



RAPPORT :

**UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL
POUR LA NAVIGATION INTERIEURE EN EUROPE**

« Faire sauter les goulots
d'étranglement dans les
esprits... »

- Articulation générale –

| | |
|---|----|
| Avant-propos _____ | 5 |
| Composition du Groupe EFIN _____ | 7 |
| Synthèse des conclusions du Groupe de réflexion _____ | 9 |
| Introduction _____ | 15 |
| | |
| <u>Partie 1</u> : La navigation intérieure : une composante indispensable et pourtant négligée du système européen de transport de marchandises _____ | 17 |
| | |
| <i>Chapitre 1</i> - L'importance du transport fluvial en Europe _____ | 17 |
| <i>Section 1</i> - Importance quantitative _____ | 17 |
| <i>Section 2</i> - Aspects qualitatifs _____ | 19 |
| <i>Chapitre 2</i> - Les aléas qui pèsent sur la navigation intérieure _____ | 21 |
| <i>Section 1</i> - La stagnation des investissements pour la navigation intérieure _____ | 21 |
| <i>Section 2</i> - Les questions liées à l'équilibre entre aménagement et préservation du milieu dans le domaine des voies d'eau _____ | 22 |
| <i>Section 3</i> - La perte d'attrait des professions de la navigation intérieure _____ | 24 |
| <i>Section 4</i> - L'affaiblissement de l'encadrement administratif de la navigation intérieure _____ | 25 |
| | |
| <u>Partie 2</u> : Les insuffisances du cadre institutionnel actuel _____ | 27 |
| | |
| <i>Chapitre 1</i> - Introduction _____ | 27 |
| <i>Section 1</i> - La notion de « cadre institutionnel de la navigation intérieure européenne » _____ | 27 |
| <i>Section 2</i> - La part de la question institutionnelle dans la problématique du développement de la navigation intérieure _____ | 29 |
| <i>Chapitre 2</i> - Faible impact au plan politique _____ | 30 |
| <i>Chapitre 3</i> - Un processus inachevé d'intégration du marché européen du transport par voie de navigation intérieure _____ | 31 |
| <i>Chapitre 4</i> - Manque d'unité des règlements techniques et juridiques applicables à la navigation intérieure _____ | 34 |
| <i>Section 1</i> - Les normes techniques _____ | 34 |
| <i>Section 2</i> - La réglementation juridique _____ | 36 |
| <i>Chapitre 5</i> - Faiblesse des ressources administratives et humaines _____ | 36 |
| <i>Chapitre 6</i> - Dispersion des responsabilités et manque de cohérence dans l'exercice des compétences _____ | 37 |
| <i>Chapitre 7</i> - Des institutions trop orientées vers une gestion réglementaire et trop peu vers l'action stratégique _____ | 38 |
| <i>Chapitre 8</i> - Des structures de moins en moins adaptées à l'intégration européenne du transport fluvial _____ | 38 |

| | |
|---|----|
| <u>Partie 3</u> : Examen des diverses options d'aménagement du cadre institutionnel de la navigation intérieure au plan européen _____ | 41 |
| <i>Chapitre 1</i> - Le renforcement de la coopération entre les commissions du Rhin et du Danube _ | 41 |
| <i>Chapitre 2</i> - La fusion des commissions du Rhin et du Danube dans la perspective d'un acte européen de la navigation intérieure _____ | 42 |
| <i>Chapitre 3</i> - L'adhésion de la Communauté européenne aux grandes commissions fluviales __ | 43 |
| <i>Chapitre 4</i> - Le transfert à la Communauté européenne d'un certain nombre de tâches actuellement assurées pas les commissions fluviales _____ | 46 |
| <i>Section 1</i> - L'implication de la Communauté européenne dans le développement du transport fluvial _____ | 46 |
| <i>Section 2</i> - Les limites d'un autre partage des tâches entre la Communauté et les commissions fluviales _____ | 48 |
| <i>Chapitre 5</i> - La création d'une agence communautaire pour la navigation intérieure _____ | 49 |
| <u>Partie 4</u> : La création d'une Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure _____ | 53 |
| <i>Chapitre 1</i> - Caractères généraux de la nouvelle Organisation _____ | 53 |
| <i>Chapitre 2</i> - Les composantes de l'Organisation pour la Navigation Intérieure en Europe _____ | 56 |
| <i>Section 1</i> - Un volet politique : la « Conférence des Ministres européens chargés des Voies Navigables » _____ | 56 |
| <i>Section 2</i> - Un instrument administratif : le « Bureau Européen pour la Navigation Intérieure » _____ | 58 |
| A. Les modalités de création du Bureau _____ | 58 |
| 1. Les bases constitutives pour la création du Bureau _____ | 58 |
| 2. Les organes du Bureau _____ | 58 |
| 3. Les ressources du Bureau _____ | 59 |
| 4. Organisation matérielle _____ | 59 |
| B. Les missions du Bureau Européen pour la Navigation Intérieure _____ | 59 |
| 1. Une instance de gestion européenne des règlements techniques pour la navigation intérieure _____ | 60 |
| 2. Une institution de la formation et des qualifications pour les métiers de la navigation intérieure _____ | 62 |
| 3. Elaboration de nouvelles conventions _____ | 63 |
| 4. Une aide pour l'analyse économique _____ | 63 |
| 5. Un centre d'études techniques sur le développement des infrastructures de voies navigables _____ | 64 |
| 6. Autres activités de la nouvelle Organisation _____ | 65 |

| | |
|---|----|
| <i>Section 3 - Un outil financier : le « Fonds Spécial d'Intervention pour la Navigation Intérieure</i> | 65 |
| <i>Chapitre 3 - L'incidence de la création d'une Organisation de la Navigation Intérieure en Europe sur les autres institutions concernées par le transport fluvial</i> | 66 |
| <i>Section 1 - Le rôle des commissions fluviales dans la nouvelle Organisation internationale de la navigation européenne</i> | 66 |
| <i>Section 2 - Les avantages de la nouvelle Organisation pour la Communauté européenne</i> | 67 |
| <i>Section 3 - La participation de la CEMT et de l'UNECE à la nouvelle Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure</i> | 68 |
| <i>Chapitre 4 - La prise en compte de la dimension intermodale</i> | 68 |
| <i>Chapitre 5 - Modalités concrètes de création de la nouvelle Organisation pour la Navigation Intérieure Européenne</i> | 69 |
| | |
| Perspectives | 71 |
| | |
| <u>Annexes</u> | |
| Annexe 1 : Organigramme | 73 |
| Annexe 2 : Lettre de mission | 75 |
| Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées | 77 |
| Annexe 4 : Liste des abréviations utilisées | 79 |
| Annexe 5 : Déclaration de Rotterdam | 81 |
| Annexe 6 : Déclaration de Budapest | 89 |
| Annexe 7 : Statistiques | 91 |
| Annexe 8 : Cartes | 95 |

Avant-propos

Début mars 2004, les Pays-Bas, appuyés par l'Allemagne, la Belgique, la France et la Suisse, ont chargé un groupe de personnalités européennes indépendantes d'analyser la situation actuelle du cadre institutionnel de la navigation intérieure au plan européen et d'émettre des recommandations qui pourraient inspirer l'action concertée des Etats et des organisations internationales intéressées en vue de renforcer la place de ce mode de transport dans le système européen des transports.

La composition du Groupe de réflexion a été fixée par accord entre les Etats initiateurs et la personne pressentie pour assurer la présidence de cette instance, de sorte qu'une large palette d'Etats européens, de compétences et d'expérience soient représentées dans ce Groupe.

Le Groupe de réflexion, qui s'est donné le nom de Groupe EFIN¹ a commencé ses travaux début avril. Il a tenu plusieurs séminaires internes, rassemblé des documents et des informations ainsi que procédé à des auditions². Conformément à la demande des Etats initiateurs, le Groupe EFIN a rendu son rapport fin septembre 2004.

Le Groupe de réflexion a considéré que les termes de sa lettre de mission³ ont constitué une bonne base pour ses travaux. Il tient à souligner que ses délibérations se sont déroulées dans un contexte consensuel et que ses propositions sont portées par tous ses membres.

Les conclusions du Groupe de réflexion sont détaillées dans son rapport et ont fait l'objet d'une synthèse qui figure en tête de ce document. Il estime que le moment est approprié pour la création d'une organisation européenne pour la navigation intérieure, qui, sans supprimer les institutions existantes ni se superposer à elles, pourrait réaliser un meilleur partage des tâches, prendre en charge des responsabilités actuellement non assumées et renforcer le poids de la navigation intérieure, dans le but d'organiser un système de transport européen de marchandises plus équilibré.

Le Groupe de réflexion est convaincu que les questions traitées dans ce rapport sont très importantes pour le développement du système européen des transports. Aussi recommande-t-il fortement les Etats qui l'ont mandaté, ainsi qu'à l'ensemble des acteurs institutionnels de la navigation intérieure européenne, de s'impliquer dans cette problématique et de prendre des initiatives en s'appuyant sur les propositions qui figurent dans son rapport.

Jan TERLOUW
Président

Octobre 2004

¹ EFIN pour European Framework for Inland Navigation.

² Il s'est doté d'un secrétariat ad hoc dont il remercie les membres pour leur collaboration.

³ Voir le texte de cette lettre de mission en annexe.

Composition du Groupe EFIN

M. Jan C. TERLOUW
(Néerlandais)

Président
Physicien
Ancien ministre et ancien parlementaire
Ancien Secrétaire Général de la CEMT
Président de « Schuttevaer »

M. Mathias KRAFFT
(Suisse)

Vice-Président
Ancien Ambassadeur
Professeur honoraire à la Faculté de Droit de
Lausanne
Président de la CIPR
Ancien Président de la CCNR

M. Valère VAUTMANS
(Belge)

Ingénieur Civil
Ancien Parlementaire
Président du Conseil d'Administration de la S.A.
"Waterwegen en Zeekanaal"
Administrateur général de « Waterwegen
Vlaanderen »

M. Eibe RIEDEL
(Allemand)

Professeur de Droit Public, Dr. iur.
Titulaire de la chaire de Droit Public Allemand et
Droit Comparé, Droit Européen et Droit
International de l'Université de Mannheim
Directeur de l'Institut pour le Droit de la Navigation
Intérieure, Mannheim

M. J-François DALAISE
(Français)

Président du Comité des Armateurs Fluviaux
Président du Port autonome de Paris
Administrateur et ancien Président de l'UENF

Mme Eva MOLNAR
(Hongroise)

Détachée ("période sabbatique") de la Banque
Mondiale, actuellement en charge des Sciences
Economiques et de l'Administration Publique à
l'Université de Budapest

M. Hellmuth STRASSER
(Autrichien)

Ancien Ambassadeur
Ancien Directeur Général et Président de la
Commission du Danube

M. Gheorghe BALASOIU
(Roumain)

Ingénieur
Ancien Vice-Président de l'OMI
Ancien Directeur Général du Ministère des
Transports
Ancien Ingénieur en chef de la Commission du
Danube

Synthèse des conclusions
du Groupe de réflexion

Le Groupe de réflexion de haut niveau EFIN a été chargé par les Pays-Bas, en association avec l'Allemagne, la Belgique, la France et la Suisse, d'examiner les conditions dans lesquelles le transport par voie de navigation intérieure est actuellement organisé au plan européen par les institutions internationales (Communauté européenne, commissions fluviales, UNECE, CEMT, etc.) et à s'interroger sur les aménagements souhaitables de ce cadre institutionnel.

Le Groupe a constaté que la navigation intérieure avait d'importantes potentialités insuffisamment mises en valeur et qu'elle pouvait apporter une contribution significative à l'amélioration du système européen de transport de marchandises. Mais, elle a besoin d'une attention plus soutenue des pouvoirs publics et d'un appui institutionnel plus fort.

A cet égard, le Groupe de réflexion estime que le cadre institutionnel, tel qu'il existe actuellement au plan européen, n'est pas optimal pour permettre à la navigation intérieure européenne de valoriser ses potentialités et occuper dans le système de transport européen de marchandises la place qui serait souhaitable.

Il considère que ce cadre est trop faible pour entraîner une attention suffisante du niveau politique aux problèmes de la navigation intérieure et pour mobiliser les ressources de tous ordres nécessaires en vue du développement de ce secteur. De plus, on relève une diversité, voire une dispersion des structures, des procédures et des responsabilités qui, malgré les mécanismes existants de coordination, ne garantit pas la mise en œuvre des instruments de régulation dans les meilleures conditions. Le stade actuel de l'intégration du transport fluvial appelle donc une adaptation des structures dans le sens d'une plus grande unité.

Il est nécessaire d'arriver, pour l'ensemble des voies d'eau européennes, à une plus grande harmonisation au plan des prescriptions techniques et des qualifications, des mécanismes d'attestation et des conditions d'accès au marché. Au delà de cet objectif, il est souhaitable de disposer d'un appareil qui favorise l'amélioration du réseau des infrastructures des voies navigables, le développement des équipements et l'innovation ainsi que le renforcement des compétences professionnelles. De façon générale, il faudra disposer d'une structure qui saura collecter et diffuser les informations techniques, économiques ou relatives au personnel, entreprendre des analyses, susciter des initiatives et organiser des actions communes. Plus que les autres modes de transports, la navigation intérieure a besoin, compte tenu de sa relative faiblesse, d'un appui institutionnel actif afin de l'aider à surmonter les obstacles qui se présentent à son développement.

Ceci implique de redistribuer certaines tâches, mais surtout de créer une structure adaptée à la prise en charge des activités qui seraient nécessaires et ne sont actuellement pas assurées.

Le Groupe de réflexion a examiné diverses options, qui sont évoquées dans la discussion publique en vue de l'amélioration du cadre institutionnel de la navigation intérieure au plan européen :

- L'adhésion de la Communauté européenne aux commissions du Rhin et du Danube : le Groupe adhère à l'idée que les relations entre la Commission européenne et les deux grandes commissions fluviales devraient être intensifiées, mais estime que l'adhésion de la Communauté ne constitue pas la modalité technique adaptée à cette fin. Elle crée plus d'incertitudes au niveau du droit, des procédures et des moyens qu'elle n'en résout. De plus, la simple adhésion ne créerait pas la dynamique nouvelle attendue puisqu'elle ne répondrait que très partiellement aux insuffisances constatées ;
- La coopération entre les deux grandes commissions fluviales doit certes être renforcée, mais ne saurait suffire à donner au cadre institutionnel le surcroît d'efficacité et de dynamisme souhaité ;
- L'idée d'une fusion des deux commissions atteste du besoin de disposer d'une structure à un niveau européen, mais paraît irréaliste et inadaptée ;
- La création d'une agence communautaire correspond au même souci de doter la navigation intérieure d'un outil administratif renforcé. Mais le modèle des agences communautaires qui s'est développé dans le domaine des transports paraît trop axé sur des préoccupations techniques et de sécurité. De plus, le modèle communautaire tient insuffisamment compte de ce que le système européen des voies navigables dépasse le cadre géographique de la Communauté.

La dimension paneuropéenne du problème échappe à la Communauté européenne. De plus, jusqu'à présent, les questions de navigation intérieure n'ont pas retenu une attention prioritaire.

Ce qui serait nécessaire, c'est une organisation qui aurait une mission large de développement du transport fluvial prenant en compte l'ensemble des aspects intéressants de ce mode de transport (infrastructures, actions de promotion, personnel, etc) et apte à réaliser une coordination de tous les Etats européens concernés.

Le Groupe estime que le moment est venu de constituer une telle « Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure » dans le cadre de laquelle ces missions pourront être prises en charge.

Il pense que pour la constitution de cette organisation, le principe directeur devrait être une coopération alliant les Etats concernés et les institutions existantes, telles que la Commission européenne et les commissions fluviales.

Il estime qu'il est à la fois réaliste et approprié d'instituer cette structure de manière à pouvoir évoluer et avec des arrangements souples plutôt que par la création ou la modification des règles juridiques formelles de droit international. En outre, soucieux de ne pas simplement surajouter une nouvelle institution à celles qui existent, le Groupe recommande de s'appuyer sur les institutions existantes mais en procédant à une meilleure redistribution des tâches et en créant une synergie. Cette structure pourrait donc prendre la forme d'une « entreprise commune » des Etats concernés et des institutions existantes en valorisant les procédures qui ont fait leurs preuves. Néanmoins, cela implique que ces institutions s'engagent dans une transformation de leur fonctionnement actuel et procèdent à une réorganisation substantielle de leurs tâches.

Il reste qu'au-delà de la réorganisation des tâches et des moyens existants, il faut prendre en charge des tâches nouvelles et disposer à cet effet de moyens supplémentaires. La nouvelle organisation constitue un modèle original qui permettra une véritable plus-value afin de prendre en charge des tâches non assumées actuellement. A cette fin, le Groupe de réflexion estime qu'il faut aller au-delà du cadre communautaire strict, non seulement parce que tous les Etats concernés par la navigation intérieure n'appartiennent pas à l'Union européenne, mais aussi parce qu'une partie importante des responsabilités impliquées n'est pas communautaire et continue de relever des Etats ou d'autres organisations. Il faut rassembler ces compétences et développer les moyens pour disposer d'un instrument plus efficace et plus influent en vue du renforcement du poids spécifique de la navigation intérieure dans le transport européen.

Le Groupe étant conscient de l'importance des changements envisagés, ses propositions visent à mettre en place une organisation non figée capable d'une évolution dynamique et pouvant s'adapter à une démarche stratégique. Ses propositions ont aussi un caractère « modulaire » : ses différentes composantes, bien que complémentaires, sont autonomes les unes par rapport aux autres et peuvent être mises en œuvre dans le cadre de démarches distinctes.

Le Groupe de réflexion propose de donner trois composantes à la nouvelle organisation :

- une assemblée politique : la Conférence des Ministres Européens chargés des Voies Navigables
- un appareil administratif : le Bureau Européen pour les Voies Navigables
- un outil financier : le Fonds Européen d'Intervention pour le Transport Fluvial.

I – La Conférence des Ministres Européens chargés des Voies Navigables

La création de cette Conférence vise à améliorer la prise en compte de la navigation intérieure à un plan ministériel et gouvernemental, notamment pour effectuer certains choix importants qui ne peuvent être décidés qu'au plan ministériel.

Cette Conférence sera composée de tous les Etats européens qui estiment avoir une forte implication dans la navigation intérieure. De plus, la Communauté européenne devrait, compte tenu de ses compétences, y participer à part entière. Il est souhaitable que cette participation s'étende aux pays d'Europe de l'Est non membres de l'UE. Les commissions fluviales seront associées. Ses règles de fonctionnement seront fixées par une déclaration commune adoptée par les ministres des Etats participants.

La réunion aura lieu de manière régulière au moins une fois tous les trois ans¹ avec un rythme en trois temps : préparation, déroulement, suivi.

La Conférence sera appelée à prendre des résolutions ou recommandations sur tous les sujets de principe concernant le transport fluvial en Europe. Entre autres, elle adoptera et suivra la mise en oeuvre d'un programme de développement portant notamment sur l'amélioration ou la réalisation d'infrastructures.

II – Le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure

Ce Bureau constituera l'appareil administratif de la navigation intérieure au niveau européen et sera une force d'action pour la promotion de la navigation intérieure.

La base pour la création de cet appareil sera constituée par une déclaration de la Conférence des Ministres Européens des Voies Navigables. Ce document définira les missions confiées au Bureau, les organes chargés de sa gestion, les procédures de prise de décision et les ressources mises à disposition.

Le Bureau pourra prendre en charge un ensemble d'activités concernant le développement de la navigation intérieure :

- Préparer les travaux de la Conférence des Ministres Européens des Voies Navigables ;
- Assurer l'actualisation et veiller à une application harmonisée des divers règlements techniques relatifs à la navigation intérieure ; celui-ci pourra aussi assurer un suivi de performance de sécurité, procéder à une analyse des accidents graves, coordonner les activités de contrôle, etc. ;
- Organiser un système européen d'enregistrement et d'identification des bateaux de navigation intérieure ;
- Créer une administration de la formation et des qualifications pour les métiers de la navigation intérieure ;
- Développer un instrument d'observation et d'analyse du marché. Au-delà d'une meilleure coordination des statistiques, cet observatoire pilotera des études, présentera un rapport annuel sur la situation économique de la navigation intérieure, fera des propositions en matière de régulation du marché et de concurrence équilibrée ;
- Elaborer des projets de conventions internationales en vue de l'unification du droit de la navigation intérieure ;
- Organiser un centre d'études techniques sur le développement des infrastructures des voies navigables ;
- Animer le « réseau » des institutions publiques et privées intéressées par la navigation intérieure au plan national ou professionnel.

III – Le Fonds d'Intervention pour la Navigation Intérieure Européenne

Une action efficace pour le développement de la navigation intérieure suppose des ressources financières spécifiques qui pourraient faire l'objet d'un fonds spécial.

¹ Ce rythme pourrait être adapté en fonction de l'expérience.

Ce fonds aura notamment pour objectif de favoriser :

- des actions d'innovation technologique
- la promotion des professions de la navigation intérieure au plan européen
- le financement d'études de faisabilité
- l'attribution d'aides à l'investissement dans le cadre d'opérations exemplaires.

Ce fonds serait géré par le Bureau Européen de la Navigation Intérieure sur la base d'un « memorandum of understanding » spécifique entre les Etats, la Communauté européenne et la profession.

Il pourra recevoir des dotations des Etats et de la Communauté européenne. Une dotation de départ pourrait être constituée par le solde de l'opération d'assainissement structurel européen.

* * *

Le Groupe de réflexion estime que la mise en place de la nouvelle Organisation de la Navigation Intérieure en Europe sera favorable pour l'ensemble des parties prenantes.

- Les Etats : ce modèle permettra d'unifier les réglementations au plan de l'ensemble de l'Europe en évitant les chevauchements de compétences, les double-emplois et les ambiguïtés ; il rendra le cadre institutionnel plus efficace et finalement plus favorable pour le développement de la navigation intérieure.

- La CEMT et l'UNECE seront invitées à apporter leur concours à la mise en place et au fonctionnement de la nouvelle Organisation. La CEMT sera directement associée à la Conférence des Ministres Européens chargés des Voies Navigables et aux activités économiques du Bureau Européen pour la Navigation Intérieure. L'UNECE restera gestionnaire des diverses conventions spécialisées propres à la navigation intérieure.

- S'agissant de la Communauté européenne, celle-ci trouvera dans la nouvelle Organisation un appareil complet et efficace qui, bien que ne relevant pas directement du droit communautaire, pourra jouer un rôle très utile dans la mise en œuvre de la politique communautaire des transports, tout en offrant un cadre de coopération satisfaisant avec les Etats tiers.

- S'agissant des commissions fluviales : certaines des fonctions qu'elles assumaient, à défaut de l'existence d'un cadre adéquat au plan européen, pourront être confiées à la nouvelle Organisation, mais sans qu'elles soient marginalisées, car elles seront appelées à participer à cette Organisation. Les Commissions fluviales pourront s'appuyer sur elle pour trouver une expertise et un soutien qui leur permettront de développer leur action de coordination dans leurs bassins respectifs.

Cette réorganisation permettra une meilleure utilisation des ressources actuellement affectées à la gestion internationale de la navigation intérieure. Mais il sera néanmoins nécessaire d'augmenter ces moyens si l'on veut permettre à ce mode de transport de réaliser ses potentialités et ne pas le pénaliser par un manque de ressources, en particulier en comparaison avec les autres modes de transport. Le Groupe propose que ces moyens supplémentaires soient mis à disposition, d'un côté, par les Etats participant à la nouvelle organisation et, de l'autre, par la Communauté européenne.

Cette dernière pourra être mise en place sans que soit adoptée une nouvelle convention de droit international ou que soient modifiées les conventions existantes. Ce seront des engagements administratifs ou d'autres actes de concertation non conventionnels qui permettront de redistribuer le travail, tout en laissant en place les compétences formelles. Le rôle de l'Organisation sera de proposer sur la base de l'expérience acquise à un stade ultérieur d'éventuelles modifications formelles des conventions existantes.

Ce procédé est de nature à permettre une mise en place rapide des premiers éléments de la nouvelle Organisation puis de compléter celle-ci de manière progressive au fur et à mesure de la mise à disposition des moyens nécessaires. En particulier, une première réunion de la Conférence ministérielle pourrait être organisée dans un délai d'un an. Les démarches de mise en œuvre de ces propositions de réflexion pourraient être les suivantes. Les Etats qui ont pris l'initiative de lancer cette réflexion pourraient déléguer une personne qualifiée pour réaliser la consultation de l'ensemble des Etats et des institutions concernées afin de sonder leur disponibilité à participer au modèle préconisé. En fonction des résultats de cette consultation, un comité préparatoire, composé des représentants des principales parties prenantes, pourrait être constitué en vue d'organiser la tenue d'une conférence ministérielle. Celle-ci serait appelée à adopter les déclarations instituant les nouvelles structures. Un premier arrangement entre la Commission européenne, la Commission du Rhin et la Commission du Danube pourrait, dans le même délai, mettre en place un premier ensemble de services communs, comme préfiguration du Bureau Européen de la Navigation Intérieure.

* * *

Introduction

§ 1 C'est une navigation intérieure nouvelle qui se développe actuellement. Grâce à la constitution d'un réseau international moderne et intégré, celle-ci n'a plus grand chose de commun avec la petite batellerie d'avant les années 1960. Cette transformation profonde est encore mal connue de sorte que le rôle futur de ce mode de transport au plan européen¹ reste fréquemment sous-évalué.

La nécessité de donner dans le système européen des transports à la navigation intérieure une place importante est cependant de plus en plus reconnue. En témoigne la déclaration adoptée par la Conférence paneuropéenne sur le transport par voie de navigation intérieure qui s'est tenue à Rotterdam les 5 et 6 septembre 2001². Cette conférence a exprimé avec force l'objectif d'augmenter la part du transport fluvial dans le transport de marchandises.

§ 2 Mais pour atteindre cet objectif, il faut, comme le relève la déclaration de Rotterdam, que la coopération entre les gouvernements et les organisations internationales soit intensifiée et donc que la navigation intérieure européenne se donne un cadre institutionnel qui soit non seulement adapté au nouveau contexte de la navigation intérieure européenne mais qui dispose d'une capacité d'action suffisamment forte pour qu'il puisse contribuer efficacement à la valorisation de ce mode de transport. L'objectif principal de l'aménagement institutionnel doit en effet être de favoriser un meilleur partage modal au bénéfice de la voie d'eau.

§ 3 Comment évaluer à cet égard les capacités des acteurs institutionnels actuels ? Quelles transformations seraient souhaitables pour que le système institutionnel puisse répondre à une telle ambition ? Tel est l'objet de l'analyse confiée au Groupe de réflexion. Celui-ci a conduit cette analyse en précisant d'abord la situation de la navigation intérieure du point de vue de son importance et des problèmes qu'elle rencontre, puis en évaluant les insuffisances du cadre institutionnel actuel de la navigation intérieure au plan européen. Ensuite, il a examiné les différents aménagements qui à divers titres ont été proposés et discutés. Sur cette base, il a élaboré une proposition qui lui paraît réaliser la meilleure synthèse possible des conclusions auxquelles il a abouti.

¹ Dans le présent rapport, le terme « européen » désigne l'espace géographique européen. Le terme « communautaire » désigne le régime propre à l'Union européenne.

² Voir le texte de la déclaration en annexe. Déjà en 1991, la conférence ministérielle de Budapest avait souligné la nécessité de réaliser une plus grande unité de la navigation intérieure européenne.

Partie 1 :

La navigation intérieure : une composante indispensable et pourtant négligée du système européen de transport de marchandises

De plus en plus de responsables politiques et économiques en prennent conscience : la navigation intérieure constitue un élément indispensable pour échapper à l'asphyxie menaçante du système de transport de marchandises en Europe. Elle est dotée d'un potentiel important. Mais celui-ci est insuffisamment exploité et privé de l'attention qu'il mérite. Divers facteurs font même peser des risques sur son avenir.

Chapitre 1 - L'importance du transport fluvial en Europe

Bien que les qualités spécifiques de la navigation intérieure soient largement reconnues, il est nécessaire d'insister sur l'importance qu'elle présente pour le système européen de transport car celle-ci est trop souvent sous-estimée sur le plan quantitatif et méconnue sur le plan qualitatif.

Section 1 - Importance quantitative

§ 4 Plus de 210 000 millions de Tkm sont effectués dans l'ensemble de l'Europe³ par des bateaux de navigation intérieure. Avec une flotte d'environ 12 000 unités, composées d'automoteurs et de barges et représentant une capacité de près de 13 millions de tonnes, la navigation intérieure réalise actuellement environ 130 000 millions de Tkm dans l'Europe des 15 et environ 10 000 millions de Tkm dans les pays d'Europe centrale (nouveaux membres et candidats à l'accession)⁴, ainsi que 85 000 millions de tonnes dans la CEI, sur un réseau de classe internationale⁵ de plus de 16 000 km⁶.

Pour avoir une idée comparative de ce que représentent ces chiffres, on peut les comparer au transport ferroviaire européen qui dans ces mêmes pays réalise environ 240 000 millions de Tkm dans l'Europe des 15⁷, soit seulement le double⁸ avec un réseau considérablement supérieur⁹.

³ Europe de l'ouest, Europe centrale et CEI.

⁴ Voir chiffres détaillés en annexe.

⁵ Selon la classification de l'UNECE.

⁶ Ces chiffres correspondent à l'Europe des 25. S'y ajoutent environ 900 km pour la Serbie et la Croatie, 6300 km pour la partie européenne de la Russie, 1200 km pour l'Ukraine et 600 km pour la Biélorussie.

⁷ Dans les pays de l'Europe Centrale ayant récemment accédé à l'Union européenne, le chemin de fer réalise environ 120 000 millions de Tkm. Les chiffres complets sont cependant en annexe.

⁸ En Allemagne, la navigation intérieure réalise 90% du transport de marchandises assuré par le fer, en Belgique 100% (autant de marchandises transportées par la voie que par le fer) et aux Pays-Bas 1000% (10 fois plus de marchandises transportées par la voie d'eau que par le fer).

⁹ Bien que les prestations réalisées par le réseau ferré soient d'un ordre de grandeur assez comparables avec celles de la navigation intérieure, son réseau est considérablement supérieur : environ 150 000 km pour les 15, 52 000 km pour les 10 + 2 et 110 000 km pour la CEI.

§ 5 Ces prestations pourraient paraître relativement modestes puisque la part modale de navigation intérieure ne correspond approximativement qu'à 7% de l'ensemble du transport de marchandises dans les pays européens.

Mais, il faut relever que, la navigation intérieure n'étant présente que dans une fraction du territoire européen, sa part dans le partage modal est beaucoup plus importante dans les régions où elle existe¹⁰. Aujourd'hui, la plus grande part de la navigation intérieure européenne se trouve concentrée dans deux secteurs :

- Les pays entourant l'axe rhénan avec plus de 80% (en Tkm) du transport fluvial européen.
- Le Danube et le canal Main-Danube qui représentent environ 9% du trafic européen (en Tkm)¹¹.

De nombreuses régions européennes ne connaissent pas de transport fluvial et n'ont pas les caractéristiques géographiques qui permettraient le développement de ce mode de transport dans le futur. Celui-ci n'a donc pas vocation à couvrir l'ensemble du territoire européen. Toutefois, le transport intermodal est important pour tous les pays et la navigation intérieure en est une composante.

§ 6 De plus, pour les Etats mentionnés ci-dessus, la navigation intérieure constitue un élément essentiel du système de transport et pourrait jouer un rôle bien plus important qu'actuellement si un certain nombre de travaux d'infrastructures reconnus comme nécessaires et d'ampleur relativement limitée étaient réalisés pour résorber les « chaînons manquants » (certaines liaisons insuffisantes) et les « goulots d'étranglements ». Parmi ceux-ci, il faut citer en particulier l'amélioration du secteur de Straubing-Vilshoffen et l'optimisation du Danube en général, la liaison Seine-Escaut, la régulation de l'Elbe¹².

Par ailleurs, la complémentarité entre les voies navigables et certains secteurs maritimes côtiers peut être développée. Dans cette perspective, un certain nombre de bassins fluviaux pourraient être reliés par des liaisons fluvio-maritimes ou des relations maritimes à courte distance.

De plus, les voies navigables existantes disposent d'une réserve de capacité de transport très importante car elles restent sous-utilisées. On pourrait, sans création d'infrastructures supplémentaires, augmenter de plus de 20% le montant des marchandises transportées par la voie d'eau¹³.

§ 7 Il existe donc un potentiel important de développement pour le transport fluvial, certes limité à certaines zones géographiques, mais des zones importantes du point de vue du transport et dans lesquelles il pourrait prendre une part beaucoup plus grande dans le partage modal, sous réserve d'un effort relativement modeste en matière d'infrastructure et d'équipements.

¹⁰ 44% aux Pays-Bas, 12% en Belgique, 14% en Allemagne, 9% en Roumanie et en Slovaquie.

¹¹ Non compris le transport fluvial en Ukraine et en Russie.

¹² Pour une liste complète des éléments d'infrastructures manquants, voir le document de l'UNECE Trans/sc.3/159 : Inventaire des principaux goulots d'étranglements et liaisons manquantes sur le réseau des voies navigables européennes, Résolution n° 49 : adoption par le groupe de travail des transports par voies navigables, le 24 octobre 2002.

¹³ Le taux de saturation est loin d'être assuré pour de nombreuses voies d'eau. Les goulots d'étranglements existent cependant pour certaines voies comportant des écluses.

Section 2 - Aspects qualitatifs

§ 8 Les caractéristiques de la navigation intérieure se sont transformées. C'est un mode de transport diversifié et moderne. Elle comporte des avantages spécifiques importants :

- c'est un transport déjà très « internationalisé », du fait des caractéristiques géographiques des bassins concernés et d'une libéralisation déjà très avancée, laquelle pourrait encore être complétée sans grande difficulté,
- c'est une voie de circulation particulièrement sûre, notamment pour le transport des matières dangereuses¹⁴,
- c'est un mode de transport propre, économique en terme de consommation d'énergie¹⁵, avec de faibles émissions polluantes (sonores, dans l'atmosphère et dans l'eau)¹⁶ et avec de faibles coûts externes¹⁷,
- là où les voies navigables ont été aménagées correctement, le transport fluvial offre aussi une grande fiabilité¹⁸.

§ 9 Bien sûr, le transport fluvial intérieur, compte tenu des dimensions des unités de chargement, correspond surtout à des transports de masse :

- un bateau de 4 000 t représente une capacité de transport de 200 camions de 20 tonnes ou de 100 wagons
- un bateau de type Bolero pouvant transporter jusqu'à 515 EVP (lorsque les conditions d'hydraulicité sont bonnes) représente entre 260 et 515 camions
- un bateau de type Catamaran peut transporter 600 voitures neuves sur le Danube.

Aussi, le transport fluvial correspond-il actuellement surtout au transport de matières pour les secteurs suivants :

- Le secteur métallurgique (25%)
- Le secteur des matériaux de construction (16%)
- Le secteur des charbons (15%)
- Le secteur des produits pétroliers (15%)
- Le secteur agricole (13%)
- Le secteur chimique (7%)

§ 10 Mais depuis un certain nombre d'années, le transport de conteneurs prend une part de plus en plus importante : entre 1994 et 2002, les transbordements relatifs aux conteneurs ont augmenté entre 70 et 150% selon les secteurs. Ces chiffres démontrent la réussite du pari de la navigation intérieure de sortir du seul transport de marchandises pondéreuses.

¹⁴ Les dommages provenant d'accidents survenus en navigation intérieure sont 178 fois plus réduits que pour les camions et 12 fois plus réduits que pour le fer.

¹⁵ Un train consomme 8 fois plus d'énergie et un camion 26 fois plus pour réaliser la même prestation de transport qu'un bateau de navigation intérieure.

¹⁶ La navigation intérieure ne pollue pas l'eau. Les émissions dans l'atmosphère restent significativement plus faibles que la route malgré l'amélioration des moteurs des poids lourds.

¹⁷ Les calculs effectués selon diverses sources en matière de coûts externes aboutissent aux coefficients suivants :

- voies navigables : 0,22 à 0,35
- fer : 0,95 à 1,15
- route : 2,68 à 5,01

¹⁸ Grâce à l'absence de congestion sur les voies d'eau. Il est vrai que cette fiabilité peut être compromise occasionnellement par des situations de basses ou hautes eaux.

Le conteneur correspond à des unités de transport beaucoup plus limitées que celles qui caractérisaient jusqu'à un passé récent le transport fluvial. Avec la technique du conteneur, la voie navigable peut donc prendre en charge des catégories de marchandises beaucoup moins massifiées. Sous réserve de la vitesse de circulation et des contraintes liées au chargement/déchargement, le bateau fluvial peut ainsi constituer désormais une alternative à de nombreux transports routiers et ferroviaires à un coût intéressant et procéder à une diversification importante des transports opérés.

§ 11 De plus, dans de nombreux cas, la vitesse en termes absolus est moins déterminante que la régularité, la fiabilité, la sécurité et le coût. S'agissant de ce dernier aspect, il est incontestable que le coût de transport par navigation intérieure est sensiblement inférieur à celui du rail ou de la route pour des longues distances¹⁹, même si cet avantage peut se trouver réduit du fait des coûts de pré- et de post-acheminement, ainsi que par le transbordement.

La navigation intérieure est tout particulièrement bien adaptée comme mode de desserte des ports maritimes. Par exemple, pour les ports d'Anvers et de Rotterdam, les parts respectives prises par la desserte fluviale sont de l'ordre de 30 à 40%.

§ 12 Ce n'est donc pas une surprise si les chiffres relatifs à l'importance des marchandises transportées par la voie d'eau ont connu des progrès remarquables dans certains secteurs. On a constaté par exemple des hausses de plus de 10% ces dernières années sur le Rhône et en Flandre²⁰.

D'ailleurs, dans un certain nombre de corridors terrestres, la voie fluviale est le seul mode qui peut prendre en charge relativement facilement un supplément de trafic alors que les réseaux routiers et ferroviaires sont de plus en plus saturés.

La croissance attendue des marchandises transportées dans le cadre d'une Europe de plus en plus intégrée, ne pourra être absorbée sans que le transport fluvial soit appelé à renforcer son rôle.

Cependant, ces potentialités pourraient ne pas se réaliser. La navigation intérieure a besoin de soutiens, d'autant qu'il faut réagir à certains aléas qui pèsent sur ce mode de transport.

¹⁹ Le livre blanc sur la navigation intérieure constitué en 1996 dans le cadre de l'UNECE (Trans/sc.3/138) cite les chiffres suivants pour le prix du voyage d'un EVP de Strasbourg à Anvers :

- eau : 2,4
- fer : 5,5
- route : 4,8

²⁰ Il est vrai que la hausse est plus limitée sur les artères qui connaissent un trafic déjà important comme le Rhin.

Chapitre 2 - Les aléas qui pèsent sur le développement de la navigation intérieure

Malgré les atouts que présente la navigation intérieure, l'avenir de celle-ci reste incertain. Diverses questions se posent quant à ses possibilités de développer, voire seulement de conserver une place significative dans le système européen des transports. Ces problèmes ne sont pas insurmontables mais méritent d'être signalés car ils posent la question d'un appui institutionnel efficace pour ce mode de transport.

Quatre types de difficultés doivent être mentionnées à cet égard :

- la stagnation des investissements dans la navigation intérieure
- les questions liées à l'équilibre entre aménagement et préservation du milieu
- la perte d'attrait des professions de la navigation intérieure
- la faiblesse de l'encadrement administratif.

Section 1 - La stagnation des investissements pour la navigation intérieure

§ 13 Depuis plusieurs années, les investissements effectués pour la navigation intérieure stagnent ou décroissent²¹. Au fil des ans, des projets importants ont été retardés ou abandonnés²². L'entretien des voies d'eau existantes lui-même est affecté de ressources stagnantes, au point que parfois les conditions d'utilisation régressent.

Les études de la CEMT établissent un sous financement grave de la navigation intérieure européenne au niveau de l'ensemble de l'Europe²³.

Certes, dans la période récente, plusieurs projets remarquables ont pu être menés à bien²⁴, mais la proportion des investissements dans la navigation intérieure par rapport à la route et au rail reste défavorable. Ainsi, par exemple, dans les investissements de transports recommandés dans le cadre de TINA pour les pays candidats à l'accession à l'Union européenne, seulement 2% concernent les voies d'eau, pour 44% la route et 37% le rail. La situation n'est guère meilleure si l'on considère les projets prioritaires TEN-T²⁵.

²¹ De façon générale, la proportion des investissements consacrés aux voies navigables est nettement inférieure à la part prise par ce mode dans l'ensemble du transport de marchandises.

²² Pour une liste de ces projets, voir le document « White paper on trends in and development of inland navigation and its infrastructure », UNECE Trans/sc. 3/138, 1996, page 32.

²³ Rapport CEMT (89) 27.

²⁴ On peut évoquer les travaux effectués sur le Mittellandkanal qui permettent le franchissement de l'Elbe. Ainsi, le pourcentage des dépenses publiques d'infrastructures par Tkm est considérablement inférieur en moyenne pour la voie d'eau par rapport au fer. La valeur en capital des infrastructures de la voie d'eau se développe défavorablement et reste en retrait sur le fer et la route (Étude PLANCO, page 9).

²⁵ Durant la période 1995-1999, c'est 1,7% du budget TEN-T qui a été consacré à la navigation intérieure, soit 32 millions d'euros.

- § 14 La navigation intérieure ne pourra pas participer dans la mesure souhaitable à la croissance du transport si cette situation se poursuit. La compétitivité et la fiabilité de la voie d'eau par rapport aux modes de transport concurrents risquent de se dégrader²⁶ en conséquence. Les effets de cette évolution ne font guère de doute : il en résultera inéluctablement la poursuite de la croissance routière, avec tous ses effets directs et indirects, et en parallèle la marginalisation des deux modes alternatifs²⁷.
- § 15 Il est vrai que le financement des infrastructures de navigation intérieure présente des problèmes. Le financement par les utilisateurs sous forme de péages ne peut suffire pour couvrir les coûts²⁸ et risque de compromettre l'utilisation optimale de l'infrastructure réalisée²⁹. Sur le plan financier, les projets relatifs à la navigation intérieure n'offrent pas le même retour sur investissement que d'autres modes de transport. Ils apparaissent ainsi souvent moins favorables que les investissements routiers ou ferroviaires. Il est incontestable que la réalisation de nouvelles infrastructures de voies navigables correspond à des projets qui doivent s'apprécier sur le long terme, même si le coût du kilomètre d'un canal de classe internationale n'est pas supérieur à celui des voies ferrées de grande vitesse³⁰. Le financement de projets d'infrastructures de voies navigables suppose une volonté politique forte et durable sur la base de choix d'aménagement courageux.
- § 16 Seule une action beaucoup plus résolue en faveur du transport par voie de navigation intérieure est de nature à maintenir, voire à améliorer quelque peu sa part modale. Une telle action suppose un cadre institutionnel européen beaucoup plus actif et plus efficace.

Section 2 - Les questions liées à l'équilibre entre aménagement et préservation du milieu dans le domaine des voies d'eau

- § 17 La navigation intérieure est, comme il a déjà été dit, un mode de transport particulièrement peu polluant. Son développement exige cependant un aménagement de la voie d'eau pour garantir une profondeur suffisante du chenal de navigation et pour l'aménagement des infrastructures de transbordement.

²⁶ Telle est la préoccupation exprimée par le rapport PLANCO sur l'avenir de la navigation intérieure en Allemagne (page 7) .

²⁷ Le fer n'est guère en mesure d'offrir une alternative efficace à la voie d'eau lorsque celle-ci n'est pas en mesure de remplir son rôle, ainsi que l'a montré la tension sur les marchés de transport lors des basses eaux de 2003.

²⁸ Le concurrent direct de la voie d'eau, le fer, ne les couvre d'ailleurs pas non plus.

²⁹ L'expérience montre que la réduction ou la suppression des droits de navigation a été un facteur décisif pour le développement de la voie d'eau.

³⁰ Selon « Navigation, ports et industrie » de septembre 1992, p. 513, 27,5 millions de DM pour un km de canal Main-Danube, 37,5 millions de DM pour un km de train à grande vitesse Würzburg-Hannover et 10-20 millions de DM pour un km d'autoroute. Une nouvelle infrastructure routière en zone urbaine est particulièrement coûteuse alors que la voie d'eau peut desservir sans nuisances les zones densifiées.

Bien que les modalités d'intervention sur la voie d'eau fassent l'objet d'une attention croissante du point de vue du respect du milieu, elles suscitent de plus en plus d'oppositions.

§ 18 Des instruments d'évaluation et de protection ont à juste raison été développés pour mieux protéger les zones humides et les cours d'eau. Parmi ceux-ci, il convient notamment de citer la directive européenne du 23 octobre 2000 dite « directive-eau »³¹, et les directives « habitats » et « oiseaux »³². Ces instruments sont mis en œuvre et complétés par des législations nationales de plus en plus abondantes.

Si l'on ne peut que soutenir les préoccupations qui sont à l'origine de ces instruments d'évaluation et de protection, des questions se posent cependant sur la conception des mesures de gestion et de développement durable des voies d'eau, qui sont développées dans ce cadre. Une tendance existe consistant à analyser toute modification de l'état « naturel » comme une dégradation ou une détérioration. Or l'idée que seul le maintien ou le retour à un état supposé naturel puisse être considéré comme approprié à la gestion des masses d'eau risque de créer des obstacles insurmontables pour la navigation intérieure.

Il est donc essentiel de développer et de faire accepter des modèles de gestion écologiques des voies d'eau qui intègrent la possibilité d'aménager celles-ci de façon à permettre la navigation. Il est possible de réaliser des aménagements qui tiennent compte d'exigences élevées, du point de vue écologique³³, mais il n'est pas possible d'exclure le recours à des aménagements si l'on veut que la navigation intérieure soit possible. Il est nécessaire de faire prévaloir l'idée d'une évaluation globale des contraintes pour l'environnement, résultant d'un côté de l'aménagement des voies d'eau, de l'autre d'une détérioration du partage modal.

§ 19 Des questions similaires se posent en ce qui concerne les relations entre transport fluvial et zones de protection. Les zones de protection dédiées à la conservation des oiseaux sauvages et les sites naturels relevant du réseau « Natura 2000 » sont localisées de manière privilégiée à proximité des cours d'eau. Ainsi, des dizaines de sites naturels ou de zones de conservation sont établis le long du Rhin. A proximité de ces sites ou zones, un projet d'aménagement ne peut être réalisé qu'après justification de raisons impératives et définition de mesures compensatoires. Bien que justifiées dans leur principe, ces règles peuvent, si elles sont mises en œuvre de manière excessive, entraîner dans la pratique des contraintes telles que la marge de manœuvre pour le développement de la navigation intérieure s'en trouve compromise.

³¹ Directive 2000/60/CEE du Parlement et du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau.

³² Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

³³ Le canal Rhin-Main-Danube a été réalisé avec une grande attention pour l'environnement. De même, l'approfondissement projeté du Danube en Autriche va s'accompagner d'une vaste opération de réhabilitation des zones humides et naturelles. Dans certains canaux, on procède à la végétalisation des berges.

§ 20 A ces contraintes, se rajoute un facteur supplémentaire lié à la prévention des inondations. Celles-ci sont très rarement dues à des aménagements relatifs à la navigabilité d'un cours d'eau. Néanmoins, c'est à la navigation intérieure qu'on a imputé la survenance des graves inondations de 2002 en Allemagne. De nombreux travaux d'infrastructures à proximité des voies d'eau ont été remis en cause dans ce contexte.

Celui-ci explique aussi que la réalisation d'infrastructures portuaires et de zones d'activités à proximité de la voie d'eau devient de plus en plus limitée et, ce, à un moment où l'on insiste pour localiser les centres logistiques à proximité des voies d'eau.

Ces questions sont en relation directe avec le cadre institutionnel de la navigation intérieure car c'est ce cadre qui devrait faire prévaloir une approche équilibrée³⁴.

Section 3 - La perte d'attrait des professions de la navigation intérieure

§ 21 Les professions de la navigation intérieure ont connu d'importants changements. Ce secteur professionnel a profondément évolué suite aux restructurations liées à l'assainissement structurel à l'ouest et aux privatisations à l'est. De nombreux armements ont disparu ou se sont réorganisés, de nouvelles pratiques se sont développées, la catégorie d'exploitants individuels s'est réorganisée. Parallèlement, dans beaucoup de pays, les emplois disponibles ont fortement diminué.³⁵

§ 22 La plus grande difficulté tient au fait que les professions concernées connaissent une certaine désaffection. Les recrutements dans les pays fluviaux d'Europe de l'Ouest sont difficiles, faute de candidats en nombre suffisant. Dans les pays de l'Est, il existe un personnel qualifié relativement abondant. Beaucoup de bateliers des pays d'Europe Centrale ou Orientale ont ainsi trouvé un emploi à l'Ouest. Mais cette migration ne saurait être regardée comme une solution à long terme à l'insuffisance de l'attrait de ce secteur professionnel.

La situation actuelle est préoccupante : la moyenne d'âge est élevée, notamment dans les postes de responsabilité et pour les artisans bateliers. La relève par une nouvelle génération ne sera que partiellement assurée, sauf si l'on renforce significativement l'attrait du secteur en améliorant les perspectives de développement professionnel³⁶. Une activité qui n'attire plus assez des éléments compétents et dynamiques est une activité menacée. Des réponses doivent être trouvées à cette situation.

³⁴ On relèvera en particulier qu'il existe fréquemment une séparation des institutions chargées de la gestion des eaux et des espaces naturels d'une part et de la navigation intérieure d'autre part. Il en est ainsi notamment pour la gestion du Rhin et du Danube pour lesquels les commissions internationales chargées de la navigation (CCNR et CD) sont distinctes des commissions chargées de la qualité des eaux (CIPR, CIPD). Le choix institutionnel paraît légitime mais il faut être attentif aux modalités de coordination des intérêts concernés.

³⁵ Ainsi, en Allemagne, le nombre de personnes actives dans la navigation intérieure (transport de marchandises) est passé de 8800 en 1985 à 4800 en 2000, soit - 46% (Etude PLANCO, novembre 2003, tableau 7, page 22 des annexes).

³⁶ Ce constat doit certes être nuancé en cela que la perte d'attrait affecte aussi d'autres secteurs du transport. Mais la route et le fer ont des capacités de réaction plus importantes.

§ 23 La formation doit, dans ce cadre, être profondément revue pour prendre en considération l'évolution des moyens techniques et du profil des postes. Elle doit aussi tenir compte de l'internationalisation croissante de la profession. Les titres de qualification doivent permettre une mobilité professionnelle, l'intégration de personnels issus d'autres formations et des perspectives de promotion.

Ces questions ne peuvent plus être abordées seulement au plan national comme cela reste largement le cas, alors qu'aucune des institutions internationales actives dans le domaine de la navigation intérieure n'a les moyens de les prendre efficacement en charge.

Le cadre institutionnel doit mieux prendre en compte cette préoccupation, favorisant la formation, la réforme des titres de qualification et les conditions de travail, en vue de l'émergence d'un nouveau profil professionnel attirant et adapté.

Section 4 - L'affaiblissement de l'encadrement administratif de la navigation intérieure

§ 24 Un autre « aléa » concerne plus directement le cadre institutionnel actuel de la navigation intérieure. L'encadrement administratif de l'activité de la navigation intérieure au niveau des ministères et des services opérationnels tend à se réduire dans la plupart des pays. Toutefois, alors même que le processus de « dérégulation » se développe, le besoin d'un encadrement public a changé par rapport au passé mais n'a pas diminué en importance.

Parallèlement, les ressources humaines affectées à la gestion de la navigation intérieure au niveau des organisations internationales et de la Commission européenne restent en dessous de ce qui serait souhaitable, compte tenu de la nécessité de donner une nouvelle impulsion à ce mode de transport³⁷. Cette question est loin d'être secondaire : l'insuffisance des moyens administratifs pèse sérieusement sur le traitement d'un certain nombre de questions importantes pour la navigation intérieure.

§ 25 La navigation intérieure est aussi mal représentée dans les institutions de promotion du transport pluri-modal et insuffisamment reconnue dans les milieux de la logistique. Elle dispose de moyens de lobbying très limités alors qu'elle devrait réussir à transformer son image de marque.

Il faudrait, comme le disent certains observateurs, « faire sauter les goulots d'étranglements dans les esprits » du point de vue de la prise en compte de la réalité de ce mode de transport. Pour réussir cette transformation dans les esprits, il faut aussi transformer l'encadrement institutionnel et réglementaire³⁸.

³⁷ Voir les observations ci-après sous la *Partie 3 - Chapitre 4*.

³⁸ S'agissant des obstacles réglementaires, le groupe de réflexion se réfère aux travaux et observations effectués par le "groupe de volontaires" constitué en vue du suivi de la Déclaration de Rotterdam.

Partie 2

Les insuffisances du cadre institutionnel actuel

Le Groupe de réflexion a été invité à examiner la pertinence du cadre institutionnel actuel de la navigation intérieure européenne en vue de proposer des améliorations qui permettront à ce mode de transport de jouer un rôle accru dans le système européen des transports.

Chapitre 1 - Introduction

L'examen effectué lui permet de relever un certain nombre de faiblesses. Mais avant de les examiner, il est nécessaire :

- de clarifier la manière dont le terme de cadre institutionnel de la navigation intérieure européenne est entendu,
- de préciser la part de la question institutionnelle dans la problématique du développement de la navigation intérieure.

Section 1 - La notion de «cadre institutionnel de la navigation intérieure européenne»

§ 26 Le terme « cadre institutionnel », tel qu'il a été entendu par le Groupe, désigne les institutions intervenant dans l'organisation et le fonctionnement de la navigation intérieure. L'analyse porte sur les institutions agissant au plan européen puisque l'objectif est de renforcer la place de la navigation intérieure dans le système européen des transports.

Dans un sens large, le cadre institutionnel inclut :

- la Communauté européenne et les organisations intergouvernementales agissant à un plan international : CEMT, UNECE, commissions fluviales,
- les institutions nationales en tant qu'elles développent une activité de coopération internationale³⁹,
- les organisations non gouvernementales représentant les secteurs, les professions et les milieux intéressés à un plan international (UENF, OEB, ETF, IVR, VBW, INE, FEPI, AICPN, etc)⁴⁰.

³⁹ Dans de nombreux pays, les institutions chargées des infrastructures de voies navigables ont été réorganisées de sorte à les doter d'une plus grande autonomie de gestion. Ces établissements nationaux ou régionaux ont des capacités de développer des activités internationales, notamment en ce qui concerne la promotion de la voie d'eau. Leur participation à la coopération interétatique au plan européen doit être assurée. Il s'agit là de questions propres à chaque Etat dans lesquelles le présent rapport ne peut entrer de manière détaillée.

⁴⁰ L'annexe 4 présente une liste de significations des abréviations utilisées.

Conformément aux orientations données par la lettre de mission, le Groupe a concentré son attention sur la première de ces trois catégories. Il est clair que ce sont ces institutions qui doivent être mises au cœur d'une réflexion sur le renforcement de l'efficacité du cadre institutionnel. Le Groupe entend cependant souligner que ce cadre doit également tenir compte de ce que des responsabilités importantes, notamment au plan des infrastructures, restent de la compétence des Etats. Par ailleurs, il doit bien sûr intégrer les organisations non gouvernementales.

§ 27 S'agissant de la compétence géographique ou spatiale du « cadre européen » pris en considération, il faut tenir compte des caractéristiques objectives du système des voies navigables européennes⁴¹. Le réseau central de ce système est composé par les bassins du Rhin et du Danube, reliés par le canal Rhin-Main-Danube, et par toutes les voies d'eau connectées à ce réseau. L'interconnexion de ces voies appelle tout naturellement une plus grande intégration.

Cependant, les autres bassins fluviaux où existe une navigation intérieure significative (Rhône, Seine, Elbe, Oder, etc.) doivent également être pris en compte, même à défaut d'interconnexion⁴². En effet, le système de la navigation intérieure inclut les marchés de la construction et de la vente des bateaux, le marché de l'emploi dans les différentes professions intéressant la navigation intérieure et le marché du tourisme fluvial, lesquels concernent aussi bien le réseau interconnecté que les bassins non connectés. De plus, dans la définition des chaînes logistiques intermodales, la notion de bassin captif perd une part de sa portée⁴³. Enfin, avec la réalisation de nouvelles infrastructures ou de nouvelles technologies⁴⁴, l'interconnexion continuera à se développer dans l'avenir.

§ 28 Il est clair que ce système de voies navigables européennes dépasse les limites de la Communauté européenne élargie même à 25, en tant qu'il concerne la Suisse et les Etats danubiens non membres de l'UE. Mais faut-il considérer qu'il inclut les voies d'eau d'Europe de l'est sur le territoire de la Moldova⁴⁵ et de l'Ukraine⁴⁶ (hors le cas du Danube), de la Russie⁴⁷, et de la Biélorussie⁴⁸ ?

⁴¹ Les cartes produites en annexes permettent de visualiser les réseaux concernés.

⁴² De façon traditionnelle, on admet que les voies navigables non reliées au réseau peuvent relever d'une réglementation particulière, mais cette faculté ne les exclut pas du système des voies navigables européennes.

⁴³ Ce qui est pris en considération, ce sont les segments fluviaux constituant des maillons cohérents d'une ligne intermodale, la circonstance que ces segments soient interconnectés étant importante mais non déterminante.

⁴⁴ En particulier la technologie du fluvio-maritime, qui permet de mettre en relation par des liaisons maritimes côtières des bassins fluviaux séparés.

⁴⁵ Dnestr, Prut.

⁴⁶ Dnepr, Desna.

⁴⁷ Volga, Don, Kana.

⁴⁸ Pripyat.

§ 29 D'un côté, il faut relever qu'il n'y a pas actuellement, du point de vue des trafics, des régimes juridiques et économiques ou des échanges techniques, une unité entre le système des voies navigables décrit précédemment et les fleuves de ces pays. Mais il est probable et souhaitable que dans un avenir plus ou moins rapproché, ces conditions vont évoluer. Il faut donc à la fois éviter de rompre l'unité encore fragile du système communautaire des voies navigables en y incluant des éléments véritablement hétérogènes et de le fermer au plan institutionnel d'une manière qui empêcherait son extension future⁴⁹. Le Groupe de réflexion a donc inclus l'Ukraine et la Russie dans son analyse tout en relevant que leur position actuelle reste marginale dans le transport fluvial international par rapport au système européen de la navigation intérieure.

Section 2 - La part de la question institutionnelle dans la problématique du développement de la navigation intérieure

§ 30 La navigation intérieure européenne est confrontée à un ensemble de problèmes dont certains ont déjà été évoqués :

- faible intérêt du niveau politique pour la voie d'eau et arbitrages fréquemment défavorables pour celle-ci,
- lacunes au niveau des infrastructures des voies navigables,
- manque d'unité du cadre légal et réglementaire,
- insuffisante prise en considération par le secteur logistique⁵⁰,
- etc.

Certaines de ces questions sont étrangères au cadre institutionnel. Par conséquent des aménagements institutionnels ne pourront donc qu'y apporter une réponse partielle.

Il n'y a pas lieu de considérer que le cadre institutionnel constitue le principal obstacle au développement de la voie d'eau. Il faut au contraire souligner que les structures existantes ont apporté une contribution positive à la navigation intérieure. Leur mode d'intervention dans ce domaine n'est pas fondamentalement différent de ce que l'on peut relever pour les autres modes de transports terrestres, notamment en ce qui concerne les rôles de la Commission européenne, de la CEE/ONU et de la CEMT. Dans d'autres modes de transport, il existe aussi une pluralité d'organisations qui ont quelque peu tendance à se chevaucher⁵¹. De plus, la navigation intérieure bénéficie, pour la plus grande partie de son réseau interconnecté, de deux institutions spécifiques, à la fois régionales et internationales : les commissions du Rhin et du Danube qui ont chacune joué un rôle très important et très positif pour le développement de la navigation. Globalement donc, ce cadre institutionnel n'a pas failli.

§ 31 Mais le moment est venu d'envisager sa réforme. C'est pourquoi on doit considérer si ce cadre institutionnel marqué par l'histoire peut être réaménagé de manière plus adaptée, de sorte à faciliter une meilleure prise en considération des problèmes de la navigation intérieure.

⁴⁹ L'esprit de l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815 et de la Convention de Barcelone de 1921 est de garantir la liberté de circulation sur l'ensemble des fleuves internationaux.

⁵⁰ Par exemple en ce qui concerne la réalisation des réseaux et centres intermodaux sans prise en compte des voies navigables ou le traitement de la navigation intérieure dans les ports maritimes.

⁵¹ On peut citer le secteur aérien avec les JAA, CEAC, Eurocontrol, AESA, etc.

Il faut en particulier souligner que la navigation intérieure, compte tenu de sa faiblesse relative, a besoin d'un appui institutionnel fort et efficace pour obtenir l'attention qui ne lui est actuellement pas suffisamment accordée aussi bien par les responsables politiques que par les acteurs économiques et les médias.

Alors que le problème de la route est plutôt celui de freiner une extension continue, alors que le fer dispose de très nombreux soutiens, la voie d'eau doit reconstituer une image, faire mieux connaître la qualité de ses prestations et leur adaptation aux besoins actuels, surmonter de nombreuses réticences. Cette action est à mener prioritairement au plan européen. La question de l'adéquation du cadre institutionnel au plan européen de la navigation intérieure est donc parfaitement justifiée.

§ 32 On évaluera donc les insuffisances du cadre institutionnel actuel par rapport à une efficacité optimale qu'un cadre mieux organisé pourrait permettre d'atteindre. A cet égard, les faiblesses suivantes du cadre institutionnel peuvent être relevées :

- faible impact au plan politique
- inachèvement du processus d'ouverture des marchés
- manque d'unité des règlements techniques et juridiques applicables à la navigation intérieure
- faiblesse des ressources humaines
- dispersion des responsabilités et manque de cohérence dans l'exercice des compétences
- nécessité d'une démarche plus stratégique
- insuffisante adaptation des structures aux caractéristiques d'un transport fluvial européen de plus en plus intégré.

Chapitre 2 - Faible impact au plan politique

§ 33 Le cadre institutionnel se situe presque exclusivement à un niveau administratif et technique. Ce niveau est approprié pour régler des questions relevant d'experts divers. Pour la résolution de ce type de questions, le cadre existant même incomplet a d'ailleurs des résultats relativement satisfaisants.

Mais l'un des problèmes majeurs de la navigation intérieure réside dans ce qu'elle n'est pas suffisamment prise en considération dans des options plus fondamentales de caractère politique : choix d'investissements importants, attributions d'aides économiques, promotion dans le domaine fiscal ou social, participation au partage modal, etc.

La navigation intérieure est le parent pauvre de la politique des transports tant au plan communautaire que dans la plupart des pays européens. Les déclarations de principe favorables à ce mode de transport sont nombreuses, mais ne sont pas suivies de mesures concrètes. Ce comportement a nécessairement des incidences sur les choix des acteurs économiques.

§ 34 Pour que cette situation change, il est nécessaire de donner un nouveau poids politique à la promotion de la navigation intérieure.

Dans le passé des conférences ministérielles occasionnelles tenues au plan européen ont eu un impact positif sur l'évolution de la navigation intérieure. Le 1^{er} septembre 1991, à Budapest, une conférence ministérielle européenne rassemblant 25 pays a été consacrée à la navigation intérieure. Une nouvelle conférence ministérielle s'est tenue 10 ans plus tard à Rotterdam les 5 et 6 septembre 2001 en vue du renforcement du transport fluvial en Europe. Ces rencontres à un niveau élevé ne peuvent avoir pour objet la prise de décision mais sont de nature à mieux placer la navigation intérieure sous l'attention des gouvernements. Elles ont eu incontestablement un impact positif sur l'attention portée à la voie d'eau.

On peut considérer que ce type de rencontres n'a pas lieu assez souvent. Certes, la CEMT organise tous les ans des rencontres ministérielles, mais seule une partie des Etats membres de la CEMT est suffisamment concernée par la navigation intérieure, de sorte qu'il est relativement peu fréquent que la voie d'eau figure même partiellement sur l'ordre du jour de ces rencontres. Elle occupe également rarement le Conseil des ministres des transports de l'Union européenne.

§ 35 Il manque un outil institutionnel qui permettrait, à une échéance régulière, d'organiser des rencontres spécialisées destinées à faire discuter les ministres chargés de la voie d'eau de pays qui ont un intérêt significatif pour cette matière, sur des options d'importance politique pour l'avenir du transport fluvial, et procéder aux arbitrages qui ne peuvent être réalisés au plan des responsables administratifs. Une telle rencontre devrait bien sûr disposer d'un organe approprié de préparation et de suivi qui serait animé par des experts mais présidé par des responsables de niveau gouvernemental.

Chapitre 3 - Un processus inachevé d'intégration du marché européen du transport par voie de navigation intérieure

§ 36 Il est fréquemment fait état de la nécessité pour la navigation intérieure européenne de disposer d'un marché libre et intégré au plan européen. On considère que le cadre institutionnel actuel exprime un fractionnement de ce marché du fait de la coexistence de plusieurs régimes juridiques nationaux et internationaux.

Il est exact que, du point de vue du droit d'accès au marché des prestations de service du transport⁵², la navigation intérieure connaît plusieurs cadres juridiques :

- le régime de l'Europe communautaire
- le régime de l'Acte de Mannheim⁵³
- le régime de l'Acte de Belgrade⁵⁴
- la situation des Etats dont les voies navigables ne relèvent d'aucun des régimes sus-mentionnés : Ukraine (le cas du Danube étant mis à part) et Russie principalement.

⁵² La question de l'harmonisation des règles techniques et juridiques applicables sur le marché sera traitée plus tard (*Partie 2 – Chapitre 4*).

⁵³ Le régime de la Moselle ne constitue pas un cadre juridique spécifique du point de vue de l'accès au marché.

⁵⁴ Pour être complet, il faudrait citer le régime en cours d'adoption pour la Sava, affluent du Danube. Cependant, les accords en cours de conclusion reprennent pour l'essentiel les mêmes solutions que pour le Danube et ne semblent pas comporter de règles particulières d'accès au marché.

On estime généralement qu'un rapprochement, voire une unification, de ces régimes juridiques serait fortement favorable au développement de la navigation intérieure européenne. En effet, l'existence d'un grand marché européen ou paneuropéen intégré de la navigation intérieure serait une forte incitation à l'investissement dans ce secteur.

§ 37 Il convient cependant de souligner que l'ouverture des marchés est d'ores et déjà réalisée, pour la plus grande part du marché européen des voies navigables (à savoir l'ensemble Union européenne - Rhin). Ce sont en fait essentiellement trois questions qui se posent encore :

- les conditions d'échanges entre le réseau communautaire + Rhin et les Etats tiers
- le régime d'accès au marché sur la partie non communautaire du Danube
- le régime des voies ukrainiennes et russes.
 - a) Pour ce qui concerne l'accès de pays tiers aux voies communautaires et au Rhin, la situation actuelle est encore régie par des conventions bilatérales sauf en ce qui concerne le cabotage rhénan qui relève de la CCNR. La Commission européenne a reçu un mandat pour négocier un accord multilatéral avec les Etats tiers. Pour des raisons diverses, ce mandat n'a pas abouti. Il a entre temps perdu son objet puisque la plupart des Etats concernés sont entrés dans la Communauté ou y entreront bientôt.
 - b) S'agissant du Danube, la liberté d'accès au marché est exercée sur la partie communautaire du Danube pour les flottes de la Communauté. Par ailleurs, en application de la Convention de Belgrade, il existe une liberté des trafics de transit, mais les Etats réservent le cabotage national aux bateaux de leur flotte nationale et contrôlent les trafics d'échange. Il est peu probable que la révision de la Convention de Belgrade, actuellement en cours, soit l'occasion d'une modification profonde de cette situation car :
 - les Etats appartenant à la Communauté pourraient se voir contester le droit de conclure une convention en ce domaine,
 - les autres Etats sont peu enclins, pour des raisons économiques, à accepter une politique de large ouverture de leurs marchés nationaux respectifs.
 - c) Les voies de navigation ukrainiennes et russes restent pour l'essentiel fermées aux flottes des pays tiers alors que les bateaux russes et ukrainiens peuvent librement circuler sur le Danube⁵⁵.

§ 38 D'un point de vue général, il n'existe pas de cadre approprié pour une discussion et une négociation globale au plan paneuropéen sur l'achèvement de l'intégration du marché de la navigation intérieure. Si la Communauté européenne constitue l'enceinte la mieux appropriée sur le plan juridique pour créer un marché encore plus global (c'est-à-dire intégrant les pays non communautaires), ses compétences restent en l'espèce soumises au renouvellement d'un mandat de négociation, mandat qui ne sera

⁵⁵ Il existe cependant des signes que la Russie et l'Ukraine pourraient être plus sensibles à l'ouverture du marché de la navigation intérieure.

efficace que si un consensus est trouvé avec les Etats concernés. Le cadre institutionnel actuel n'a pas permis de dégager jusqu'à présent les bases d'un tel consensus. Ceci est dû entre autres au fait que des informations précises sur l'état des flottes nationales sont insuffisantes et qu'il n'y a pas de lieu propice pour discuter d'une stratégie d'ensemble, dans le cadre de laquelle pourraient être convenues les mesures d'accompagnement nécessaires corrélatives à une plus grande intégration⁵⁶.

§ 39 Des mesures d'accompagnement sont en effet indispensables. L'amélioration des conditions de concurrence sur un marché rend celui-ci plus attractif mais ne suffit pas pour garantir son développement⁵⁷.

Avec la déréglementation intervenue depuis les années 1990, tant dans la Communauté que sur le Danube, la navigation intérieure a retrouvé un attrait pour les chargeurs grâce à un cadre plus souple et à des prix réduits. Mais l'accroissement de la concurrence, dans un contexte d'émiettement de l'offre⁵⁸ et de concentration de la demande, peut se traduire par une baisse structurelle des prix. Celle-ci améliore la compétitivité avec d'autres modes, mais, en dessous d'un certain niveau, elle empêche le renouvellement et la modernisation continus et nécessaires des flottes par défaut de moyens suffisants.

§ 40 En d'autres termes, la libéralisation est bien avancée. Mais pour qu'elle soit pleinement bénéfique, il faut qu'une autorité de régulation garantisse le caractère équilibré et loyal de la compétition. Un marché libéralisé sans que soit constitué un tel cadre régulateur, risque de déboucher sur des phénomènes de concurrence sauvage, de baisse tendancielle des frets, avec des conséquences préjudiciables sur le plan des conditions sociales, du milieu des garanties de sécurité, du niveau de qualité et des capacités financières de modernisation de la flotte.

Le cadre institutionnel doit garantir la sauvegarde d'un équilibre d'ensemble sur le marché et disposer à cet effet des connaissances nécessaires de l'état du marché et de capacités d'intervention. La dispersion des organisations intervenant dans le domaine de la navigation intérieure et la limitation de leurs moyens ne permet pas de considérer que ce besoin est assuré actuellement dans de bonnes conditions.

⁵⁶ On peut citer l'existence d'une étude ("PINE") destinée à évaluer les effets sur la navigation intérieure de l'adhésion de 10 nouveaux membres à la Communauté européenne dont les conclusions n'étaient pas encore rendues au début du deuxième semestre 2004.

⁵⁷ Il y a encore une vingtaine d'années, l'opinion générale était que le secteur des transports nécessitait un encadrement rigoureux et justifiait un interventionnisme détaillé de la part des Etats. Aujourd'hui cette conviction a été remplacée par l'opinion inverse que seul un marché libre et déréglementé peut prospérer. Mais la réalité est plus complexe.

⁵⁸ On peut relever que l'article 7 de la directive 96/75 du 19 novembre 1996 et l'article 6 du règlement n° 718/1999 du Conseil du 29 mars 1999 prévoient que dans le cas d'une perturbation grave du marché, la Commission européenne peut prendre des mesures visant à empêcher une augmentation de la capacité de transport ou à réactiver la règle « vieux pour neuf ». De telles mesures ne peuvent cependant se prendre utilement dans un marché relativement ouvert à des pays tiers. Or le marché rhénan est ouvert à l'égard de la Suisse et le marché danubien l'est partiellement à l'égard des pays non-communautaires membres de la CD.

Chapitre 4 - Manque d'unité des règlements techniques et juridiques applicables à la navigation intérieure

En matière de réglementation s'appliquant à la navigation intérieure, on distingue traditionnellement entre les règles dites de droit public (règlements techniques et de sécurité) et les règles dites de droit privé (régime de responsabilité et obligations juridiques). Ces normes concernent des matières différentes, mais posent la même question de l'unité ou de la fragmentation des conditions d'exercice de l'activité de transport par voie de navigation intérieure. Il y a lieu de les examiner successivement.

Section 1 - Les normes techniques

§ 41 Le fait que des certificats de bateaux ou des certificats de conducteurs (voire des certificats radars ou relatifs au transport de matières dangereuses) différents soient exigés sur les diverses voies d'eau européennes en particulier celles appartenant au réseau interconnecté est perçu de manière assez générale comme un obstacle irritant pour le développement de ce transport. Il en résulte des contraintes bureaucratiques pour les opérateurs et cela freine l'intégration du secteur.

Ces différences correspondent cependant pour une part à l'expression de la diversité des situations sur les voies d'eau européennes et ne sont pas nécessairement illégitimes ni le résultat d'un partage inadéquat des compétences.

§ 42 S'agissant des prescriptions techniques des bateaux, le choix d'un niveau d'exigences techniques a des conséquences importantes, d'un côté, sur les contraintes financières des exploitants de bateaux et les conditions de concurrence, de l'autre, sur le niveau de sécurité ; une adaptation aux caractéristiques physiques et à la situation socio-économique de chaque voie d'eau est donc logique mais compromet la facilité de circulation⁵⁹. A cela s'ajoute la question complexe des droits acquis et des dispositions transitoires.

Pour les certificats de conducteurs, les exigences de qualification sont en fait assez proches dans les deux régimes rhénan et danubien et dans la réglementation communautaire, mais s'y rajoute l'exigence d'une connaissance pratique des secteurs supposés particulièrement délicats (Streckenkenntnisse).

§ 43 Même si des différences doivent être nécessairement maintenues, il manque deux facteurs d'unification :

- un cadre conceptuel commun pour la définition du niveau et des méthodes de sécurité, à partir duquel peuvent être définies les adaptations nécessaires aux situations particulières,

⁵⁹ Dans la pratique cependant, presque tous les régimes internationaux de prescriptions techniques s'inspirent de la réglementation rhénane. La réglementation communautaire actuelle (directive 82/714/CEE) s'inspire du règlement de visite rhénan de 1975. La recommandation sur les exigences techniques des bateaux adoptée en 1975 et plusieurs fois modifiée depuis (réglementation n° 17) s'est appuyée également sur le modèle rhénan. Elle a été reprise en 1992 dans une recommandation de la CD sur les exigences techniques minimales pour les bateaux. On retrouve donc une même « philosophie » des prescriptions techniques pour la navigation intérieure dans la plus grande partie de l'Europe occidentale et centrale. Par contre, la Russie et l'Ukraine d'un côté, le Royaume-Uni de l'autre, s'inspirent davantage des traditions de sécurité maritime.

- un système uniforme d'attestations, de sorte que celles-ci puissent être reconnues de façon générale et gérées de manière identique (afin que l'état technique de chaque bateau et les compétences d'un conducteur soit attestés dans les mêmes conditions).

A cette fin, il serait nécessaire de disposer d'une instance unique d'élaboration et de suivi d'un tel système de référence. Il serait alors possible d'avoir un système commun de certification, même si les exigences quant au niveau exigé pourraient varier selon les voies d'eau et même si la mise en œuvre restait décentralisée.

§ 44 Des progrès significatifs ont été faits dans le sens que l'on vient d'indiquer, avec le rapprochement en cours entre la réglementation communautaire et la réglementation rhénane (en matière de prescriptions techniques des bateaux) et sur la base des travaux communs de la CCNR et de la CD (en matière de qualifications professionnelles). On pourra ainsi probablement aboutir, dans un proche avenir, à l'application de références communes sur la plus grande part du réseau européen des voies navigables. Mais ces progrès doivent être facilités et hâtés par une adaptation du cadre institutionnel. Ces références devenues communes devront en outre être gérées et actualisées en commun ce qui suppose de disposer d'une instance chargée de ce travail.

§ 45 Pour atteindre plus de cohérence, les instances compétentes en matière de règlements techniques doivent donc être moins dispersées. De plus, puisque les instruments réglementaires doivent être constamment actualisés, il faut disposer d'un système de gestion très réactif. Enfin, il faut veiller à ce que le cadre réglementaire soit aussi simple que possible, de façon à limiter les contraintes à caractère bureaucratique qui pourraient peser sur les acteurs économiques, en matière de connaissance des dispositions applicables, d'obtention des équivalences, de certification, etc, compte tenu des risques corrélatifs de distorsions de la concurrence, d'exploitation des lacunes réglementaires ou de l'inefficacité des contrôles. Avec un système réglementaire plus transparent, les mécanismes de contrôle pourraient devenir plus efficaces. Actuellement, des ressources excessives sont consommées par la gestion de normes très diversifiées dont le respect sur le terrain est insuffisamment garanti. Une réorganisation du cadre institutionnel au plan réglementaire permettrait d'assurer dans de meilleures conditions le contrôle et la connaissance des effets de l'application pratique.

Toutes ces considérations conduisent à souhaiter une plus grande intégration du système d'élaboration, d'actualisation et de contrôle des normes techniques lesquelles doivent en tout cas correspondre à des standards élevés et actualisés en permanence pour garantir la pérennité des atouts intrinsèques de ce mode de transport, notamment en matière de sécurité et d'environnement.

Section 2- La réglementation juridique

§ 46 En ce qui concerne les normes de caractère juridique, (droit civil, droit des contrats, droit de la responsabilité, etc.), l'unification reste encore très parcellaire. Des incertitudes peuvent en résulter au niveau des conditions d'exploitation pour les opérateurs. En particulier, des conséquences négatives pour l'égalité de concurrence peuvent survenir⁶⁰. Des règles uniformes en ce qui concerne le contrat de transport et les règles de responsabilité en matière de navigation intérieure rendraient les conditions économiques de ce transport plus transparentes.

Cette matière a fait l'objet d'un certain nombre de conventions internationales (CMNI, CLNI, etc)⁶¹, qui n'ont cependant été ratifiées que par un nombre limité d'Etats. Un cadre institutionnel plus dynamique permettrait d'augmenter la pression sur les Etats pour obtenir une adhésion plus rapide à ces conventions et pour la mise en place des protocoles additionnels souhaitables.

§ 47 Une des raisons de la lenteur des progrès en ce domaine tient au fait que les experts en droit international privé du transport par voie de navigation intérieure sont peu nombreux au sein des institutions publiques (nationales et internationales) qui devraient assurer la mise en œuvre de ces conventions. Une modification du cadre institutionnel pourrait favoriser une meilleure valorisation des ressources disponibles en ce domaine.

Chapitre 5 - Faiblesse des ressources administratives et humaines

§ 48 De nombreuses structures appelées à intervenir au plan européen en matière de voies navigables. Cependant aucune d'entre elles n'est véritablement équipée de manière à pouvoir prendre en charge la diversité des questions relatives à la voie d'eau qui mériterait d'être traitée à ce niveau.

Au sein de la Commission européenne, comme au sein de la CEE/ONU, le nombre de personnes affectées aux questions de la navigation intérieure est très modeste. Les commissions fluviales ont elles-mêmes des secrétariats réduits. Les délégations nationales qui participent aux travaux de ces commissions sont de moins en moins importantes sur le plan numérique. Alors que les matières qui devraient être gérées par ces instances ont tendance à augmenter (question de sûreté, interface navigation/environnement, observation des marchés, harmonisation des règles de protection sociale, etc), les ressources matérielles et humaines stagnent à un niveau nettement insuffisant. Comme cela a déjà été souligné⁶², il s'agit là d'un aléa sérieux pour la navigation intérieure. On peut même s'interroger si à l'avenir le cadre institutionnel existant aura encore les moyens suffisants pour gérer des dossiers très lourds tels que l'actualisation des règles relatives aux matières dangereuses.

⁶⁰ Par exemple, s'il en résulte des différences significatives de garanties en cas de dommage causé ou en matière d'obligation d'assurance.

⁶¹ Un travail important a été fait sur ce plan, en particulier par la CCNR et l'UNECE. Une liste des instruments juridiques paneuropéens relatifs au transport par voie navigable est tenu à jour par l'UNECE (voir par exemple le document Trans/sc.3/2001/6).

⁶² Ci-dessus *Partie 2 – Chapitre 4*.

Néanmoins c'est au niveau des deux commissions fluviales que l'on trouve actuellement le plus de ressources humaines affectées à la navigation intérieure, si l'on tient compte à la fois du personnel disponible dans les secrétariats et des experts nationaux actifs dans les organes de ces commissions. Cela explique que beaucoup d'initiatives pour des projets qui ne concernent pas seulement un bassin fluvial sont issues des commissions fluviales et notamment de la CCNR.

§ 49 Sur un autre plan, la même faiblesse structurelle peut être constatée en ce qui concerne les organisations professionnelles actives au plan de la navigation intérieure. Ces organisations disposent d'un nombre très modeste de permanents et d'experts, ce qui ne leur permet pas de développer une activité suffisamment intense de promotion et de lobbying ni d'assister avec l'efficacité nécessaire les organisations intergouvernementales⁶³.

Pour développer la capacité d'influence de la navigation intérieure, le renforcement de l'appareil institutionnel est donc nécessaire au plan européen (comme d'ailleurs au plan national). Si le cadre institutionnel était plus puissant en ressources humaines et autres, il serait en mesure de dynamiser davantage la politique de promotion de la navigation intérieure européenne. En tout état de cause, les structures existantes ne permettent pas de prendre en charge toutes les missions qui sont nécessaires au développement de ce mode de transport.

Chapitre 6 - Dispersion des responsabilités et manque de cohérence dans l'exercice des compétences

§ 50 L'existence d'une pluralité d'organisations intervenant en matière de navigation intérieure n'est pas en elle-même une mauvaise chose. Le fait que plusieurs institutions traitent de questions voisines peut créer une émulation et correspondre à des processus interactifs utiles.

Cependant, le défaut de lignes directrices claires au plan stratégique, l'absence d'un véritable « chef d'orchestre » réduit l'efficacité de l'action, malgré les efforts de coordination et de concertation qui, par ailleurs, sont déjà marqués. Il manque un schéma global dans lequel les différentes institutions actives au niveau de la navigation intérieure pourraient trouver chacune sa place et son rôle dans le but d'une meilleure complémentarité et d'une plus grande efficacité. Une part de déperdition d'énergie est incontestable dans le fait que les mêmes questions sont examinées de manière répétée, sans véritable plus-value dans plusieurs enceintes, parfois par les mêmes personnes. A titre d'exemple, la définition des standards RIS a été examinée successivement dans le cadre de PIANC puis de la CCNR, puis de la CEE/ONU, ensuite de la CD et enfin dans le cadre de la Communauté européenne. Les questions de préventions du terrorisme en matière de navigation intérieure ont circulé entre la CEMT, la CCNR, le CEE/ONU et la Commission européenne, sans que l'efficacité de ces examens successifs, souvent par les mêmes experts, ne soit véritablement concluante.

⁶³ La modestie des moyens humains se combine avec la modestie des moyens financiers, qui contraste avec les moyens d'influence des autres modes, la route en raison de son succès, le fer en dépit de son échec.

Chapitre 7 - Des institutions trop orientées vers une gestion réglementaire et pas assez vers l'action stratégique

§ 51 Les institutions qui interviennent en matière de navigation intérieure au plan européen consacrent une part prééminente de leurs activités à l'élaboration de normes : normes techniques ou juridiques, nouvelles conventions ou actualisation de règlements divers. Cette activité réglementaire est particulièrement développée au sein des commissions fluviales mais marque aussi l'action de l'UNECE et de la Commission européenne.

Il est vrai qu'il s'agit d'un aspect important : la qualité de la réglementation, son adaptation rapide à l'évolution technologique, son adéquation au contexte économique, son acceptation par ceux qui doivent l'appliquer, sont importantes pour le bon fonctionnement d'un mode de transport.

Mais on peut reprocher au cadre institutionnel actuel de ne pas accorder autant d'importance à une dimension plus stratégique dans un objectif de développement du transport fluvial et de conquête d'une plus grande part modale.

§ 52 Certes, cette dimension stratégique n'est pas absente du cadre institutionnel de la navigation intérieure européenne. La CEMT y est tout particulièrement attentive⁶⁴. L'action d'assainissement structurel qui vient de se clore au plan communautaire et rhénan en est aussi une illustration. La CCNR est régulièrement le cadre de débats de caractère stratégique avec la profession. Il reste que les institutions de la navigation intérieure sont insuffisamment outillées pour cette action stratégique. La recherche d'outils adéquats est d'autant plus délicate que dans un cadre d'économie libérale, les formes possibles d'intervention directe sont de moins en moins nombreuses. Il faut agir au plan des investissements, de l'information économique, de la concertation avec les acteurs du marché, accumuler une expertise diversifiée, donner une fonction plus économique à l'activité réglementaire, etc. Pour donner du corps à une politique fluviale forte, il paraît nécessaire de mieux coordonner, voire de concentrer les moyens et de les exercer au niveau le plus adapté.

Chapitre 8 - Des structures de moins en moins adaptées à l'intégration européenne du transport fluvial

§ 53 Les caractéristiques de la navigation intérieure ont profondément évolué durant ces 15 dernières années. Encore à la fin des années 1980, la navigation intérieure était très peu unifiée. Le bassin rhénan formait un secteur original, compte tenu des règles libérales et unitaires qui y sont appliquées. Les marchés nationaux étaient cloisonnés et réglementés, les règles communautaires restant d'une influence réduite. Enfin, le marché danubien était dominé par des armements d'Etats liés par un accord sur le partage et le montant des frets.

⁶⁴ Elle a organisé par exemple en janvier 2002 un séminaire sur le sujet « Les voies de navigation intérieure de demain sur le continent européen ». Cf. aussi la table ronde 108 « Quels marchés pour le transport par voie de navigation intérieure en Europe ? ».

Aujourd'hui, tous les secteurs de la navigation intérieure acceptent le régime du marché et le principe d'une intégration croissante. Les spécificités des différents bassins se réduisent rapidement et l'aspiration à une plus grande unité des règles applicables se généralise.

§ 54 Mais les conséquences de cette évolution n'ont pas encore suffisamment été tirées au plan institutionnel. La situation d'avant 1990 justifiait la diversité des organisations et la différence des règles applicables. Les caractéristiques techniques, juridiques et économiques des différentes voies navigables étaient considérables. Il était donc cohérent que l'on ne cherche pas à établir un cadre institutionnel unitaire pour ce mode de transport et que le rôle principal soit joué par les deux grandes commissions fluviales, en particulier par la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, compétente pour la voie navigable à la fois la plus importante d'Europe et bénéficiant du régime juridique le plus intégré.

Entre temps, les différences dans l'exploitation des voies d'eau européennes se sont sensiblement réduites. De plus en plus, ce sont les mêmes conditions qui s'appliquent. A certains égards, on pourrait dire que le régime rhénan a été généralisé à l'ensemble de l'Europe par l'intermédiaire du droit communautaire. La justification d'une gestion « décentralisée » au niveau des bassins s'en trouve en partie remise en cause.

§ 55 La situation est particulièrement paradoxale pour la CCNR : c'est parce que les solutions qu'elle a élaborées sont de plus en plus suivies au niveau européen que son rôle se trouve mis en cause, puisqu'il ne paraît pas logique qu'une commission rhénane définisse les règles appliquées au niveau de l'Europe. Quoi qu'il en soit, les commissions fluviales assument des tâches qui portent bien au-delà de leur champ géographique. Elles font du travail de qualité et d'autant plus utile qu'il ne serait actuellement pas pris en charge par une autre structure. Mais ce rôle, pour bénéfique qu'il soit, n'est pas assumé au niveau et dans un cadre véritablement adapté au degré actuel d'intégration de la navigation intérieure européenne.

Il faut donc plutôt chercher à faire évoluer de manière progressive le système existant en conservant le plus possible les solutions éprouvées, mais en cherchant à réaliser une meilleure adaptation à la situation nouvelle par la prise en compte des besoins actuellement non satisfaits.

Partie 3

Examen des diverses options d'aménagement du cadre institutionnel de la navigation intérieure au plan européen

§ 56 Diverses propositions en vue d'une meilleure organisation institutionnelle ont été présentées dans les instances concernées par la navigation intérieure ou dans la littérature spécialisée.

Ces propositions concernent principalement les rôles respectifs de la Communauté européenne et des deux commissions fluviales⁶⁵, à savoir :

- le renforcement de la coopération entre les commissions du Rhin et du Danube
- la fusion des commissions du Rhin et du Danube dans la perspective d'un acte européen de la navigation intérieure
- l'adhésion de la Communauté européenne aux grandes commissions fluviales
- le transfert à la Communauté européenne d'un certain nombre de tâches actuellement assurées par les commissions fluviales
- la création d'une agence communautaire pour la navigation intérieure.

§ 57 Le Groupe de réflexion les a examinées pour évaluer leurs apports et leurs limites. Dans cette analyse, il s'est appuyé sur les critères suivants :

- être capable d'augmenter le soutien politique à la navigation intérieure,
- disposer d'une bonne capacité d'action stratégique en vue du développement du recours au transport fluvial,
- offrir une solution économique du point de vue des moyens humains et financiers grâce à la mise en œuvre la plus efficace de ces moyens,
- favoriser l'intégration des systèmes de régulation et des marchés relatifs à la navigation intérieure.

Il arrive à la conclusion, que les mesures sus-évoquées prennent en compte certaines des insuffisances actuelles du cadre institutionnel mais présentent aussi certaines inadéquations, insuffisances, ou difficultés de mise en œuvre.

Chapitre 1 - Le renforcement de la coopération entre les commissions du Rhin et du Danube

§ 58 De l'avis général, la coopération entre la Commission centrale et la Commission du Danube doit être développée. Le Groupe de réflexion se rallie volontiers à cette opinion.

Cette coopération prend différentes formes :

- Une collaboration directe entre les secrétariats des deux commissions. Cette collaboration est ancienne et est naturellement appelée à s'approfondir.

⁶⁵ Si le groupe a recueilli des observations sur les rôles actuels et futurs de la CEMT et de l'UNECE, il n'a pas pris connaissance des propositions concrètes de réforme et/ou de réorganisation relatives à ces deux institutions au regard de leur rôle en matière de navigation intérieure.

- Une coopération au niveau des Etats membres : un nombre important d'Etats danubiens sont associés aux travaux de la Commission centrale en tant qu'observateurs et réciproquement plusieurs Etats rhénans participent à la Commission du Danube comme observateurs voire comme membres. La participation directe de ces Etats dans les organes des commissions constitue un instrument précieux.
- Des institutions communes : un comité ad hoc conjoint a été créé à la suite de la première réunion commune des deux commissions⁶⁶.

L'efficacité de cette coopération serait améliorée par l'adoption d'un programme commun d'actions assorti d'un échéancier précis. De telles mesures n'exigent pas des transformations institutionnelles.

§ 59 Sans contester l'utilité de ces initiatives et la nécessité de les développer, on peut douter qu'elles puissent à elles seules suffire à donner au système institutionnel de la navigation intérieure la dimension nouvelle qui serait nécessaire pour le développement de ce mode de transport.

En effet, ce type de coopération restera nécessairement limité dans le cadre actuel en raison de la spécificité des organes et des méthodes de chaque commission. Cette dualité se traduit par des différences profondes au plan des travaux réalisés. Chaque commission a ses priorités propres et ne peut, faute de ressources suffisantes, s'investir profondément dans le programme de l'autre commission.

De plus, les deux commissions connaissent des limites communes à leur action que leur coopération ne permettrait pas de surmonter :

- moyens réduits
- influence insuffisante sur l'amélioration des infrastructures
- absence d'accès au niveau politique
- champ géographique n'incluant pas tous les Etats fluviaux.

En particulier, l'action des deux commissions ne permet que de manière indirecte d'agir au niveau des voies navigables qui ne relèvent ni de l'Acte de Mannheim, ni de l'Acte de Belgrade.

En conclusion, si la coopération entre les deux grandes commissions fluviales doit certes encore être renforcée et étendue aux autres commissions existantes⁶⁷, elle ne saurait suffire en elle-même pour transformer significativement le cadre institutionnel de la navigation intérieure.

Chapitre 2 - La fusion des commissions du Rhin et du Danube dans la perspective d'un acte européen de la navigation intérieure

§ 60 L'objectif d'une telle fusion serait de favoriser l'unification des règles applicables sur le Rhin et le Danube tout en donnant un poids important à l'organisation résultant de la fusion. On créerait ainsi une « Commission pour la Navigation Intérieure sur le Rhin et le Danube » dont l'influence pourrait être encore élargie par l'adhésion des quelques pays fluviaux européens non encore membres (Pologne, République tchèque). Cette nouvelle commission fluviale unifiée acquerrait ainsi une vraie

⁶⁶ Il serait souhaitable que les autres commissions fluviales, à savoir la Commission de la Moselle et la Commission de la Sava soient associées à cette coopération.

⁶⁷ Commission de la Moselle et de la Sava.

dimension européenne⁶⁸. On doit cependant relever que la seule fusion des deux commissions ne constitue pas une réponse appropriée à un certain nombre de limites constatées dans leur action : leur compétence géographique restreinte aux deux bassins du Rhin et du Danube, leurs moyens d'action réduits, le fait que ces commissions sont trop axées vers une activité réglementaire, etc.

De plus, une telle mesure serait cependant difficile à réaliser. Une simple fusion serait en fait insuffisante : il faudrait véritablement créer une institution tout à fait nouvelle à partir des apports des deux commissions régionales. Une telle opération ne pourrait se concevoir qu'à moyen terme et de manière progressive.

§ 61 D'ailleurs, s'il devait exister une volonté politique pour créer un tel organisme nouveau, il ne serait pas nécessaire de l'établir sous la forme d'une fusion des deux commissions. D'autant que des structures régionales devraient en tout état de cause subsister. Il serait préférable dans une telle démarche de créer sui generis un organisme européen avec un partage différent des rôles entre le niveau européen, où se situerait cet organisme, et le niveau régional correspondant aux commissions fluviales.

Chapitre 3 - L'adhésion de la Communauté européenne aux grandes commissions fluviales

§ 62 Une telle adhésion a été fréquemment évoquée. Envisagée par les Etats membres de la CCNR dans le protocole de signature du protocole additionnel n° 2 à la Convention Révisée pour la Navigation du Rhin⁶⁹, cette adhésion a été plus récemment mentionnée par le Livre blanc sur la politique communautaire des transports à l'horizon 2010⁷⁰ et proposée par la Commission européenne, laquelle a présenté une recommandation en ce sens au Conseil des ministres de la Communauté le 1^{er} août 2003⁷¹. Dans le cadre des travaux de révision de l'Acte de Belgrade, la Commission européenne a réitéré cette proposition. La Commission y voit principalement le moyen de renforcer l'influence de la Communauté au sein des commissions fluviales et estime que les capacités d'action de ces commissions en seraient renforcées.

Le Groupe de réflexion estime que la préoccupation de créer des liens de coopération étroits entre la Communauté et les deux grandes commissions fluviales est justifiée. Le renforcement du cadre institutionnel de la navigation intérieure passe par la recherche d'une coopération plus efficace et d'une meilleure complémentarité entre la Commission européenne, la CCNR et la Commission du Danube. Il convient non seulement d'éviter des divergences dans l'action et la réglementation développées par ces institutions, mais aussi de prévenir d'éventuels doubles-emplois et de renforcer l'assistance réciproque.

⁶⁸ On peut considérer que l'idée d'un « Acte européen de navigation intérieure » fréquemment évoqué notamment en Allemagne (europäische Stromakte), se substituant aux deux Actes de Mannheim et de Belgrade, relève de la même idée : créer un cadre unique européen en fusionnant les régimes rhénan et danubien (voir par exemple Hermann Pabst « Eine Europäische Stromakte » anzustehendes Ziel oder nur eine Illusion ?, Binnenschifffahrt 1997 p. 1695).

⁶⁹ En date du 17 octobre 1979.

⁷⁰ Com (2001) 370, 12 septembre 2001.

⁷¹ Sec (2003) 597 final restreint UE.

§ 63 Il existe déjà des liens importants entre les commissions fluviales et la Commission européenne. Pour la CCNR, un accord de coopération a été conclu entre le Secrétaire Général de la CCNR et le Directeur Général de la DG-TREN le 3 mars 2003. Cet accord a notamment servi de base à la constitution d'un groupe de travail commun CCNR/CE en matière de prescriptions techniques des bateaux, à une action commune en matière d'observation du marché, d'autres travaux devant concerner la mise au point de références communes en matière de certificats de conducteurs. Pour la CD, la coopération avec la Communauté prend la forme de la participation de la Commission européenne à ses réunions en tant qu'observateur et a concerné notamment le déblaiement du Danube à Novi Sad.

Une coopération encore plus systématique pourrait renforcer l'action pour la navigation intérieure. Il se pose cependant la question de savoir si l'adhésion de la Communauté constitue le procédé le mieux approprié pour réaliser cet objectif. Plusieurs observations doivent être faites à ce sujet, afin d'apprécier correctement cette option.

§ 64 1) Il faut d'abord souligner que cette mesure ne répondrait que très partiellement aux insuffisances du cadre institutionnel de la navigation intérieure européenne telles qu'elles ont été relevées précédemment⁷². Ce sont en premier lieu des actions qui dépassent le champ de compétences des commissions fluviales qui font défaut.

La simple adhésion de la Communauté aux deux commissions fluviales ne créerait pas en elle-même une dynamique nouvelle au bénéfice du renforcement de la voie d'eau en Europe. Une telle dynamique devrait donc en tout état de cause être réalisée par d'autres moyens.

De plus, si les Commissions du Rhin et du Danube correspondent à la plus grande part du réseau des voies navigables européennes, elles ne couvrent pas la totalité de ce réseau et ne regroupent pas tous les Etats concernés. L'adhésion de la Communauté à ces commissions serait donc une mesure qui n'affecterait pas la totalité de ce réseau et ne serait pas suffisante pour fournir le cadre d'une politique d'ensemble pour les voies d'eau européennes.

§ 65 2) L'adhésion de la Communauté européenne aux commissions fluviales implique juridiquement son adhésion aux Conventions de Mannheim et de Belgrade. Par conséquent, la Communauté, par cette adhésion accepterait d'être liée par les principes et attributions de compétences figurant dans ces conventions. Cet engagement international entraînerait l'intégration de ces éléments dans l'ordre communautaire. On peut s'interroger si une telle adhésion serait de nature à apporter une clarification juridique puisqu'elle consacrerait l'application des Conventions de Mannheim et de Belgrade concurremment au droit communautaire⁷³ ainsi que l'existence d'une pluralité d'instances de décisions dans les domaines attribués par ces conventions aux commissions⁷⁴.

⁷² Partie 2 du présent rapport.

⁷³ Les Conventions de Mannheim et de Belgrade primeraient sur le droit communautaire dérivé et, s'agissant de la CCNR, ses décisions s'imposeraient à la Communauté comme aux autres membres.

⁷⁴ Surtout si, comme cela est préconisé, le pouvoir d'adopter des prescriptions obligatoires est reconnu à la CD.

Si l'adhésion de la Communauté a comme objectif de mieux assurer la conformité de l'action des commissions fluviales à la politique et aux normes communautaires, il faut relever que, même sans une telle adhésion, les commissions fluviales ont le souci de ne pas créer de conflit avec le droit communautaire. Certes, l'adhésion renforcerait cette garantie, déjà très grande, que les prescriptions adoptées dans le cadre des commissions fluviales ne vont pas délibérément à l'encontre du droit communautaire. Cependant, cela n'exclura pas une incompatibilité accidentelle et, du point de vue juridique, des régimes distincts subsisteront.

§ 66 3) Dans la pratique, la plupart des questions actuellement traitées par les commissions fluviales affectent des domaines où la Communauté dispose de compétences et où, selon l'analyse qui précède, une position commune de la Communauté et de ses Etats membres serait à arrêter préalablement à une délibération au sein des commissions fluviales. Celles-ci risquent ainsi de ne plus être un lieu de débat entre tous leurs membres dans la recherche collective de solutions consensuelles. En tout cas, la dynamique du processus décisionnel en serait modifiée. Le véritable lieu de discussion se déplacerait des commissions fluviales aux structures communautaires. Cela peut être un avantage du point de vue de la cohérence de la position communautaire. Cela sera un inconvénient du point de vue de la capacité de produire des décisions consensuelles au sein des commissions fluviales.

§ 67 4) La Commission n'envisage pas, à l'occasion d'une adhésion, d'apporter des ressources complémentaires aux commissions fluviales. Or, l'objectif d'une coopération plus étroite entre la Communauté et les commissions fluviales devrait notamment être de dégager des moyens supplémentaires pour prendre en charge des actions qui, à l'heure actuelle, ne sont pas assumées de façon satisfaisante. On pourrait même craindre que l'adhésion de la Communauté ait à terme comme conséquence une réduction de l'implication des Etats membres dans le fonctionnement des commissions, sans que des ressources financières et humaines alternatives ne soient dégagées.

§ 68 5) Il faut enfin relever qu'en matière d'adhésion de la Communauté européenne, il ne serait pas conforme à la réalité d'analyser en des termes identiques la situation de la Commission du Rhin et celle de la Commission du Danube. La question se pose pour chaque commission en des termes différents, ne serait-ce qu'en raison de leur composition respective et de leurs modalités différentes de fonctionnement.

La Commission du Danube comportera encore pour de longues années un nombre important de membres extérieurs à la Communauté européenne alors que les membres communautaires sont tenus d'appliquer le droit communautaire. Aussi a-t-elle vocation à servir de cadre à la concertation entre la Communauté et les Etats danubiens non communautaires. A cette fin, elle est engagée dans un processus de révision de l'Acte de Belgrade qui tend à lui attribuer un pouvoir de décision en matière de prescriptions techniques. Ces éléments peuvent inviter à une clarification de la position de la Communauté au sein de la CD. Mais on peut se demander si la Communauté voudra lui déléguer des compétences nouvelles.

La Commission du Rhin a développé des coopérations très étroites avec la Communauté. Beaucoup d'actions sont communes ou complémentaires⁷⁵. Le membre non communautaire de la CCNR, la Suisse, est très étroitement associé à de nombreuses actions communautaires. Cet ensemble de relations complexe, conforté par l'accord de coopération du 3 mars 2003 pourrait être profondément modifié par une adhésion de la Communauté. Il ne serait pas heureux que la CCNR se réduise à une instance de concertation EU-Suisse.

Chapitre 4 - Le transfert à la Communauté européenne d'un certain nombre de tâches actuellement assurées par les commissions fluviales

La question peut être posée si certaines des tâches exercées par les commissions fluviales ne devraient pas plutôt être prises en charge au plan communautaire dans un souci d'unification et de rationalisation du cadre réglementaire de la navigation intérieure⁷⁶.

La Communauté européenne est appelée à une plus grande implication dans le développement de la navigation intérieure. Cependant, il faut s'interroger si celle-ci peut prendre la forme d'un transfert de certaines compétences actuellement exercées par les commissions fluviales.

Section 1 - L'implication de la Communauté européenne dans le développement du transport fluvial

- § 69 La Communauté européenne dispose d'un ensemble d'atouts importants qui peuvent être mieux mis en œuvre au profit de la navigation intérieure :
- des compétences dans tous les aspects qui touchent à l'organisation d'un marché intégré du transport fluvial,
 - la possibilité d'intégrer la politique de la voie d'eau dans l'ensemble plus vaste que constitue une stratégie internationale du transport de marchandises en Europe,
 - des ressources importantes,
 - une méthode d'action qui a fait ses preuves dans d'autres domaines.

⁷⁵ La politique d'assainissement structurel a été une bonne illustration de cette imbrication étroite.

⁷⁶ A dessein, le mot « activités » est utilisé et non celui de « compétences ». Le terme de « compétences » doit s'entendre dans le sens juridique. Sur le plan juridique, la situation des deux commissions du Rhin et du Danube n'est pas la même : la Commission du Danube n'a que la compétence juridique d'adresser des recommandations à ses membres. La Commission du Rhin a une compétence de réglementation pour tout ce qui touche à l'organisation de la navigation sur le Rhin (art. 2 de l'Acte de Mannheim). La Communauté européenne a aussi une compétence de réglementation du transport fluvial aussi bien du point de vue de l'organisation du marché que du point de vue des prescriptions techniques. Il existe des divergences sur la manière dont les règles de l'Acte de Mannheim et celles du Traité de la Communauté européenne doivent se combiner. Le groupe de réflexion n'a pas jugé utile d'entrer dans cette analyse. S'il examine la question du transfert de compétences juridiques en vue d'une unification au plan communautaire, il s'est donc surtout interrogé s'il est opportun que le travail effectivement réalisé actuellement par les deux grandes commissions fluviales, notamment en matière de prescriptions techniques (pour les bateaux, les conducteurs, les équipes, etc) quel qu'en soit le statut juridique soit transféré au niveau de la Commission.

La politique communautaire a d'ailleurs apporté des éléments très positifs à la navigation intérieure :

- Elle a suscité la déréglementation des marchés nationaux du transport fluvial autrefois confinés dans un système rigide de gestion administrative (tour de rôle) et de frets réglementés (en dehors du Rhin qui ne connaissait pas de tels contrôles). Elle a ainsi permis la création d'un marché largement unifié de la navigation intérieure entre Etats de la Communauté.
- Elle a organisé (en parallèle avec la Commission centrale) une opération d'assainissement du marché (« vieux pour neuf ») qui a permis la modernisation de la flotte tout en offrant des conditions de sortie du marché socialement acceptables.
- Elle a œuvré en vue de l'harmonisation des attestations des bateaux et des certificats de conducteurs.

Ces éléments ont fortement contribué à la modernisation de la navigation intérieure dans la Communauté.

§ 70 Il est souhaitable que l'implication de la Communauté européenne dans le développement de la navigation intérieure se poursuive et se renforce. Les manifestations d'intention en ce sens⁷⁷ ont été saluées d'autant plus positivement que, dans le passé, on a parfois pu considérer que la Communauté ne s'engageait pas assez au profit de ce mode de transport.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet investissement limité du niveau communautaire dans la navigation intérieure, entre autre :

- le fait qu'un nombre limité de pays membres de la Communauté ont un intérêt significatif pour la navigation intérieure (seuls environ 10 Etats sur 25 sont vraiment concernés par ce mode de transport ; le nombre de ceux qui ont des intérêts importants dans ce mode de transport est encore plus limité)⁷⁸
- l'existence des commissions fluviales, qui ont traditionnellement pris en charge une partie des questions liées à la gestion du transport fluvial (en particulier la CCNR, compétente pour la principale voie navigable de la Communauté).

Aussi peut-on se poser la question si l'heure n'est pas venue de partager autrement les rôles entre l'élément régional et l'élément central.

⁷⁷ Le sommet de Göteborg a souligné la nécessité de développer les formes de transports durables, telles que la navigation intérieure. Le livre blanc s'est exprimé en faveur du renforcement de la navigation intérieure. La liste révisée des projets susceptibles d'être subventionnés dans le cadre des TEN-T prend mieux en compte la navigation intérieure.

⁷⁸ Sans doute, la navigation intérieure n'est pas la seule activité qui n'intéresse qu'une partie des Etats membres de la Communauté européenne. Mais ce n'est pas sans quelques fondements que l'on s'interroge parfois sur la défense de ses intérêts dans les arbitrages.

Section 2 - Les limites d'un autre partage des tâches entre la Communauté et les commissions fluviales

§ 71 La question d'un autre partage des tâches entre la Communauté et les commissions fluviales ne concerne pas les missions proprement régionales des commissions fluviales (suivi des travaux d'infrastructures, réglementations de police locales, concertation des acteurs locaux, etc)⁷⁹. Un transfert peut, en fait, essentiellement être envisagé pour les questions de réglementations techniques relatives aux bateaux en matière de sécurité, de protection de l'environnement et du transport de marchandises dangereuses, et de réglementations relatives aux conducteurs et aux équipages, etc., ces questions méritant autant que possible d'être unifiées au plan européen.

§ 72 La Communauté dispose déjà pour les voies relevant du droit communautaire d'une compétence juridique dans ces domaines, mais elle n'est pas exclusive. Pour ces matières, un transfert juridique de compétences en vue d'une unification au plan européen impliquerait :

- L'extension du droit communautaire à l'ensemble du Danube alors qu'un nombre significatif d'Etats membres de la Commission du Danube n'appartient pas à la Communauté européenne. La Commission du Danube n'a d'ailleurs en ce domaine qu'un pouvoir de recommandation ; ce seraient les Etats riverains⁸⁰ qui devraient transférer ces compétences à la Communauté.
- Une révision fondamentale de l'Acte de Mannheim qui confère actuellement ces compétences à la CCNR pour le Rhin : ces compétences devraient être abandonnées et un accord spécifique conclu avec la Suisse.

On peut concevoir que les Etats non membres de la Communauté ne pourraient que difficilement souscrire à un tel transfert de compétence. Même élargie, la Communauté ne constitue pas le cadre approprié à une unification au plan de l'ensemble de l'Europe des règles de navigation intérieure.

§ 73 Sur un plan pratique, le problème est celui en réalité de la localisation de l'expertise technique et du travail effectif de mise au point de révisions et de contrôles de l'application des réglementations techniques concernées.

Ce travail a, jusqu'à présent, été essentiellement effectué par la CCNR. Elle le réalise désormais en liaison avec la Commission européenne dans le cadre de leur accord de coopération du 3 mars 2003 et en coopération avec les autres Etats intéressés.

Un transfert de cette charge de travail à la Commission européenne elle-même ne paraît pas une solution heureuse. Ce type de travail de régulation est typiquement de ceux qui ne méritent pas d'être concentrés au sein de la Commission européenne mais effectués dans une structure spécialisée. Il faut de plus éviter à ce que, sans meilleure alternative, on mette en cause une méthode de travail qui, dans ses résultats, donne satisfaction. Il paraît raisonnable de faire évoluer le système existant afin de conforter sa légitimité en veillant à ce qu'il soit accessible aux experts de tous les Etats intéressés.

⁷⁹ Les pays membres des commissions fluviales souhaitent que le principe de subsidiarité s'applique dans le partage des tâches entre les commissions et la Communauté européenne et que tout ce qui touche à la gestion des bassins considérés continue de relever desdites commissions.

⁸⁰ Du moins ceux qui ne sont pas membres de la Communauté.

§ 74 En conclusion, si l'objectif doit bien consister à unifier davantage les réglementations techniques, le problème est moins celui de modifier les compétences juridiques des commissions fluviales que d'améliorer encore le processus actuel d'élaboration des normes techniques afin de renforcer sa dimension européenne.

De façon générale, s'il est souhaitable que la Communauté renforce son rôle en matière de navigation intérieure, elle devrait le faire moins en attirant à elle les compétences des commissions fluviales qu'en ouvrant de « nouveaux chantiers » non traités tels que l'harmonisation fiscale, la réglementation sociale, etc.

Chapitre 5 - La création d'une agence communautaire pour la navigation intérieure

§ 75 Dans les dernières années, la création d'agences communautaires s'est fortement développée dans le domaine des transports. De telles agences ont été successivement créées dans les domaines aérien, maritime, et ferroviaire⁸¹. Il pourrait paraître cohérent de doter la navigation intérieure d'une structure similaire. Cela devrait être bénéfique à ce mode de transport puisque généralement, des ressources importantes sont affectées à ces institutions⁸². L'encadrement administratif du transport fluvial pourrait donc être sensiblement renforcé par ce moyen. La création d'une agence peut aussi apparaître comme une réponse à certains des manques constatés au niveau du cadre institutionnel de la navigation intérieure européenne.

§ 76 On peut cependant s'interroger s'il existerait au sein de la Communauté européenne une volonté politique pour soutenir la création d'une telle agence dès lors qu'elle n'intéressera qu'un nombre limité de pays membres et qu'il n'existe pas pour sa création des incitatifs politiques aussi puissants que ceux qui ont entraîné la création des agences aérienne, maritime ou ferroviaire⁸³. Il n'y a pas de problèmes urgents qui doivent être réglés au plan communautaire en ce qui concerne la sécurité ou l'interopérabilité dans le transport fluvial.

Il se pourrait qu'on soit, dans ces conditions, tenté au plan communautaire par une « demi-mesure » consistant dans l'adjonction d'un volet fluvial à l'une des agences existantes, en l'occurrence l'agence pour la sécurité maritime. Mais une telle mesure partielle risquerait de faire perdre une part significative des avantages liés à l'existence d'une organisation européenne spécialisée pour la navigation intérieure.

⁸¹ Règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une agence européenne pour la sécurité maritime ; règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant les règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une agence européenne de la sécurité aérienne ; règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une agence ferroviaire européenne.

⁸² 15 millions d'euros par an pour l'agence ferroviaire ; 18 millions d'euros pour l'agence maritime ; 28 millions d'euros pour l'agence aérienne (ces chiffres correspondent à des budgets de début d'activité).

⁸³ A l'origine de la création de l'agence pour la sécurité maritime se trouve l'accident de l'Erika. S'agissant de la création de l'agence de sécurité aérienne, c'est la question de l'industrie du transport aérien européen qui est en cause. Pour les chemins de fer européens l'interopérabilité est un élément majeur en vue de leur réorganisation.

§ 77 Quoi qu'il en soit, plusieurs raisons conduisent le Groupe de réflexion à ne pas privilégier la constitution d'une agence de type « communautaire », c'est-à-dire sur le modèle de celles qui ont été créées pour les autres modes de transport.

Une première préoccupation, par rapport à la formule d'une agence communautaire, tient au fait que ces agences ont des missions assez éloignées de celles que l'on voudrait mieux voir mises en œuvre au plan européen. Les agences actuelles sont tantôt des agences chargées de tâches d'exécution relatives à la gestion de programmes communautaires⁸⁴, tantôt des agences de régulation⁸⁵ qui participent à l'exercice de la fonction exécutive sous la forme de décisions individuelles de mise en œuvre de la législation communautaire dans des domaines où il n'y a pas lieu d'arbitrer entre plusieurs intérêts publics⁸⁶.

§ 78 Dans les domaines du transport, les agences créées jusqu'à présent ont pour mission de contrôler la mise en œuvre des règles communautaires en matière de sécurité et d'apporter une assistance technique à la Commission européenne dans le domaine concerné (agences de sécurité maritime et aérienne). Dans le cadre de l'agence ferroviaire, celle-ci est de surcroît chargée d'élaborer et de réviser des spécifications techniques d'interopérabilité.

Il serait concevable de créer à l'image de ces nouvelles institutions une agence communautaire pour l'élaboration et le contrôle des règles techniques relatives à la sécurité dans le domaine du transport fluvial. Sans doute, une harmonisation des règles existantes est-elle souhaitable et, à l'avenir, un contrôle efficace des règles harmonisées sera-t-il nécessaire. Des initiatives sont d'ailleurs en cours à cet égard⁸⁷.

§ 79 Mais la question de la définition et du contrôle des règles de sécurité (au sens large : certificats techniques pour les bateaux, certificats de conducteur, règles d'équipage minimal, etc.) ne constitue pas le problème prioritaire pour le développement de la navigation intérieure. Il faudrait donc éviter de limiter l'activité d'une agence à ce domaine.

Ce qui serait nécessaire, c'est une organisation qui aurait une mission très large de développement du transport fluvial prenant en compte l'ensemble des aspects intéressant ce mode de transport (infrastructures, actions de promotion, personnel, etc)⁸⁸. Or les modèles des agences communautaires de régulation ou d'exécution ne paraissent pas suffisamment adaptés à ce type de rôle beaucoup plus large. Il faudrait pour le moins évoluer vers des solutions adaptées à une palette d'activités diverses, qui, en dehors de fonctions de régulation et d'exécution, incluent une fonction d'impulsion et d'actions stratégiques⁸⁹.

⁸⁴ Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002.

⁸⁵ Communication de la Commission du 11 décembre 2002, COM (2002) 718 final.

⁸⁶ D'autres catégories d'agences européennes existent : les agences « observatoires » (chargées de rassembler et de diffuser des informations) et les agences de promotion du dialogue social au niveau européen (elles concernent la formation professionnelle et les conditions de travail).

⁸⁷ Notamment par la révision en cours de la réglementation communautaire qui permettra une reconnaissance réciproque et une actualisation des certificats rhénans et communautaires. Sans doute, à la suite de la réalisation d'un cadre commun de prescriptions pour l'ensemble de la navigation intérieure européenne la mise en place d'un système de contrôle sera nécessaire. Cette préoccupation est prise en compte par le groupe de réflexion (voir les propositions ci-après dans la *Partie 4*).

⁸⁸ La composition du Conseil d'administration des agences communautaires est variable. Dans tous les cas, on y trouve une représentation de la Commission et des Etats membres. Il peut y avoir aussi une représentation des partenaires sociaux et du Parlement européen.

⁸⁹ L'Acte de Mannheim de 1868 tenait déjà compte de cette préoccupation en donnant à la CCNR une compétence d'intervention pour tout ce qui touche à la « prospérité » de la navigation rhénane (art. 46).

§ 80 De plus, si l'on souhaite créer un organe pour la définition et la mise en œuvre d'une politique globale de développement des voies navigables, il faut tenir compte du fait qu'une partie importante des compétences impliquées ne sont pas communautaires mais continuent de relever des Etats membres. Par conséquent, la conception d'un tel organe devrait être aménagée de manière à inclure une mission de coordination des actions exercées par les Etats dans les domaines qui restent de leur compétence⁹⁰.

§ 81 Par ailleurs, la création d'une agence suivant le modèle communautaire ne pourrait prendre en compte que de manière insatisfaisante le fait que le système européen des voies navigables inclut des voies navigables importantes qui ne relèvent pas (ou seulement partiellement) du droit communautaire⁹¹. Une agence communautaire traditionnelle ne serait pas un instrument approprié pour coordonner et contrôler les règles de sécurité en dehors du champ d'application du droit communautaire. Il est vrai que des Etats non membres de la Communauté adhèrent à certaines agences communautaires. Mais il en est ainsi quand ils ont, par des accords correspondants, accepté de se soumettre au droit communautaire. Une telle situation juridique, si elle n'est pas exclue dans un certain avenir, n'est pas prête de se réaliser rapidement en ce qui concerne la navigation intérieure.

§ 82 Il se pose enfin la question du degré d'autonomie d'une agence, de sa faculté de mettre en oeuvre une véritable politique de promotion et de bénéficier d'authentiques délégations de compétences.

Craignant que les conditions mentionnées ci-dessus ne seront pas susceptibles d'être remplies rapidement, le Groupe de réflexion estime qu'une solution institutionnelle autre que l'agence communautaire peut offrir des perspectives plus immédiatement intéressantes.

⁹⁰ Voir par exemple le projet de règlement du Conseil portant sur la création d'une agence européenne pour la gestion et la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, COM (2003) 607 final, 11 novembre 2003. Mais cette nouvelle catégorie d'agence n'est chargée que de tâches opérationnelles.

⁹¹ Une partie non négligeable des riverains du Danube et la Suisse resteront pour un temps incertain à l'extérieur du système communautaire. La réglementation de la navigation sur le Rhin relève de l'Acte de Mannheim. Une abrogation ou une révision de celui-ci pour transférer cette matière au droit communautaire sera, à la supposer acceptée, une opération complexe.

Partie 4

La création d'une Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure

§ 83 Sur la base des analyses qui précèdent, le Groupe de réflexion considère que les modifications souhaitables du cadre institutionnel de la navigation intérieure au plan européen doivent conduire :

- à renforcer l'unité de celui-ci et à mieux exprimer sa dimension pleinement européenne
- à le rendre plus influent et à améliorer son impact au plan politique
- à le doter de ressources plus importantes et à renforcer son efficacité
- à le rendre apte à assurer des tâches nouvelles ou insuffisamment prises en compte actuellement.

Pour atteindre ces objectifs, de l'avis des membres du Groupe de réflexion, qui s'appuie sur les opinions convergentes de la majorité des personnes auditionnées, la création d'une organisation spécifique pour la navigation intérieure au plan européen serait souhaitable. Les modalités de création d'une telle organisation doivent être réalistes, flexibles et évolutives. Elles doivent aussi être susceptibles de rencontrer un consensus entre les parties prenantes.

On examinera successivement :

- les caractères généraux de la nouvelle organisation
- ses trois composantes
- l'incidence de sa création sur les autres institutions
- la prise en compte de la dimension intermodale
- les modalités concrètes de création.

Chapitre 1 - Caractères généraux de la nouvelle Organisation

§ 84 Le Groupe de réflexion recommande de créer une institution nouvelle forte. Il propose en même temps de l'établir sur la base des institutions et pratiques existantes. La mise en œuvre de cette nouvelle organisation doit répondre à un certain nombre de conditions :

1) En premier, il est essentiel de ne pas surajouter une nouvelle institution à celles qui existent sans transformation de leur rôle respectif.

§ 85 Une telle création doit à la fois s'appuyer étroitement sur les institutions existantes, conduire à une meilleure redistribution des tâches, et créer une synergie entre ces institutions de façon à renforcer l'efficacité de l'ensemble du système.

Il est clair qu'une telle démarche ne peut se concevoir qu'avec le total soutien des institutions concernées et notamment de celles qui sont le plus directement engagées dans le développement d'un système européen intégré de voies navigables, à savoir la Commission européenne, la Commission du Rhin et la Commission du Danube.

Le Groupe de réflexion conçoit donc cette nouvelle organisation comme une « entreprise commune » des organisations existantes, une structure qui loin d'affaiblir ces dernières, leur donnera de nouveaux moyens d'action, mais qui impliquera qu'elles acceptent une transformation de leur fonctionnement actuel.

L'organisation proposée ne sera donc que partiellement une instance nouvelle en ce sens qu'elle sera constituée en partie par les « apports » des institutions existantes qui lui transféreront certaines de leurs missions et une partie de leurs ressources.

Mais cette organisation comporte aussi des éléments originaux et innovants qui doivent permettre de sortir du mode de gestion traditionnel des voies navigables au plan international, trop marqué par des préoccupations essentiellement réglementaires.

2) Le rôle de cette organisation doit être avant tout de prendre en charge des tâches qui ne sont pas suffisamment assumées par les institutions existantes ou qui le sont dans des conditions inadéquates.

§ 86 Il s'agit d'apporter une véritable plus-value dans les domaines où le manque est le plus important : la nécessité d'accroître le poids politique de la navigation intérieure, la complémentarité des structures, la capacité de renforcer l'efficacité économique de ce mode de transport. Il convient, par ailleurs, de faciliter la poursuite de l'harmonisation des règlements et prescriptions techniques. Pour les domaines qui connaissent déjà des solutions efficaces, il faut s'appuyer sur ces solutions, pour les améliorer et les compléter, mais sans les remettre en cause.

L'objectif fondamental de la création de la nouvelle organisation est d'ordre stratégique : il faut tendre, par l'amélioration du cadre institutionnel, à renforcer le poids spécifique de la navigation intérieure dans le système du transport européen et à donner des chances de développement accrues. Pour un tel objectif, l'efficacité de l'outil institutionnel, bien que limitée, est réelle si cet outil permet de :

- renforcer l'implication du niveau politique au bénéfice de la navigation intérieure
- rassembler dans un cadre cohérent dynamique un surcroît de moyens (humains, financiers, documentaires, etc.)
- créer une véritable synergie de l'ensemble des parties prenantes autour de la stratégie commune
- faciliter l'intégration économique et l'harmonisation réglementaire.
-

3) Il s'agit de créer des structures souples et évolutives qui s'inscrivent dans un processus.

§ 87 L'organisation proposée ne doit pas être figée. Elle doit être au service d'une évolution dont les étapes ne peuvent être absolument déterminées à l'avance. Elle doit permettre la mise en œuvre d'une dynamique qui transformera et fera évoluer les institutions existantes au fur et à mesure que les nouvelles procédures auront démontré leur pertinence.

Il faut donc concevoir des étapes de développement avec un démarrage modeste, une mise en place progressive des nouveaux outils, l'aménagement ultérieur du cadre juridique, etc. La construction de la nouvelle organisation doit, dans cette perspective, être conçue de manière modulaire, ses différents éléments pouvant se mettre en place à des rythmes différents et disposer d'une certaine autonomie.

Le Groupe de réflexion propose de donner trois composantes à la nouvelle organisation :

- une assemblée délibérative : « la Conférence des Ministres Européens chargés des voies navigables »
- un appareil « administratif » ou technique : « le Bureau Européen pour les voies navigables »
- un outil financier : « le fonds européen d'intervention pour le transport fluvial ».

Ces trois éléments seront autonomes et auront leurs règles propres d'organisation et de fonctionnement⁹². Mais ils seront aussi complémentaires et « interconnectés ». Les commissions fluviales peuvent être considérées comme un quatrième élément, de caractère territorial, complétant cet ensemble avec une modification de leur rôle⁹³.

Cette souplesse du cadre institutionnel doit aussi permettre de mieux faire participer l'ensemble des acteurs concernés afin qu'ils s'identifient progressivement à la nouvelle structure.

4) Pour être réaliste, la création de la nouvelle organisation doit emprunter des procédés de constitution pragmatique.

§ 88 Le Groupe de réflexion écarte donc la démarche consistant à recourir pour la création de la nouvelle organisation à des instruments juridiques « lourds » tels que la conclusion d'une convention internationale soumise à ratification et modifiant les compétences juridiques des institutions existantes.

Il préconise de recourir à des engagements politiques complétés par des accords administratifs pouvant être conclus selon des procédés informels. Des organisations complexes peuvent être mises en place au plan international selon de tels procédés (actes concertés non conventionnels, déclarations communes, résolutions, relevés de conclusions, engagements unilatéraux, accords informels, etc).

Sur la base de tels procédés, il est possible, dès lors qu'il existe un accord politique, de mettre en place des structures et des ressources d'une importance significative. Celles-ci peuvent modifier le processus décisionnel sans toucher aux compétences juridiques formelles.

Le Groupe de réflexion n'exclut pas le recours éventuel à des instruments juridiques classiques. Il estime que sur divers points, il pourra être utile voire nécessaire, d'adopter des règles juridiques formelles nouvelles⁹⁴. Mais celles-ci ne constituent pas un préalable à la constitution de l'organisation et peuvent être élaborées progressivement par cette dernière.

⁹² Du point de vue des membres constitutifs, du rythme de mise en place, du financement, etc.

⁹³ Voir ci-après *Chapitre 3 - Section 1.*

⁹⁴ Voir ci-après *Section 2 - B. - 1. et 3.*, ainsi que le *Chapitre 5.*

5) Cette nouvelle organisation serait à constituer avec la participation des principaux intéressés :

- tous les Etats européens (communautaires ou non) ayant un intérêt marqué pour la navigation intérieure,
- les institutions internationales ayant un investissement significatif dans la navigation intérieure, en particulier la Communauté européenne et les commissions fluviales,
- les organisations représentatives des secteurs professionnels concernés (transporteurs, chargeurs, experts, assureurs).

§ 89 Ces trois catégories d'éléments constitutifs forment la base de la nouvelle organisation pour lui apporter le soutien et la légitimité nécessaires. Elles seront impliquées de manières différentes dans les structures de la nouvelle organisation : les Etats seront représentés de manière privilégiée dans la conférence ministérielle de l'organisation, les institutions internationales seront actives dans le cadre de travail constitué par l'administration permanente et les organisations professionnelles participeront à la gestion du fonds d'intervention et aux structures spécialisées. Elles seront également représentées dans un conseil consultatif et dans les comités spécialisés.

Chapitre 2 - Les composantes de l'Organisation pour la Navigation Intérieure en Europe

La nouvelle organisation aura pour mission de favoriser par tous moyens le développement du transport fluvial en Europe. Elle disposera à cette fin de plusieurs institutions ou instruments d'action :

- un volet politique
- un instrument administratif
- un outil financier.

Section 1 - Un volet politique : la « Conférence des Ministres Européens chargés des Voies Navigables » (CMEVN)

§ 90 La création d'une Conférence européenne des ministres européens des voies navigables, appelée à se réunir régulièrement, vise à améliorer la prise en compte des intérêts de la navigation intérieure européenne au niveau politique (c'est-à-dire niveau ministériel et gouvernemental). Des options importantes pour la navigation intérieure relèvent d'un tel niveau. Si elles restent à un niveau administratif, elles risquent d'être éludées. Il faut créer le cadre le plus favorable à des choix forts en faveur de la navigation intérieure et donc impliquer les ministres dans ces choix.

A cette fin, la rencontre doit concerner de manière spécialisée la voie d'eau. Une réunion ministérielle consacrée à la seule voie d'eau est tout à fait praticable si elle est limitée aux Etats ayant un intérêt prononcé pour la navigation intérieure. Il appartiendra aux Etats de déterminer eux-mêmes s'ils entendent devenir membres de la conférence. Pour l'efficacité de cette dernière, il est cependant indispensable que

tous les grands Etats fluviaux acceptent cette participation. De plus, la Communauté européenne devrait, compte tenu de ses compétences, participer à part entière à la conférence. Il est souhaitable que cette participation inclut également les pays fluviaux d'Europe de l'est non membres de la Communauté européenne.

Pour l'organisation et le déroulement de la conférence, on devrait autant que possible chercher une collaboration avec la CEMT afin de profiter de l'expérience de cette organisation en matière de conférences interministérielles et de réaliser des synergies et des complémentarités avec les réunions ministérielles qu'elle organise.

§ 91 La régularité de la réunion de cette conférence ministérielle est un élément important pour garantir son efficacité car elle est nécessaire à la permanence de l'action et l'aménagement d'un processus efficace de délibération (avec un rythme régulier en trois temps : préparation, déroulement, suivi). Il est proposé de retenir un rythme de 3 ans. Celui-ci pourrait être adapté en fonction de l'expérience.

La conférence pourrait selon le cas réunir non seulement les ministres chargés du transport mais aussi ceux responsables de l'environnement ou de l'aménagement du territoire.

L'efficacité de la conférence dépendra en grande partie du travail de préparation et du suivi. Ce travail serait réalisé par le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure.

Celui-ci sera chargé de préparer les documents, de programmer les résolutions et recommandations soumis à la conférence et de veiller à la mise en œuvre des orientations prises. Il sera également investi du rôle de garantir les conditions matérielles des réunions⁹⁵.

§ 92 Cette conférence sera invitée à prendre position, sous forme de résolutions ou de recommandations, sur tous les sujets de principe concernant le transport fluvial en Europe. Elle sera plus particulièrement appelée à intervenir dans trois domaines :

- Tous les trois ans la conférence fera un bilan du développement du transport fluvial et fixera un programme de développement. Ce programme portera notamment sur la mise en œuvre des infrastructures dont la réalisation a été convenue. Si la conférence ne peut imposer la réalisation d'infrastructures de navigation intérieure, son poids politique et moral pourra faciliter les arbitrages en faveur de ces infrastructures et favoriser l'acceptation d'engagements précis de la part des Etats.
- La conférence adoptera des projets de convention, préparés avec l'aide du Bureau Européen de la Navigation Intérieure, visant à harmoniser le droit de la navigation intérieure (droit de la responsabilité, droit social, etc). Elle aura à ce titre, les attributions d'une conférence diplomatique⁹⁶.

⁹⁵ Les Etats membres de la conférence devront adopter un protocole relatif à son organisation matérielle et à la couverture des coûts correspondants.

⁹⁶ Ce travail d'élaboration de conventions internationales continuera à se faire en étroite association avec l'UNECE.

- La conférence adoptera des résolutions incitant⁹⁷ les Etats et les organisations internationales concernées à prendre en faveur de la navigation intérieure les mesures étudiées et mises au point au sein du Bureau Européen de la Navigation Intérieure (par exemple : recommandation aux Etats membres d'adopter des règles harmonisées pour les activités de la navigation intérieure sur le plan de la fiscalité ou sur le plan social).

Section 2 - Un instrument administratif : « le Bureau européen pour la Navigation Intérieure » (BENI)

§ 93 A côté du volet politique, l'Organisation pour la Navigation Intérieure en Europe doit disposer d'un outil administratif afin de renforcer les moyens administratifs, économiques et techniques à la disposition de la navigation intérieure européenne et d'être en mesure de créer une véritable dynamique.

Le Groupe de réflexion estime que par un procédé évolutif et souple, une mise en place rapide d'un appareil efficace est possible.

A. Les modalités de création du Bureau

Le Groupe de réflexion ne peut, dans le cadre d'un rapport d'orientation, entrer dans le détail des conditions de création et d'organisation de cette nouvelle administration qu'il suggère d'appeler « Bureau Européen pour la Navigation Intérieure ». Dans le seul but d'illustrer ses propositions, mais sans vouloir fixer des modalités de mise en œuvre, il formule les propositions suivantes :

1. Les bases constitutives pour la création du Bureau

§ 94 Pour instituer la nouvelle organisation, il est possible de recourir à un arrangement conclu entre la Commission européenne, la CCNR et la Commission du Danube et une résolution de la conférence européenne des ministres des voies navigables⁹⁸. Ces documents définiront les missions confiées au Bureau, les organes chargés de sa gestion, les procédures de prise de décision et les ressources mises à sa disposition.

2. Les organes du Bureau

§ 95 Ils seront composés par :

- Un comité directeur constitué par les représentants de la Communauté européenne (Commission, Parlement, etc.), des commissions fluviales, des Etats contributeurs et par les représentants du secteur de la navigation intérieure. Le comité directeur arrête le budget, fixe le programme d'activité du Bureau et désigne le directeur exécutif.
- Un directeur exécutif chargé de diriger le personnel du Bureau et de mettre en œuvre les orientations choisies par le comité directeur.

⁹⁷ La Conférence n'aura pas de pouvoir de décision, mais pourra adopter des déclarations exprimant l'engagement des Etats. Les Etats seront moralement tenus de respecter de tels engagements.

⁹⁸ Pour plus de détails sur cette question voir ci-après le *Chapitre 5*.

- Des comités spécialisés pour chacun des secteurs d'activité du Bureau, composés de représentants du comité directeur et d'experts.

3. Les ressources du Bureau

§ 96 Le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure devra se voir attribuer progressivement un budget significatif, à la hauteur des tâches qui lui seront confiées. Ces ressources pourront provenir des Etats fluviaux et de la Communauté européenne selon des principes de répartition qu'il leur appartiendra de fixer. Les commissions fluviales pourront apporter une aide en personnel et en moyens matériels.

4. Organisation matérielle

§ 97 Diverses options sont possibles : installer le siège du Bureau auprès des deux commissions fluviales ou de l'une d'entre elles dans le souci de profiter au départ des ressources existantes et de favoriser la complémentarité entre ces organisations, créer un établissement autonome en fonction d'éventuelles offres d'installation effectuées par des Etats participants, etc.

B. Les missions du Bureau Européen pour la Navigation Intérieure

§ 98 Cette administration pourra avoir, en fonction des moyens financiers mis à sa disposition, un champ d'activité très large :

- préparer les délibérations de la Conférence des Ministres Européens des Voies Navigables, (voir ci-dessus *Section 1*)
- suivre la mise en œuvre du « programme européen de développement des voies de navigation intérieure », qui précisera notamment les engagements des Etats en matière d'infrastructures, (voir ci-dessus *Section 1*)
- participer à la coordination des programmes de recherche et d'intervention pour la navigation intérieure,
- défendre les intérêts de la navigation intérieure dans les instances internationales relatives à l'intermodalité, (voir ci-après *Chapitre 4*)
- réaliser des études sur la situation économique de la navigation intérieure en Europe et assurer le suivi statistique et l'observation du marché de la navigation intérieure au plan européen en rassemblant les données fournies par les Etats membres et la profession, (voir ci-après 4.)
- préparer des avant-projets de conventions, (voir ci-après 3.)
- développer les divers règlements techniques relatifs à la navigation intérieure, (voir ci-après 1.)

- gérer le « fonds d'intervention » pour la navigation intérieure, (voir ci-après *Section 3.*)
- etc.

Certaines de ces missions méritent des explications complémentaires.

1. Une instance de gestion européenne des règlements techniques pour la navigation intérieure

§ 99 Une des missions les plus importantes du Bureau sera d'apporter un nouveau cadre au travail de réglementation technique pour la navigation intérieure.

L'activité de la navigation intérieure est encadrée par un ensemble de règles techniques qui ont principalement pour but de garantir la sécurité de la navigation (et le respect de l'environnement) :

- règlements techniques relatifs aux caractéristiques et aux équipements des bateaux,
- règlements relatifs aux radars,
- règlements relatifs au transport de marchandises dangereuses,
- règlements relatifs aux capacités des conducteurs de bateaux,
- règlements relatifs à la composition et à la qualification des équipages,
- règlements relatifs à la prévention des émissions et des pollutions pouvant être causées par la navigation intérieure,
- règlements de police concernant les règles de circulation,
- règlements relatifs aux modalités d'échanges radio ou électroniques d'informations entre les bateaux et les instances terrestres, etc.

§ 100 Ces règlements expriment un état déterminé de la technique ou des bonnes pratiques. Leur élaboration est avant tout l'affaire d'experts des Etats ou des secteurs professionnels concernés. Ils sont actuellement principalement établis dans le cadre des commissions fluviales et de l'UNECE. Il serait judicieux de regrouper cette activité au niveau de l'Organisation pour la Navigation Intérieure Européenne. L'organisation du travail devrait garantir à la fois l'harmonisation de ces réglementations au plan européen et leur actualisation dans des délais rapides.

Le cadre du Bureau Européen pour la Navigation Intérieure permettrait de poursuivre sans rupture le processus d'harmonisation actuellement en cours : les prescriptions techniques relatives aux bateaux applicables sur le Rhin et sur les voies relevant du droit communautaire sont actuellement élaborées dans un groupe de travail commun de la CCNR et de l'UE, ouvert aux Etats danubiens observateurs auprès de la CCNR. Ce groupe de travail pourra servir de plate-forme pour la constitution d'une instance européenne de gestion des règlements techniques pour la navigation intérieure à laquelle pourraient participer tous les Etats intéressés ainsi que les représentants des organisations internationales.

Le Groupe de réflexion suggère que les méthodes de travail actuellement appliquées et qui ont montré leur adéquation soient conservées dans le cadre de cette nouvelle structure :

- disposition d'une expertise propre au niveau de l'instance elle-même,
- élaboration des normes par les experts nationaux,
- concertation précoce avec la profession,
- connaissance précise des implications économiques et sociales des options relatives aux standards techniques.

§ 101 A droit constant, le Bureau n'aura pas le pouvoir d'arrêter des normes ou des règlements obligatoires. Son travail prendra la forme de recommandations adressées aux autorités juridiquement compétentes pour adopter ces règlements et les actualiser (Communauté européenne, CCNR, Etats, etc).

Le Groupe de réflexion propose la conclusion d'un « arrangement » (memorandum of understanding ou autre) entre les trois principales institutions qui sont juridiquement compétentes pour arrêter des normes techniques, à savoir la Commission européenne⁹⁹, la CCNR et la CD¹⁰⁰, engagement qui posera le principe d'une mise en application parallèle et coordonnée des règlements adoptés par le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure. Ainsi, malgré l'absence d'une applicabilité juridique directe de ces règlements, ceux-ci s'imposeront en vertu de cet engagement d'une manière équivalente dans tout l'ensemble UE-Rhin-Danube¹⁰¹.

§ 102 Par ailleurs, le Bureau pourrait aussi prendre en charge une mission de suivi de l'exécution des normes techniques en question. Comme dans le domaine maritime ou aérien, avec le développement d'un vaste réseau européen de la navigation intérieure comportant l'intervention de nombreuses autorités, centrales ou locales, un minimum d'unité dans la mise en œuvre de ces règles ne peut être garanti que par l'existence d'une autorité de coordination et de contrôle pouvant définir au plan européen les modalités de leur mise en œuvre. Par exemple, le Bureau pourrait être chargé de veiller à ce que les différentes attestations techniques soient établies, gérées et contrôlées selon des méthodes harmonisées. Il pourrait aussi assurer un suivi des performances de sécurité (analyse des accidents survenus pour en déduire les modifications éventuellement nécessaires au plan des règles de sécurité, etc).

L'organisation d'un système européen d'enregistrement et d'identification des bateaux pourrait être développé dans ce cadre¹⁰².

⁹⁹ En application de la directive révisée 82/714/CEE en cours d'adoption, la Commission européenne sera directement compétente (après consultation des Etats) pour modifier les annexes à la directive qui définissent les prescriptions techniques des bateaux. La directive 95/60 concernant les certificats de conducteurs devrait dans un proche avenir connaître une modification de même type.

¹⁰⁰ Les discussions en cours sur la révision de l'Acte de Belgrade prévoient de confier à la CD le pouvoir de fixer des prescriptions techniques des bateaux et des conditions de délivrance des certificats de conducteurs qui seront obligatoires pour les Etats membres.

¹⁰¹ Sauf situation de crise, un tel engagement devrait suffire pour garantir le respect des mêmes normes dans le cadre des trois institutions. De nombreuses normes techniques dans le domaine des transports européens ne disposent pas de bases plus formelles (cf. le cas de la CEAC ou des JAA) et sont néanmoins respectées.

¹⁰² Il existe déjà une convention UNECE de 1965 relative à l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure (E/ECE/579-E/ECE/TRANS/540) qui fixe les conditions d'immatriculation des bateaux sur des registres nationaux avec des protocoles additionnels relatifs aux droits réels et à la saisie des bateaux. Par ailleurs, l'IVR gère un registre international des bateaux du Rhin, étendu depuis quelques années aux flottes danubiennes. Sur la base de ces éléments, un système plus complet pourra être mis en place au plan européen.

Le Bureau devrait de plus établir des liens avec les autorités de police de la navigation des Etats membres afin d'organiser un système harmonisé de contrôle et de sanction. Il pourrait constituer la structure de coordination de ces autorités policières au plan européen.

§ 103 De façon générale, le Bureau devrait assurer la mise en réseau et la coopération de l'ensemble des autorités intervenant dans le domaine de la sécurité de la navigation intérieure en vue de favoriser les échanges d'information et le développement d'une culture commune de sécurité.

2. Une institution de la formation et des qualifications pour les métiers de la navigation intérieure

§ 104 Plus que beaucoup d'autres activités, les métiers de la navigation intérieure s'exercent de manière internationale. L'intégration européenne du transport fluvial implique donc aussi un cadre commun pour ces métiers au plan du recrutement, de la formation, de la carrière et de la promotion de cette activité.

Par ailleurs, comme cela a été relevé plus haut, le faible attrait des métiers de la navigation intérieure constitue un problème majeur pour l'avenir de ce secteur en Europe de l'ouest. Il est nécessaire de prévoir des actions de nature à donner pour l'avenir de meilleures perspectives à ce secteur professionnel et de lui restituer son attractivité. Une action de promotion de ces métiers doit donc être développée dans un cadre international.

L'unification du système des titres de qualification rendra nécessaire d'organiser le contrôle de la qualité des diplômes délivrés et des formations réalisées dans les Etats participant à ce système. L'amélioration de la formation et de la compétence professionnelle impliquera de réaliser de manière de plus en plus intense des échanges d'expériences nationales au plan européen.

§ 105 Le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure pourrait prendre en compte ces besoins et créer une structure spécialement chargée de cela au plan européen¹⁰³. On peut penser à la création, en liaison avec les organisations professionnelles, d'un « Institut Européen des Métiers de la Navigation Intérieure » qui établirait un réseau entre les différentes structures nationales existantes dans ce domaine.

§ 106 Le Bureau pourrait aussi faciliter le développement du dialogue social relatif au problème des personnels de la navigation intérieure. La structure sus-mentionnée pourrait prendre des initiatives en vue du rapprochement au plan européen des règles de protection sociale et de droit du travail applicables en matière de navigation intérieure.

Ce domaine est en effet actuellement insuffisamment suivi, tant au plan des commissions fluviales qu'au niveau communautaire¹⁰⁴. On relève parfois une incertitude sur la détermination du droit du travail applicable¹⁰⁵. Il faut aussi s'interroger sur le devenir de l'accord du 13 février 1961 concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans¹⁰⁶ et de l'accord européen du 26 mars 1963 concernant la sécurité sociale des bateliers de navigation intérieure en relation avec le règlement communautaire 1408/71. Le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure pourra développer des propositions sur ces questions.

¹⁰³ Il est possible de s'inspirer de ce qui a été fait au plan du transport aérien : la Conférence Européenne de l'Aviation Civile (CEAC/ECAC) a créé un Institut Européen de Formation à la Sécurité de l'Aviation (EASTI).

¹⁰⁴ La Communauté européenne n'a pour le moment développé que quelques règles générales relatives au temps de repos. La CCNR avait suscité dans le passé un accord sur les conditions de travail devenu largement caduc. Ses dispositions sur les équipages ont essentiellement un objectif de sécurité.

¹⁰⁵ En particulier, en ce qui concerne des situations complexes mettant en jeu plusieurs législations nationales.

¹⁰⁶ Révisé en 1979.

3. Elaboration de nouvelles conventions

§ 107 Si le Groupe de réflexion propose que la nouvelle « Organisation pour la Navigation Intérieure en Europe » soit créée sans modification des traités existants en matière de navigation intérieure, il estime cependant que le cadre conventionnel est appelé à évoluer. Le travail de réflexion et de négociation sur le contenu de telles modifications qui touchent à des instruments juridiques anciens et complexes demandera du temps et suppose un environnement propice.

C'est pourquoi, s'inspirant de précédents historiques¹⁰⁷, le Groupe de réflexion considère qu'il faut créer d'abord un nouveau support institutionnel et charger celui-ci d'élaborer les modifications souhaitables aux conventions existantes.

§ 108 Ce travail d'élaboration d'instruments juridiques de type traditionnel comprend plusieurs aspects :

- il peut concerner la mise au point de nouvelles conventions ou la révision de conventions existantes sur des questions particulières (notamment de droit privé),
- il peut tendre à formaliser de manière juridique la nouvelle organisation du travail (par exemple en aménageant un transfert de compétences juridiques en matière de prescriptions techniques),
- à terme, on pourra envisager l'élaboration d'un « Acte fluvial européen » établissant une sorte de régime général de la navigation intérieure européenne.

La préparation de ces textes juridiques devrait être effectuée par le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure. Ils seront soumis pour adoption à la Conférence des Ministres Européens des Voies Navigables agissant comme conférence diplomatique.

Pour appuyer cette activité, le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure devrait créer un service juridique chargé de travailler sur l'élaboration de conventions d'harmonisation et sur le rapprochement des dispositions nationales, en liaison avec les organisations internationales¹⁰⁸ et les institutions universitaires déjà actives en ce domaine¹⁰⁹.

4. Une aide pour l'analyse économique

§ 109 Il a été souligné plus haut que tout marché libéralisé a besoin d'un système de régulation afin de garantir son fonctionnement équilibré. Ce besoin de régulation s'exprime à travers des préoccupations diverses :

- comment éviter des distorsions de concurrence, soit entre les prestataires de service du transport fluvial, soit entre ce mode de transport et des modes concurrents ?

¹⁰⁷ Déjà le Congrès de Vienne avait chargé la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin d'élaborer des règlements pour organiser de manière plus précise la navigation sur le Rhin.

¹⁰⁸ Spécialement l'UNECE, compte tenu de son expérience en la matière.

¹⁰⁹ Il faut évoquer l'institut pour le droit de la navigation intérieure de l'université de Mannheim.

- comment évaluer les stratégies de prises de contrôle, fusions, regroupement, ententes, du côté de l'offre comme de la demande de prestations de transport sur les voies navigables ?
- comment encadrer les interventions publiques (subventions et aides diverses aux équipements ou aux entreprises) dans le domaine de l'économie fluviale ?
- quelles sont les mesures complémentaires d'harmonisation indispensables du point de vue des conditions d'exploitation (droits d'usage, fiscalité, rémunération, protection sociale, etc) ?
- à quelles conditions ouvrir le marché vers les pays qui n'y sont pas encore intégrés (relations UE-Etats tiers) ?

Le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure ne pourra pas disposer de pouvoirs propres d'intervention sur le marché, comme autorité régulatrice dans ces différents domaines. Mais il mettra en œuvre une expertise qui lui permettra d'agir de manière favorable à la constitution de situations équilibrées sur le marché.

§ 110 Il devra veiller à se doter à cette fin d'instruments d'observation et d'analyse du marché. Il réalisera ou pilotera des études sur l'économie fluviale. En liaison avec les services statistiques des Etats membres, il organisera la collecte des statistiques et veillera à leur exploitation.

Sur la base de ces éléments d'information, il pourra présenter un rapport annuel sur la situation économique de la navigation intérieure européenne. Ces éléments permettront de faire des propositions à l'intention des autorités compétentes en matière de régulation du marché et de sauvegarde d'une concurrence loyale, ainsi que de susciter l'adoption de mesures économiques de promotion de la voie d'eau.

5. Un centre d'études techniques sur le développement des infrastructures de voies navigables

§ 111 Si l'on souhaite une meilleure coordination au plan européen des initiatives en matière de développement des infrastructures de voies navigables, il faut aussi mieux organiser la mise en commun des connaissances technologiques et des expériences en ce qui concerne l'aménagement et la gestion des voies navigables du point de vue de la sauvegarde de l'environnement¹¹⁰.

Les organisations non gouvernementales à vocation mondiale sont actives en ce domaine¹¹¹. Il serait néanmoins utile de développer un centre public de compétences en ce domaine au plan européen. En coopération avec les institutions financières internationales, ce centre pourrait élaborer des lignes directrices sur les bonnes pratiques environnementales¹¹² en matière d'aménagement des voies d'eau. Il pourrait être notamment un centre-ressources pour les études d'impact sur les projets d'aménagement des voies navigables.

¹¹⁰ Voir ci-dessus les observations sous *Partie 2 – Chapitre 1*.

¹¹¹ AICPN/PIANC.

¹¹² Un travail de cet ordre a été initié par la CEMT avec l'aide de PIANC. Un cadre institutionnel stable serait favorable au développement de cette initiative et à la pérennité de la recherche.

Les vérifications de compatibilité avec l'environnement effectuées par ce centre pourraient servir de base à des « déclarations d'utilité européenne » de grands projets d'aménagement en matière de voies navigables, faciliter les arbitrages relatifs à de tels travaux et rassurer les milieux environnementaux quant à la compatibilité avec l'environnement des projets en cause.

6. Autres activités de la nouvelle Organisation

§ 112 De façon générale, le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure animera les différents « réseaux » des institutions publiques et privées intéressées par la navigation intérieure : il organisera une coordination européenne des autorités nationales chargées de la gestion des réseaux nationaux des voies navigables, assistera la coopération entre les commissions fluviales, apportera son concours aux organisations professionnelles (UENB, OEB, IVR, INE, VBW, etc), gèrera un centre commun de caractère européen des données et informations sur la navigation européenne, et animera les forums européens de discussion entre les différents acteurs de la voie d'eau.

Section 3 - Un outil financier : le « Fonds Spécial d'Intervention pour la Navigation Intérieure Européenne » (FSINIE)

§ 113 Une action efficace pour le développement de la navigation intérieure ne peut être mise en œuvre sans la disposition de ressources financières adéquates. Pour cette raison, la Communauté européenne et les Etats fluviaux pourraient exprimer leur volonté de donner une place accrue à la navigation intérieure en affectant de manière spécifique des ressources à son développement, sachant que divers problèmes juridiques devront être résolus au plan des Etats et de la Communauté européenne. A cette fin, la création d'un « fonds spécial pour la navigation intérieure » serait opportune.

Ce fonds aurait notamment pour objectif de favoriser :

- des actions d'innovation technologique,
- la promotion des professions de la navigation intérieure au plan européen,
- le financement d'études de faisabilité,
- l'attribution d'aides à l'investissement dans le cadre d'opérations exemplaires de transport modal de marchandises, etc.

§ 114 Ce financement pourrait faire l'objet d'autorisations budgétaires spécifiques soit de manière ad hoc, soit à l'occasion d'apports réguliers émanant des contributeurs. Dans ce contexte, on peut s'inspirer de l'expérience tirée par la CD et l'UE du Fonds International pour le Nettoyage du Danube à Novi Sad.

Un tel fonds pourrait être géré par le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure sur la base d'un memorandum of understanding spécifique adopté par les contributeurs.

Chapitre 3 - L'incidence de la création d'une Organisation de la Navigation Intérieure en Europe sur les autres institutions concernées par le transport fluvial

§ 115 Comme il a déjà été souligné, la création d'une nouvelle Organisation chargée de mieux prendre en charge un certain nombre de missions relatives à la navigation intérieure européenne a nécessairement pour conséquence de modifier le rôle et l'action des autres institutions de la navigation intérieure.

Ces institutions pourront se décharger d'une partie de leur travail sur la nouvelle organisation et pourront lui proposer de mettre en œuvre des travaux d'intérêt commun.

Le Comité directeur du Bureau Européen de la Navigation Intérieure, dans lequel les institutions de la navigation intérieure sont représentées, décidera de la prise en compte de ces propositions dans le cadre de la fixation de son programme d'activité.

Section 1 - Le rôle des commissions fluviales dans la nouvelle Organisation internationale de la navigation intérieure européenne

§ 116 Dans le cas de la création d'une Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure, un certain nombre de tâches actuellement prises en charge, à défaut de l'existence d'un meilleur cadre, par les commissions fluviales pourront être réalisées par cette nouvelle Organisation. Le Groupe de réflexion estime que les commissions fluviales resteront néanmoins indispensables, mais leur activité pourra se centrer davantage sur les questions propres à chacun des deux grands bassins de navigation intérieure.

Même après la mise en place d'une organisation européenne, les commissions fluviales devraient assurer principalement les fonctions suivantes :

a) Les commissions fluviales constituent une partie intégrante de la nouvelle Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure. Elles y sont représentées et lui apportent des ressources, des informations, des impulsions. Elles en constituent en quelque sorte la dimension régionale et participent, à leur niveau, à la mise en œuvre des résolutions, recommandations¹¹³ ou orientations de l'Organisation Européenne. La relation avec cette dernière n'est pas hiérarchique, mais fonctionnelle : les commissions fluviales confient au nouveau cadre européen les questions qui seront le mieux réglées à ce niveau et mettent en œuvre les orientations arrêtées au plan européen.

b) Les commissions fluviales doivent continuer à veiller au développement du transport fluvial dans le bassin qui leur est confié :

- elles garantissent la liberté de navigation dans leur secteur,
- elles assurent le suivi des infrastructures locales : entretien et amélioration du chenal navigable, mais aussi des installations à terre, des infrastructures portuaires, de la connexion avec les centres de logistique multimodaux, etc.,
- elles prennent en charge un rôle de coordination entre tous les acteurs du bassin fluvial : autorités publiques, gestionnaires portuaires, transporteurs, chargeurs, experts, etc.,
- elles définissent les règles de police locales de la circulation fluviale et organisent en liaison avec les autorités nationales et avec l'Organisation Européenne, le contrôle du respect des réglementations diverses relatives à la sécurité,

¹¹³ Pour autant que la compétence juridique d'adoption de règlements obligatoires pour les Etats membres appartient à une commission fluviale (comme c'est le cas pour la CCNR), ce sera cette commission qui mettra formellement en œuvre la recommandation émanant de l'Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure.

- elles organisent l'utilisation de la voie d'eau du point de vue des droits d'usage, de l'existence et du financement des services (informations électroniques, traitement des déchets, etc.), des règles de priorités aux écluses, etc.

c) Elles interviennent dans l'adaptation éventuelle au niveau de leur bassin des règles européennes relatives à la navigation, cette adaptation s'inscrivant dans la marge de manœuvre prévue par la réglementation générale européenne et devant être compatible avec elle¹¹⁴.

§ 117 Ces règles particulières peuvent concerner la mise en œuvre des conditions de connaissance particulières de certains secteurs (fluviaux) ou l'exigence de mesures de sécurité spécifiques.

Au total, les commissions fluviales tireront bénéfice du nouvel aménagement institutionnel :

- Certaines fonctions qu'elles assumaient¹¹⁵ à défaut de l'existence d'un cadre adéquat pourront être confiées à la nouvelle Organisation, mais sans que cela se traduise par une marginalisation pour les commissions fluviales puisqu'elles participent étroitement à la constitution et au fonctionnement de l'Organisation Européenne.
- Elles pourront s'appuyer sur une Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure efficace et forte pour leur donner un cadre de référence, leur apporter de l'expertise et soutenir leur action.
- Elles seront mieux légitimées dans une mission très large de coordination des actions en faveur du transport fluvial dans leurs bassins d'action respectifs.

Section 2 - Les avantages de la nouvelle Organisation pour la Communauté européenne

§ 118 L'objectif de la Communauté européenne est de faire progresser l'intégration du marché communautaire de la navigation intérieure. Cet objectif sera atteint grâce à la nouvelle Organisation Européenne et pourra même être réalisé au-delà des limites actuelles de la Communauté.

La Communauté disposera d'un appareil administratif complet et efficace qui pourra l'assister, dans le domaine de la navigation intérieure, dans la mise en œuvre de la politique communautaire des transports. Si cet appareil ne relève pas directement du droit communautaire, la Communauté dispose cependant de toutes les garanties souhaitables qu'il fonctionnera en harmonie avec les institutions communautaires. Elle sera représentée de manière adéquate à cette fin dans les structures de la nouvelle Organisation. La Commission pourra bénéficier grâce à l'existence du Bureau Européen pour la Navigation Intérieure de l'appui technique dont elle a besoin. Elle pourra demander à ce Bureau de réaliser les tâches qu'elle aurait pu confier à une agence communautaire. Sa contribution financière, telle qu'elle est proposée par le Groupe de réflexion, est appropriée compte tenu des avantages qu'elle retirera du fonctionnement de l'Organisation.

§ 119 Par ailleurs, l'aménagement institutionnel proposé respecte le principe de subsidiarité et la règle de répartition de compétences entre les Etats de l'Union, ainsi qu'avec les organisations spécialisées (CCNR, CD), tout en offrant un cadre commun pour la mise en œuvre de ces compétences.

¹¹⁴ La réglementation européenne permettra dans une certaine limite de prévoir des règles particulières pour certaines voies d'eau.

¹¹⁵ En particulier la CCNR.

Dans cette nouvelle organisation, la Communauté trouvera aussi un cadre de coopération avec les Etats tiers qui sera à la fois suffisamment rigoureux et respectera les intérêts de chacune des composantes.

Section 3 - La participation de la CEMT et de l'UNECE à la nouvelle Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure

§ 120 La CEMT et l'UNECE devraient être invitées à apporter leur concours à la mise en place et au fonctionnement de la nouvelle Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure.

La CEMT est plus directement concernée par la tenue des Conférences des Ministres chargés des Voies Navigables et par les activités économiques du Bureau Européen de la Navigation Intérieure.

L'UNECE a un rôle important en ce qui concerne le suivi du réseau européen des voies navigables (accord AGN) et les conventions spécialisées inhérentes à la navigation intérieure (ADN, CMNI, etc).

§ 121 Des arrangements pragmatiques et coopératifs permettront d'organiser la complémentarité et le partage du travail entre la CEMT, l'UNECE et la nouvelle Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure. Cette coopération sera en particulier de nature à bien intégrer la dimension intermodale dans le développement des voies navigables.

Chapitre 4 - La prise en compte de la dimension intermodale

§ 122 Il est incontestable que la navigation intérieure est par nature un mode de transport intermodal. Son développement implique son intégration dans les chaînes logistiques. Si cette considération est essentielle du point de vue des opérateurs économiques, elle ne signifie pas, pour autant, que du point de vue des institutions internationales responsables de ce mode de transport, il serait inadéquat de disposer d'une organisation spécifiquement dédiée à la navigation intérieure. On a vu que ce mode de transport a besoin, pour être mieux pris en compte dans la politique générale des transports, d'un cadre institutionnel qui renforce son influence. Si la navigation intérieure ne disposait pas d'une organisation qui lui est spécialement consacrée au plan européen, ses intérêts ne seraient pas correctement pris en considération.

Il est essentiel cependant que la politique de développement de la navigation intérieure ne doit pas être découplée de la politique générale des transports et que les mesures prises en ce qui la concerne tiennent compte de la dimension intermodale.

Cette préoccupation devra s'exprimer à travers les liens que les organisations disposant d'un mandat plus large devront développer avec l'Organisation pour la Navigation Intérieure en Europe : Communauté européenne, CEMT, UNECE.

§ 123 Il sera cohérent que les préoccupations concernant de manière spécifique la navigation intérieure soient traitées dans le cadre de l'organisation qui lui est dédiée. Tous les aspects qui concernent son insertion dans le système de transport et mettent en cause la complémentarité ou la concurrence entre les modes de transports seront par contre assumés de manière plus appropriée dans ces organisations qui peuvent appréhender les différents modes de transport dans leur globalité.

Cela ne veut d'ailleurs pas dire que la nouvelle Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure ne devrait pas s'occuper d'intermodalité. Au contraire, une de ses préoccupations devra être de mieux faire prendre en compte la navigation intérieure par les organisations, procédures ou programmes d'aide qui concernent le transport intermodal. Il s'agit de changer les états d'esprit et de faire comprendre que transport combiné ne signifie pas exclusivement relation route-rail, mais aussi route-voie navigable ou rail-voie navigable. Le Bureau Européen pour la Navigation Intérieure devra nouer à cette fin les relations nécessaires avec les organisations européennes actives dans le domaine de l'intermodalité¹¹⁶.

Chapitre 5 - Modalités concrètes de création de la nouvelle Organisation pour la Navigation Intérieure Européenne

§ 124 Comme déjà indiqué, il est préconisé de ne pas recourir au procédé classique de la conclusion d'une convention internationale.

Le Groupe de réflexion préconise d'adopter le même procédé que celui qui a servi de base à la création de l'OSCE¹¹⁷ :

- Une déclaration des ministres des Etats européens intéressés par la navigation intérieure à laquelle se joindront le représentant de la Commission européenne et les représentants des commissions fluviales. Cette déclaration ministérielle constituera la charte de la nouvelle Organisation.
- La déclaration commune définira les buts, les modalités d'action, les organes de la nouvelle organisation (conférence des ministres, administration permanente, etc).
- Elle fixera les ressources de l'organisation sous la forme de contributions des membres. Un arrangement précisera des critères de contribution des Etats et de la Commission européenne. Un autre arrangement précisera le mode de travail de l'organisation et le processus de décision. Un accord spécifique définira la contribution de la Commission européenne et des commissions fluviales.
- Enfin, la déclaration commune précisera des modalités d'évolution du système.
- Cette base pourra être complétée par des déclarations additionnelles ou des protocoles particuliers qui, selon le cas, pourront concerner tous les membres ou une partie d'entre eux. En effet, le système sera modulable en ce sens que certaines activités ou certaines décisions pourraient n'être soutenues que par une partie des membres. Les organes de la nouvelle organisation pourraient, selon les cas, proposer des actions communes ou « sélectives » (acceptées seulement par une partie des membres).

Le système générera avec souplesse sa propre évolution en fonction des actions réalisées et des besoins ressentis. Des tâches nouvelles ou des instruments supplémentaires pourront ainsi être ajoutés à la structure initiale.

¹¹⁶ UIRR, EUTP, EURIFT, EIA, etc.

¹¹⁷ On retrouve également ces procédés « informels » similaires pour d'autres organisations, notamment dans le transport : CEAC, JAA, etc.

§ 125 Comme déjà relevé, on pourrait concevoir dans un deuxième temps des instruments juridiques formels (conventions internationales classiques) dans les domaines dans lesquels de tels instruments apparaîtraient comme nécessaires (par exemple, modification des règles de droit privé). Dans tous les domaines où l'on voudra modifier les compétences juridiques au bénéfice de certains organes, un accord international formel devra être conclu (par exemple dans le cas d'un transfert de compétence en matière de fixation de standards techniques).

Toutefois, le cadre informel décrit ci-dessus devrait apparaître comme suffisant dans la plupart des domaines où l'action pourrait être définie par consensus. Ce n'est d'ailleurs que dans des domaines limités qu'il serait possible de confier à la nouvelle organisation des compétences juridiques avec un pouvoir de décision s'imposant aux membres. De tels pouvoirs ne sauraient par exemple concerner la réalisation de nouvelles infrastructures ou une intervention dans les règles du marché. Ce n'est donc qu'en matière de règlements de sécurité, de police ou de protection de l'environnement qu'une organisation européenne pourrait en principe disposer d'une compétence juridique avec un pouvoir décisionnel.

Néanmoins, une telle organisation pourra acquérir un pouvoir d'influence sur une base autre que juridique si elle réalise un travail reconnu dans un contexte consensuel et avec le soutien des secteurs professionnels concernés.

* * *

Perspectives

§ 126 Les propositions formulées par le Groupe de réflexion sont susceptibles d'être engagées rapidement du fait de la souplesse et du caractère modulable des solutions retenues, à la seule condition qu'il existe un consensus pour aller de l'avant.

Or, la conviction qu'il est nécessaire d'agir et que le moment est propice semble largement partagée. De façon générale, les acteurs de la navigation intérieure européenne manifestent beaucoup d'ouverture et de pragmatisme à l'égard d'un possible aménagement institutionnel. Il existe parmi eux un grand sens de l'intérêt général et une réelle capacité de surmonter des réflexes de défense de situations particulières. Les conditions sont donc favorables pour s'orienter vers une formule innovante et dépourvue de dogmatisme.

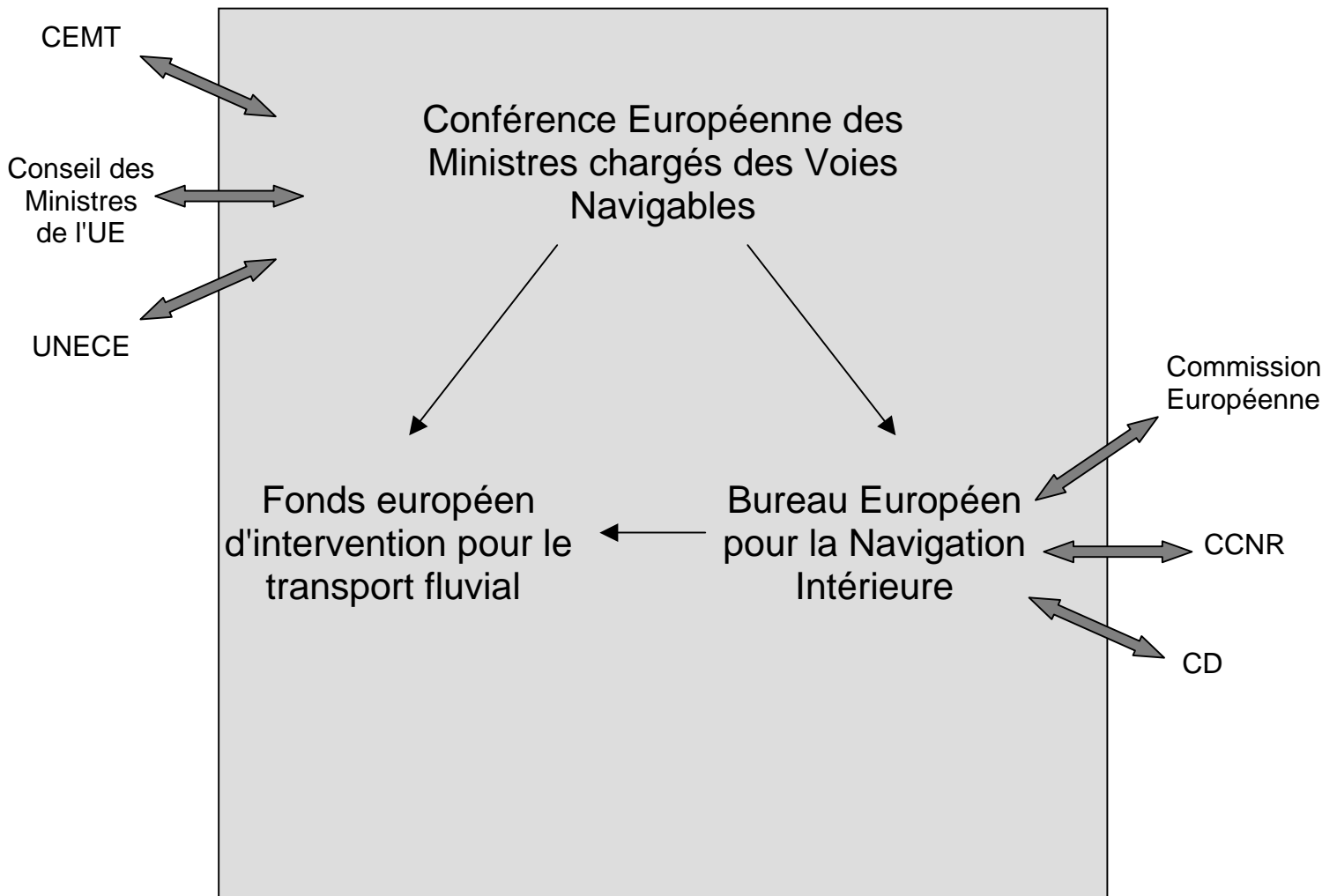
§ 127 Les démarches de mise en œuvre des propositions du Groupe de réflexion sont relativement simples. Les Etats qui ont pris l'initiative de lancer cette réflexion ont désormais l'opportunité de l'exploiter. Si possible élargis à quelques autres Etats, ils pourraient lancer une « initiative pour la création d'une Organisation Européenne pour la Navigation Intérieure ». Dans ce cadre, ils pourraient déléguer une personne qualifiée pour réaliser la consultation de l'ensemble des institutions concernées afin de sonder leur disponibilité à participer au modèle préconisé par le Groupe de réflexion.

En fonction des résultats de cette consultation, un comité préparatoire pourrait être constitué. Ce comité, composé des représentants des principales parties prenantes du projet, devrait organiser la tenue d'une conférence ministérielle. Celle-ci serait appelée à adopter les résolutions et à approuver les arrangements instituant les nouvelles structures.

§ 128 Sur cette base, il faudrait ensuite de manière progressive mettre en place les organes, les procédures et les financements correspondant au nouveau cadre institutionnel. Une période de « montée en charge » serait indispensable, mais une partie des moyens existent déjà et permettront de donner rapidement un début de contenu concret à la nouvelle Organisation, qui pourrait ainsi être opérationnelle dans un délai approximatif de 2 ans : fin 2006 ! Un délai nettement plus long serait nécessaire pour que toutes les potentialités de la nouvelle Organisation soient mises en œuvre. Mais une dynamique serait mise en route. On peut espérer que celle-ci sera rigoureusement portée par l'ensemble des professions de la navigation intérieure.

L'efficacité des institutions dépend de leur capacité d'exprimer une volonté commune. C'est celle-ci qui sera en fin de compte déterminante.

Organisation pour la Navigation Intérieure en Europe



Lettre de mission

La nécessité d'accroître, dans le système européen des transports, la place de la navigation intérieure est très généralement reconnue en raison des qualités spécifiques (sûreté, coût, durabilité, etc...) de ce mode de transport. Pourtant celui-ci demeure très insuffisamment valorisé.

Dans le cadre de la Conférence ministérielle de Rotterdam de 2001, un certain nombre d'obstacles au développement de la navigation intérieure ont été relevés et des objectifs ont été fixés. Dans la ligne de ces orientations, les Pays-Bas appuyés par l'Allemagne, la Belgique, la France et la Suisse, souhaitent initier une réflexion portant sur le cadre institutionnel le plus approprié à la promotion de la voie d'eau en Europe.

Il convient plus particulièrement de réfléchir aux diverses possibilités de faire évoluer ce cadre institutionnel. Celui-ci comporte des acteurs qui jouent un rôle important, qu'il s'agisse de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin et de la Commission du Danube, de la Communauté européenne ou encore de la CEMT et de la CEE/ONU. Dans la perspective notamment d'une intégration croissante, leurs missions respectives pourraient être adaptées selon une approche novatrice susceptible d'apporter une réelle plus-value aux institutions existantes en vue de permettre au système européen de la navigation intérieure de se renforcer et de fournir une plus grande contribution au transport de marchandises en Europe.

De l'avis des Etats sus-mentionnés, les solutions recherchées devraient notamment répondre aux préoccupations suivantes :

- réaffirmation et développement de la liberté de navigation
- conception et mise en œuvre d'une politique et d'une action de promotion efficaces de la navigation intérieure, à laquelle tous les Etats concernés peuvent participer sur un pied d'égalité,
- maintien et actualisation rapide d'un haut niveau de sécurité et de sûreté du transport par voie navigable,
- harmonisation au plan européen des règles juridiques concernant les différents aspects du transport fluvial (règles techniques, droit du transport, etc...), tout en tenant compte de la situation propre de chaque voie d'eau,
- évaluation des besoins en matière d'infrastructures et propositions en vue de leurs améliorations,
- proximité par rapport aux usagers de la voie d'eau rendant possible le dialogue entre les experts des autorités publiques et les représentants des professions concernées.

Les Etats susmentionnés souhaitent confier l'examen de ces questions à un groupe de réflexion de haut niveau composé de personnalités compétentes et représentatives.

Ce groupe aura mission d'analyser en toute indépendance la situation existante, à s'inspirer des expériences et des acquis, à s'interroger sur les insuffisances et les progrès possibles, à évaluer les possibilités d'aménagement juridiques et institutionnels, afin d'émettre des recommandations générales qui pourraient inspirer l'action concertée des Etats et des organisations internationales intéressées.

Le groupe veillera à recueillir des informations, pourra procéder à des auditions, organisera des discussions. Il aménagera ses travaux comme il l'entend et disposera à cette fin de l'aide du Secrétariat de la CCNR qui lui fournira les moyens nécessaires à son fonctionnement.

Le groupe est invité à remettre ses conclusions pour le 1^{er} octobre 2004.

* * *

Liste des personnes auditionnées

Organisations internationales

COMMISSION EUROPEENNE

M. van VRECKEM Chef d'Unité – DG TREN
M. de RUITER Directeur EMSA

CEMT

M. RATHERY Secrétaire Général Adjoint

CEE/ONU

M. CAPEL FERRER Directeur de la Division des Transports

COMMISSION DU DANUBE

M. NICK Président
M. NEDIALKOV Directeur Général (Secrétariat)

CCNR

Mme de KWAASTENIET Présidente
M. WOEHRLING Secrétaire Général

Organisations représentatives

IVR/UENF

Mme HACKSTEINER Secrétaire Général

VBW

M. DÜTEMEYER Directeur

TINA Vienna-Transport Strategies

M. SCHWETZ Coordinateur

Représentants nationaux

M. CHENEVEZ Conseiller pour l'Equipement et les Transports
(Ambassade de France à Berlin)

M. DIACONU Secrétaire Général
(Ministère des Affaires Etrangères de Roumanie)

M. DRUML Chef du Département Transport, Energie et
Environnement
Ancien Ambassadeur
(Ministère des Affaires Etrangères d'Autriche)

M. PRANDLER Directeur
(Ministère des Affaires Etrangères de Hongrie)

M. SZELEI Chef du Département des Organisations Internationales
(Ministère des Affaires Etrangères de Hongrie)

M. VALKAR Chef du Département du Transport Maritime et de
Navigation Intérieure
(Ministère de l'Economie et des Transports de Hongrie)

Liste des abréviations utilisées

- ADN Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures
- AESA Agence Européenne de la Sécurité Aérienne
- AGN Accord sur les Grandes voies Navigables
- AGTC Accord européen du 1^{er} février 1991 sur les grandes lignes de transport international combiné et les installations connexes
- CCNR Commission Centrale pour la Navigation du Rhin
- CD Commission du Danube
- CEAC Conférence Européenne de l'Aviation Civile
- CEMT Conférence Européenne des Ministres des Transports
- CMNI Contrat de transport de Marchandises en Navigation Intérieure
- CIPD Commission Internationale pour la Protection du Danube
- CIPR Commission Internationale pour la Protection du Rhin
- DG-TREN Direction Général de l'Energie et des Transports
- EASTI European Aviation Security Training Institute
Institut Européen de Formation à la Sûreté de l'Aviation
- EIA European Intermodal Association
- ETF European Transport workers' Federation
- EURIFT Centre Européen de référence pour le transport intermodal de marchandises
- EUTP Thematic Network on European Freight Transfer Points
- EVP Equivalent Vingt Pieds
- FEPI Fédération Européenne des Ports intérieurs
- INE Inland Navigation Europe
- IVR Internationale Vereinigung des Rheinschiffsregisters
Association Internationale du Registre des Bateaux du Rhin
- JAA Joint Aviation Authorities
- OEB Organisation Européenne de Bateliers
- OSCE Organization for Security and Co-operation in Europe
- PIANC Permanent International Association of Navigation Congresses
- TEN-T Trans-European Networks for Transport
- TINA Transport Infrastructure Needs Assessment
TINA Vienna Transport GmbH
- UENF Union Européenne de la Navigation Fluviale
- UIRR Union Internationale des société de transport combiné Rail-Route
- UNECE United Nations Economic Commission for Europe
- VBW Verein für europäische Binnenschiffahrt
Association de la navigation intérieure européenne et des voies navigables

CONFERENCE PANEUROPEENNE
SUR LE TRANSPORT PAR VOIES DE NAVIGATION INTERIEURE
ROTTERDAM, 5 & 6 SEPTEMBRE 2001

**ACCELERER LA COOPERATION PANEUROPEENNE
EN VUE D'UNE LIBERALISATION ET D'UN RENFORCEMENT
DU TRANSPORT FLUVIAL**

DECLARATION
adoptée par la Conférence de Rotterdam

I. PREAMBULE

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,

A.

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,

B.

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),

C.

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,

D.

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,

E.

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,

F.

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,

G.

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,

H.

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

I.

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 multimodals, 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,

J.

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,

K.

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,

L.

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,

M.

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,

N.

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:

II. 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

1.

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,

2.

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,

3.

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,

4.

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,

5.

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,

6.

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,

7.

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,

8.

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,

9.

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

10.

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,

11.

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 LEGISLATIVE ET ACCES AU MARCHE

12.

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,

13.

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,

14.

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,

15.

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),

SECURITE ET DURABILITE

16.

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,

17.

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,

18.

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

PROMOTION

19.

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,

20.

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,

21.

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,

III. PROCEDURES DE CONTROLE ET D'EXAMEN

22.

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,

23.

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
et des Travaux Publics
Pays-Bas

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

DECLARATION CONCERNANT LA NAVIGATION INTERIEURE EUROPEENNE

Les représentants des gouvernements des Etats européens participants et des CE :

s'étant réunis à Budapest le 11 septembre 1991,

ayant en vue l'achèvement futur du Canal Main-Danube,

convaincus de ce qu'il existe en Europe un intérêt commun pour le développement et la promotion du transport fluvial et pour une meilleure utilisation de la capacité de ce transport en vue tant de remédier aux problèmes de la congestion menaçante des autres modes de transport intérieurs qu'en vue de sauvegarder l'environnement ;

Sachant qu'il subsiste des lacunes dans le réseau des voies d'eau et l'infrastructure portuaire, en particulier mais non pas exclusivement, en Europe centrale et orientale,

conscients de la nécessité d'établir des règles commerciales et administratives régissant le transport fluvial entre l'Est et l'Ouest,

estimant que ces règles devraient être fixées de telle manière qu'elles favorisent le plus possible la réalisation de l'objectif final d'un système intégré de l'ensemble des voies fluviales européennes basé sur les principes d'économie de marché,

conscients de la nécessité d'harmoniser les standards techniques et professionnels, afin de garantir un niveau de sécurité élevé, une protection adéquate contre la pollution des eaux et de l'environnement en général et une uniformité dans la conception, la maintenance et l'utilisation des installations de la navigation intérieure,

conscients aussi de la nécessité d'élaborer des prescriptions communes relatives à l'admission des bateaux de navigation intérieure et à la reconnaissance réciproque des documents nationaux relatifs aux qualifications des membres d'équipage.

affirmant que leurs politiques en matière de transport fluvial sont liées par des intérêts communs à tous les pays et que de ce fait elles devraient être coordonnées en conformité avec les objectifs précisés ci-dessous

sont convenus de ce qui suit :

En vue de promouvoir le développement du transport fluvial en général et du transport entre l'est et l'ouest en particulier ils s'accordent à entreprendre une action concertée afin de réaliser le plus rapidement possible les objectifs suivants dans les domaines prioritaires suivants :

I. Infrastructure

- (a) Institutionnalisation du réseau européen des Voies d'eau intérieures (y compris le réseau des voies de transport combiné) et des installations correspondantes par l'élaboration et la conclusion d'un accord multilatéral stipulant entre autres des prescriptions techniques minimales et des niveaux de sécurité minimums pour les voies d'eau de différentes catégories, des travaux hydrauliques ainsi que des installations portuaires et tenant compte de la nécessité de protéger les voies d'eaux intérieures et leur environnement contre la pollution causée par les opérations de transport ;
- (b) Identification des insuffisances, goulots d'étranglement et manque de liaisons (entre autres entre le Danube et la mer Adriatique, la mer Egée et la mer baltique et Danube-Elbe-Oder) existant dans l'actuel réseau européen des voies d'eau d'importance internationale et accord sur les mesures nécessaires pour y remédier. Cette identification doit conduire à un accord sur l'application d'un plan du réseau européen.
- (c) Développement d'accords financiers en vue de garantir des investissements dans des projets d'intérêt commun de développement de la navigation intérieure.

II. Accès au marché

Le marché des transports internationaux bilatéraux et de transit sur toutes les voies d'eau sera ouvert progressivement aux bateaux de toutes les nations dans la mesure où les conditions d'une concurrence loyale entre les flottes intérieures des Parties concernées seront remplies. L'existence dans la Communauté européenne et en Suisse de réglementations visant à la réduction de la surcapacité de la navigation intérieure ainsi que la situation dans ce domaine dans les Etats danubiens devraient également être prises en considération.

A cette fin, des accords devront être conclus entre les parties concernées.

III. Harmonisation technique et professionnelle

Afin d'assurer la navigation libre et sûre des bateaux de navigation intérieure et la protection des eaux contre la pollution causée par des opérations de transport, les parties concernées s'efforceront, dans le respect des accords internationaux existants et compte tenu des travaux menés à cet égard par la CEE/ONU, d'harmoniser les prescriptions techniques et prescriptions applicables aux membres d'équipage afin d'arriver à un haut niveau social et de sécurité et à une uniformisation des règles.

Dans ce but, elles renforceront en particulier la coopération entre les Commissions fluviales européennes, notamment entre la Commission du Danube et la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin.

Les Etats participants et les Communautés Européennes s'engagent à agir en étroite collaboration afin de réaliser le plus tôt possible les objectifs visés dans la présente déclaration.

Dans ce but, ils feront appel à toutes les institutions européennes concernées et à toute autre institution de caractère intergouvernemental, notamment à la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe, à la Banque Européenne pour la reconstruction et le développement, à la Banque Mondiale, aux Commissions fluviales du Danube et du Rhin,

Ils estiment que la présente déclaration dans le domaine de la navigation intérieure européenne peut contribuer à faciliter les travaux des Ministres qui se réuniront en Congrès des transports européens à Prague le 29 octobre prochain.

Réseau navigable (en 1993)

(UN/ECE Annual Bulletin of Transport Statistics
Information received from Governments)

| | Longueur des voies de navigation intérieure | | |
|--------------------|---|-----------------------------|--------------|
| | d'importance régionale | d'importance internationale | total |
| Allemagne | 1465 | 4826 | 6291 |
| Belgique | 677 | 836 | 1513 |
| Finlande | 5370 | 875 | 6245 |
| France | 3988 | 1829 | 5817 |
| Italie | 258 | 1108 | 1366 |
| Luxembourg | 0 | 37 | 37 |
| Pays-Bas | 2648 | 2398 | 5046 |
| Royaume-Uni | 530 | 662 | 1192 |
| Autriche | 7 | 351 | 358 |
| Total | 14943 | 12922 | 27865 |

| | | | |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Suisse | 0 | 21 | 21 |
| Bulgarie | 0 | 470 | 470 |
| Croatie+Serbie | 426 | 993 | 1419 |
| Hongrie | 1034 | 430 | 1464 |
| Pologne | 3496 | 309 | 3805 |
| République Tchèque | 0 | 303 | 303 |
| Roumanie | 367 | 1411 | 1778 |
| Slovaquie | 157 | 265 | 422 |
| Total | 5480 | 4202 | 9682 |

| | | | |
|---------------------------------|--------------|-------------|--------------|
| Fédération de Russie (*) | 27845 | 6322 | 34167 |
| Ukraine (**) | 2426 | 1221 | 3647 |
| Total | 30271 | 7543 | 37814 |

| | | | |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|
| Total général | 50694 | 24667 | 75361 |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|

(*) partie européenne de la Russie

(**) données approximatives

Prestations par mode de transport

(pour 2000)

(Source Eurostat en millions de TKM)

| Mode Pays | Route | | Rail | | Navigation intérieure | | Total |
|--------------------------|----------------|------------|---------------|------------|--------------------------|------------|----------------|
| | mio TKM | % | mio TKM | % | mio TKM | % | mio TKM |
| Allemagne | 347200 | 71% | 76815 | 16% | 66465 | 14% | 490480 |
| Belgique | 32450 | 70% | 7674 | 17% | 6300 | 14% | 46424 |
| Finlande | 27500 | 72% | 10107 | 27% | 460 | 1% | 38067 |
| France | 266500 | 81% | 55448 | 17% | 7260 | 2% | 329208 |
| Italie | 184756 | 89% | 22817 | 11% | 200 | 0% | 207773 |
| Luxembourg | 2350 | 72% | 632 | 19% | 300 | 9% | 3282 |
| Pays-Bas | 45700 | 50% | 3819 | 4% | 41271 | 45% | 90790 |
| Royaume- Unis | 165827 | 90% | 18300 | 10% | 200 | 0% | 184327 |
| Autriche | 26300 | 58% | 16299 | 36% | 2444 | 5% | 45043 |
| Total | 1098583 | 77% | 211911 | 15% | 124900 | 9% | 1435394 |

(source UNECE en millions de TKM)

| | | | | | | | |
|-------------------------------|---------------|------------|---------------|------------|-------------|-----------|---------------|
| Suisse | 18782 | 64% | 10658 | 36% | 52 | 0% | 29492 |
| Bulgarie | 6404 | 52% | 5538 | 45% | 397 | 3% | 12339 |
| Croatie | 5829 | 74% | 1928 | 25% | 70 | 1% | 7827 |
| Hongrie | 19123 | 68% | 8093 | 29% | 903 | 3% | 28119 |
| Pologne | 72842 | 57% | 54015 | 42% | 1173 | 1% | 128030 |
| République Tchèque | 39036 | 68% | 17496 | 31% | 773 | 1% | 57305 |
| Roumanie | 14288 | 43% | 16354 | 49% | 2634 | 8% | 33276 |
| Slovaquie | 21369 | 63% | 11234 | 33% | 1383 | 4% | 33986 |
| Total | 197673 | 60% | 125316 | 38% | 7385 | 2% | 330374 |

(Source ECMT en millions de TKM)

| | | | | | | | |
|---------------------|---------------|------------|----------------|------------|--------------|-----------|----------------|
| Russie (*) | 153800 | 10% | 1373200 | 86% | 71000 | 4% | 1598000 |
| Ukraine (**) | 79700 | 55% | 51767 | 36% | 13300 | 9% | 144767 |
| Total | 233500 | 13% | 1424967 | 82% | 84300 | 5% | 1742767 |

| | | | | | | | |
|--------------|----------------|------------|----------------|------------|---------------|-----------|----------------|
| Total | 1529756 | 44% | 1762194 | 50% | 216585 | 6% | 3508535 |
|--------------|----------------|------------|----------------|------------|---------------|-----------|----------------|

(*) ne comprend pas le transport routier pour compte propre

(**) les chiffres du transport routier datent de 1990, il s'agit du dernier chiffre publié

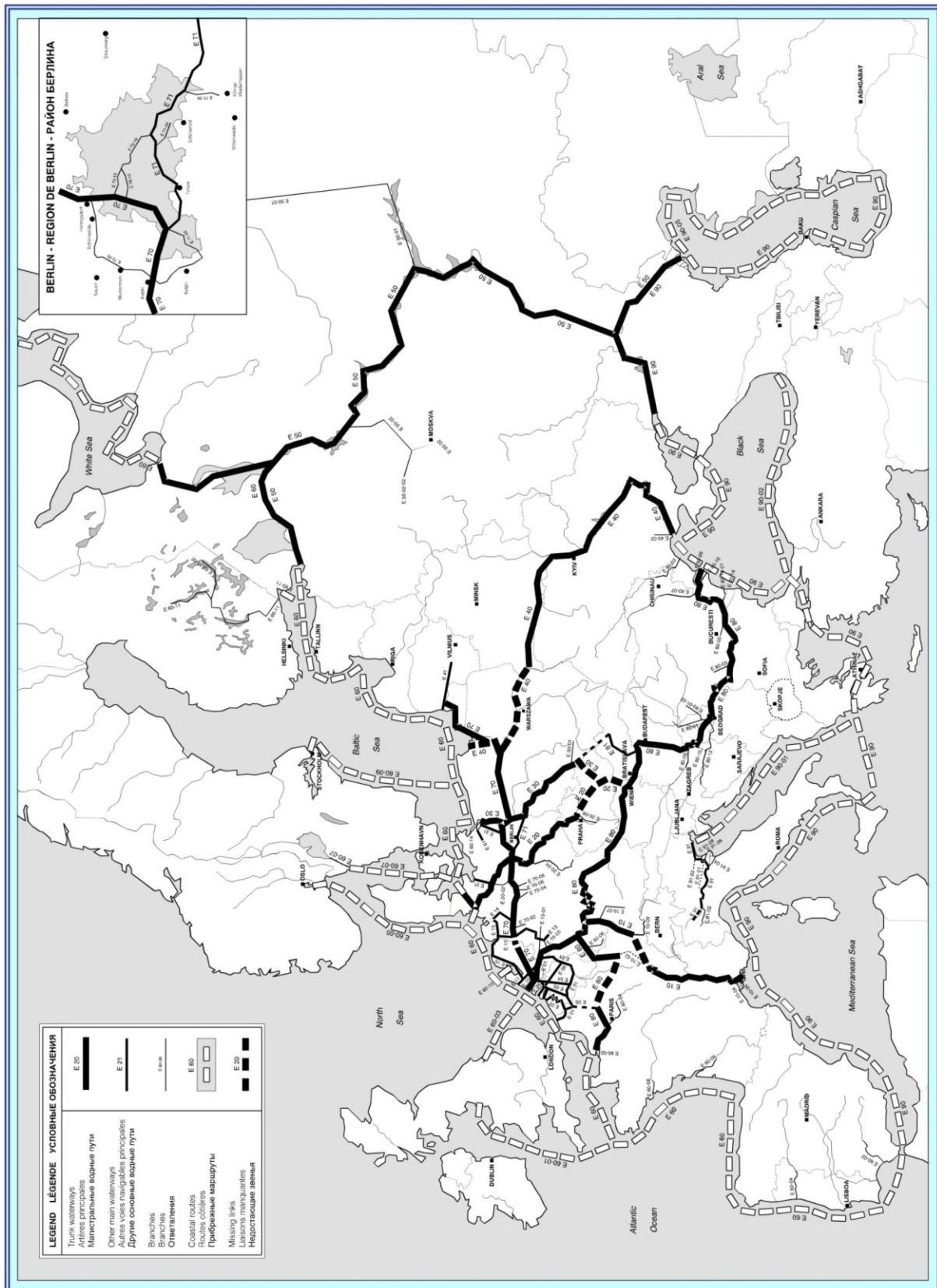
Valeurs pour les principales voies navigables en 2000

(en millions de TKM)

| | |
|--|--------------|
| Rhin | 50902 |
| Rhin traditionnel (a) | 44502 |
| Rhin aux Pays-Bas (delta)(b) | 6400 |
| Moselle | 4117 |
| Moselle (Allemagne) | 3525 |
| Moselle (France) | 592 |
| Seine (Brais/Seine - Havre) | 2654 |
| Rhône et Saône | 752 |
| Oder (Allemagne) | 24 |
| Elbe et canaux rattachés (Allemagne) | 2663 |
| Région du Mittellandkanal (Allemagne) | 3073 |
| Région de la Weser (Allemagne) | 787 |
| Canaux de l'ouest (Allemagne) | 3592 |
| Main (Allemagne) | 4166 |
| Canal Main-Danube (Allemagne) | 1113 |
| Danube | 12148 |
| Danube (Allemagne) | 1246 |
| Danube (Autriche) | 1786 |
| Danube (autres pays) | 9116 |

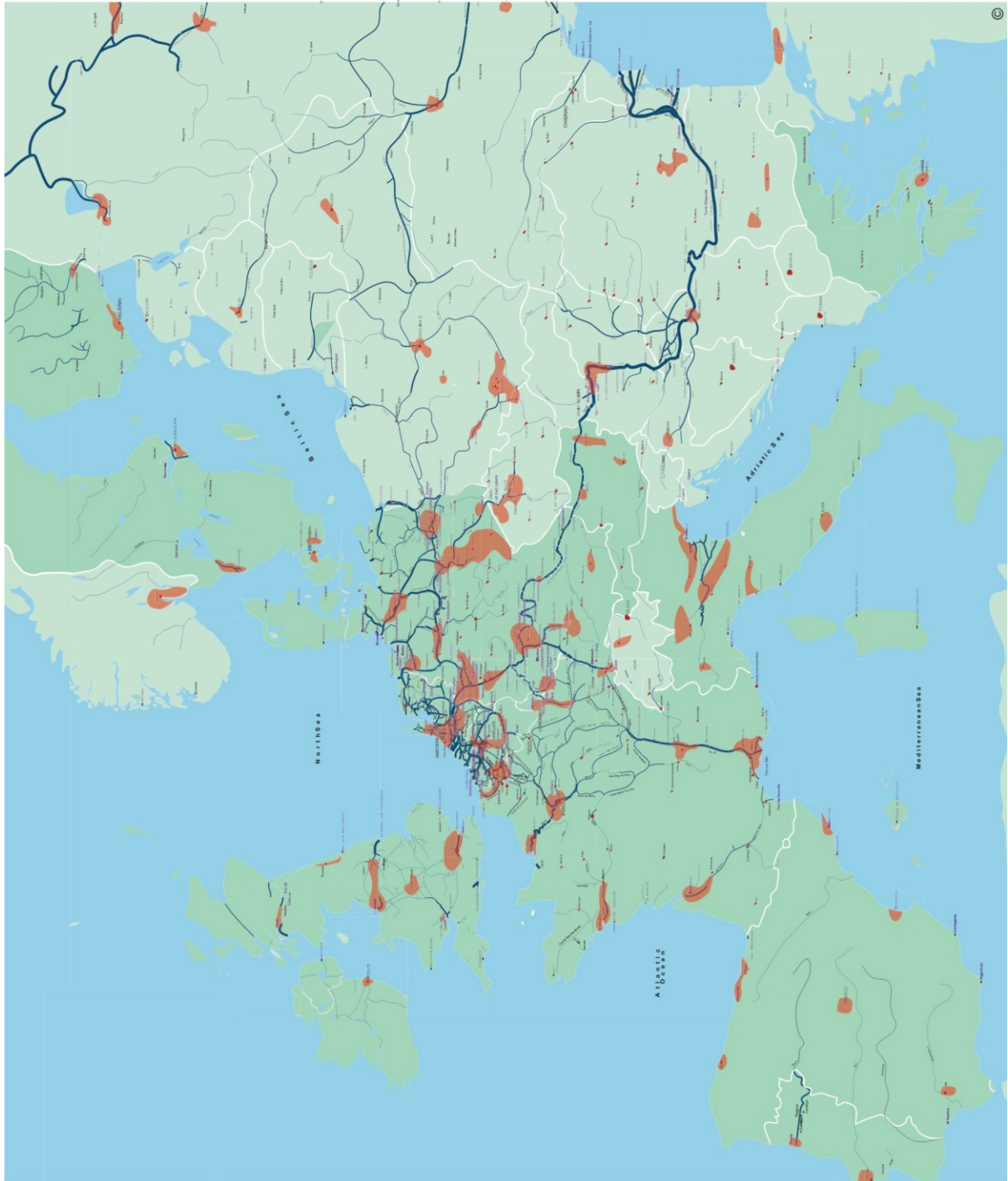
a) le Rhin traditionnel est constitué par le Rhin de Bâle à la frontière germano néerlandaise.

b) vu la complexité du réseau au niveau du delta, il s'agit d'une évaluation



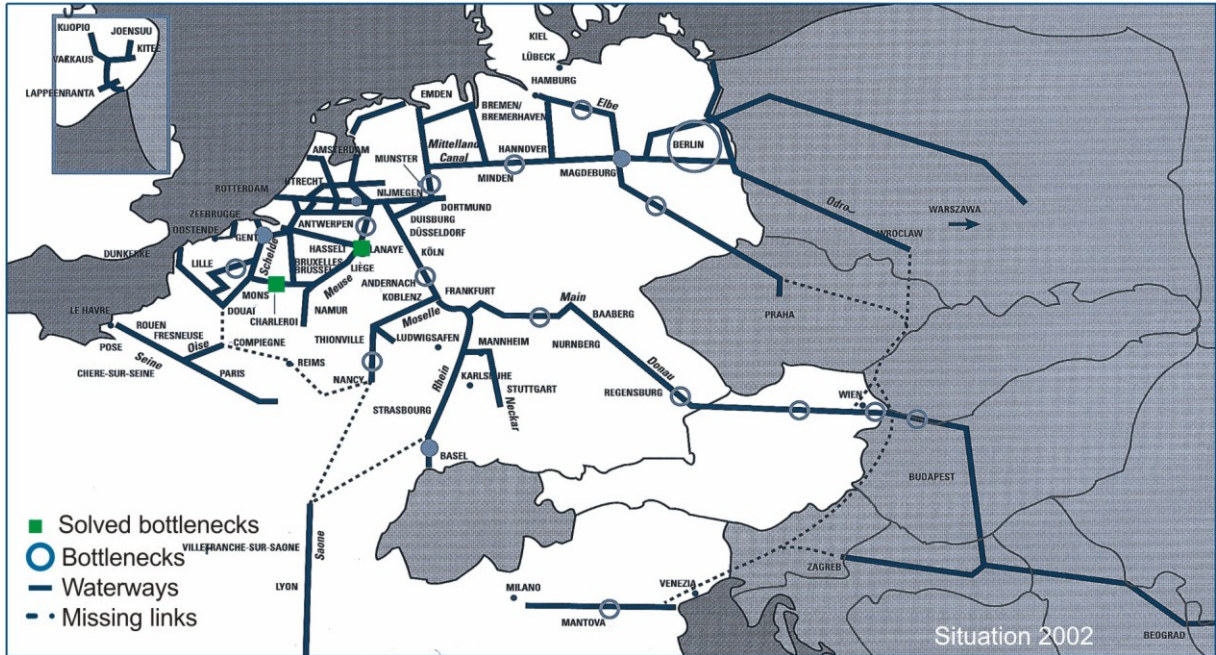
Source UNECE

Le réseau Européen des voies navigables



Source INE

Navigation intérieure : réseau TEN



Source INE

Classification des voies navigables européennes (CEMT 1992)

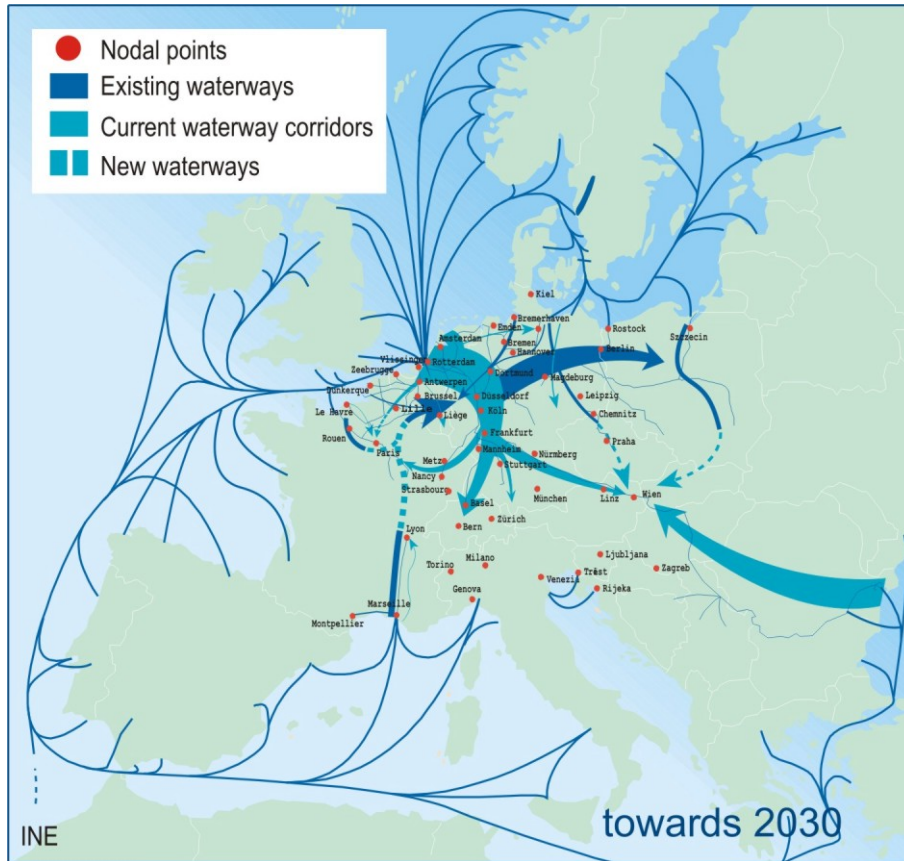
| Class | Type motor vessel | Draft | Tonnage | Comp. push convoy | Draft | Tonnage | Air draft |
|-------|-----------------------|-----------|-------------|-------------------|-----------|--------------|----------------------|
| I | Spits - Péniche | 1.80-2.20 | 250 – 400 | | | | 4.0 |
| II | Kempenaar | 2.50 | 400 – 650 | | | | 4.0-5.0 |
| III | Gustav-Koenigs Ship | 2.50 | 650 – 1000 | | | | 4.0 – 5.0 |
| IV | Rijn-Herne Canal Ship | 2.50 | 1000 – 1500 | | 2.50-2.80 | 1250 - 1450 | 5.25 or 7.00 |
| Va | Big Rhine Ship | 2.50-2.80 | 1500 – 3000 | | 2.50-4.50 | 1600 - 3000 | 5.25 or 7.00 or 9.00 |
| Vb | Push Convoy (2) | | | | 2.50-4.50 | 3200 - 6000 | 7.00 or 9.00 |
| Vla | Push Convoy (2) | | | | 2.50-4.50 | 3200 - 6000 | 9.00 |
| Vlb | Push Convoy (4) | | | | 2.50-4.50 | 6400 -12000 | 9.00 |
| Vlc | Push Convoy (6) | | | | 2.50-4.80 | 9600 - 18000 | 9.00 |
| | Push Convoy (6) | | | | 2.50-4.50 | 9600 - 18000 | 9.20 |
| VII | Push Convoy (9) | | | | 2.50-4.50 | | 9.20 |

Dominant freight corridors



Source INE

Completing the network



Source INE