport qui doivent compter avec les coûts réels de leurs activités seront incitées à optimiser leurs choix, et notamment à se convertir à des modes de transport dont l'impact sur l'environnement est moindre.

Comme il n'existe pas de méthode pratique, transparente et utilisable d'identification et d'imputation des coûts dans le transport par voies navigables, la Commission européenne a fait réaliser une étude sur la tarification et les prix à appliquer dans ce secteur. L'étude est arrivée à la conclusion que la meilleure méthode de calcul des coûts marginaux est la méthode de l'imputation des coûts. Dans cette méthode, on commence par identifier les coûts avant d'imputer la fraction appropriée (variant selon l'importance relative des différentes fonctions de la voie navigable en cause) des coûts réels à la navigation fluviale, d'évaluer les coûts variables (en fonction du nombre de bateaux) et d'en imputer une part appropriée aux bateaux à marchandises et aux autres bateaux. Cette méthode permet de calculer sur cette base des coûts d'utilisation des infrastructures par bateau/kilomètre. L'étude doit être affinée pour arriver aux prix justes. Il convient toutefois de trouver réponse à plusieurs questions avant d'instaurer ce système et, surtout, de trouver une méthode uniforme d'identification des coûts qui mette tout le monde sur un réel pied d'égalité. Les régimes actuels de tarification des infrastructures étant très hétérogènes, il faudra à l'avenir adopter une méthode commune. Le niveau des redevances et la nature des types de coûts pris en considération varient d'une voie navigable à l'autre.

La tarification des infrastructures a donné lieu à des débats animés. Certains participants ont avancé que la tarification des infrastructures fluviales risquait d'éroder la compétitivité déjà faible de ce mode de transport et de réorienter une partie de son trafic vers la route et le rail, d'une part, et de faire baisser le taux de rentabilité des entreprises de batellerie et d'entraver, partant, le développement du secteur, d'autre part. D'autres ont aussi observé que le prix du transport représente une fraction importante du prix final de divers produits, tels que les produits de la sidérurgie, et qu'il en représentait une part plus grande en Europe qu'aux Etats-Unis par exemple, avec tout ce que cela a de conséquences pour des pans entiers de l'économie européenne. D'autres ont de même souligné que les voies navigables remplissent de multiples fonctions telles que la navigation, l'approvisionnement en eau et la production d'électricité et qu'il faut donc calculer la part réelle des coûts générée par la navigation fluviale. Il convient, à titre d'exemple, de rappeler que les travaux de dragage sont très importants et coûtent très cher, mais que la navigation fluviale n'en est pas le principal responsable.

Il a aussi été souligné que l'instauration d'une tarification peut dans certains cas nécessiter une modification du cadre législatif, et c'est ainsi que l'instauration d'une tarification sur le Rhin obligerait à modifier au préalable la Convention de Mannheim. Plusieurs participants ont demandé de ne pas braquer les projecteurs sur cette question à la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies

navigables qui se tiendra à Bucarest l'année prochaine parce qu'elle peut menacer le développement du secteur des voies navigables dans le proche avenir.

D'aucuns ont par ailleurs fait valoir que l'instauration d'une tarification des infrastructures fluviales doit être considérée comme une chance plutôt que comme une menace pour le secteur. La tarification est inéluctable pour tous les modes, donc aussi pour les voies navigables. Comme l'impact des voies navigables sur l'environnement est faible et que les coûts de leurs infrastructures sont de loin inférieurs à ceux des autres modes de transport, la tarification de l'usage des infrastructures de tout le système de transport placerait la navigation fluviale en meilleure position que les autres modes. Il a, quoi qu'il en soit, été jugé essentiel que le secteur se prononce sur le mode de calcul des redevances d'utilisation des infrastructures afin qu'il puisse en être tenu compte dans le système de tarification qui lui sera appliqué.

L'instauration d'une tarification de l'usage des infrastructures fluviales aurait pour autre effet important de mieux responsabiliser les principaux acteurs sur le plan économique. Il est communément admis que les voies navigables doivent mettre davantage l'accent sur l'économie. A l'heure actuelle, les voies navigables ne reçoivent qu'une très faible partie de tous les investissements réalisés dans le secteur des transports. Sans investissements adéquats, les voies navigables ne sont pas en mesure de s'adapter aux exigences sans cesse changeantes d'un système de transport moderne. Il ne faut pas oublier que la modernisation des infrastructures et l'intégration de la chaîne de transport nécessitent de gros investissements que les pouvoirs publics ne peuvent pas assumer à eux seuls. La tarification des infrastructures constitue une source importante de moyens financiers et donnerait, compte tenu des contraintes économiques, une assise économique plus solide au développement de la navigation fluviale.

6. Aspects environnementaux du développement des voies navigables

Le transport par voies navigables a pour obligation importante de se conformer aux normes sévères de protection de l'environnement. La navigation et l'extension des voies navigables peuvent avoir des retombées environnementales néfastes sur la qualité de l'eau, la biodiversité, les paysages et les activités récréatives. La responsabilité environnementale ne se limite donc pas aux émissions, mais s'étend, dans une large mesure, à la préservation de la nature et à la gestion de l'eau. La place réservée à la protection de l'environnement dans la politique de développement du transport par voies navigables varie d'un pays européen à l'autre.

La session a commencé par la présentation de plusieurs expériences allemandes d'intégration de l'environnement dans des projets fluviaux. Les conclusions tirées de ces expériences peuvent se résumer comme suit :

- Il importe tout particulièrement de mettre en place les conditions requises pour que la navigation puisse être économiquement efficiente et compétitive tout en tenant compte des préoccupations environnementales.
- L'impact positif de la navigation fluviale sur l'environnement doit être porté à la connaissance du public et des hommes politiques.
- Les Etats doivent soutenir l'intégration des intérêts fluviaux dans les politiques environnementales.
- Il y a lieu de promouvoir le dialogue entre le monde de la navigation fluviale et les responsables de l'environnement au niveau national et européen.

L'Atelier a été informé des résultats d'une étude relative à l'impact de la navigation fluviale et du développement des voies navigables sur l'environnement réalisée à l'initiative du gouvernement néerlandais et de la CEMT qui visait à informer les Ministres de ce qui peut se faire dans la pratique pour intégrer la protection de l'environnement dans les projets de développement des voies navigables, à échanger les bonnes pratiques et à identifier les problèmes qui restent à résoudre dans ce domaine. Certains ont observé que les projets fluviaux sont souvent perçus comme étant dommageables à l'environnement et sont souvent bloqués par le public à un stade d'élaboration avancé. Le problème est particulièrement sérieux dans le cas des projets de canalisation de fleuves ou de rivières ainsi que pour certains travaux d'entretien tels que le dragage et l'élimination des boues de dragage. La pollution de l'air et de l'eau et le bruit causés par les bateaux retiennent plutôt moins l'attention, mais il faut néanmoins élaborer des nouvelles normes de réduction des oxydes de carbone produits par les moteurs parce que les seuils de dégradation de la qualité de l'air sont régulièrement dépassés dans plusieurs régions urbaines et industrielles d'Europe.

Les études de cas révèlent que les projets fluviaux sont porteurs de sources potentielles multiples de conflit. Ces conflits, souvent exacerbés par le manque de vision et de stratégie intégrées tant pour les voies navigables que pour l'ensemble du système de transport, témoignent du fait que les politiques des transports et de l'environnement n'ont pas atteint le niveau d'intégration qui permettrait de résoudre les problèmes de protection de l'environnement dès les premiers stades d'élaboration des projets. Il est essentiel de consulter tous les acteurs (tant les représentants du secteur de la batellerie que les défenseurs de l'environnement) dès les premières phases de la genèse des projets d'infrastructures pour résoudre, ou prévenir, des conflits qui ne peuvent autrement que surgir au cours de phases ultérieures du processus. Le respect strict de procédures d'évaluation environnementale convenablement ciblées faciliterait dans le même temps le dialogue avec le grand public et les organisations environnementales. Les autorités publiques devraient affirmer le caractère officiel de ces consultations et s'appliquer à amener tous les acteurs à participer au processus sur un pied d'égalité.

Les participants ont par ailleurs observé qu'il ne suffit pas de se conformer aux règles et réglementations existantes pour garantir la réussite d'un projet. Les cas sont nombreux de projets controversés retardés pour cause de lancement des consultations à un stade trop tardif du processus. La participation du public et des organisations environnementales depuis les premiers pas d'un projet jusqu'à ses derniers est indispensable à sa réussite.

Les participants ont regretté qu'il soit très difficile de convaincre les environmentalistes des avantages du transport par voies navigables. Certains sont d'avis que des environmentalistes tendent à juger les conséquences environnementales des projets fluviaux avec plus de sévérité que celles des projets des autres modes de transport. La plupart des participants ont estimé que le public doit être mieux informé de l'impact positif de la navigation fluviale sur l'environnement et que les Etats doivent se conformer dans ce domaine aux obligations imposées par la Convention internationale d'Aarhus.

Les conflits étant inévitables, il est nécessaire de fournir toutes les informations nécessaires à tous les acteurs et de les impliquer dans la définition des problèmes et la recherche des solutions possibles. Il a aussi été avancé que le processus de consultation devait être aussi ouvert et complet que possible. Les ministères et les autres autorités publiques appelées à élaborer des projet de développement de la navigation fluviale ont été invités à tirer des enseignements des projets menés à bonne fin en Europe ces dernières années. Les exemples à mettre en avant dans ce domaine viennent des projets Seine-Nord en France et Vienne Est en Autriche pour lesquels des structures consultatives ont été mises en place. Ces projets ont démontré dans la pratique que l'implication rapide des bénéficiaires et des autres intervenants contribue beaucoup à faire avancer les procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement et à augmenter les chances de découverte de solutions réalistes dans des délais raisonnables.

La plupart des problèmes d'interaction entre l'environnement et le transport par voies navigables se posant dans le bassin du Danube, il a été proposé d'élaborer une stratégie internationale de développement pour tout le corridor danubien mariant la dimension intermodale avec les préoccupations stratégiques environnementales. Cette stratégie devrait être élaborée par des instances nationales et des grands acteurs internationaux tels que la Commission du Danube, la Commission internationale pour la protection du Danube et les DG TREN et ENV de la Commission européenne. L'Autriche aura, quand elle exercera bientôt la Présidence de l'Union européenne, une occasion unique de mettre l'élaboration d'une telle stratégie pour le Danube sur les rails. La proposition a reçu l'aval du Président qui a néanmoins déclaré que l'Autriche étudierait certainement l'idée avec attention, mais qu'il préférerait limiter la stratégie au transport par voies navigables et à ses aspects environnementaux plutôt que de l'étendre à d'autres modes de transport.

Considérant qu'il est nécessaire d'intégrer les politiques de l'environnement et des transports et de trouver des solutions appropriées conciliant les intérêts des organisations environnementales et du monde des transports au niveau politique le plus élevé, les participants sont convenus d'inviter les ministres des transports et de l'environnement à la conférence paneuropéenne qui se tiendra à Bucarest l'année prochaine. Ils ont estimé en outre que les ONG actives dans le domaine de l'environnement, qui travaillent déjà avec la CEMT dans le domaine des voies navigables, devaient également y participer.

7. Principales conclusions de l'Atelier

La Déclaration de Rotterdam de 2001 appelait au renforcement du secteur du transport par voies navigables, à la création d'un marché paneuropéen du transport fluvial transparent et intégré et à la conduite de ce mode de transport vers une plus grande durabilité environnementale, sociale et économique. L'Atelier a estimé que des progrès avaient bel et bien été accomplis dans la poursuite de ces objectifs et qu'il serait utile de dresser l'inventaire des avancées réalisées depuis la Conférence de Rotterdam. Il a toutefois constaté que le développement du secteur butait encore sur de sérieux obstacles tels que l'insuffisance et le manque de fiabilité des infrastructures, le besoin aigu de modernisation des flottes et des ports, le trop faible crédit accordé par les jeunes aux métiers de la batellerie et, par voie de conséquence, l'insuffisance des effectifs (en Europe occidentale) et la mauvaise image de marque du secteur. L'Atelier en a tiré les conclusions résumées ci-après.

- Malgré la forte croissance de la demande de transport enregistrée ces dernières années, la croissance du transport par voies navigables est restée modeste, sauf dans certaines régions et sur certains segments du marché tels que le transport de conteneurs sur le Rhin ou dans l'hinterland des ports de mer belges et français. La création d'un marché paneuropéen intégré du transport par voies navigables est en outre encore loin d'être achevée. Il conviendrait d'accorder une attention toute particulière au développement d'un secteur fluvial efficient et financièrement solide dans le bassin du Danube ainsi qu'en Europe centrale et orientale. Pour remédier à la situation et imprimer un nouvel élan au secteur, l'Atelier a estimé que les Etats ou, le cas échéant, d'autres acteurs devaient entreprendre les actions prioritaires suivantes :
 - La politique du transport par voies navigables doit être mieux intégrée dans la politique économique et la politique générale des transports au niveau tant national qu'international. Elle doit en outre incorporer une dimension logistique et devenir plus professionnelle, c'est-à-dire encourager l'esprit d'entreprise et convaincre les acteurs en présence sur le marché d'assumer davantage de responsabilités économiques.

- Les entités publiques et les autres intervenants doivent soutenir les initiatives qui visent à promouvoir le transport par voies navigables avec la participation de toutes les parties intéressées, à savoir les régions, les ports, les chargeurs et les différents modes de transport. Ces initiatives devraient viser plus particulièrement à convaincre les chargeurs et les commissionnaires de transport des avantages du transport par voies navigables. La navigation fluviale pourrait, dans ce contexte, tirer profit des enseignements apportés par d'autres secteurs tels que le transport maritime à courte distance. La mise en place d'un "forum spécial pour la navigation fluviale et la logistique" réunissant, comme en Allemagne, tous les intervenants pourrait contribuer à la promotion du secteur. La navigation fluviale doit se donner une nouvelle image de marque et se tenir prête à relever des nouveaux défis, à transporter des nouveaux types de marchandises et à offrir des services modernes de la plus haute qualité. Le monde de la batellerie peut sans doute aucun, en assumant davantage de responsabilités économiques, faciliter la promotion et la commercialisation de ses services.
- Les problèmes du secteur de la navigation fluviale étant nombreux, il est nécessaire que les Etats mettent en place un cadre cohérent qui identifie tant les problèmes à résoudre que les moyens à mettre en œuvre pour y arriver. Il convient d'accorder une attention toute particulière au renouvellement et à la modernisation des flottes, aux investissements dans les nouvelles technologies ainsi qu'aux nouveaux outils d'information et de communication pour donner aux transporteurs la possibilité d'améliorer la qualité de leurs services, de mieux les intégrer dans la chaîne de transport et d'explorer des nouveaux segments du marché.
- L'entretien et l'extension d'un réseau européen intégré, cohérent et moderne de voies navigables, à la définition duquel l'Accord européen sur les voies navigables d'importance internationale (AGN) apporte une contribution précieuse, revêtent une importance capitale pour la promotion du transport par voies navigables. Le réseau des voies navigables E reste malheureusement coupé par plusieurs hiatus et goulets d'étranglement qui font obstacle à la création d'un marché paneuropéen intégré et portent atteinte à la fiabilité des services de la navigation fluviale. L'entretien adéquat des infrastructures fluviales requiert également un engagement fort des autorités publiques. Il convient par ailleurs de veiller tout particulièrement à l'aménagement d'installations de transbordement ainsi qu'à la création d'un réseau cohérent de plates-formes intermodales, notamment de plates-formes mer/voies navigables. Le développement des infrastructures fluviales doit s'inscrire dans le cadre de stratégies multimodales englobant toutes les implications financières et sociales des projets. Il est nécessaire de penser tous les investissements en termes économiques et de définir une méthode appropriée d'évaluation des projets fondée sur les analyses coûts/avantages.
- Les Etats et les autres intervenants doivent prendre des mesures en vue de former de nouveaux navigants qualifiés, d'encourager les jeunes à entrer sur le marché de la navigation fluviale et de faciliter la mobilité internationale de la main-d'œuvre occupée dans le secteur.
- Les règles qui régissent le transport par voies navigables restent encore à homogénéiser, quoique le cadre législatif existant soit devenu aujourd'hui, en raison surtout de l'élargissement de l'Union européenne, un obstacle moins évident au développement d'un marché européen cohérent. L'Atelier a néanmoins identifié de nombreux domaines dans lesquels il est souhaitable de raboter les obstacles législatifs restants.

- Le marché paneuropéen du transport par voies navigables reste aujourd'hui trop fragmenté en dépit des progrès accomplis dans son homogénéisation depuis la Déclaration de Rotterdam. Il convient notamment de trouver des moyens d'y intégrer les marchés de la Russie, de l'Ukraine et d'autres Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne et de libérer davantage l'accès réciproque à ces marchés.
- Il convient d'assurer la reconnaissance mutuelle des certificats des bateaux et des patentes de batelier délivrés dans le respect de règles techniques et de règles de sécurité harmonisées au niveau international ainsi que d'harmoniser les modalités d'évaluation des connaissances spécifiques requises pour certains tronçons de voies navigables et certains profils professionnels. Il est nécessaire aussi, pour faciliter et promouvoir la navigation fluvio-maritime, d'arrêter des normes techniques communes pour les bateaux qui la pratiquent.
- L'harmonisation des dispositions du droit international privé relatives à la limitation de la responsabilité pour les dommages n'est pas suffisante et devrait être poussée plus avant, sous la forme par exemple d'une révision de la Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI). Les Etats sont invités à ratifier les instruments internationaux existants dans le domaine de la navigation fluviale, notamment la Convention de Budapest sur le contrat de transport de marchandises par voies navigables (CMNI).
- Le contrôle du respect de la réglementation (sociale et technique) doit être renforcé et les Etats ne doivent pas réduire les effectifs affectés à cette tâche. Les enseignements tirés de l'application des systèmes de contrôle mis en place dans le transport maritime, et dans les ports de mer en particulier, pourrait dans ce contexte également être utiles pour la navigation fluviale. La nécessité de la création de nouveaux instruments internationaux doit toutefois être soigneusement réévaluée afin de ne pas multiplier les règles administratives propres à entraver le développement de la navigation fluviale.
- Il est très largement admis que la charge administrative qui pèse actuellement sur les armements fluviaux doit être allégée. Il serait utile de dresser un inventaire des formalités administratives qui allongent à l'excès la durée des transports par voies navigables.
- Etant donné que la tarification de l'usage des infrastructures doit être bientôt instaurée pour tous les modes de transport, et donc aussi pour les voies navigables, il convient de rechercher les meilleurs modes existants de calcul des redevances qui internalisent les coûts appropriés de la navigation fluviale afin de situer les redevances à un niveau équitable pour tous les usagers des voies navigables sans mettre à mal la viabilité financière du secteur. Il y a lieu ce faisant de tenir dûment compte des aspects environnementaux de la navigation fluviale et du fait que la batellerie n'est pas le seul utilisateur des voies navigables. La tarification de l'usage des infrastructures pourrait cependant devenir un outil utile et pourrait, en particulier, faciliter la recherche de moyens de financement du développement des infrastructures autres que les capitaux publics.
- La prise en compte de l'incidence des projets d'infrastructures fluviales sur l'environnement est un facteur essentiel de leur réussite. Il semble que les organisations environnementales considèrent ces projets comme hautement dommageables à l'environnement. Les

recommandations formulées ci-après devraient aider à trouver des solutions réalistes à ce problème.

- Il convient d'élaborer une stratégie intégrée de développement des transports et de défense de l'environnement qui prenne tous les aspects économiques, techniques et environnementaux du développement des voies navigables en compte. Il serait ainsi possible de régler les conflits d'intérêts dès les phases initiales d'étude des projets. Les grandes lignes d'une telle stratégie pourraient être définies à la Conférence paneuropéenne de Bucarest.
- Toutes les parties intéressées doivent être consultées à toutes les phases d'avancement des projets afin d'identifier, et de résoudre, les problèmes qui risquent de se poser. Tous les participants au processus de consultation doivent être mis en possession de toutes les informations nécessaires afin d'assurer la transparence des projets.
- Il convient de tirer les enseignements qui s'imposent d'exercices réussis de consultation tels que ceux auxquels les projets "Seine-Nord" français et "Vienne Est" autrichien ont donné lieu.
- Il convient plus particulièrement d'élaborer une stratégie multimodale intégrée pour le corridor danubien en faisant appel à la Commission du Danube, la Commission internationale pour la protection du Danube et la Commission européenne comme protagonistes.
- Les participants ont estimé que les ministres des transports, les ministres de l'environnement et les ONG environnementales pouvaient être invités à participer à la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies de navigation intérieure qui se tiendra à Bucarest l'année prochaine.
- Le rapport EFIN a été pris comme référence pour ce qui est de la structure institutionnelle propre à dynamiser le secteur fluvial. L'idée d'une impulsion politique supplémentaire aux voies navigables a recueilli une large et ferme adhésion, mais il n'est pas sûr qu'une nouvelle structure institutionnelle chapeautée par un forum ministériel permettrait de la donner et d'atteindre les objectifs d'une politique fluviale intégrée tels qu'ils ont été définis ci-dessus. Certains participants ont estimé que la structure institutionnelle actuellement en place dans le secteur des voies navigables suffit et qu'il faut plutôt s'appliquer à intensifier la coopération entre les institutions existantes. Il pourrait toutefois être utile de créer, à côté de l'organe législatif existant, un forum international qui réunirait tous les intervenants, y compris les chargeurs et tous les acteurs de la chaîne logistique, pour aider à promouvoir la navigation fluviale.

ANNEXES

ANNEXE A

DÉCLARATION ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE DE ROTTERDAM

I. Préambule

Les représentants des gouvernements des pays européens et des organisations internationales, ainsi que les observateurs d'autres pays intéressés dans le transport fluvial, réunis lors de la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies de navigation intérieure à Rotterdam les 5 et 6 septembre 2001.

Reconnaissant l'impulsion donnée par la Conférence ministérielle réunie sur le thème du transport par voies de navigation intérieure (Budapest, septembre 1991) aux discussions et aux actions entreprises afin de promouvoir le transport fluvial et pour lever les obstacles au développement de ce mode de transport.

Reconnaissant l'importance accrue accordée ces dernières années au transport fluvial par l'Union européenne, notamment par :

- L'établissement de la structure TEN.
- La mise en place d'un marché intérieur de transport, l'harmonisation des dispositions et conditions techniques d'obtention de diplômes de bateliers.
- La libéralisation du transport fluvial ; et
- Les mesures prises pour surmonter et empêcher la surcapacité, appliquées en coopération avec la Commission Centrale pour la Navigation sur le Rhin (CCNR).

Rappelant les activités incessantes de la CCNR et de la Commission sur le Danube en vue d'améliorer la sécurité, l'efficacité, le rendement et la viabilité environnementale du transport fluvial et pour que ce mode de transport prenne à son compte une part plus importante du flux total des marchandises transportées.

Tenant compte du travail législatif et technique accompli dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (UN/ECE) afin d'harmoniser au niveau paneuropéen les réglementations techniques et professionnelles ainsi que les réglementations en matière de sécurité et d'infrastructure s'appliquant au transport fluvial.

Tenant également compte des résolutions et tables rondes de la Conférence européenne des ministres des transports (ECMT) portant sur des analyses en profondeur des perspectives d'expansion du transport fluvial et les obstacles à cette expansion.

Rappelant la Déclaration de la troisième Conférence paneuropéenne sur les transports (Helsinki, juin 1997) et la Déclaration de la Conférence régionale de l'UN/ECE sur le transport et l'environnement (Vienne, novembre 1997), et en particulier l'accent alors mis sur la viabilité des transports.

Tenant compte des conclusions du Conseil européen de Gothenburg (juin 2001) sur une stratégie pour un développement durable, en particulier en ce qui concerne l'amélioration du réseau de transport.

Prenant note des directives politiques de la Commission européenne énoncées dans le Livre Blanc pour une politique commune des transports (juillet 2001).

Reconnaissant les avantages importants du transport fluvial dans les domaines de la sécurité et de l'environnement et convaincus de l'intérêt commun qu'il y a à encourager sa croissance et son intégration dans un réseau de transports multimodaux, de façon à ce qu'il puisse contribuer à réduire la congestion - particulièrement celle du transport routier - et finalement rendre le secteur des transports compatible avec un développement durable.

Remarquant que, bien que des progrès aient été faits, il demeure toujours des obstacles au développement du transport fluvial en raison d'infrastructures inadaptées, de procédures juridiques et du manque d'harmonisation des conditions fiscales, sociales et économiques nécessaires pour une concurrence équitable, ainsi qu'en raison du manque d'harmonisation des réglementations techniques, des exigences professionnelles et des procédures administratives.

Notant en outre qu'en raison notamment de ces obstacles, les marchés du transport fluvial au niveau paneuropéen sont aujourd'hui toujours fragmentés et partiellement fermés aux opérateurs de pays tiers.

Convaincus que la levée de ces obstacles et l'ouverture des marchés sont des facteurs essentiels pour parvenir à un réseau de transport fluvial libéralisé, concurrentiel et viable, à condition que le haut niveau des normes de sécurité et de qualité actuellement en vigueur soit maintenu ou amélioré et que des conditions sociales favorables, tout du moins celles existant, soient préservées.

Convaincus également que le processus d'élargissement de l'Union européenne peut contribuer de façon notable à une plus grande ouverture des marchés et à la levée des obstacles évoqués précédemment.

Reconnaissant que nombre de possibilités et d'obstacles évoqués précédemment s'appliquent également au transport mer - fleuve et à ses ports.

Approuvent par la présente déclaration les actions et objectifs suivants afin d'accélérer par une action concertée le développement du transport fluvial en vue de mettre en place un mode de transport paneuropéen plus sûr, plus écologique et plus concurrentiel.

2. Principaux objectifs et principales actions

Les objectifs essentiels sont :

- D'encourager la croissance du transport fluvial et d'augmenter sa part dans le transport de marchandises.

- D'améliorer encore plus la viabilité, la sécurité et l'efficacité du transport fluvial.
- De créer un marché paneuropéen du transport fluvial transparent et intégré, fondé sur les principes de réciprocité, de liberté de navigation, de concurrence loyale et d'égalité de traitement pour les usagers des voies de navigation intérieure.

Pour atteindre ces objectifs, il faut intensifier la coopération paneuropéenne entre les gouvernements et les organisations internationales en menant à bien les actions suivantes :

Infrastructures

Développer, comme condition préalable à la promotion du transport fluvial ainsi que pour améliorer le transport mer – fleuve, un réseau moderne et rentable d'infrastructures respectant l'environnement.

Considérer, lors de décisions sur les infrastructures, si une meilleure utilisation des infrastructures fluviales existantes ou l'amélioration des infrastructures de navigation peuvent constituer une alternative à la construction ou à l'amélioration des infrastructures d'autres modes de transport.

Améliorer les conditions et les infrastructures de navigation sur le réseau fluvial TEN et sur les autres principales voies paneuropéennes de navigation (appelées voies de navigation E) et supprimer les goulets d'étranglement, en tenant compte du développement de la flotte de navigation fluviale ainsi que des aspects économiques et écologiques.

Tenir toujours compte dans le développement de centres logistiques et industriels déjà existants ainsi que dans la planification de nouveaux centres de ce type pour la fabrication, le transbordement et le stockage des marchandises, de la possibilité de les raccorder au réseau de navigation fluviale.

Poursuivre le développement de terminaux mixtes de transport afin d'augmenter la portée du transport par voies de navigation intérieure et de mieux l'intégrer dans une chaîne de transport mixte.

Développer des plans alternatifs de financement, y compris cofinancement, partenariat public – privé etc., financer l'amélioration des infrastructures de transport fluvial en impliquant le plus possible les bénéficiaires de cette amélioration.

Encourager les gouvernements des états européens intéressés dans la navigation fluviale à ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, l'Accord européen sur les principales voies de navigation intérieure d'importance internationale (AGN), ainsi que le Protocole sur le transport mixte sur les voies de navigation intérieure de l'Accord européen sur les principales voies internationales de transport mixte et les installations les concernant (AGTC), et de les appliquer le plus rapidement possible.

Promouvoir l'amélioration des conditions de navigation sur le Danube, principalement en ce qui concerne les limitations existant en matière de tirant d'eau de cette voie navigable de premier ordre, désignée comme couloir VII de transport paneuropéen.

Soutenir les efforts des gouvernements concernés pour développer les connexions entre le Danube, l'Oder et l'Elbe.

Inviter les gouvernements concernés à mettre en place un Service paneuropéen d'information fluviale (Pan-European River Information Service, RIS) devant être opérationnel en 2005, basé sur les normes devant être définies dans le cadre de l'Union européenne, de l'UN/ECE et des deux

Commissions fluviales, considérant qu'un tel service contribue à une meilleure sécurité et à un meilleur rendement du transport par voie de navigation intérieure.

Considérer si la contribution de la navigation fluviale aux frais d'infrastructures et frais extérieurs peut être limitée en faisant appel à tous les modes de transport pour aider à couvrir ces frais.

Harmonisation législative et accès au marché

Inviter la Commission européenne, l'UN/ECE et les deux Commissions fluviales à intensifier leur coopération en matière d'harmonisation paneuropéenne des normes techniques, de sécurité et d'effectifs, ainsi que les encourager à coopérer à l'amélioration de l'enseignement et de la formation professionnelle.

Inviter l'UN/ECE, la Commission européenne, les deux Commissions fluviales et l'ECMT, en étroite collaboration, à identifier avant fin 2002 les obstacles d'ordre législatif entravant la mise en place au niveau paneuropéen d'un marché harmonisé et concurrentiel du transport fluvial, et à formuler des solutions afin de surmonter ces obstacles.

Faciliter l'échange de personnel qualifié entre les pays européens, comme un moyen par exemple de surmonter les déséquilibres sur les marchés de l'emploi, à condition de maintenir de bons statuts professionnels et sociaux.

Encourager les gouvernements des états européens intéressés dans le transport fluvial à envisager de ratifier ou de rejoindre, s'ils ne l'ont pas déjà fait, la Convention de Budapest sur le Contrat de transport de marchandises sur les voies fluviales (CMNI), la Convention de Strasbourg sur la limitation des responsabilités des propriétaires d'embarcations fluviales (CLNI), et l'Accord européen sur le transport international de produits dangereux sur les voies fluviales (ADN).

Sécurité et durabilité

Encourager les gouvernements et les organisations internationales concernés à maintenir et à développer plus amplement les normes de sécurité, en particulier dans le domaine du transport de produits dangereux, ainsi que les mesures pour empêcher la pollution des eaux, réduire la pollution atmosphérique et les nuisances sonores.

Encourager les gouvernements des états européens intéressés dans le transport fluvial à ratifier ou à accéder à la Convention de 1996 sur le ramassage, le déversement et la collecte des déchets produits par le Rhin et la navigation fluviale.

Demander aux organisations internationales concernées de parachever et d'harmoniser les normes en vue de réduire les émissions des moteurs de bateaux.

Promotion

Prendre des mesures pour mieux faire prendre conscience au public et à l'industrie du transport des avantages du transport fluvial en tant que mode de transport sûr et respectant l'environnement.

Promouvoir la coopération entre d'une part, les compagnies de transport fluvial et d'autre part, les compagnies de transport maritime sur de courtes distances et les compagnies ferroviaires et routières, afin d'améliorer le transport intermodal.

Inviter l'industrie du transport fluvial à envisager de créer les structures d'organisation nécessaires, y compris au niveau paneuropéen, pour mieux faire valoir ses intérêts lors de forums internationaux.

3. Procédures de contrôle et d'examen

Inviter la Commission européenne, l'UN/ECE, la CCNR, la Commission sur le Danube et l'ECMT à promouvoir et à contrôler activement la mise en place des diverses actions prévues dans cette Déclaration.

Convoquer dans 5 ans en Roumanie une nouvelle conférence paneuropéenne sur les voies de navigation intérieure.

Au nom de tous les participants,
Le 6 septembre 2001,
Rotterdam, Pays-Bas

Les coprésidents de la Conférence ministérielle.

Mme T. Netelenbos
Ministre des Transports, des Travaux Publics
et de la Gestion des Eaux
Pays-Bas

M. M.T. Mitrea
Ministre des Travaux Publics,
des Transports et du Logement
Roumanie

ANNEXE B

SUIVI DE LA DECLARATION DE ROTTERDAM : DOCUMENT MINISTERIEL DE LA CEMT ACTIONS POSSIBLES AFIN DE RENFORCER LE ROLE DES VOIES NAVIGABLES

Les 5 et 6 septembre 2001 s'est tenue à Rotterdam une conférence paneuropéenne sur le transport par voies de navigation intérieure. A la fin de ses travaux, cette conférence a adopté un document officiel connu sous le nom de Déclaration de Rotterdam. Ce document demandait notamment à la CEMT d'œuvrer pour la mise en place des mesures préconisées par la Déclaration et l'identification des obstacles d'ordre législatif entravant la mise en place au niveau paneuropéen d'un marché harmonisé et concurrentiel du transport fluvial.

Afin de répondre à cette demande, la CEMT a organisé le 30 janvier 2002 un séminaire intitulé "Demain : quelles voies navigables pour le continent européen ?". Ce séminaire avait pour objet de définir des orientations politiques concernant les moyens susceptibles de renforcer la part du transport fluvial dans l'ensemble des transports européens, et d'alimenter ainsi les débats du Conseil des Ministres prévus à Bucarest à l'occasion de l'examen du point de l'ordre du jour consacré à la répartition modale dans une perspective de développement durable.

Les travaux du Séminaire ont fait ressortir que les Ministres devraient prêter davantage attention à la navigation intérieure à un moment où s'expriment de plus en plus des préoccupations à l'égard de la congestion routière et des effets négatifs sur l'environnement de la croissance du transport routier. A cette fin, il est apparu souhaitable que soient entreprises des actions politiques. Ces actions politiques ont été soumises au Conseil des Ministres lors de la réunion ministérielle à Bucarest les 29 et 30 mai 2002. Elles visent notamment à :

Faciliter l'intégration du transport fluvial dans un système multimodal en :

- Octroyant des aides aux projets et aux initiatives visant à promouvoir le transport intermodal incluant la navigation intérieure.
- Poursuivant le développement d'un réseau cohérent de plateformes de transbordement multimodales avec des terminaux reliant le réseau de voies navigables aux réseaux routier et ferroviaire.
- Encourageant la mise au point d'un type de caisse mobile gerbable dont les dimensions soient compatibles avec celles des conteneurs ISO.

- Instaurant des conditions de concurrence entre le rail et la voie d'eau qui évitent toute distorsion économique et permettent à ces deux modes de transport de se développer de manière complémentaire.
- Poussant au développement d'une méthode uniforme d'imputation des coûts d'usage des infrastructures pour tous les modes de transport.

Améliorer les conditions du transport fluvio-maritime en :

- Supprimant les incompatibilités juridiques des régimes applicables aux transports maritimes et aux transports par voies d'eau intérieures qui freinent le développement du fluvio-maritime.
- Transférant le lieu d'accomplissement des formalités douanières des ports maritimes vers les ports intérieurs, et en simplifiant ces formalités pour le transport fluvio-maritime qui devrait être traité comme les transports terrestres.
- Assurant au transport fluvio-maritime un accès non discriminatoire à la pleine mer et aux voies navigables intérieures ce qui implique notamment l'élaboration et l'adoption au niveau international de réglementations techniques spécifiques pour les bateaux fluvio-maritimes.
- Favorisant le développement de techniques de transport permettant d'accroître la desserte géographique du transport fluvio-maritime sur le réseau de voies navigables intérieures.
- Evitant que ne soient développées des unités de transport intermodal (UTI) dont les dimensions seraient incompatibles avec les infrastructures de transport terrestre.
- Etendant les "autoroutes de la mer" jusqu'aux ports intérieurs.

Supprimer les entraves au développement du transport par voies navigables intérieures en :

- Encourageant les travaux visant à unifier le droit privé et notamment les règles en matière de responsabilité civile pour l'ensemble du réseau européen de voies navigables.
- Développant la formation et l'information sur les métiers de la batellerie dans une perspective de développement de ce secteur.
- Soutenant les actions de promotion ayant pour objet de convaincre les chargeurs et les commissionnaires que la navigation intérieure est une solution d'avenir.

Améliorer la qualité du réseau européen de voies de navigation intérieure en :

- Favorisant l'élaboration d'une liste unique des goulets d'étranglement et des liaisons manquantes, dans le cadre d'une coopération entre les différentes organisations internationales concernées.
- Apportant un soutien aux investissements, tout particulièrement ceux concernant l'entretien et le dragage des voies navigables ainsi que l'adaptation de ces voies aux exigences du transport moderne en garantissant un tirant d'air suffisant pour permettre le gerbage des conteneurs, étant donné que les investissements sur les infrastructures existantes présentent

des taux de rentabilité bien supérieurs aux grands projets de réalisation de nouvelles infrastructures.

- Assurant les investissements nécessaires pour la réalisation des chaînons manquants afin de créer un réseau international performant de transport par voies navigables, à condition que l'évaluation socio-économique des bénéfices attendus ces projets soit positive.
- Garantissant l'achèvement des travaux lancés afin de permettre aux entreprises de développer sans risque des stratégies à long terme de localisation.
- Assurant un accès permanent et sûr aux voies navigables avec un fonctionnement continu des infrastructures.
- Encourageant une meilleure intégration des préoccupations écologiques et environnementales dans la formulation des projets d'investissement consacrés à la navigation intérieure, et en œuvrant pour l'amélioration des relations entre les mouvements de protection de l'environnement et les entreprises de transport fluvial.
- Favorisant l'adaptation de la partie concernée du réseau des voies de navigation intérieure aux besoins du transport fluvio-maritime.
- Veillant à ce que les projets d'investissement consacrés à la navigation intérieure bénéficient d'un traitement équitable par rapport aux projets visant les autres modes de transport, notamment au niveau de la répartition des aides financières.

Faciliter l'ouverture du marché par l'élimination des restrictions actuelles d'accès au marché et la mise en place de conditions équitables de concurrence en :

- Supprimant les restrictions existant dans les législations nationales et internationales quant à l'accès au marché des navires battant pavillon étranger.
- Favorisant la convergence des normes techniques, de sécurité et environnementales applicables aux bateaux de la navigation intérieure ainsi que l'harmonisation des règles de circulation et des procédures d'homologation des certificats.
- Poussant à l'harmonisation internationale des conditions de travail et de sécurité sociale, y compris des règles relatives à la composition des équipages.
- Soutenant les initiatives visant à rapprocher le régime international du Danube de celui du Rhin afin d'harmoniser les conditions cadres juridiques pour la navigation intérieure, sachant que cette action nécessite au préalable un travail préparatoire coordonné des Commissions du Danube et du Rhin qui doit être encouragé.

ANNEXE C

**SUIVI DE LA DECLARATION DE ROTTERDAM
RAPPORT DU GROUPE DES VOLONTAIRES**

A sa quarante-quatrième session, le Groupe de travail des transports par voie navigable de la CEE-ONU a créé un groupe de volontaires chargé d'établir, à la suite de la Conférence de Rotterdam sur le transport par voie navigable, l'"inventaire des obstacles législatifs s'opposant actuellement à l'instauration d'un marché paneuropéen de la navigation intérieure qui soit à la fois harmonisé et concurrentiel", et d'élaborer "les recommandations nécessaires pour surmonter les obstacles en question" (TRANS/SC.3/155, par. 14 iv)). Ont pris part aux travaux de ce groupe les Parties suivantes : Hongrie, Pays-Bas, Roumanie, Fédération de Russie, Ukraine, Commission européenne (CE), Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'ONU, Conférence européenne des ministres des transports (ECMT), Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) et Commission du Danube.

On trouvera ci-dessous le texte de l'inventaire, avec une analyse rapide des obstacles législatifs qui s'opposent actuellement à l'instauration d'un marché paneuropéen de la navigation intérieure harmonisé et concurrentiel (tel qu'approuvé par le groupe de travail dans le document TRANS/SC.3/2005/1), et des solutions qui pourraient être adoptées pour surmonter lesdits obstacles, tel qu'il a été mis en forme définitive par le Président du groupe de volontaires, M. Hofhuizen (Pays-Bas), à l'issue de six réunions du groupe.

Inventaire des obstacles législatifs s'opposant actuellement à l'instauration d'un marché paneuropéen de la navigation intérieure qui soit à la fois harmonisé et concurrentiel, et solutions qui pourraient être adoptées pour surmonter lesdits obstacles (Déclaration de Rotterdam, point 13).

I. Considérations générales***Définition de l'"obstacle législatif"***

En règle générale, une économie fondée sur les lois du marché et pleinement intégrée se caractérise par un territoire géographique défini et, pour ceux qui en relèvent légalement, par un état de droit qui garantit :

- L'égalité de traitement des agents économiques, quels que soient leur nationalité ou leur lieu de résidence.
- L'égalité des conditions d'accès de tous ceux qui souhaitent pénétrer sur le marché (y compris pour les infrastructures et les services).

- L'égalité des règles de production dans tout le territoire géographique du marché.
- La répression de la concurrence déloyale (y compris les cartels privés et l'aide publique).
- La liberté de conclure des contrats et de fixer les prix.
- La liberté de circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux dans tout le territoire géographique du marché.

Chaque fois que ces conditions ne sont pas remplies ou qu'elles ne le sont qu'en partie pour le transport par voie navigable sur le réseau intérieur paneuropéen, on peut parler d'"obstacle législatif" au sens de la Déclaration de Rotterdam.

Aspects secondaires d'un marché des transports ouvert

Le fonctionnement du marché des transports, et plus particulièrement des transports par voie navigable intérieure, s'inscrit dans le cadre général des règlements, des mécanismes et, dans une certaine mesure, des traditions de l'entité politique géographiquement définie dont il s'agit. Cette entité peut être un pays isolé ou un groupe de pays soumis à des règles et des principes communs et comparables, qui appliquent tous des "règles du jeu" équitables. La question de l'harmonisation et de l'ouverture des marchés ne peut donc être considérée en dehors du fonctionnement d'ensemble d'un marché donné. En particulier, le caractère mobile des transports et des services des transporteurs oblige à prendre également en considération les effets indirects de l'ouverture du marché à des tiers sur la situation actuelle. Pour être plus précis, l'absence de concurrence extérieure sur un marché fait que beaucoup de mesures prises dans ce domaine n'ont été appliquées qu'aux transporteurs autorisés. Les tiers n'étant pas autorisés, ces mesures ne s'appliquent pas à eux ; elles présentent donc de véritables lacunes dans l'éventualité où le marché serait ouvert à ces tiers. En l'absence de dispositions complémentaires, cela peut donner lieu à une concurrence déloyale entre les agents d'origine et les nouveaux venus.

Les exemples les plus évidents en sont donnés par les conditions de travail, la protection sociale et le niveau des salaires, ainsi que les dispositifs et les moyens d'application. Ces derniers sont le plus souvent d'ordre national, c'est-à-dire qu'ils s'appliquent aux ressortissants d'un pays donné (personnes physiques ou sociétés légalement constituées) et ne peuvent être mis en œuvre que par les autorités de ce pays.

Lorsque les services de transport sont assurés dans un pays tiers, les autorités de l'État de pavillon n'ont plus le pouvoir de répression. Or, les autorités du pays où les services sont rendus n'ont pas non plus le pouvoir d'intervenir, ni en vertu de leur propre réglementation, qui ne se prête pas nécessairement à une application à des transporteurs étrangers, ni en vertu de la législation du pays d'origine. Tant que les régimes nationaux respectifs des pays concernés ne sont pas trop différents, cette lacune législative évidente ne se traduit pas systématiquement par une concurrence déloyale. Mais tout dépend de l'importance de la différence et des effets qu'elle a sur les opérations commerciales.

On n'approfondira pas ici la question de savoir dans quelle mesure l'intégration des marchés suppose l'harmonisation des conditions d'emploi, des niveaux de rémunération, de la protection sociale, de la fiscalité et des taux d'imposition. Qu'il suffise de noter que, dans des économies comme celles de l'Union européenne et des États-Unis d'Amérique, généralement considérées comme des marchés communs intégrés, il y a encore des différences sur les plans de la sécurité sociale, de la

fiscalité, des coûts de main-d'œuvre et des taux d'imposition. Le réalisme oblige à reconnaître que ces différences peuvent avoir leur importance dans le débat sur l'ouverture mutuelle des marchés.

Portée géographique

Pour l'instant, le présent document a pour objet d'analyser la situation des transports intérieurs sur les voies navigables interconnectées des États membres de la Commission du Danube, de la Commission centrale pour la navigation sur le Rhin (CCNR), de la Pologne et de la République tchèque. Ces voies navigables forment un réseau plus ou moins cohérent ; à l'heure actuelle, seules des liaisons par la mer les relient aux réseaux des autres pays. Il y a évidemment l'exception des territoires continentaux de la Fédération de Russie et de l'Ukraine. Ces pays sont membres de la Commission du Danube mais ils ne sont pas reliés aux réseaux intérieurs des autres pays que l'on vient de mentionner. Le développement de l'armement fluvio-maritime favoriserait l'intégration de ces deux derniers pays dans un réseau européen unique.

On a cité à ce titre que ces deux pays, mais c'est pour des raisons pratiques et non parce que d'autres pays ne pourraient pas à l'avenir participer à la mise en place d'un marché intégré des services de navigation paneuropéen. Comme les responsables politiques se rendent de mieux en mieux compte de la nécessité de tirer plus pleinement profit du potentiel des transports fluvio-maritimes et multimodaux, il est très vraisemblable que la politique de la navigation intérieure intéressera de plus en plus de pays. Si l'on élargit la notion de "marché des transports par voie navigable" de façon à couvrir aussi le transport fluvio-maritime, les 39 pays reliés par des voies intérieures ou par des liaisons maritimes courtes au réseau E défini dans l'Accord européen sur les voies navigables d'importance internationale (AGN) doivent, ou en tout cas devraient, être intéressés par une harmonisation paneuropéenne de la législation qui régit ce marché.

Catégories d'obstacles législatifs

L'expérience enseigne que les obstacles législatifs que connaissent en Europe les transports par voie navigable sont ou peuvent être de diverses sortes :

- Restrictions au droit de transport des bateaux "étrangers".
- Restrictions à l'entrée dans les eaux et les ports intérieurs et à leur utilisation.
- Diversité des prescriptions techniques applicables aux bateaux (certificats de bateau).
- Diversité des réglementations régissant la délivrance des certificats de conducteur de bateau, la taille et la composition des équipages, et les horaires de travail et de repos.
- Restrictions à la liberté de fixer les prix et de conclure des contrats.
- Restrictions à la libre circulation des travailleurs de la navigation intérieure.
- Restrictions à la liberté d'établissement.

Beaucoup d'obstacles juridiques trouvent leur origine dans des instruments internationaux mais il arrive que les législations nationales en soient également la source.

Point de départ de la recherche de solutions

Ainsi qu'il apparaîtra, les obstacles législatifs repérés ci-après découlent dans une certaine mesure de la coexistence en Europe de différents régimes internationaux régissant les transports par voie navigable (le Traité instituant la Communauté européenne, la Convention de Belgrade et la Convention de Mannheim) et de la diversité correspondante des institutions de réglementation, à savoir les mécanismes législatifs de la Communauté européenne, la Commission du Danube et la CCNR, auxquelles on pourrait ajouter la CEE. Il ne serait donc pas déraisonnable de chercher à éliminer les obstacles législatifs en remplaçant les divers régimes et institutions de réglementation existants par un régime unique qui couvrirait l'ensemble du réseau européen de voies navigables et établirait une institution de réglementation unique à laquelle seraient transférées les fonctions des institutions actuellement en place. On pourrait envisager à cette fin de créer une nouvelle organisation gouvernementale paneuropéenne et d'inviter tous les pays reliés au réseau européen de voies navigables à en devenir membres. Une autre solution, qui serait formellement différente tout en ayant des effets analogues, consisterait à mettre en place un système d'accords multilatéraux paneuropéens qui traiteraient des divers aspects des transports par voie navigable, chacun établissant des procédures et des arrangements institutionnels propres pour l'adoption et la modification des réglementations entrant dans son champ d'application. Une troisième solution pourrait consister à faire de la Communauté européenne le pivot autour duquel s'articulerait l'établissement de la réglementation internationale applicable au transport par voie navigable. Il est vrai que cette dernière solution serait imparfaite, puisque, selon toute probabilité, les pays européens concernés par la navigation intérieure ne deviendront pas tous un jour membres de la Communauté. Ce problème pourrait toutefois être réglé au moyen d'accords entre les pays non membres de l'Union européenne et la Communauté sur des questions telles que l'accès réciproque au marché, l'harmonisation des réglementations et la reconnaissance réciproque des documents de bord.

Cela dit, il ne faudra pas compter sur la concrétisation de réorganisations aussi radicales du paysage institutionnel. Il serait très difficile, voire impossible, de faire intervenir le consensus nécessaire pour opérer des ajustements institutionnels de cet ordre. Il est très peu probable que la Communauté européenne renonce à sa compétence législative dans le domaine des transports par voie navigable en faveur d'une nouvelle organisation internationale indépendante, ou qu'elle autorise ses membres à devenir parties contractantes à des conventions paneuropéennes traitant de questions qui entrent dans son domaine de compétence. Les pays intervenant dans les transports par voie navigable, quant à eux, risquent fort bien d'être plus réticents à laisser la Communauté européenne jouer le rôle de chef de file dans l'établissement de la réglementation applicable aux transports par voie navigable ; ces transports-là n'intéressent qu'un petit nombre de pays au sein de la Communauté européenne : ils occupent donc et continueront d'occuper une place relativement peu importante dans sa politique commune en matière de transports.

Il est proposé, par conséquent, de chercher des solutions en partant du principe que le paysage institutionnel restera tel qu'en l'état, sans modification ni ajustement des compétences formelles. Une telle démarche, qui n'est certes pas des plus audacieuses, a néanmoins le mérite d'être réaliste. Cela signifie que les solutions proposées ici seront fondées sur la coopération et la coordination entre les institutions existantes.

2. Restrictions au droit de transport des bateaux "étrangers"

Description

On entend par "droit de transport" le droit qu'ont les navires arborant certains pavillons de procéder à des opérations de transport à l'intérieur d'un territoire donné, à travers ce territoire ou entre

certains territoires, par exemple droit de "cabotage", de "transit", et de "trafic de pays tiers" (*Drittlandverkehr*). Un certain nombre d'instruments internationaux restreignent ces droits.

En son article 4, la **Convention de Mannheim** réserve le droit d'effectuer les transports entre deux points situés sur le Rhin et ses affluents aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin, c'est-à-dire ayant un lien "authentique" avec l'un des États membres de la CCNR ou de l'Union européenne. Les bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin ne sont autorisés à effectuer ces mêmes transports que dans les conditions fixées par la CCNR. Jusqu'à présent, celle-ci n'a jamais expliqué en termes généraux quelles étaient ces conditions. C'est ainsi que les bateaux de pays autres que ceux de l'Union européenne ou la Suisse ne peuvent transporter des voyageurs et des marchandises entre les ports situés sur le Rhin, la Moselle, le Main ou le Neckar que si la CCNR les y autorise, au cas par cas. L'article 4 de la Convention de Mannheim précise en outre que les conditions dans lesquelles les bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin sont autorisés à effectuer des transports de marchandises et de personnes entre un lieu situé sur le Rhin et ses affluents et un lieu situé sur le territoire d'un État tiers sont déterminées par accord entre cet État tiers et l'État rhénan concerné. Il existe un certain nombre de ces accords bilatéraux, sur lesquels on trouvera ci-dessous de plus amples informations. Cependant, les pays n'appartenant pas à l'Union européenne qui sont reliés par voie navigable au Rhin n'en ont pas tous conclu avec tous les pays rhénans. Lorsqu'il n'y a pas d'accord, c'est à l'État riverain concerné qu'il appartient de décider d'autoriser ou non ce type de transport au départ ou en direction de ses ports sur le Rhin.

Dans la **Convention relative au régime de la navigation sur le Danube de 1948 (Convention de Belgrade)**, le principe de la liberté de navigation des bateaux de tous pavillons ne s'applique qu'au trafic transfrontière (art. 1^{er}). Les bateaux battant pavillon étranger peuvent donc être exclus du transport national (cabotage) dans les pays danubiens ; c'est apparemment la pratique générale.

La situation juridique sur le Danube est, en matière de droit de transport, sujette à interprétation et aurait besoin d'être éclaircie. Les différences d'interprétation les plus notables portent sur le principe même de la liberté de navigation : certaines Parties à la Convention estiment que ce principe signifie que les bateaux ont simplement le droit de naviguer sur le cours d'eau sans y effectuer des transports, alors que pour d'autres il implique aussi cette dernière possibilité.

Dans la **législation de l'Union européenne**, les Règlements (CEE) n^{os} 3921/91 et (CE) 1356/96 autorisent explicitement les transporteurs par voie navigable qui peuvent établir l'existence d'un lien "authentique" avec un État membre à effectuer des transports nationaux *à l'intérieur* d'un autre État membre de l'Union européenne que celui dans lequel ils sont établis (cabotage) et à effectuer des transports *entre* les pays de l'Union européenne. Quant à savoir si un État membre de l'Union européenne est habilité à admettre individuellement un transporteur n'appartenant pas à l'Union européenne sur le marché des transports national ou communautaire (en délivrant des autorisations), cela reste à décider. Du point de vue du droit communautaire, on pourrait soutenir que cette situation ne relève pas de la compétence individuelle de l'État membre mais de celle de la Communauté.

Toutefois, il convient de noter que, concernant le Rhin et le Danube, ces deux règlements n'ont pas d'incidence défavorable sur le droit de transport qu'ont les bateaux de pays non membres de l'Union européenne qui sont parties à la Convention de Mannheim ou à la Convention de Belgrade, respectivement. L'article 3 du Règlement (CE) n^o 1356/96 (relatif à l'accès au transport entre États membres de l'Union européenne) dispose ce qui suit : "Les dispositions du présent Règlement n'affectent pas les droits existant pour les transporteurs des pays tiers au titre de la Convention révisée pour la navigation du Rhin (Convention de Mannheim) ou de la Convention pour la navigation sur le Danube (Convention de Belgrade), ni les droits découlant des obligations internationales de la Communauté.". Cela signifie que les bateaux battant pavillon d'un pays non membre de l'Union

européenne ne sont pas exclus des opérations de transport entre les États danubiens qui sont membres de l'Union pour autant que la Convention de Belgrade les autorise à effectuer de telles opérations et que, sur le Rhin, les bateaux suisses conservent le droit, en vertu de la Convention de Mannheim, d'effectuer des opérations de transport entre les Pays-Bas, l'Allemagne et la France, ainsi qu'entre le Rhin et la Belgique.

Le Règlement n° 3921/91 (relatif au cabotage national entre États membres de l'Union européenne) ne contient aucune clause de sauvegarde de ce genre en ce qui concerne la Convention de Belgrade, mais n'a, de par sa nature, aucune conséquence sur l'accès des bateaux de pays non membres de l'Union européenne au marché sur le Danube : sur cette voie d'eau, ils sont partout exclus du cabotage national étant donné que, en vertu de la Convention relative au régime de la navigation sur le Danube, ils l'étaient déjà avant l'adoption du Règlement. Sur le secteur du Danube qui est situé dans l'Union européenne, toutefois, les bateaux appartenant à des États membres ont, en application de ce règlement, accès au cabotage national nonobstant la Convention de Belgrade. De la sorte, la situation en ce qui concerne le cabotage national sur le Danube est doublement incompatible avec la notion de marché intégré des services de transport paneuropéens : le régime gouvernant la partie de la voie d'eau se trouvant dans l'Union diffère de celui qui s'applique à la partie qui ne se trouve pas sur ce territoire, et sur la partie qui s'y trouve effectivement, il n'y a pas égalité des droits des bateaux de pays membres de l'Union et des bateaux d'autres pays.

Le Règlement n° 3921/91 n'a pas de conséquence pour le droit des bateaux suisses de participer au cabotage national sur le Rhin, car il contient une clause de sauvegarde des droits reconnus par la Convention de Mannheim.

Il existe des **accords bilatéraux sur les transports par voie navigable** entre l'Allemagne d'une part et la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie et l'Ukraine de l'autre. La Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, et la Roumanie ont conclu des accords du même genre avec les Pays-Bas. Il y en a aussi entre le Luxembourg et la République tchèque, et entre la Roumanie et la France.

D'une manière générale, ces accords bilatéraux contiennent des dispositions sur le droit de transport dont certaines restreignent l'accès au marché :

- Quand il est autorisé, le cabotage ne l'est en règle générale que dans des cas exceptionnels ;
- Le service international entre les deux pays signataires est dans certain cas librement ouvert aux bateaux des deux parties, mais dans d'autres il est soumis à une règle de partage moitié-moitié du fret ou encore à des règles tarifaires fixant un taux d'affrètement minimal. En général, la participation de bateaux de pays tiers à ce transport binational est découragée ;
- Le transport effectué par des pays tiers (*Drittlandverkehr*) n'est en général possible que si les autorités de la Partie contractante où les marchandises sont chargées ou déchargées en donnent l'autorisation ; l'autorisation du pays tiers où les marchandises sont inversement déchargées ou chargées peut être également nécessaire.

La quasi-totalité des accords bilatéraux concerne des pays qui sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Dès qu'ils seront membres de celle-ci, beaucoup de dispositions des accords bilatéraux cesseront *ipso facto* d'être applicables puisque les restrictions qu'ils imposent aux bateaux de l'Union européenne sont contraires à la législation de celle-ci. Pour éviter le trouble juridique, les accords bilatéraux considérés devront être soit révisés, soit dénoncés.

Solutions possibles

Quant à la **Convention de Mannheim**, la restriction énoncée au paragraphe 1 de l'article 4 (dans la version du Protocole additionnel n° 2) – qui réserve aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin, c'est-à-dire à ceux qui ont un lien "authentique" avec l'un des États membres de la CCNR ou de l'Union européenne, le droit d'effectuer des transports entre deux points situés sur le Rhin et ses affluents – est à l'évidence incompatible avec l'idée d'un marché intégré paneuropéen des services de transport par voie navigable, tel que postulé par la Déclaration de Rotterdam. Il est vrai que cette restriction perdra en grande partie sa signification du fait de l'élargissement de l'Union européenne, puisqu'elle deviendra inapplicable aux bateaux appartenant aux nouveaux États membres de l'Union, mais elle restera cependant en vigueur à l'égard des bateaux des pays européens qui resteront pour l'heure ou à jamais hors de l'Union.

En principe, seuls les États membres de la CCNR peuvent lever cet obstacle ou le rendre moins restrictif. La solution la plus radicale consisterait à abroger le paragraphe 1 de l'article 4, modification de la Convention de Mannheim qui aurait à être formellement ratifiée par chacun des cinq États membres de la Commission. Une telle modification aurait pour effet d'ouvrir aux bâtiments de tous les pays le cabotage sur le Rhin.

Une solution moins libérale, mais probablement plus acceptable du point de vue politique et donc recommandée ici, consisterait à laisser en l'état le Protocole additionnel n° 2 tout en ouvrant aux bateaux européens le cabotage sur le Rhin. Le Protocole additionnel n° 2 autorise la CCNR à énoncer en termes généraux les conditions dans lesquelles les bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin peuvent participer à ce cabotage. La CCNR pourrait, par exemple, ériger en règle générale que les bateaux européens n'appartenant pas à la navigation du Rhin (il s'agirait, concrètement, des bateaux des États riverains qui ne sont pas membres de l'Union européenne) peuvent effectuer des transports nationaux sur le Rhin à condition : a) qu'ils puissent prouver avoir un lien "authentique" avec leur pays d'origine et b) que ce pays d'origine reconnaisse à son tour aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin le même droit sur son territoire.

Du point de vue de la législation de l'Union européenne, on pourrait révoquer en doute le droit des États membres de la CCNR qui sont aussi membres de l'Union européenne de prendre part à une décision de la Commission à l'effet d'ouvrir à d'autres États le cabotage sur le Rhin. Quoi qu'il en soit, la CCNR serait bien avisée d'agir de concert avec la Communauté européenne dans cette question.

Des préparatifs sont en cours en vue d'une conférence diplomatique de révision de la **Convention de Belgrade**. Cette révision pourrait fournir l'occasion d'explicitier la situation en ce qui concerne la nature de la "liberté de navigation". Il conviendrait de préciser que la seule interprétation de cette notion qui soit compatible avec un système de libre-échange est celle qui autorise les transporteurs par voie navigable à conclure des contrats de transport (et à les exécuter) avec toute société ou personne physique qui souhaite recourir à leurs services, quelle que soit la nationalité ou le lieu d'établissement des premiers ou de la seconde, et quels que soient les lieux de chargement et de déchargement.

En revanche, étant donné les textes déjà établis qui seront proposés à la conférence, il semble peu probable que cette révision modifie le droit existant des États riverains de réserver aux bateaux de leur propre flotte le droit d'effectuer des transports à l'intérieur de leur territoire. De la sorte, il faut s'attendre à ce que le cabotage national reste fermé en ce qui concerne la Convention révisée.

En ce qui concerne la **législation de l'Union européenne**, les problèmes soulevés par les droits de cabotage national sur le Danube qui ont été notés ci-dessus pourraient être réglés dans le cadre des

négociations relatives à l'adhésion de la Communauté européenne, en tant que partie contractante, à la Convention de Belgrade (révisée). La Commission européenne a déjà recommandé officiellement au Conseil européen de lui donner mandat de mener des négociations à cet effet avec les États membres de la Commission du Danube. De plus, les textes établis à ce jour qui seront proposés dans le cadre de la révision de la Convention de Belgrade contiennent une disposition en vertu de laquelle les "organisations régionales d'intégration économique" (c'est-à-dire la Communauté européenne) seraient autorisées à devenir Parties contractantes à la Convention révisée. Il est donc probable que cela se fera un jour. La Communauté européenne et les pays danubiens pourraient utiliser les négociations relatives à l'adhésion de la Communauté pour ouvrir à leurs bateaux respectifs l'accès au cabotage national sur le Danube et établir ainsi l'unité du régime s'appliquant à cet égard tout au long de la voie d'eau. De plus, on compte que la Convention révisée de Belgrade reconnaîtra à tout le moins aux bateaux de toutes les Parties contractantes le droit d'effectuer des transports internationaux sur le Danube. Dans ce cas, l'adhésion de la Communauté à la Convention révisée entraînera l'ouverture aux bateaux des Parties contractantes qui ne sont pas membres de l'Union les transports entre les Parties qui sont membres de l'Union.

Cela ne résoudrait le problème des restrictions imposées par l'Union européenne au droit de transport qu'en ce qui concerne le Danube. Les deux règlements susmentionnés continueraient de s'appliquer pleinement en tout autre endroit du réseau de voies navigables de la Communauté européenne. L'Union européenne pourrait éliminer ce problème en se prévalant de nouveau d'un mandat pour des négociations entre l'Union et les pays tiers relatives à l'accès réciproque au marché des services de navigation intérieure, que le Conseil a donné à la Commission européenne en 1992. À l'époque, la Commission avait négocié un projet d'accord multilatéral avec la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. En 1997, toutefois, le Conseil européen n'a pas voulu de ce projet parce qu'il contenait des dispositions qui pouvaient être interprétées comme portant atteinte à la Convention de Mannheim, en particulier le Protocole additionnel n° 2 se rapportant à cette convention. La Commission européenne ayant refusé de rouvrir les négociations, les choses en sont restées là. Cela dit, le mandat de négociation n'a jamais été officiellement retiré ou abandonné, aussi peut-on légitimement penser qu'il pourrait encore servir – au besoin, après un réexamen de sa portée – à la négociation d'arrangements relatifs à un accès réciproque au marché, entre l'Union européenne en tant que telle et des pays se livrant au transport par voie navigable qui ne sont pas membres de l'Union tout en étant reliés au réseau fluvial E. Si la CCNR est disposée à laisser les bateaux de ces pays non membres de l'Union se livrer au cabotage sur le Rhin, il serait possible d'éviter que ne se reproduise l'impasse de 1997. Il serait préférable que la CCNR et la Commission européenne agissent parallèlement en ce qui concerne l'ouverture du marché.

Le mandat de négociation dont il est question ci-dessus pourrait aussi servir à l'élimination des restrictions mises actuellement sur le droit de transport, qui figure dans les **accords bilatéraux** relatifs au transport par voie navigable conclus entre des États membres de l'Union européenne et des pays européens non membres, étant donné que les accords conclus par l'Union européenne elle-même l'emporteraient sur les accords passés par différents États membres de l'Union. Le projet d'accord multilatéral de 1997 mentionné plus haut aurait eu cet effet s'il avait été adopté par le Conseil. Les Parties aux accords bilatéraux en vigueur pourraient aussi convenir entre elles de lever les restrictions à l'accès au marché imposées par ces accords, encore que cela puisse être considéré comme étant contraire au droit communautaire, puisque les différents États membres n'ont plus compétence, sur le plan extérieur, pour l'accès au marché des services de navigation intérieure.

3. Restrictions à l'entrée dans les eaux et les ports intérieurs et à leur utilisation

Description

Pour autant qu'on le sache, seules l'Allemagne et la Fédération de Russie appliquent des restrictions de ce type (qu'il convient de distinguer des restrictions à l'accès au marché). Les bateaux étrangers, qu'ils soient ou non chargés, n'ont pas le droit d'entrer sur le réseau intérieur de la Fédération de Russie sans autorisation officielle expresse. La navigation des bateaux étrangers sur le réseau fédéral intérieur allemand est soumise à autorisation (*Erlaubnis zur Fahrt*). Cette restriction ne s'applique pas aux bateaux de l'Union européenne. L'autorisation est accordée aux bateaux des États avec lesquels l'Allemagne a conclu un accord bilatéral de navigation intérieure, dans les conditions fixées dans celui-ci.

Solutions possibles

L'Accord de partenariat et de coopération conclu en 1994 entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, pourrait servir de cadre à une élimination à tout le moins partielle de ces obstacles. Le paragraphe 3 de l'article 39 de l'Accord dispose que les parties, au plus tard le 31 décembre 1996, "mèneront des négociations relatives à l'ouverture progressive des eaux intérieures de chaque partie aux ressortissants et aux compagnies maritimes de l'autre partie, dans le cadre de la libre prestation de services fluvio-maritimes internationaux". Ces négociations semblent avoir abouti. En effet, la Fédération de Russie a annoncé qu'elle envisageait d'ouvrir ses eaux intérieures au trafic international : i) d'ici à 2007, du port d'Azov (dans l'estuaire du Don) à Astrakhan (dans l'estuaire de la Volga) ; et ii) d'ici à 2010, de Volgograd sur la Volga à Saint-Pétersbourg. Étant donné le principe de réciprocité énoncé dans l'article cité ci-dessus, on peut supposer que les bateaux fluvio-maritimes russes auront à leur tour accès aux eaux intérieures allemandes, si ce n'est pas déjà chose faite. Sur la base d'un accord analogue de partenariat et de coopération conclu par les Communautés européennes et leurs États membres avec l'Ukraine, les bateaux fluvio-maritimes ukrainiens ont déjà accès aux voies navigables des Communautés et les bateaux communautaires à celles de l'Ukraine aux fins des transports internationaux ; il en va de même pour la République de Moldova.

4. Diversité des prescriptions techniques applicables aux bateaux (certificats de bateau)

Description

Au niveau paneuropéen, on distingue trois grands régimes en matière de prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure.

Sur le **Rhin**, ne sont autorisés que les bateaux titulaires d'un certificat de bateau du Rhin conforme au Règlement de visite des bateaux du Rhin (RVBR), délivré par les autorités compétentes de l'un des États membre de la CCNR. La validité de ce certificat est reconnue par l'Union européenne pour la navigation sur tous les réseaux de la Communauté (à l'exception de quelques grandes voies, pour la plupart des estuaires, où les bateaux doivent remplir des conditions techniques supplémentaires).

Le régime technique applicable aux **voies intérieures de l'Union européenne** en dehors du Rhin est fondé sur la directive 82/714/CEE "établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure". Le texte est en voie de révision et sera aligné sur les prescriptions techniques de la RVBR. Le certificat de bateau de la Communauté n'est pas valable sur le Rhin, la Convention de Mannheim, telle qu'elle est actuellement libellée, empêchant cette reconnaissance, mais les États

membres de la CCNR ont récemment signé le Protocole additionnel n° 7 à la Convention qui donne à la CCNR compétence pour reconnaître les certificats de bateau de l'Union européenne et des pays tiers délivrés sur la base de prescriptions équivalentes à celles de la CCNR et de procédures garantissant le respect effectif de ces prescriptions. Ce nouveau protocole est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2004.

Pour ce qui est du **Danube**, la Commission du Danube a publié ses "Recommandations concernant les prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure", inspirées de la résolution n° 17 de la CEE, mais on ne sait pas encore dans quelle mesure les États membres de la Commission les ont effectivement intégrées dans leur législation interne. Ainsi, à strictement parler, chaque État riverain a ses propres prescriptions techniques et son propre certificat de bateau. Mais comme chacun d'eux reconnaît les certificats des autres, cela ne soulève aucun problème pour la navigation sur le Danube. Certains États danubiens reconnaissent également les certificats de bateau du Rhin, comme le font la Pologne et la République tchèque (qui disposent évidemment de leurs propres prescriptions techniques et de leurs propres certificats).

La résolution n° 17 de la **CEE-ONU**, qui vient d'être évoquée et qui contient des recommandations sur les prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure, est l'aboutissement des efforts entrepris par les membres de la Commission pour rapprocher les prescriptions nationales et internationales (celles de la CCNR) dans ce domaine en vue d'une éventuelle reconnaissance réciproque des certificats de bateau délivrés sur la base des recommandations en question, ou d'une reconnaissance au terme d'une procédure de visite simplifiée. Les recommandations sont actuellement en cours de révision et devraient, d'une manière générale, être conformes à la fois au projet de législation européenne sur la question et aux règlements de la CCNR en vigueur pour les voies navigables de la zone 3. Comme il ne s'agit là que de recommandations, le gouvernement qui souhaite faire reconnaître son certificat de bateau doit veiller à ce que celui-ci atteste que le bateau dont il s'agit a été visité et jugé conforme aux dispositions de la CEE. Sinon, il doit établir que sa législation nationale est elle-même pleinement conforme à ces dispositions.

Solutions possibles

Les difficultés soulevées par la coexistence de régimes techniques divers pourront être réglées en grande partie par la combinaison de trois évolutions : 1) l'application du Protocole additionnel n° 7 à la Convention de Mannheim, 2) la révision en cours de la Directive 82/714/CEE de l'Union européenne établissant les prescriptions techniques des bateaux de navigation intérieure, et 3) le processus d'élargissement de l'Union européenne. Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, le Protocole additionnel n° 7 offre à la CCNR la possibilité de reconnaître la validité, pour la navigation du Rhin, des certificats de bateau communautaires et de ceux que délivrent les États non membres de l'Union européenne (de même que les certificats de conducteur), pour autant que les règlements sur lesquels sont fondés ces certificats soient équivalents à ceux qui sont en vigueur pour le Rhin. L'Union européenne compte, par la révision en cours de la Directive 82/714/CEE, disposer de règles techniques équivalentes à celles qui ont cours sur le Rhin, ainsi que d'une procédure simple et rapide de modification de ces règles, l'idée étant de pouvoir suivre l'évolution future du régime technique applicable au Rhin. De plus, en mars 2003, la Commission européenne et la CCNR ont conclu un accord de coopération qui prévoit la tenue de consultations régulières entre les deux institutions en vue d'harmoniser les textes législatifs et réglementaires de l'Union européenne et de la CCNR et de faire en sorte que ces textes évoluent parallèlement. Si tout se passe comme prévu, la CCNR pourra reconnaître la validité, pour le Rhin, des certificats de bateau de la Communauté. Le processus d'élargissement de l'Union européenne aura pour effet d'accroître le nombre d'États habilités à délivrer des certificats communautaires à leurs bateaux, au point de comprendre un jour la plupart des pays européens ayant des intérêts dans la navigation intérieure ; de sorte, si la CCNR reconnaît le certificat communautaire, les bateaux de ces pays pourront obtenir auprès de leurs propres autorités nationales des certificats leur donnant accès au

Rhin. Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, la validité des certificats de bateau pour le Rhin est déjà reconnue par la Directive 82/714/CEE pour toutes les voies navigables de la Communauté (à l'exception de quelques grandes voies, où les bateaux doivent remplir des conditions techniques supplémentaires) ; la révision de la Directive n'affectera pas cette reconnaissance. Dans ces conditions, les différences entre les certificats de bateau de la Communauté et ceux du Rhin cesseraient pratiquement d'exister, et les deux donneraient accès aux mêmes voies de navigation.

Resterait le problème des relations entre la zone de la Communauté/du Rhin et les pays européens se livrant à la navigation intérieure (excepté la Suisse) qui resteraient, dans un avenir prévisible ou à jamais, hors de l'Union européenne. Cela pourrait se régler par le biais de l'article 18 de la Directive 82/714/CEE (que la révision proposée ne changerait pas), qui offre aux États membres de l'Union européenne la possibilité de reconnaître (sans doute sur la base de la réciprocité) les certificats de bateau de pays non membres de l'Union européenne, si la Communauté n'a pas passé d'accord avec ces pays en vue de la reconnaissance réciproque de ces documents ; autre solution possible : la Communauté elle-même pourrait conclure de tels accords.

Il convient d'ajouter que la reconnaissance réciproque des certificats de bateau du Danube et du Rhin sera plus facile si, par la révision prévue, la Convention de Belgrade investit la Commission du Danube du pouvoir d'imposer des règles et notamment des prescriptions techniques applicables aux bateaux, au lieu que celle-ci se contente de faire des recommandations aux États membres, comme c'est le cas à présent. La Commission du Danube "nouveau style" serait alors en mesure d'imposer un certificat de bateau unique pour le Danube et de décider de la reconnaissance du certificat de bateau du Rhin et de la Communauté pour la partie du Danube qui n'est pas située dans l'Union européenne – tout comme la CCNR pourrait décider de la reconnaissance de ce certificat du Danube pour le Rhin.

Afin qu'il y ait une conception commune et non discriminatoire de l'examen des demandes de reconnaissance des certificats de bateau, la CEE, l'Union européenne et les commissions fluviales pourraient élaborer et arrêter une procédure d'examen harmonisée. Cette même procédure pourrait aussi servir à l'appréciation des demandes de reconnaissance des certificats de conducteur (voir le paragraphe suivant). Cela dit, que la reconnaissance réciproque des certificats découle de l'application d'une procédure harmonisée de ce type ou d'accords entre la Communauté et des pays tiers, il importerait d'éviter 1) toute diminution des normes de sécurité sur les voies navigables de la Communauté ou 2) une discrimination à l'égard des bateaux d'États membres de l'Union européenne qui ne pourraient obtenir de certificat de la Communauté pour des considérations techniques mais pourraient prétendre à la reconnaissance d'un tel certificat s'ils relevaient d'un pays tiers.

5. Diversité des réglementations régissant la délivrance des certificats de conducteur de bateau

Description

Pour ce qui est des certificats de conducteur de bateau, la situation est comparable à celle qui prévaut en matière de certificats de bateau. Sur le **Rhin**, les conducteurs de bateau doivent être titulaires d'un certificat répondant aux conditions fixées par la CCNR pour l'obtention de la "patente de batelier du Rhin", délivrée par les autorités compétentes de l'un des États membres de la Commission. La validité de la "patente du Rhin" est reconnue par l'Union européenne pour la navigation sur toutes les voies d'eau de la Communauté (sauf quelques-unes pour lesquelles l'État membre concerné peut exiger que le batelier ait des connaissances spécialisées sur les conditions locales de navigation ou l'expérience de la navigation sur la voie d'eau en question). Elle est également reconnue par la plupart des pays danubiens, étant entendu que beaucoup d'entre eux exigent

que le titulaire de la patente réponde à des conditions supplémentaires quant à la connaissance des conditions de navigation locales.

L'Union européenne dispose de sa propre législation sur le sujet. La Directive 91/672/CEE prévoit la reconnaissance réciproque par les États membres des "certificats de conduite". La Directive 96/50/CE harmonise les conditions minimales d'obtention des certificats nationaux de conduite (il s'agit essentiellement d'un programme d'examen). Il n'existe pas à l'heure actuelle, à proprement parler, de certificat européen de conducteur de bateau de navigation intérieure, mais la Commission européenne envisage d'harmoniser davantage les réglementations dans ce domaine. Les certificats découlant de la Directive 96/50/CE ne sont pas valables pour la navigation sur le Rhin, mais le Protocole additionnel n° 7 à la Convention de Mannheim, mentionné ci-dessus, permettra à la CCNR d'en reconnaître la validité, ainsi que celle des certificats délivrés par des pays non membres de l'Union européenne.

Le Règlement relatif à la délivrance des patentes de batelier du Rhin (art. 3.05) permet à la CCNR de reconnaître l'"équivalence" des certificats de conducteur délivrés par d'autres pays que ses États membres. Elle l'a déjà fait pour les certificats autrichien, tchèque, hongrois et polonais. Les titulaires d'un certificat dont l'équivalence est ainsi reconnue peuvent obtenir la "patente de batelier du Rhin" après un examen simplifié, les seules matières étant les règlements en vigueur sur le Rhin et les conditions de navigation sur le fleuve.

Pour ce qui est du **Danube**, le régime des certificats de conducteur est analogue à celui des certificats de bateau. La Commission du Danube a adopté des recommandations sur la délivrance des certificats valables sur le Danube. On ignore dans quelle mesure ses États membres les suivent effectivement, mais chacun d'eux reconnaît la validité des certificats des autres.

La CEE-ONU a élaboré puis adopté en 1992 les Recommandations sur les conditions minimales d'obtention des certificats nationaux de conduite de bateaux de navigation intérieure, en vue de leur reconnaissance réciproque de ces certificats dans les transports internationaux.

Solutions possibles

Comme dans le cas des certificats de bateau, l'élargissement de l'Union européenne aura pour effet de réduire les problèmes découlant de l'existence de trois régimes différents applicables aux certificats de conducteur de bateau, à savoir le Règlement relatif à la délivrance des patentes de batelier du Rhin, la Directive 96/50/CE de l'Union européenne pour les voies de navigation intérieure de la Communauté hormis le Rhin, ainsi que le régime qui s'applique aujourd'hui au secteur du Danube qui n'est pas situé dans l'Union européenne, mais ne les règlera pas tous. Faute de pouvoir unifier le régime au moyen d'un accord paneuropéen, il faudra trouver une solution dans la reconnaissance réciproque des certificats délivrés en application de ces trois régimes, ce qui présuppose l'harmonisation des règlements sur la base desquels ils sont établis, ainsi qu'une forme de coopération en vue d'en maintenir l'équivalence en cas de modification.

La Commission européenne et la CCNR ont déjà entrepris de coopérer en vue de l'harmonisation des réglementations, ainsi qu'il est noté ci-dessus ; la Commission du Danube et la CCNR sont convenues, en principe, d'établir un groupe de travail conjoint en vue d'harmoniser leur réglementation relative aux certificats de conducteur de bateau, en vue d'une future reconnaissance réciproque de ces documents tant sur le Rhin que sur le Danube. Grâce à ces deux "interfaces", il devrait être possible, en principe, d'harmoniser les réglementations de l'Union européenne, de la Commission du Danube et de la CCNR sur la question et de faire en sorte que ces réglementations le restent lorsque l'une ou l'autre d'entre elles sera modifiée. Cependant, cela pourrait ne pas être chose

facile que de les coordonner. Dans ces circonstances, on pourrait aussi envisager d'inviter la CEE à mettre à jour sa résolution n° 31 sur les prescriptions minimales relatives à la délivrance de certificats de conducteur de bateau, en collaboration avec la Commission européenne et les deux commissions fluviales, l'idée étant de faire en sorte que cette résolution serve de norme commune sur laquelle pourraient être fondés les trois régimes – ceux de la Communauté, du Danube et du Rhin. La CCNR pourra, sur la base du Protocole additionnel n° 7 à la Convention de Mannheim, reconnaître la validité, pour le Rhin, des certificats de conducteur de bateau délivrés tant par les pays de l'Union européenne que par ceux qui n'en sont pas membres. Quant à la reconnaissance de la validité des patentes de batelier du Rhin et des certificats de conduite de la Communauté pour le secteur du Danube qui n'est pas situé dans l'Union européenne, il appartiendra aux États riverains concernés d'en décider formellement, à moins que, par la révision prévue, la Convention de Belgrade investisse la Commission du Danube "nouveau style" du pouvoir d'imposer des règles sur cette question également, auquel cas la reconnaissance relèvera de la Commission du Danube elle-même. La reconnaissance de la validité des certificats de conducteur de bateau du Danube pour les voies d'eau de la Communauté hormis le Rhin dépendra, en l'état actuel de la réglementation de la Communauté, des différents États membres de l'Union européenne concernés.

Pour les voies nécessitant des connaissances spécialisées des conditions locales de navigation (*Streckenkenntnis*), une procédure devra être arrêtée pour permettre aux candidats au certificat de conducteur de bateau d'acquérir ces connaissances et d'en apporter la preuve par des moyens simples et peu onéreux.

6. Diversité des réglementations régissant la taille et la composition des équipages, et les heures de travail et de repos

Description

Pour ce qui est du **Rhin**, le chapitre 23 de la RVBR regroupe les règles qui gouvernent la taille et la composition des équipages. Ces deux paramètres varient en fonction de la longueur du bateau, de son mode d'exploitation (14, 18 ou 24 heures par jour) et de son équipement technique.

Sur le **Danube**, il n'y a pas de régime uniforme et la taille et la composition des équipages relèvent de la compétence de chaque État riverain. Partout ailleurs, c'est une matière qui relève aussi du législateur national, ce qui fait que les règlements varient d'un pays à l'autre.

Pour l'instant, l'**Union européenne** n'a pas émis de règlement fixant la taille et la composition des équipages, mais une réglementation est à l'examen. Quant aux heures de travail et de repos, elle a adopté la Directive 2000/34/CE qui fixe les prescriptions minimales d'aménagement du temps de travail et de repos des travailleurs mobiles du secteur des transports ; ces prescriptions s'appliquent à la navigation intérieure et entreront en vigueur en 2003.

La **CEE-ONU** a adopté récemment une recommandation contenant une norme paneuropéenne qui fixe l'effectif minimal et les horaires de travail et de repos des équipages de la navigation intérieure.

Solutions possibles

Le fait que les règles relatives au temps de travail et de repos diffèrent d'un pays à l'autre ne sera pas un obstacle majeur au transport par voie navigable. Dans l'ensemble, les équipages de bateaux entrant dans un pays pourront se conformer aux horaires de travail ou de navigation établis pour ce pays, pour autant qu'ils soient réglementés.

En revanche, la divergence des règles juridiques relatives à la taille et à la composition des équipages peut présenter des obstacles dès lors que des bateaux franchissant une frontière doivent respecter des règlements prescrivant des équipages plus importants ou plus hautement qualifiés que ce n'est le cas dans leur pays d'origine. Inversement, il est aussi concevable que des divergences entre les prescriptions nationales relatives à l'effectif des équipages affectent la concurrence entre les flottes nationales de navigation intérieure, en raison des coûts moins élevés, dans l'ensemble, pour les transporteurs par voie navigable opérant dans des pays où les prescriptions en la matière sont moins lourdes (voir inexistantes) ou à partir de tels pays. Cela dit, dans la pratique, les situations de ce genre ne donnent guère lieu à des plaintes, ce qui tient peut-être en partie au manque relatif de prescriptions sur la question.

Si, nonobstant, on estime qu'une harmonisation s'impose dans ce domaine, la Recommandation de la CEE sur l'effectif minimal et les horaires de travail et de repos des équipages pourra inspirer une norme paneuropéenne. La Commission du Danube, pour sa part, étudie la possibilité d'harmoniser les règles sur la question.

7. Restrictions à la liberté de fixer les prix et de conclure des contrats

Description

Il existait dans certains pays – notamment en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et en France – un minimum légal pour le prix des transports par voie navigable ainsi que des restrictions à la liberté de conclure des contrats de services dans ce domaine. En Allemagne, les transports nationaux étaient soumis à un régime de taux d'affrètement minimal fixe (*Festfrachten*). Aux Pays-Bas, en Belgique et en France les chargeurs étaient légalement tenus de conclure leurs contrats de transport intérieur dans le cadre d'un système officiel d'affrètement par roulement (le "tour de rôle"), selon lequel les voyages étaient affectés aux bateliers selon le principe "premier arrivé, premier servi" ; dans ce système également, les chargeurs devaient payer le taux minimal fixé par la loi.

Il n'y a plus ni tour de rôle ni prix imposés. Ils ont été abolis soit par décision prise au niveau national, comme en Allemagne, soit en conséquence de la directive de l'Union européenne, ce qui fait que les prix et les contrats sont à présent entièrement libres quasiment partout. Les seuls textes réglementaires où l'on trouve encore des prix imposés sont certains accords bilatéraux de transport par voie navigable, qui fixent des taux minimaux pour les transports bilatéraux.

De nos jours, donc, les restrictions imposées à la liberté de fixer les prix et de conclure des contrats ne sont plus un problème sérieux. Cependant, comme il arrive souvent en navigation intérieure que le fret plonge par période à des taux très faibles, on voit ressurgir de temps à autre des revendications en faveur de la restauration des taux minimaux.

Solutions possibles

A l'intérieur de l'Union européenne, la Directive 96/75/CE dispose que, dans le domaine des transports nationaux et internationaux de marchandises par voie navigable, "les contrats sont librement conclus entre les parties concernées et les prix librement négociés".

Un certain nombre de dispositions relatives au contrôle des prix et au partage du transport des cargaisons qui figuraient dans les accords bilatéraux sur les transports par voie navigable conclus entre l'Union européenne et des pays qui n'étaient pas membres de l'Union ont déjà été annulées par le fait de l'entrée desdits pays dans l'Union européenne ; d'autres dispositions suivront le même chemin à mesure que l'Union européenne s'élargira. Les arrangements relatifs au contrôle des prix et au partage

du transport des cargaisons qui figurent dans les quelques accords bilatéraux qui, en définitive, resteront en vigueur, ne pourront être abrogés que par consentement mutuel entre les Parties contractantes.

8. Absence de règles de concurrence

Description

Les obstacles juridiques ne tiennent pas seulement aux dispositions juridiques en vigueur, ils peuvent être constitués par l'absence ou le développement insuffisant des textes législatifs indispensables au bon fonctionnement d'un marché. On en trouve un bon exemple dans le manque de législation tendant à garantir un niveau utile de concurrence dans l'ensemble de l'économie (c'est-à-dire une législation anticartel) dans les pays européens en dehors de l'Union européenne. Le Traité instituant la Communauté européenne interdit explicitement tout accord entre entreprises commerciales ayant pour objet ou pour effet d'empêcher ou de limiter la concurrence. Les États membres de l'Union européenne ont complété ces dispositions conventionnelles par des mesures législatives internes. L'application des règles communautaires et de ces mesures internes a amené la disparition des cartels de petits propriétaires de bateaux qui existaient dans la navigation intérieure hollandaise et belge. Sur le Danube, il existe encore des accords entre d'anciennes compagnies de transport publiques, collectivement connus sous le nom d'"Accords de Bratislava". Dans la mesure où ces textes visent à répartir le marché des transports danubiens et à fixer le prix des services, ils auraient été probablement considérés comme étant illégaux s'ils avaient été en vigueur à l'intérieur de l'Union européenne.

Solutions possibles

Les accords de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et plusieurs pays non membres de l'Union européenne, de l'autre, peuvent servir à ces derniers de cadre pour l'élaboration d'une législation sur la concurrence s'ils n'en ont pas ou pour développer leur législation en la matière si elle est insuffisante. Les parties à ces accords ont pris l'engagement 1) de veiller à adopter et à appliquer les lois concernant les restrictions en matière de concurrence pratiquées par les entreprises relevant de leur juridiction, 2) de s'abstenir d'octroyer des aides favorisant certaines entreprises ou la production de certains produits ou encore la prestation de certains services, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence, et 3) de s'efforcer d'assurer que la législation des pays non membres de l'Union européenne concernés, relative (entre autres) à la concurrence, soit progressivement rendue compatible avec la législation communautaire.

Les États parties aux Accords de Bratislava ont entrepris de modifier ces derniers dans le but d'en éliminer les éléments instituant des ententes du type cartel qu'ils contiennent.

9. Manque d'harmonisation des cadres juridiques (droit civil et droit public)

Description

Le droit civil applicable au transport par voie navigable (droit des contrats, droit de la responsabilité) reste essentiellement d'ordre national, sans être harmonisé au niveau international. Cette situation crée un trouble juridique, risque de donner naissance à des litiges inutiles et peut augmenter le coût de l'assurance des transports.

On a déjà pris des mesures pour y remédier, ou on envisage actuellement d'en prendre. La Convention sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI) est entrée en

vigueur mais elle ne s'applique qu'à quelques pays et attend encore de se transformer en un instrument juridique paneuropéen, ou d'être remplacée par un tel instrument. La Convention relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI) a été signée par un certain nombre de pays et est en voie de ratification. À l'heure actuelle, on s'interroge sur la mise en place éventuelle d'un régime paneuropéen fixant la responsabilité pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses sur les voies navigables.

Dans le domaine du droit public (administratif), les questions telles que l'immatriculation et le jaugeage des bateaux de navigation intérieure sont couvertes par des traités multilatéraux, mais quelques États seulement les ont ratifiés ou y ont adhéré et on ne peut vraiment les considérer comme établissant un régime paneuropéen.

On trouvera en annexe la liste des traités multilatéraux actuellement en vigueur dans la navigation intérieure.

Solutions possibles

La Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI), tout en étant entrée en vigueur, ne compte encore que quatre parties contractantes, à savoir l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Malgré que ces parties contractantes aient invité officiellement, en 1997, les États membres de la Commission du Danube, la Pologne, la République tchèque, la Bosnie-Herzégovine et la Slovénie à adhérer à la CLNI (conformément à l'article 16 de cette convention, l'invitation à y adhérer est un préalable indispensable à l'adhésion), aucun de ces derniers pays n'y est devenu partie à ce jour. Il a été suggéré de convoquer une conférence des parties contractantes et des pays qui ont été invités à adhérer à la Convention, en vue d'élaborer un protocole modifiant la CLNI, qui répondrait aux objections soulevées par les pays invités et les empêchant d'adhérer à la Convention. Cela pourrait fort bien être la ligne de conduite à tenir.

La Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI) compte à ce jour 16 signataires, dont 3 l'ont ratifiée. Elle devrait entrer en vigueur dans un avenir prévisible. En raison du nombre relativement important de signataires (une grosse majorité des pays danubiens, tous les pays membres de la CCNR, ainsi que la Pologne et la République tchèque) et parce qu'il est parfaitement possible que d'autres pays y adhèrent par la suite, cette convention pourrait fort bien établir, en droit des contrats, un régime qui couvrirait la majeure partie du réseau paneuropéen de voies navigables.

Il n'existe pas encore de régime paneuropéen harmonisé gouvernant la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par des bateaux de navigation intérieure. De l'avis général, toutefois, une harmonisation paneuropéenne dans ce domaine ne paraît pas vraiment nécessaire ; en outre, on craint qu'un régime international sur la question qui concernerait uniquement la navigation intérieure n'entame la compétitivité de ce mode de transport par rapport aux autres modes. La diversité actuelle des réglementations nationales en matière de responsabilité dans ce domaine ne semble pas susciter de problème que les pays voudraient résoudre d'urgence.

10. Restrictions à la libre circulation des travailleurs de la navigation intérieure

Description

La circulation des travailleurs relève du droit général de l'emploi. Dans l'Union européenne, les citoyens peuvent choisir librement une occupation dans le pays de leur choix, les ressortissants de pays non membres n'ayant en général qu'un accès limité au marché de l'emploi des pays qui la composent. Il n'y a pas encore de régime communautaire concernant l'admission des travailleurs de l'extérieur : chaque État membre applique toujours sa propre politique et sa propre législation. Dans la plupart des cas, cette politique est fondée sur la prémisses d'une pénurie avérée du personnel recherché sur le marché national. Il n'y a pas, que l'on sache, d'arrangement spécifique pour le marché que représentent les transports par voie navigable. Ainsi, les ressortissants de pays non membres qui veulent travailler dans la navigation intérieure ne peuvent obtenir de permis de travail que s'ils établissent de façon probante qu'il n'existe pas sur le marché de l'emploi de l'Union européenne de candidats susceptibles de pourvoir les postes auxquels ils postulent. Bien que les milieux des transports par voie navigable de l'Union européenne se plaignent souvent de la difficulté de trouver du personnel, il y a peu de chances, à considérer le taux de chômage encore élevé dans l'Union et le fait qu'un jeune chômeur peut être formé au métier relativement vite, que les permis de travail soient délivrés en grand nombre.

Par souci de simplicité, on laissera de côté la question de l'accès au marché de l'emploi des pays d'Europe centrale et orientale qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

Solutions possibles

Après l'élargissement de mai 2004, les 15 "anciens" États membres de l'Union européenne ont gardé provisoirement le droit de restreindre l'accès des ressortissants des 10 "nouveaux" États membres à leur marché de l'emploi. Cependant, ces arrangements transitoires prendront définitivement fin en 2011, les États membres étant autorisés à lever avant cette date certains obstacles à l'entrée, comme certains l'ont déjà fait (les Pays-Bas, par exemple, ont supprimé récemment la condition selon laquelle il doit être établi qu'il n'existe pas, au sein de "l'ancienne" Union européenne, de candidats susceptibles de pourvoir les postes auxquels postulent des ressortissants des "nouveaux" États membres qui souhaitent trouver un emploi dans le secteur néerlandais des transports par voie navigable).

Les membres de l'Union européenne ont entrepris d'examiner une proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante. La directive proposée maintient le principe généralement appliqué aujourd'hui dans les États membres de l'Union européenne : pour accéder à un emploi dans un État membre, le travailleur d'un pays tiers doit obtenir un permis de travail qui lui est délivré uniquement s'il est établi que le poste auquel il postule ne peut pas être pourvu par un ressortissant d'un État membre. Toutefois, elle laisse les États membres libres d'adopter, pour une période déterminée, mais renouvelable, des dispositions conformément auxquelles cette dernière condition est réputée remplie, sans qu'il soit besoin de procéder à une appréciation au cas par cas, pour un secteur particulier où il y a pénurie de main-d'œuvre. Les États membres pourraient se prévaloir de cette règle pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre dans le secteur des transports par voie navigable. De plus, il est proposé, dans la directive, de supprimer la condition selon laquelle il doit être établi que le recrutement au sein de l'Union européenne n'est pas possible, dans le cas des ressortissants de pays tiers demandant le renouvellement de leur permis de travail et qui ont travaillé légalement dans l'Union européenne pendant plus de trois ans. Cependant, si elles étaient

adoptées, ces règles établiraient à l'évidence un régime encore bien en deçà de la complète liberté de circulation des travailleurs, sur tout le marché européen des transports par voie navigable.

La libre circulation des travailleurs pourrait aussi être entravée par des obligations en matière de visas, qui risquent de créer des difficultés pour les hommes d'équipage lorsqu'ils doivent rejoindre ou quitter leur bateau dans des pays autres que le leur. Il a été suggéré de régler ce problème au moyen d'un accord paneuropéen inspiré de la Convention de l'OIT sur les pièces d'identité des gens de mer. Cette solution serait envisageable, mais, étant donné le nombre relativement peu élevé de pays concernés (la plupart des pays européens admettent aujourd'hui les ressortissants les uns des autres sans visas, à tout le moins pour des séjours de durée limitée), il pourrait être plus efficace d'opter pour un ou plusieurs accords entre les gouvernements des pays concernés, qui viseraient à faciliter, sur la base de la réciprocité, l'entrée des hommes d'équipage sur le territoire des parties contractantes. S'il est impossible de conclure de tels accords, il sera peu probable que les pays qui s'y opposent deviennent parties à un instrument paneuropéen qui aurait le même effet. On pourrait aussi étudier la possibilité d'étendre la portée de la Convention sur les pièces d'identité des gens de mer aux hommes d'équipage des bateaux de navigation intérieure.

11. Restrictions à la liberté d'établissement

Description

La liberté d'établissement, au moins dans le secteur de la navigation intérieure, existe dans l'Union européenne : tout citoyen d'un pays de l'Union peut créer une entreprise de transport par voie navigable dans l'État membre de son choix. Les ressortissants de pays tiers peuvent être soumis à des restrictions – celles que prévoit le droit interne de chaque État membre. L'autorisation de créer une entreprise n'est accordée, en règle générale, que si l'activité économique envisagée est susceptible de produire un effet favorable sur l'emploi ou sur le développement économique de l'État membre intéressé. Les "accords européens" conclus entre l'Union européenne et un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale ne modifient pas cette situation car ils ne s'appliquent pas au secteur des transports par voie navigable.

Solutions possibles

Dans les accords de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne (et ses États membres) et plusieurs pays européens non membres de l'Union européenne, dont il est question ci-dessus, chaque partie contractante reconnaît, à titre de réciprocité, aux sociétés des autres parties le droit (sur la base du régime de la nation la plus favorisée ou du régime national, si celui-ci est plus avantageux) de créer des filiales et des agences sur son territoire. Malheureusement, cette disposition ne s'applique pas au secteur des transports par voie navigable – il faudrait envisager la possibilité de modifier les accords en conséquence.

La proposition de directive de l'Union européenne mentionnée au paragraphe 76 contient également des dispositions concernant l'entrée et le séjour de ressortissants de pays tiers désireux d'exercer une activité économique indépendante dans un État membre de l'Union. Selon la proposition, de telles personnes devront obtenir auprès des autorités compétentes de l'État membre concerné un "permis de séjour – travailleur indépendant" valable – et renouvelable – pour trois ans au maximum. L'obtention du permis sera subordonnée à l'apport de la preuve que l'activité envisagée créera des possibilités de travail pour l'intéressé et produira un effet favorable sur l'emploi dans l'État membre concerné ou sur le développement économique de cet État. Cette condition sera levée pour les travailleurs indépendants de pays tiers qui ont exercé légalement leur activité dans l'État membre considéré pendant plus de trois ans et demandent le renouvellement de leur permis.

Traités multilatéraux actuellement en vigueur dans le domaine des transports par voie navigable

1. **Convention relative à l'unification de certaines règles en matière d'abordage en navigation intérieure, du 15 mars 1960**
Parties contractantes : Allemagne, Autriche, Fédération de Russie, France, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suisse, Yougoslavie¹
2. **Convention relative à l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure, du 25 janvier 1965**
Parties contractantes : Autriche, France, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse, Yougoslavie¹.
3. **Convention relative au jaugeage des bateaux de navigation intérieure, du 15 février 1966**
Parties contractantes : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Fédération de Russie, France, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suisse.
4. **Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI), du 4 novembre 1988**
Parties contractantes : Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse.
5. **Accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale (AGN), du 19 janvier 1996**
Parties contractantes : Bulgarie, Croatie, Fédération de Russie, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suisse.

NOTES

1. Le 4 février 2003, la République fédérale de Yougoslavie est devenue la Serbie et Monténégro.

ANNEXE D

LA NAVIGATION INTERIEURE : UNE APPROCHE STATISTIQUE

Lukasz Piekarski, Consultant, Secrétariat de la CEMT

1. Importance de la navigation intérieure

L'ensemble du réseau de voies navigables européen se compose de près de **30 000 kilomètres** de canaux et cours d'eau répertoriés dans une classification internationale des voies de navigation intérieures. Ce réseau relie les plus importantes agglomérations et zones de concentration industrielle d'Europe. Il est surtout dense dans les zones les plus développées et les plus fortement peuplées de l'UE – Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Allemagne et Autriche. Son épine dorsale est constituée par le Rhin et le Danube, qui assurent des liaisons efficaces entre la Mer du Nord et la Mer Noire.

Sur le territoire de l'UE, le transport fluvial achemine plus de 440 millions de tonnes, ce qui correspond à une part de marché de 3.5 % en volume. Il représente 6.5 % du volume total de transport intérieur de l'UE (125 milliards de t-kms) et, à l'échelle du marché paneuropéen, 3.9 % du transport intérieur total (240 milliards de t-kms).¹

La flotte fluviale de l'Union Européenne se compose d'environ **11 500 bateaux**, dont la **capacité de chargement totale est de 11 millions de tonnes**. On compte près de 8 000 entreprises de transport par voies navigables intérieures, qui emploient plus de **35 000 personnes**. En 2000, le secteur de la navigation intérieure de l'UE a généré un chiffre d'affaires total de plus de **4.15 milliards €**.²

2. Les avantages de la navigation intérieure

Flexibilité, fiabilité et faible coût

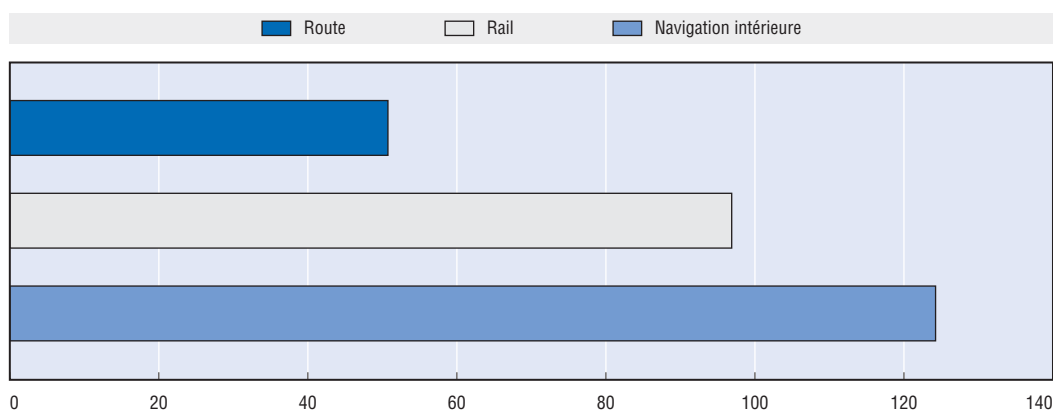
Le transport par voies navigables intérieures permet d'acheminer tout type de cargaison – liquides, vrac, marchandises diverses et conteneurs. C'est également un mode de transport idéal pour les cargaisons inhabituelles – notamment les chargements de dimensions hors normes, les pondéreux, les déchets et les marchandises dangereuses. Les limites de taille et de poids se font moins sentir en transport fluvial que dans les autres modes de transport. Par exemple, Airbus utilise le transport fluvial pour acheminer diverses parties du plus grand avion de passagers du monde – le nouveau A380, de 555 sièges – vers son usine d'assemblage final située à Toulouse. Les énormes éléments arrivent au port maritime de Pauillac et sont ensuite transportés par voie d'eau, sur une distance de 95 km, vers le port fluvial de Langon.

Le réseau bien développé de ports intérieurs, qui sont autant de pivots intermodaux, offre une grande variété de solutions logistiques et permet de transborder facilement les cargaisons sur train ou camion. La navigation intérieure peut fonctionner **24 heures par jour, sept jours sur sept**, offrant des

services flexibles et ponctuels qui sont précieux pour la planification d'opérations en flux tendus. C'est aussi un mode de transport très fiable car les bateaux ne sont pas exposés aux problèmes d'encombrements qui handicapent les autres modes. Selon le Livre blanc de la CE intitulé "La politique européenne des transports à l'horizon 2010", les encombrements ont une incidence sur 10 % du réseau routier (7 500 kilomètres), 20 % du réseau ferroviaire (16 000) et 30 % des vols aux principaux aéroports. Les voies navigables intérieures ne sont pas soumises aux restrictions physiques qui limitent sérieusement la capacité des réseaux routier et ferroviaire. La seule limitation physique est la taille des écluses, qui peut avoir une incidence sur les convois les plus longs composés de nombreuses barges. Dans certains cas, lorsque les écluses sont petites, il faut les doubler, ce qui risque de provoquer de légers retards liés à l'encombrement.

La navigation intérieure offre des économies d'échelle spécifiques. Un bateau (de classe Jowi) peut transporter jusqu'à **470 EVP** et un convoi poussé de quatre barges équivaut à **440 camions ou 275 wagons de chemin de fer de 40 tonnes**. La navigation intérieure est donc un mode de transport particulièrement bon marché et efficace qui offre habituellement le coût d'acheminement direct le plus bas (par t-km) d'un port à un autre, surtout pour le vrac. L'une des plus importantes caractéristiques de la navigation intérieure est qu'elle consomme peu d'énergie, beaucoup moins que le chemin de fer. Selon des études de la Commission européenne, la plupart des **bateaux peuvent transporter**, pour une litre de carburant seulement, **une tonne de marchandises sur une distance de 127 kilomètres**, contre **97 pour le rail et 50 pour la route**³.

Graphique D.1. **Consommation d'énergie rapportée au nombre de t-km, Ademe**



Source : www.inlandnavigation.org

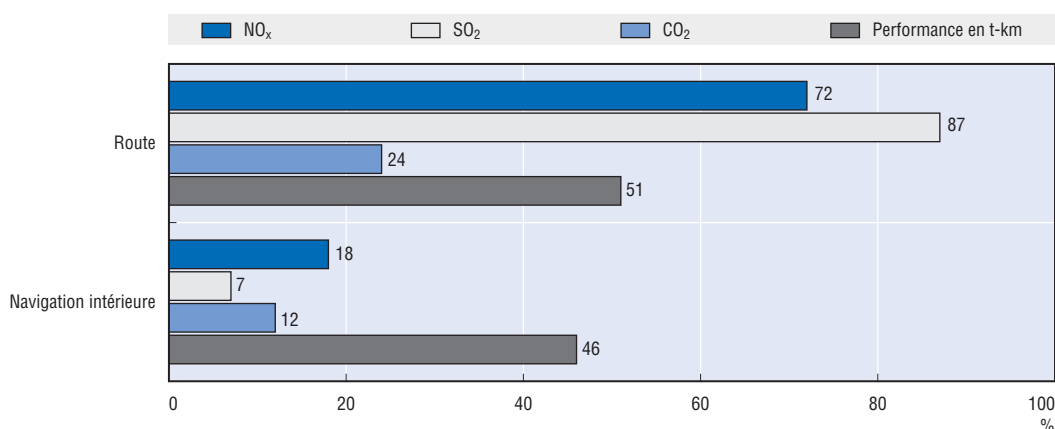
Sécurité et viabilité écologique

L'un des principaux atouts de la navigation intérieure est son niveau élevé de sécurité. La réglementation et les inspections régulières auxquelles ils sont soumis obligent en effet les transporteurs fluviaux à respecter des normes techniques très rigoureuses. Les bateaux destinés à transporter des marchandises dangereuses, inflammables ou toxiques sont expressément conçus à cette fin et souvent équipés d'une **double coque, de systèmes spéciaux d'évacuation des fumées, de citernes en acier inoxydable et de systèmes de conduites novateurs**. L'application de normes de sécurité strictes, conjuguée à l'exercice d'un contrôle régulier, l'affectation de ressources appropriées aux systèmes d'information fluviale et le faible encombrement du réseau de voies navigables sont autant de facteurs qui diminuent grandement les risques d'accident. Le nombre d'accidents fluviaux

est ainsi très faible, tout comme le coût des éventuels dommages. Aucun autre mode de transport ne peut offrir un tel niveau de sécurité.

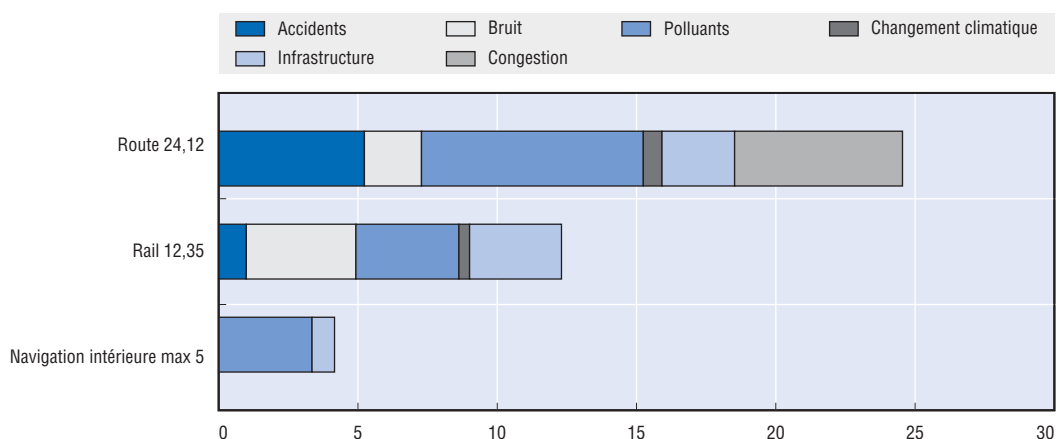
Economique en carburant, peu bruyant et peu polluant, le transport fluvial est le mode de transport le plus écologiquement viable. Des études de la Commission européenne ont démontré qu'il n'est à l'origine que de **0.5 % de l'ensemble des coûts socioéconomiques des transports** -- accidents, pollution de l'air, changement climatique, etc. (contre 91.5 % pour la route, 6 % pour le transport aérien et 2 % pour le rail)³.

Graphique D.2. Performance en t-km et transport propre



Source : <http://www.inlandnavigation.org/>

Graphique D. 3. Coûts externes marginaux moyens du transport, par mode, en €/1 000 t-km, Commission européenne



Source : <http://www.inlandnavigation.org/>

3. Les insuffisances de la navigation intérieure

Limitation géographique et vulnérabilité aux conditions météorologiques dans certaines régions

L'un des grands inconvénients du transport par voies navigables intérieures est sa limitation géographique et l'impossibilité qui en résulte d'offrir des solutions de transport porte à porte. En effet, tous les pays européens n'ont pas développé un réseau de navigation intérieure. Même dans les "grands" pays de tradition fluviale, ce mode de transport ne peut être une solution réaliste que pour les chargeurs qui sont situés à proximité des voies navigables. La plupart du temps, les cargaisons doivent être transbordées au moins deux fois au cours du trajet, ce qui amoindrit sensiblement la flexibilité du transport fluvial.

Les voies navigables sont également relativement plus sensibles que la route ou le rail aux rigueurs du climat. Les niveaux d'eau peuvent influencer sur les coûts d'exploitation, les délais d'acheminement et la capacité de chargement. Le mauvais état de l'infrastructure sur certains cours d'eau constitue un sérieux obstacle au transport de la plupart des marchandises. Les variations de profondeur de l'eau au cours de l'année et les modifications, légères mais guère prévisibles, du tirant d'eau admissible non seulement alourdissent les coûts mais réduisent l'efficacité du transport fluvial et n'encouragent pas les chargeurs à lui confier certains types de marchandises, bien au contraire. Le problème est particulièrement aigu sur le Danube et d'autres marchés d'Europe orientale, résultat de nombreuses années de négligence en matière de maintenance et d'investissements. Le bas niveau des eaux n'est pas sans conséquences pour la navigation sur le Danube. Selon l'étude PINE, le ratio d'utilisation annuelle du Rhin se situe à environ 94 %, tandis qu'il est seulement de 70 % sur le Danube⁴.

En outre, dans les pays d'Europe septentrionale (Finlande, Russie) de nombreuses voies navigables sont pratiquement gelées de trois à huit mois par an, en hiver.

Lenteur

L'un des inconvénients du transport par voies d'eau est sa lenteur. En effet, la vitesse d'un bateau varie de 10 à 12 km/h, ce qui est sensiblement plus lent que le train (20 à 30 km/h) ou qu'un véhicule routier (30 à 40 km/h). Par conséquent, la navigation intérieure est pratiquement exclue pour le transport de marchandises urgentes, comme les denrées périssables. Les péniches sont plus lentes que les camions ou les trains et, du fait que le cours des voies navigables est rarement rectiligne, la distance parcourue par les bateaux est plus longue que les trajets effectués par d'autres modes. Le transport fluvial est ralenti encore par la nécessité d'assembler et de désassembler les convois remorqués, ainsi que par les délais aux écluses.

La comparaison de la "vitesse commerciale" des divers modes favorise dans une certaine mesure la navigation intérieure. Comme c'est un mode qui ignore pratiquement les encombrements, sa vitesse commerciale s'apparente à sa vitesse de croisière, alors qu'en raison des encombrements, la vitesse moyenne des trains de marchandises sur le territoire de l'UE est tombée à seulement 18 km/h. Sur certains tronçons, par exemple sur le Danube, qui traverse six pays d'Europe centrale, les bateaux peuvent être plus rapides que les camions, qui sont souvent retardés aux frontières. De plus, le transport fluvial offre une fiabilité que chargeurs et transitaires apprécient bien plus que la rapidité de la livraison. Le plus souvent, il permet de garantir l'heure d'arrivée prévue, contrairement au transport routier ou au chemin de fer, qui risquent de ne pas la respecter en raison de problèmes de circulation ou de restrictions visant l'utilisation des camions.

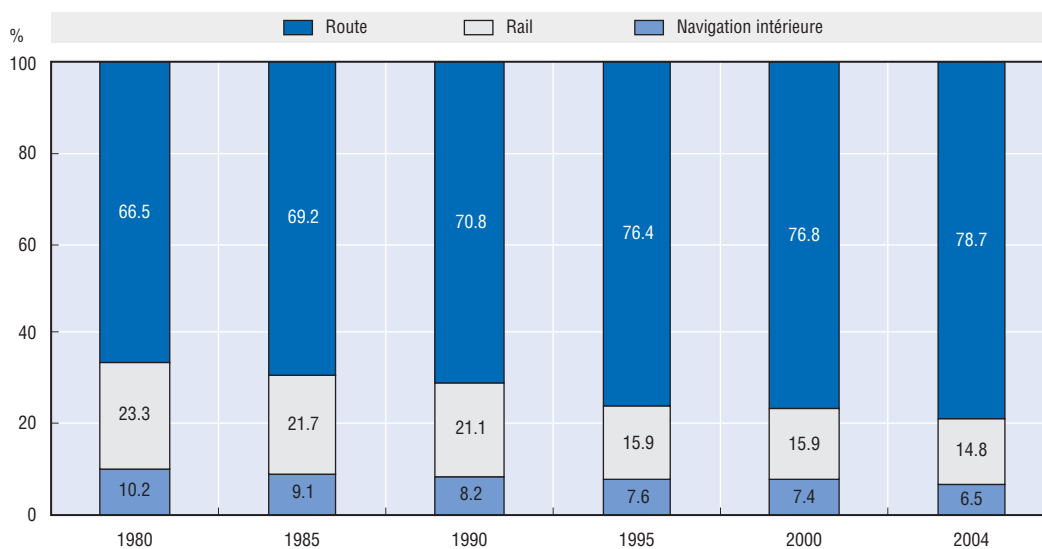
4. Évolution du marché

Un marché en expansion, une part de marché en diminution

Sur le territoire de l'UE, plus de 440 millions de tonnes de marchandises sont acheminées par voie fluviale, ce qui représente une part de marché de 3.5 % en volume. La navigation intérieure se classe au troisième rang pour le transport intérieur de marchandises, avec **une part de marché de 6.5 %** (performance totale de la flotte communautaire : **125 milliards de t-kms**), derrière la route et le rail (avec des parts de marché de 74 % et 14 % respectivement).

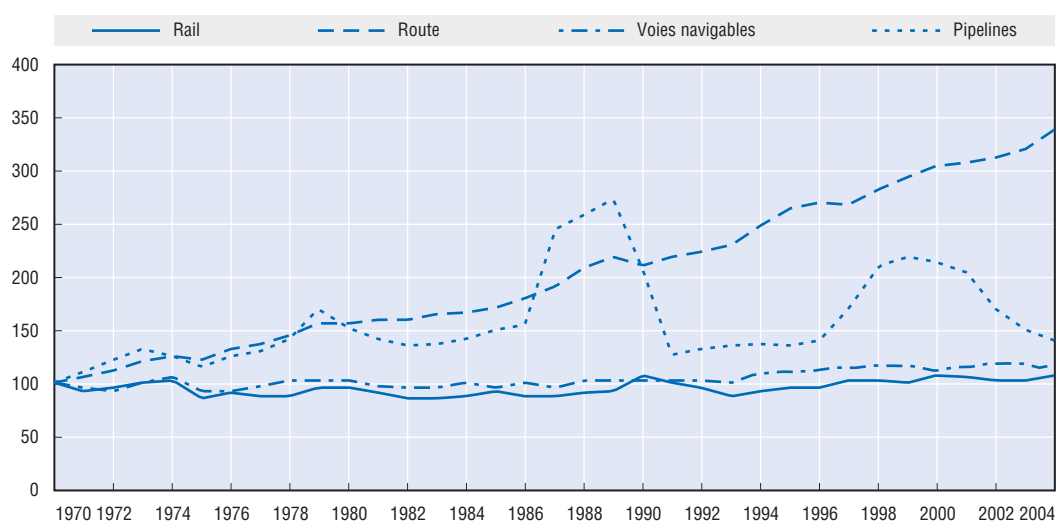
- En chiffres absolus, la navigation intérieure est en expansion continue : elle a progressé de 23 milliards de t-km (c'est-à-dire de plus de 20 %) depuis 1970.
- La navigation intérieure est incapable de soutenir la concurrence des autres modes. La demande de transport a fortement augmenté au cours des dernières décennies, mais pratiquement la totalité du trafic supplémentaire a été absorbée par le transport routier.

D.4. Évolution de la part de marché des différents modes de transport en Europe occidentale



Source : CEMT.

D.5. Évolution du transport de marchandises en Europe occidentale 1970 = 100



Source : CEMT.

Partage modal sur le territoire de l'UE en 2004 (t-km)

Pays	Rail	Route	Navigation intérieure	Conduites
Autriche	40.2%	38.9%	3.9%	17.0%
Belgique	10.9%	75.4%	12.1%	1.5%
Rép. tchèque	23.8%	72.6%	0.6%	3.0%
Danemark	11.3%	63.4%	0.0%	25.3%
Estonie	60.9%	39.1%	0.0%	0.0%
Finlande	26.8%	72.4%	0.9%	0.0%
France	16.6%	72.7%	3.1%	7.6%
Allemagne	18.4%	64.6%	13.5%	3.5%
Grèce	2.9%	97.1%	0.0%	0.0%
Hongrie	32.9%	41.3%	5.4%	20.4%
Irlande	2.3%	97.7%	0.0%	0.0%
Italie	10.7%	84.2%	0.0%	5.1%
Lettonie	63.8%	25.0%	0.0%	11.1%
Lituanie	41.3%	43.5%	0.0%	15.2%
Luxembourg	41.5%	33.3%	25.2%	0.0%
Pays-Bas	6.5%	38.9%	47.1%	7.5%
Pologne	27.7%	58.6%	0.6%	13.1%
Portugal	21.1%	78.9%	0.0%	0.0%
Slovaquie	33.5%	64.0%	2.5%	0.0%
Slovénie	60.5%	39.5%	0.0%	0.0%
Espagne	5.1%	91.4%	0.0%	3.5%
Suède	35.8%	64.2%	0.0%	0.0%
Royaume-Uni	11.3%	83.8%	0.1%	4.8%

Source : CEMT

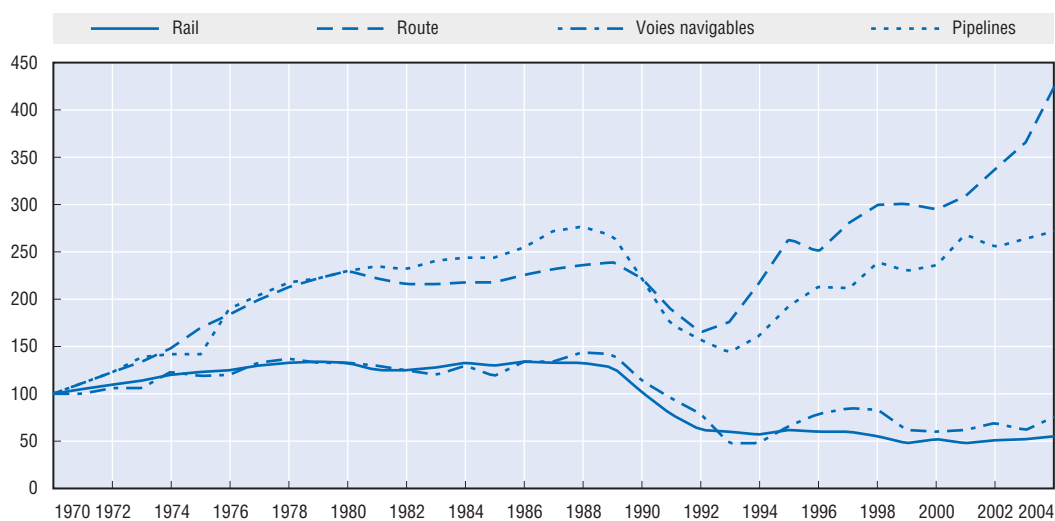
- L'importance de la navigation intérieure est loin d'être la même dans tous les pays. Les pays qui occupent les trois premiers rangs à cet égard (Pays-Bas, Belgique, Allemagne) comptent pour 90 % du trafic fluvial de l'UE.
- Dans ces trois pays – **Pays-Bas, Belgique et Allemagne** –, les parts de marché de la navigation intérieure sont respectivement de **47 %, 13.5 % et 12 %**. Cependant, même dans ces pays, la navigation intérieure perd de son importance. Au cours des 15 dernières années, la demande de transport a augmenté de 41 % tandis que la demande de navigation intérieure n'a progressé que de 16 %.
- Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la part de la navigation intérieure est sensiblement plus faible. Elle a en effet accusé un recul considérable après l'effondrement de l'économie centralisée. Par exemple, le volume de marchandises transporté par voie d'eau en **Fédération de Russie** est tombé de 580 millions de tonnes en 1988 à 136 millions de tonnes en 2004. La part de marché de la navigation intérieure est tombée en Russie à **3 %**.

Partage modal dans les autres pays européens en 2004 (t-km)

Pays	Rail	Route	Navigation intérieure	Conduites
Albanie	1.1%	98.6%	0.0%	0.3%
Azerbaïdjan	46.7%	43.2%	0.0%	10.1%
Bélarus	83.1%	16.6%	0.4%	0.0%
Bosnie	31.4%	68.6%	0.0%	0.0%
Bulgarie	45.6%	40.4%	11.6%	2.4%
Croatie	18.7%	66.1%	1.5%	13.8%
Géorgie	41.5%	4.9%	0.0%	53.7%
Macédoine	9.6%	90.4%	0.0%	0.0%
Moldavie	59.9%	40.1%	0.0%	0.0%
Norvège	9.9%	73.4%	0.0%	16.7%
Roumanie	46.9%	37.3%	10.9%	4.8%
Russie	56.4%	5.7%	2.9%	35.0%
Serbie et Monténégro	30.2%	55.0%	10.6%	4.2%
Suisse	27.3%	71.6%	0.4%	0.7%
Turquie	5.6%	93.0%	0.0%	1.4%
Ukraine	48.9%	3.1%	3.1%	44.8%

Source : CEMT

D.6. Évolution du transport de fret dans les PECO 1970 = 100

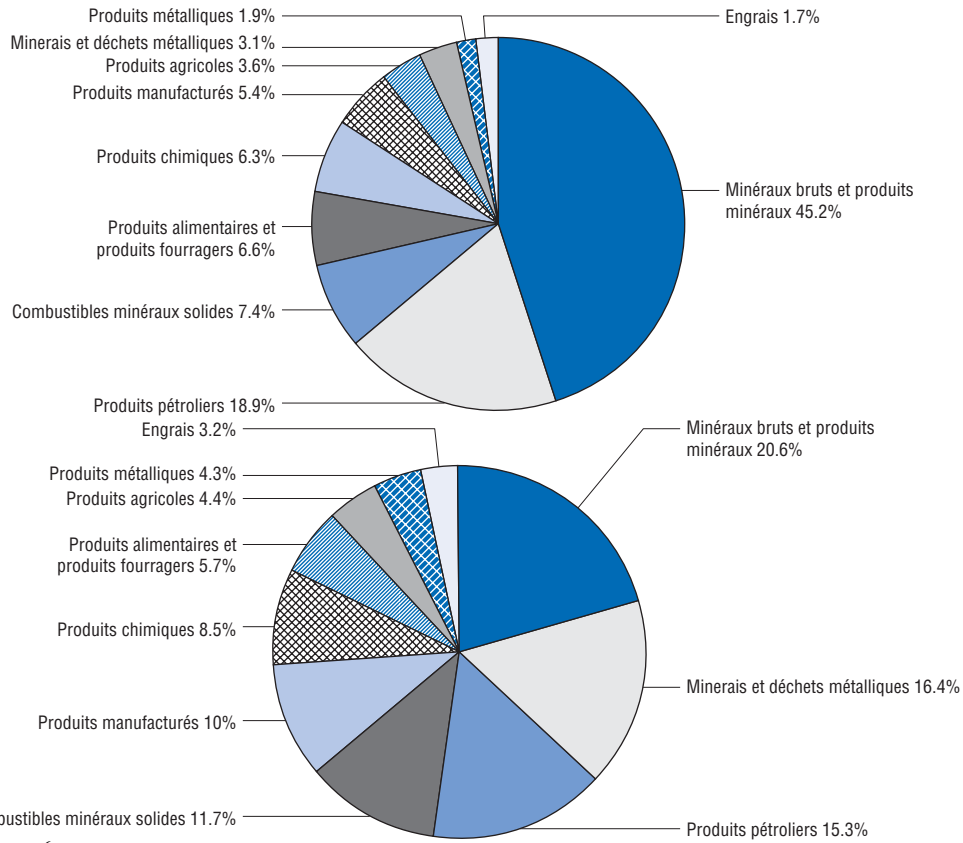


Source : CEMT.

En finir avec l'image de la péniche limitée au transport du charbon

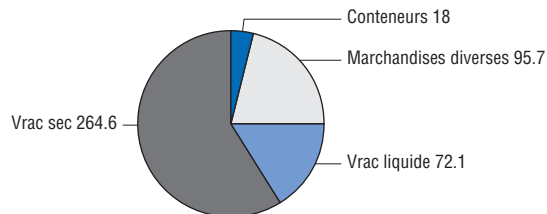
- Actuellement, dans l'Union européenne, le transport fluvial est surtout utilisé pour le vrac sec traditionnel. Sur les six marchés de navigation intérieure les plus importants (NL, DE, FR, BE, LU, AT), les minéraux bruts et transformés ainsi que les matériaux de construction représentent plus de 45 % du volume total de marchandises dans le transport national et plus de 20 % sur les trajets internationaux. Les minerais représentent plus de 16 % et les combustibles minéraux solides environ 11 % du volume de transport international par voies navigables, et respectivement 7.4 et 3.1 % du volume de transport national. Les autres catégories de marchandises importantes sont les produits pétroliers – plus de 16 % du total – et les produits chimiques, qui comptent pour plus de 8 % dans le volume de transport international et 6.5 % sur les marchés nationaux.
- Cependant, la flotte fluviale est de plus en plus polyvalente et est maintenant adaptée au transport d'une grande diversité de marchandises. L'utilisation de nouveaux types de bateaux, l'application de méthodes de transbordement novatrices et des investissements soutenus en systèmes informatiques ont permis de développer de nouveaux marchés, par exemple, ceux des conteneurs, des marchandises dangereuses, des produits chimiques et des biens de grande valeur (par exemple, les automobiles).
- Les marchés les plus porteurs pour la navigation intérieure sont ceux des conteneurs. La croissance du transport conteneurisé entre 2002 et 2010 est en effet estimée à 40 %, contre 26 % pour le transport de marchandises diverses, 15 % pour le vrac liquide et près de 10 % pour le vrac sec.
- La croissance du transport conteneurisé, qui est l'un des marchés connaissant la plus forte expansion, revêt une importance primordiale. Sur le Rhin, depuis 1995, le volume transporté est passé de **700 000 à près de 1 200 000 EVP**⁴. En 2004, en Allemagne seulement, le volume de conteneurs a augmenté de **17 %**⁵.

D.7. Navigation intérieure – transport national et international, par groupe de marchandises, 2002 (pays déclarants : NL, DE, FR, BE, AT, LU)



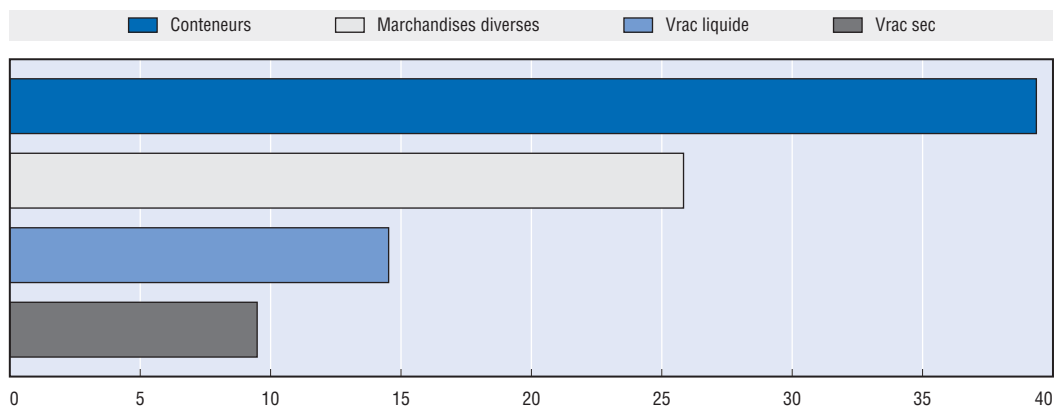
Source : Eurostat⁶

D.8. Volumes, par groupe de marchandises, en millions de tonnes (2001), Commission européenne



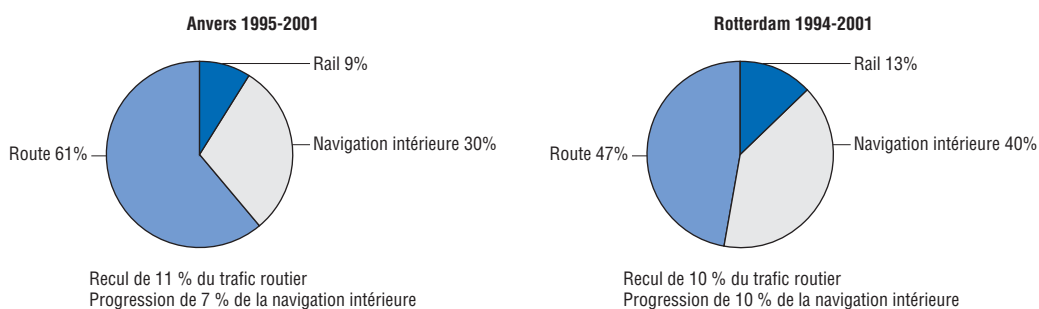
Source : www.inlandnavigation.org

D.9. Croissance par type de marchandises, en pourcentage, 2002-2010, Commission européenne



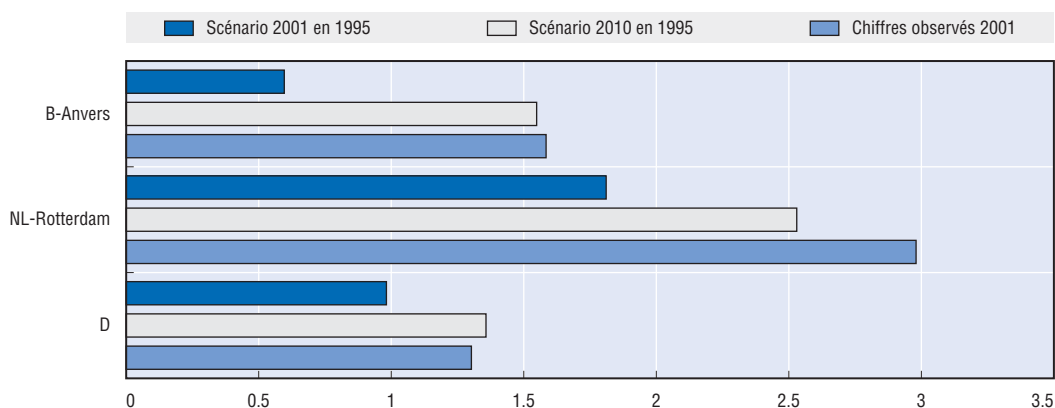
Source : www.inlandnavigation.org

D.10. Répartition modale du trafic conteneurisé



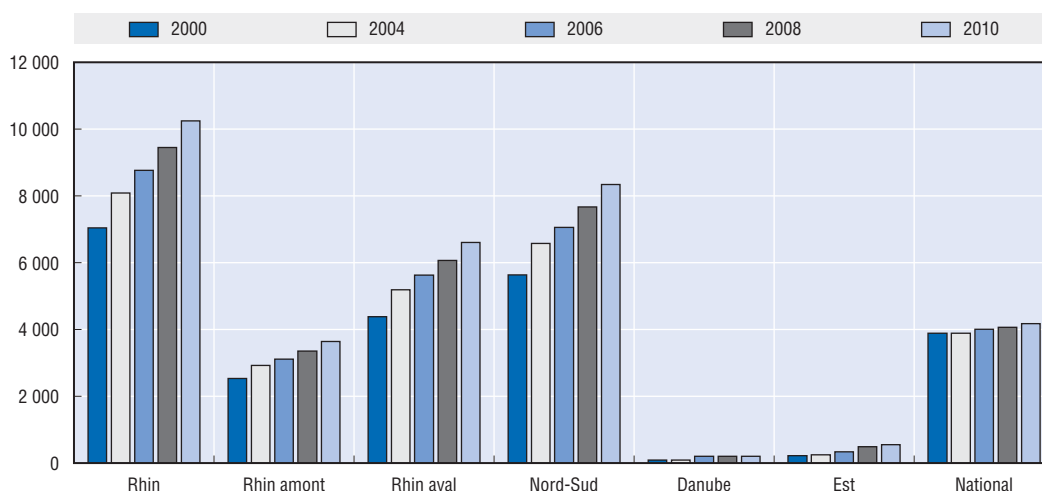
Source : <http://www.inlandnavigation.org/>

D.11. Trafic conteneurisé en millions d'EVP



Source : <http://www.inlandnavigation.org/>

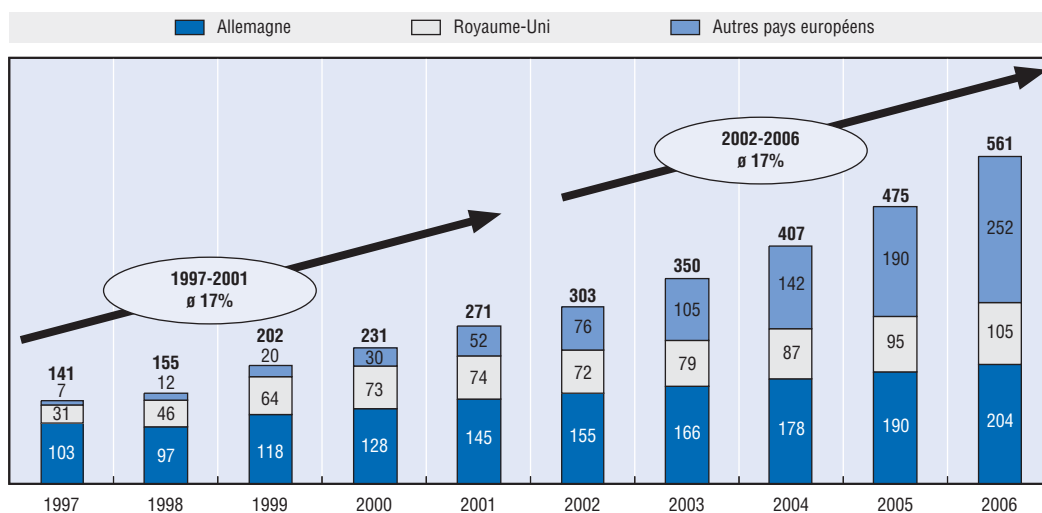
D.12. Volume de conteneurs, en 1 000 tonnes



Source : Ecorys 2003.

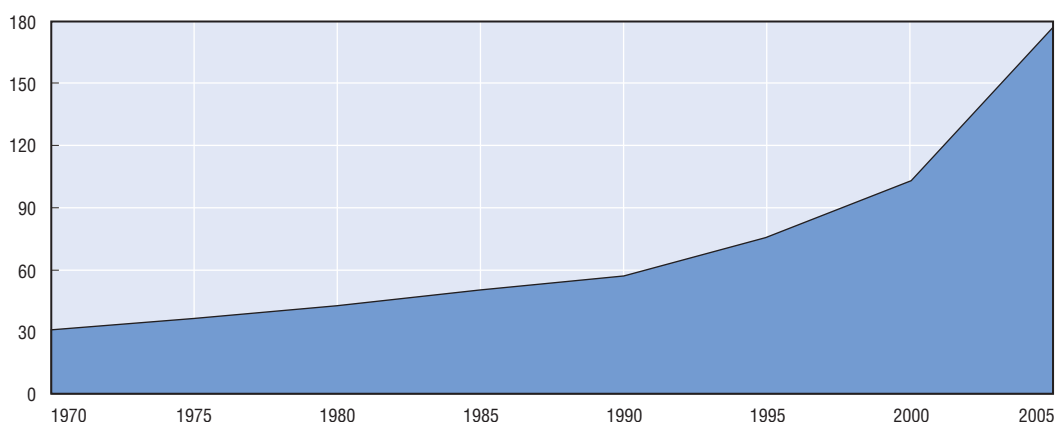
- Le secteur de la navigation intérieure sait très bien exploiter les possibilités qu'offre le marché des conteneurs et, dans certaines régions, il a réussi à s'approprier une part de marché de **50 %**. La croissance enregistrée dans certains ports a atteint **40 %** en 2004⁶.
- En plus, selon l'étude PINE⁴, la navigation intérieure offre d'importantes possibilités sur ses segments de marchés traditionnels, notamment pour les matériaux de construction et les minéraux, les produits chimiques ainsi que les produits pétroliers.

D.13. Trafic de voyageurs



Source : Colloque IVR, 2005⁷.

D.14. Evolution du nombre de navires à passagers et de places couchées



Source : Colloque IVR, 2005⁸.

- De nouveaux créneaux commerciaux s'offrent également à la navigation intérieure – par exemple, le transport de voyageurs (croisières fluviales). Depuis 1990, le nombre de bateaux de croisière a triplé. Entre 1997 et 2001, le marché a progressé de 17 % et entre 2002 et 2006 sa croissance est estimée à encore 17 %.

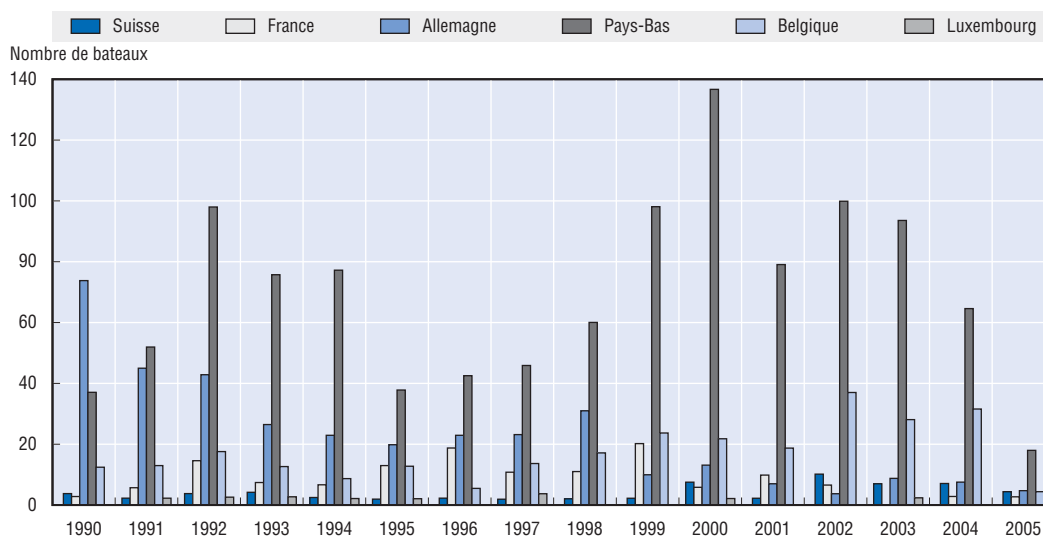
5. Défis

Structure du secteur, logistique et intermodalité

La mondialisation continue des échanges transforme les structures de marché des transports. L'intermodalité devient la norme et les combinaisons de divers modes de transport deviennent de plus en plus populaires. Le transport par voies navigables s'adapte lentement aux nouvelles exigences du marché mais il est confronté à un grand nombre de défis qu'il sera extrêmement difficile de relever.

- On ne dispose pratiquement pas de données sur la situation financière du secteur de la navigation intérieure ces dernières années. C'est pourquoi il est très difficile de déterminer comment le secteur s'adapte aux nouvelles exigences et quelles sont les incidences de l'évolution du marché sur lui. Certaines indications indirectes permettent toutefois de penser que le secteur de la navigation intérieure tire plutôt bien son épingle du jeu dans un marché qui est libéralisé depuis l'adoption de la Directive européenne de 1996. Auparavant, la navigation intérieure était un mode de transport plutôt clos, dans lequel l'affectation des cargaisons se faisait selon un système de rotation ("l'affrètement au tour de rôle"). Ce système garantissait des emplois réguliers et des prix de transport minimums, mais il a fini par freiner le développement de la navigation intérieure. Le "tour de rôle" a été aboli le 1^{er} décembre 1998 aux Pays-Bas et en Belgique, et le 1^{er} janvier 2000 dans tous les États. Le graphique ci-dessous montre clairement que la libéralisation du marché a induit une forte augmentation des investissements en bateaux neufs. La plus forte croissance a été observée en Belgique et aux Pays-Bas.

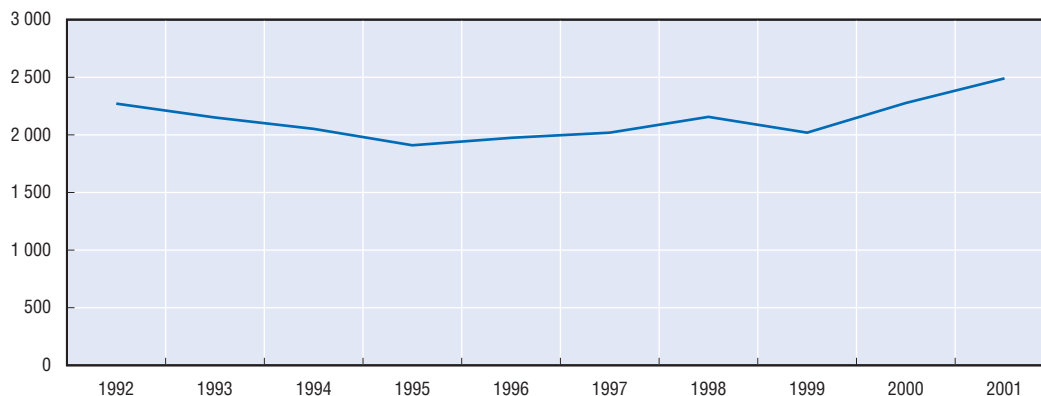
D.15. Bateaux de navigation intérieure neufs - Flotte totale



Source : Statistiques IVR.

- Un autre exemple est le chiffre d'affaires total des entreprises de transport fluvial allemandes, qui est passé de 2 à 2.5 milliards DM entre 1999 et 2001.

D.16. Chiffres d'affaires des transporteurs fluviaux allemands, en millions DM



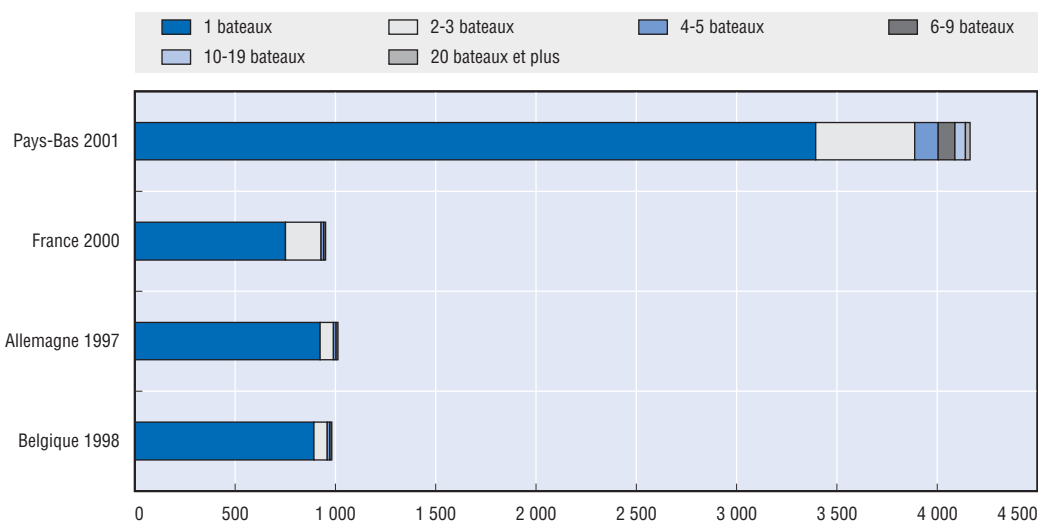
Source : Etude PINE.

- Par ailleurs, le nombre de transporteurs fluviaux ne cesse de diminuer, de même que l'emploi dans le secteur. Entre 1990 et 1998, le nombre de transporteurs a diminué du quart en Belgique, du tiers en Allemagne et de presque la moitié en France.⁴
- La chaîne logistique devient de plus en plus complexe et la combinaison des modes fluvial, ferroviaire, routier et maritime n'est plus inhabituelle. Des concepts de transport spécialisés de porte-à-porte exigent des livraisons plus rapides, juste à temps, ce qui raccourcit et fragmente certains flux, et charge davantage les calendriers. Dans le même temps, les

opérations de transport sont de plus en plus adaptées à la clientèle et spécialisées pour répondre aux besoins de divers types d'activités.

- L'intégration du processus de transport dans le système logistique global et le processus de production industrielle revêt donc une importance croissante. Étant donné que les transporteurs ne sont pas en mesure de faire face seuls à l'intégration de toutes les opérations de transport dans la chaîne logistique globale, le recours à des intégrateurs logistiques spécialisés devient de plus en plus nécessaire. Or, ces intégrateurs n'ont pas toujours bien conscience des avantages du transport par voies navigables intérieures.
- Une part importante du secteur fluvial européen se caractérise par la désintégration verticale : la chaîne logistique de navigation intérieure se compose d'une série de fonctions distinctes exécutées par différentes sociétés. De grands transitaires prennent en charge le niveau logistique, tandis que de nombreux courtiers de petite et moyenne taille agissent comme intermédiaires entre les chargeurs et les transporteurs. Le transport proprement dit est pour la plus grande partie effectué par des transporteurs possédant un seul bateau, qui n'entretiennent parfois guère de contact direct avec les chargeurs et ne peuvent par conséquent pas bénéficier de leurs avantages.
- Rares sont les petites entreprises familiales qui se sont dotées d'une stratégie de marketing dynamique leur permettant d'explorer de nouveaux marchés et de chercher de nouveaux clients.

D.17. Nombre de transporteurs fluviaux par nombre de bateaux



Source : Etude PINE, 2004.

Tarification des infrastructures et investissements

La politique à l'égard de la tarification des infrastructures a évolué en Europe ces dernières années. Le Livre blanc du 22 juillet 1997 sur la tarification a révélé l'existence d'une grande variété de systèmes dans les pays membres de l'UE. Certains d'entre eux ne prennent pas en compte les coûts du secteur des transports, avec les conséquences suivantes :

- Ils faussent la concurrence entre les Etats.
- Ils faussent la concurrence entre les différents modes de transport.
- Ils ne prennent pas en compte les aspects environnementaux et sociaux des transports.
- Ils engendrent des difficultés de financement des investissements infrastructurels.

Toutes ces conclusions concernent le transport par voies navigables intérieures. Selon le Livre blanc, la tarification des infrastructures pourrait résoudre le problème posé par l'aggravation de la congestion et de la pollution, améliorer l'efficacité et la durabilité du secteur des transports et favoriser une concurrence équitable entre les modes.

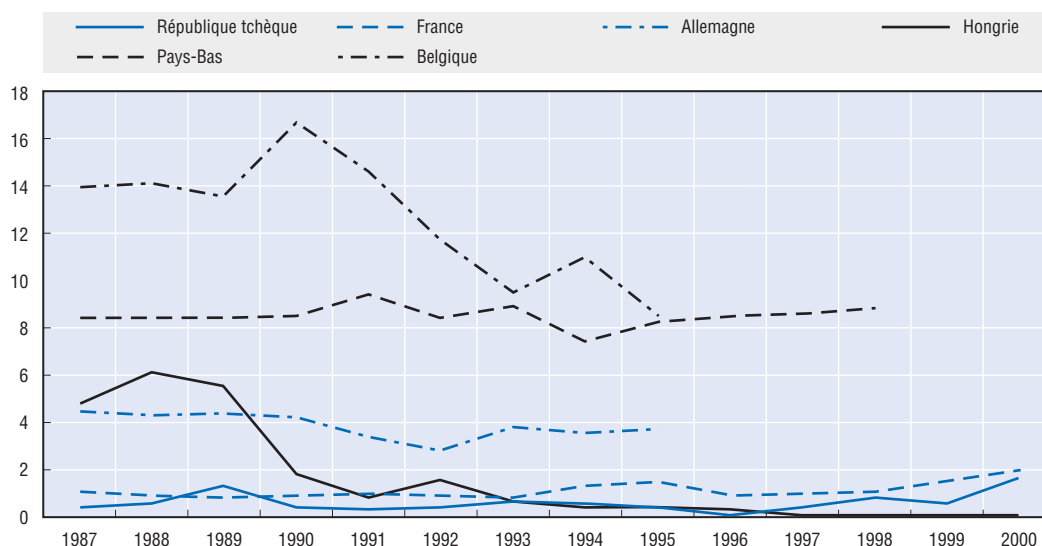
L'instauration de la tarification des infrastructures de navigation intérieure est un sujet très controversé chez les transporteurs fluviaux, qui y voient certains risques :

- La tarification pourrait nuire à la compétitivité déjà faible du secteur.
- Détourner une partie du trafic fluvial vers la route et le rail.
- Amoindrir le ratio de rentabilité des transporteurs fluviaux.
- Tous les coûts d'infrastructure de la navigation intérieure ne sont pas engagés par le secteur, mais également par les services d'approvisionnement en eau, d'électricité, etc. Selon de récentes études de cas,¹ de 70 à 80 % environ des dépenses totales d'infrastructure peuvent être attribuées à la navigation intérieure.

L'instauration de la tarification des infrastructures semble inévitable pour tous les modes de transport en Europe. Il faut la voir davantage comme une chance que comme une menace :

- Les coûts marginaux de la navigation intérieure sont très faibles. Le transport n'est qu'un usage des voies navigables intérieures parmi d'autres et les coûts financiers et environnementaux du trafic fluvial sont parmi les plus faibles de tous les modes. L'introduction de systèmes de tarification harmonisés dans tous les modes de transport n'affaiblirait pas la compétitivité de la navigation intérieure.
- Le problème est que les voies navigables ne bénéficient que d'une part relativement faible des investissements infrastructurels. Même aux Pays-Bas, ou en Belgique – pays où la navigation intérieure représente une part relativement importante du trafic total de marchandises, environ 8 % seulement des investissements totaux dans les transports vont aux voies navigables. En Allemagne -- le plus vaste marché de navigation intérieure d'Europe – la part des investissements dans les voies navigables n'était au milieu des années 90 que de 4 %. En France, elle est de 1.9 % seulement de l'investissement total. Il existe donc un sérieux déficit d'investissement auquel il importe de remédier, faute de quoi la navigation intérieure ne sera pas en mesure de s'adapter aux exigences d'un système de transport moderne.

D.18. Part des investissements consacrés aux voies navigables intérieures dans les investissements infrastructurels totaux, 1987 - 2000



Source : CEMT.

- Il existe également un "déficit de paiement" pour les travaux de maintenance, de modernisation ou de remise en état. On ne possède pas de statistiques fiables, mais il est improbable que les paiements des utilisateurs puissent même couvrir l'entretien courant et la maintenance périodique du réseau de voies navigables. Les redevances d'infrastructure constitueraient à cet égard une source de financement importante.

Aspects environnementaux

- Bien que le transport par voies navigables soit le mode le plus respectueux de l'environnement, il peut parfois avoir des impacts néfastes. L'un des principaux problèmes qui se posent à cet égard est celui de la canalisation des cours d'eau, mais l'élimination des déchets, la pollution de l'air ainsi que la nuisance sonore constituent des problèmes non négligeables. Auparavant, on ajustait les cours d'eau aux besoins de la navigation intérieure, sans se soucier des aspects environnementaux de l'aménagement prévu.
- Actuellement, l'élaboration de projets concernant les voies navigables est strictement réglementée au niveau de l'UE, et de façon très détaillée – par les directives Oiseaux et Habitat, ainsi que par la directive cadre Eau. Les premières directives identifient des zones spéciales, les "sites Natura 2000", tandis que la directive cadre Eau a pour but d'éviter toute nouvelle détérioration des écosystèmes aquatiques et de parvenir au "bon état écologique" de tous les plans d'eau d'ici à 2015. La législation de l'UE traduit à l'évidence un changement d'attitude de la population à l'égard des voies navigables.
- Par ailleurs, l'infrastructure de voies navigables a ses besoins – surtout sur le Danube. Par exemple, les bateliers veulent que l'Autriche approfondisse le Danube à l'est de Vienne jusqu'à 3.2 m, ce qui correspond à la profondeur qu'ils estiment nécessaire pour permettre la navigation de bateaux en pleine charge, même lorsque le niveau d'eau est bas. Le principal problème environnemental est le plan original consistant à modifier la section du fleuve pour

la canaliser par un barrage régulateur. De plus, la dégradation continue du lit du Danube, causée par des travaux de canalisation (barrages régulateurs) menés en amont, pèse sur l'équilibre écologique du parc national Danube-Auen. Le Ministère autrichien des transports a donc lancé un projet d'ingénierie intégrée destiné à améliorer les conditions nautiques et écologiques de ce tronçon du Danube. L'objectif du projet est de concilier au mieux les intérêts de la navigation intérieure et les impératifs environnementaux du parc national Danube-Auen.

- La carte ci-après montre les sections qui doivent être modernisées ou construites (en rouge) et les tronçons à réserver pour des considérations écologiques. Elle montre à quel point il est difficile de concilier les intérêts opposés de la batellerie et des écologistes.

D.19. Voies navigables internationales : sections prioritaires



Source : Danube Carpathian Programme Office, Fonds mondial pour la nature (WWF), Autriche.

- Les politiques des transports et celles de l'environnement ne sont pas intégrées. Des visions stratégiques ont été élaborées, par exemple pour la qualité de l'eau (directive cadre Eau), mais il manque une vision stratégique internationale pour le transport par voies navigables, ce qui handicape le processus décisionnel. Le simple respect des règles, en effet, ne garantit pas la réussite d'un projet, car les règles actuelles sont incomplètes (faute d'une vision stratégique). Les exemples de bonnes pratiques dans ce domaine sont le projet Seine-Nord en France et, dans une certaine mesure, le projet à l'est de Vienne en Autriche, où des structures consultatives ont été mises en place. L'expérience et la pratique acquises dans le cadre de ces projets montrent que le progrès des procédures d'évaluation environnementale et la probabilité de pouvoir s'entendre sur une solution pratique dans un délai raisonnable sont grandement favorisés par la participation des bénéficiaires et des parties prenantes au projet dès ses premiers stades.

- De nombreux projets concernant les voies navigables risquent d'échouer car la participation du secteur public intervient souvent trop tard. Idéalement, le secteur public participe à toutes les étapes d'élaboration du projet, surtout à la phase de définition et au processus d'élaboration de solutions de rechange réalistes. Actuellement, l'information environnementale est mal diffusée par les pouvoirs publics.

NOTES

1. *Charging and pricing in the area of infrastructure*, ECORYS, 2005.
2. *Prospects of Inland Navigation within the Enlarged Europe (PINE Study)*, Buck Consultants Intl. ProgTrans, VBD, via Donau, 2004.
3. *Navigation intérieure – une solution de transport efficace*, CE, 2003.
4. *Prospects of Inland Navigation within the Enlarged Europe (PINE Study)*, Buck Consultants Intl. ProgTrans, VBD, via Donau, 2004.
5. Platz Holger, *Inland Waterway Market Development in a Pan-European Context*.
6. *Transport de marchandises par voies navigables dans les États membres de l'Union européenne et les pays candidats en 1990-1992*, Eurostat, 2004.
7. R. Straubhaar, *Passenger Transport on European Waterways*, Economic situation.
8. R. Straubhaar, *Passenger Transport on European Waterways*, Economic situation.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(75 2006 15 2 P) ISBN 92-821-1356-6 – n° 55250 2006

RENFORCER LE TRANSPORT PAR VOIES NAVIGABLES

ALLER DE L'AVANT GRÂCE À LA COOPÉRATION PANEUROPÉENNE

Cette publication contient l'ensemble des communications qui ont été présentées lors de l'atelier sur le transport par voies navigables qui s'est tenu à Paris les 22 et 23 septembre 2005. Cet atelier intitulé *Renforcer le transport par voies navigables : Aller de l'avant grâce à la coopération paneuropéenne* avait pour objectif de préparer la Conférence ministérielle prévue à Bucarest en septembre 2006 en identifiant les progrès accomplis depuis la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies navigables de Rotterdam en 2001. Les communications reproduites traitent notamment du développement du marché des voies navigables dans un contexte paneuropéen, des conditions de concurrence, du développement des infrastructures et de l'environnement. Une synthèse des débats de l'Atelier ainsi que les conclusions de celui-ci sont également reproduites dans cette publication.

L'atelier a été organisé conjointement par la CEMT, la CEE-ONU, la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin et la Commission du Danube.



(75 2006 15 2 P) ISBN 92-821-1356-6

