

Allocution de Monsieur Jean-Marie WOEHLING,
Secrétaire Général de la Commission Centrale
pour la Navigation du Rhin (CCNR) à l'occasion
du 31^{ème} Congrès de PIANC le 18 mai 2006 à Estoril

LA CCNR ET L'INTEGRATION DE LA NAVIGATION AU PLAN EUROPEEN

L'intégration est un terme à la mode. Ce terme désigne l'établissement d'une interdépendance et d'une cohérence forte entre les parties d'un ensemble ou l'incorporation de divers éléments dans un système avec des effets de coordination et un objectif de fonctionnement harmonieux.

Le large processus de l'intégration européenne se démultiplie en une multitude de rapprochement dans des secteurs particuliers. Ce phénomène d'intégration est pour nous tellement prégnant que nous avons parfois quelques difficultés à en évaluer correctement la réalité et les conséquences. Mécanisme jugé inéluctable, nous le considérons comme nécessaire et donc comme naturel, au point de négliger la complexité des évolutions qui recouvrent ce terme. Comment fonctionne l'intégration ? Quelles sont ses conditions et ses effets ? Je voudrai examiner ces questions dans le cas particulier de la navigation intérieure. Nous verrons que dans ce domaine, l'intégration européenne est un phénomène récent s'exprimant sous quatre aspects. Elle a d'abord été perçue au plan de l'interconnexion des voies navigables, puis s'est traduit par une réorganisation du cadre juridique et réglementaire qui est déjà avancée. L'intégration reste cependant partielle au plan économique des acteurs. Elle constitue enfin un objet de débat pour ce qui est des institutions qui doivent la conduire, ce qu'on appelle le « cadre institutionnel ».

Survol de la navigation intérieure

La navigation intérieure européenne, c'est au niveau de l'Europe de 25, environ 130 000 millions tkm de prestations réalisées, 12 000 bateaux, 16 000 km de voies de gabarit international, 90 000 entreprises faisant 4 milliards d'Euros de chiffre et emploient 38 000 employés. A cela, il faudrait rajouter les données relatifs à l'Ukraine et à la Russie, mais celles-ci sont assez incertaines : 80 000 millions tkm, 7500 km de voies.

Ces chiffres ne veulent pas dire grand-chose dans l'absolu. Pour avoir une idée de ce qu'ils représentent, on peut les comparer au transport réalisé par rail dans l'Europe des 25, qui ne représente qu'environ 2,5 fois plus, 370 000 tkm avec cependant un réseau considérablement plus développé. En Allemagne et en Belgique, la voie d'eau transporte à peu près autant que le rail, aux Pays-Bas c'est 10 fois plus que le rail. Au total, la voie d'eau représente presque 7 % des transports de marchandises en Europe, mais 14 % en Allemagne et 44 % aux Pays-Bas.

Le transport fluvial, c'était autrefois surtout du transport de masse et en vrac. Ce type de fret reste important : charbon, minerais, métaux, matériaux de construction représentent la moitié de l'activité fluviale. Mais celle-ci concerne de plus en plus de produits plus élaborés : produits chimiques, agricoles, pétroliers, machines, pièces détachées, de plus en plus souvent transportés dans des bateaux spéciaux ou en conteneurs. L'avenir de la navigation intérieure réside pour une grande part dans le conteneur dont le transport a doublé en 5 ans. Le conteneur permet de démassifier le transport fluvial et de mieux l'intégrer dans le transport combiné.

Le transport fluvial est désormais sorti de la crise qui l'a frappée depuis les années 1960. Il se modernise et se développe. Mais, au delà des chiffres, la question est de savoir si les différents trafics par voie d'eau restent fragmentés ou s'ils forment un système de transport homogène. En d'autres termes, pouvons-nous aujourd'hui parler d'un réseau intégré européen de navigation intérieure ou ce terme correspond-il à une construction intellectuelle? La discussion actuelle est en fait assez confuse. Un certain nombre d'obstacles à l'intégration sont souvent mentionnés qui en réalité n'en sont pas, tandis que les vraies difficultés restent sous évaluées. Je voudrai donc examiner avec vous les différentes composantes d'un système intégré en matière de navigation intérieure et évaluer où se situent les avancées et les insuffisances.

Ces différentes questions touchent très directement la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin. La CCNR, connue comme la plus ancienne des organisations internationales disposant de pouvoirs réglementaires propres, gère depuis 1815 la navigation sur le Rhin. Elle regroupe actuellement 5 Etats : l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Suisse. Mais, compte tenu de l'importance de la navigation rhénane, elle a, depuis des années, une position exceptionnelle en matière de navigation intérieure. La CCNR a été un des moteurs de l'intégration européenne dans ce domaine. Comment celle-ci modifie-t-elle sa situation ? Voilà quelques-unes des questions que je voudrai examiner.

La mutation des 15 dernières années

Pour bien comprendre le sens de ces questionnements, il faut décrire l'évolution des 15 dernières années. La navigation intérieure a connu une grande mutation dans les années 1990. Auparavant, on ne pouvait guère parler de système européen de navigation intérieure. Il y avait :

- d'un côté le Rhin, seule voie de navigation intérieure disposant d'un régime juridique unifié, d'une liberté d'accès et d'une économie de marché ;
- et de l'autre, une diversité de voies navigables enfermées dans des règles nationales restreignant l'accès et comportant des marchés réglementés (tour de rôle, frets fixés par voie administrative), voire même une gestion étatique des moyens de transport, tel que sur le Danube, lequel comportait certes un régime international, mais pas de liberté d'accès au marché.

Seul le Rhin constituait donc un secteur disposant d'un grand marché et d'une autorité régulatrice active, gérant de manière intégrée les divers aspects techniques, juridiques et économiques du transport fluvial, à savoir la CCNR. En vue d'assurer concrètement le principe fondamental de la liberté de navigation, la CCNR a développé au fil des ans, depuis 1815, un ensemble de règles unitaires, applicables de Bâle jusqu'à la mer, pour :

- l'accès au marché,
- la règle de circulation des bateaux,
- leurs aménagements techniques,
- les conditions de conduite des bateaux (patente),
- les qualifications et la composition des équipages,
- les normes de sécurité pour le transport de marchandises dangereuses,
- la protection de l'environnement,

- les caractéristiques de la voie d'eau,
- etc...

Sur les autres voies fluviales, la compétence était restée nationale pour fixer ces différentes réglementations.

A partir des années 1990, cette situation s'est transformée rapidement. D'une part, avec le changement des régimes politiques en Europe centrale et orientale, le transport fluvial a été privatisé et libéralisé, notamment sur le Danube. D'autre part, plusieurs règlements communautaires ont, à l'instar du régime déjà appliqué sur le Rhin, ouvert les marchés nationaux de transport fluvial, supprimé les systèmes de réglementation administrative des frets et jeté les bases d'un cadre réglementaire commun. Avec l'élargissement de l'Union européenne, ces règlements sont désormais applicables ou sur le point d'être appliqués, à la plupart des pays fluviaux d'Europe, exceptés en particulier la Russie et l'Ukraine, qui reste dans une situation distincte à la fois sur les plans géographique, économique et politique. L'évolution vers un réseau européen intégré des voies fluviales est ainsi aujourd'hui devenue un aspect très important du système européen de transport des marchandises.

Cette intégration s'est en grande partie réalisée de la façon suivante : en pratique, les principes et les règles de la CCNR ont été imitées dans toute l'Europe occidentale et centrale. Une façon d'analyser cette évolution pourrait donc consister à dire qu'il y a eu généralisation à toute l'Europe (à l'exclusion de l'Ukraine et de la Russie) du régime du Rhin : c'est-à-dire d'un système de voies navigables libres d'accès, soumises à un régime de marché unifié et comportant des règles techniques communes ou harmonisées.

Tous les éléments de ce programme ne sont pas encore totalement réalisés, mais il n'y a guère de contestation sur ces objectifs. Ils sont acceptés par la profession et par les Etats. En particulier, du côté de la CCNR, il n'y a aucune réticence à participer à cette intégration.

Cette intégration change cependant profondément la situation du Rhin : celui-ci passe d'un statut particulier géré de manière autonome par la CCNR, à un élément d'un système global européen. Certes le Rhin reste la colonne vertébrale de ce système européen, il en constitue la part la plus active et la plus moderne : plus de 70 % du transport par voie de navigation intérieure européen se déroule sur le Rhin, plus de 90 % de la navigation citerne européenne est localisée sur le Rhin. Le Rhin reste le cœur de la navigation intérieure européenne, mais il y est pleinement incorporé. Il en est désormais une composante.

L'unification de la réglementation de la navigation intérieure au plan européen

Ce changement de situation entraîne des questions délicates en ce qui concerne la gestion de la navigation intérieure. Je procèderai d'abord à l'examen de la situation au plan du droit, puis au niveau des infrastructures et des acteurs économiques.

Au plan du cadre légal, on entend souvent dire que la navigation intérieure européenne n'a pas achevée son unification. Elle serait, dit-on écartelée entre une pluralité de systèmes juridiques : le régime rhénan fondé sur l'Acte de Mannheim de 1868, qui reste la Convention internationale de base pour la CCNR, le régime communautaire, c'est-à dire les traités fondateurs et le droit dérivé, et le régime danubien fondé sur la Convention de Belgrade de 1948, qui a créé la Commission du Danube actuelle.

Cette présentation ne me paraît pas exacte. Ces trois régimes ne sont pas nécessairement exclusifs l'un de l'autre et n'ont pas tous la même portée, de sorte qu'ils ne créent pas vraiment de cloisonnements pour la navigation intérieure.

Il est vrai que le Rhin reste régi par l'Acte de Mannheim de 1868 en ce qui concerne la navigation. Nous avons donc une situation apparemment paradoxale : sur le fleuve d'Europe le plus actif du point de vue de la navigation, le droit communautaire ne s'applique que partiellement, c'est-à-dire dans la mesure seulement où il est compatible avec l'Acte de Mannheim et les règlements pris pour son application. En effet, cet Acte de Mannheim est une convention internationale plus ancienne que les traités communautaires. Un Etat non membre de la Communauté européenne est adhérent à cet Acte de Mannheim, à savoir la Suisse. Il en résulte, en application des règles du droit international public, confirmée par le droit communautaire, dans le détail desquels je ne peux pas entrer ici, que c'est le droit rhénan développé par la CCNR qui reste applicable sur le Rhin. Cette situation peut paraître surprenante : comment parler d'un réseau intégré de navigation intérieure européenne alors que sa composante principale, le Rhin a un régime juridique particulier ? En pratique, cependant les Etats rhénans ont veillé à organiser un ensemble de passerelles entre les deux systèmes rhénan et communautaire qui serait détaillée ci-après. De plus, alors que les deux systèmes étaient très différents au départ, le droit communautaire s'est, en ce qui concerne le contenu de ses règles, progressivement aligné sur le droit rhénan, si bien que les deux régimes fonctionnent aujourd'hui en harmonie.

S'agissant en premier lieu de l'accès au marché, c'est-à-dire du droit de réaliser des prestations de transport fluvial, nous avons une combinaison des trois régimes communautaire, rhénan et danubien. Le Protocole additionnel n° 2 à l'Acte de Mannheim donne les mêmes droits aux bateaux ressortissant de la Communauté européenne qu'aux bateaux des Etats membres de la CCNR. Le droit rhénan donne donc une pleine liberté de navigation aux bateaux des 25 (et demain 28 ou 30) Etats membres de l'UE et à la Suisse, aussi bien pour les transports internationaux que pour le cabotage. Le droit communautaire applique quant à lui la libre prestation de service au transport fluvial au sein de la Communauté, mais avec des limites pour le cabotage. Par ailleurs, les droits de navigation ouverts par le droit communautaire s'appliquent à la partie du Danube faisant partie de la Communauté et se surajoutent à ceux prévus par le Convention de Belgrade. En vertu de celle-ci, les trafics internationaux sont libres pour les Etats membres de la Commission du Danube. De la sorte, la liberté de prestation de service en matière de transport fluvial est désormais garantie sur la plus grande partie du réseau européen, avec comme seules exceptions notables les réseaux russes et ukrainiens.

Une autre discussion concerne les normes techniques des bateaux. Là encore, l'unité est réalisée en pratique pour les bassins fluviaux européens reliés entre eux. Depuis des années, il existe dans les faits un standard de référence pour les bateaux. Il s'agit du règlement de la CCNR, appelé Règlement de Visite. Aujourd'hui, les standards figurant dans ce Règlement sont en passe d'être étendus aux voies de navigation communautaires de la zone 3 de la directive communautaire 82/714 dans sa version révisée, laquelle est sur le point d'être approuvée, les mêmes prescriptions étant reprises par ailleurs par la recommandation 61 de la CEE-ONU et très prochainement aussi par les recommandations de la Commission du Danube. Un groupe de travail commun à la CCNR et à l'UE assurera pour l'avenir une évolution parallèle des réglementations rhénanes et communautaires. Un système de

reconnaissance réciproque des attestations facilitera la circulation de bateaux. La CCNR a adopté à cette fin le Protocole additionnel n° 7.

L'unité sera bientôt également acquise, d'un point de vue pratique, en ce qui concerne la réglementation spécifique du transport de marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure. Là encore, c'est la réglementation rhénane, l'ADNR, qui a servi de modèle et qui est repris dans une Convention internationale ADN, à laquelle fera référence une directive communautaire et suivie également par les recommandations de la Commission du Danube. Cette Convention et cette directive n'entreront en vigueur que vers 2009 mais les «règles du jeu» sont d'ores et déjà claires : ce sont les règles de l'ADNR, donc du Rhin qui seront reprises sur les autres voies navigables.

Reste les certificats des conducteurs de bateaux, communément appelés «patentes» et autres titres professionnels. Malgré de larges similitudes les patentes rhénanes et danubiennes restent différentes tandis que les certificats communautaires sont insuffisants au regard des standards rhénaux. Pour faciliter la mobilité des personnels, la CCNR a prévu de mettre en place des reconnaissances d'équivalence pour divers patentes nationales et offre déjà des conditions simplifiées d'acquisition de la patente rhénane pour les titulaires de certains certificats de conduite nationaux. On travaille par ailleurs à un cadre commun des titres et profils professionnels. Mais en ce domaine, il existe une difficulté de fond : pour certains secteurs des voies navigables, il faut des connaissances particulières qui ne peuvent être acquises que par l'expérience. La preuve de cette expérience est exigée en plus des certificats de conduite. Il n'y aura donc pas avant longtemps de certificat de conduite universel pour la navigation intérieure.

Pour compléter le tableau, il faudrait mentionner encore la réglementation de droit privé, concernant le régime du contrat de transport en navigation intérieure. Là encore, les progrès sont sensibles. La Convention CMNI initiée par la CCNR réalise une unification des contrats relatifs à des transports internationaux par voie de navigation intérieure. Encore faut-il bien sûr que cette Convention soit ratifiée par les Etats concernés par ce mode de transport, ce qui n'a été fait jusqu'à présent que par 5 d'entre eux.

Néanmoins au total, on peut dire que l'intégration au plan juridique est bien avancée. Dans ce domaine des réglementations de tous ordres, la navigation intérieure connaît au plan européen une harmonisation plus avancée que d'autres modes de transport internationaux. Des progrès sont encore souhaitables, en particulier au plan des titres professionnels, mais il n'est plus exact de parler d'obstacles législatifs sévères comme on l'entend dire encore souvent. Sur ce plan, la résolution de l'intégration a eu lieu de manière silencieuse grâce à la généralisation des standards de la CCNR en grande partie par le droit communautaire et la CEE-ONU.

Questions relatives au cadre institutionnel de la navigation intérieure

Certains pensent cependant que l'harmonisation réglementaire pourrait être encore mieux assurée par l'attribution à une autorité européenne unique de l'ensemble des compétences réglementaires en matière de navigation intérieure. Un système intégré, estime-t-on, a besoin d'une institution commune. Avec l'inclusion de la navigation rhénane dans la navigation européenne, il serait logique que la CCNR, qui ne regroupe que 5 Etats membres, cède le pas à une autorité regroupant tous les Etats fluviaux européens. Le succès même de la

réglementation de la CCNR conduirait ainsi la mise en cause de son rôle actuel. Puisque 25 Etats et plus appliquent les standards de la CCNR, il ne serait plus légitime qu'elle conserve sa position pilote pour l'Europe alors qu'elle n'est que la Commission du Rhin.

Cette idée d'avoir une grande organisation européenne pour la navigation intérieure qui, plus ou moins, se substituerait aux commissions fluviales peut apparaître a priori comme séduisante. Mais cette idée simple est peut-être aussi simpliste.

On peut en effet faire plusieurs observations :

- les 5 Etats que regroupe la CCNR représentent encore aujourd'hui 90 % de la navigation intérieure européenne ; le rôle de celle-ci n'est donc en rien abusif ou illégitime ;
- la CCNR n'impose pas ses règlements aux autres Etats européens. C'est la qualité de ses règlements qui s'impose d'elle-même.
- La CCNR ne décide pas toute seule : elle associe à ses travaux de nombreux autres Etats fluviaux auquel elle a reconnu le statut d'Etats observateurs et, de plus, elle a convenu une coopération étroite avec la Commission européenne pour que les règlements soient désormais développés en commun.
- Le système actuel est rodé et efficace, économe en temps et en argent. Lui substituer une organisation plus vaste risque de rendre le travail plus lent, plus bureaucratique et plus éloigné de la pratique.

L'objectif d'une autorité unique pour la navigation intérieure européenne suscite des réticences encore pour d'autres raisons. D'abord, il serait délicat de se mettre d'accord sur les caractéristiques de cette autorité : faudrait-il créer une instance communautaire, une « agence communautaire de la navigation intérieure » ou opter plutôt pour une organisation paneuropéenne spécifique ? On peut aussi relever qu'il sera difficile de procéder aux transferts de compétence nécessaires pour la création d'une telle structure. Par ailleurs, on peut se demander si une autorité bénéficiant d'un monopole serait vraiment plus efficace que les instances actuelles qui, du fait de leur diversité et de leur autonomie respective se stimulent les unes les autres dans une recherche dynamique des solutions.

En outre, la perspective d'une structure compétente pour toute la navigation intérieure européenne ne doit pas faire oublier que d'autres harmonisations réglementaires, non pas internes à la navigation mais garantissant la bonne intégration de celle-ci aux autres modes de transport sont aujourd'hui tout aussi importantes. La navigation intérieure est un élément de la chaîne logistique. Ses liens avec les autres éléments de cette chaîne sont aussi importants que son unité interne. La navigation intérieure doit aussi être intégrée dans la gestion globale des voies d'eau, comme le rappelle la directive cadre-eau. L'intégration entre les différents usagers d'un fleuve, - consommateurs d'eau, touristes, agriculteurs, industriels, producteurs d'énergie, transporteurs - est aussi importante que l'intégration des structures du transport fluvial.

Enfin, l'intégration n'est pas seulement une problématique juridique. Elle a d'abord une dimension matérielle au plan des infrastructures et des structures économiques. Je voudrai donc maintenant évoquer ces dimensions.

L'intégration européenne au plan du réseau des voies navigables

La question de la cohérence et de la complémentarité de voies navigables, afin que celles-ci forment effectivement un réseau, est fondamentale. De fait, c'est depuis la réalisation du canal à grand gabarit Rhin-Main-Danube que l'on parle d'un réseau intégré de navigation européenne permettant de relier Rotterdam à Constanza. La mise en relation des bassins du Rhin et du Danube constitue effectivement le grand changement qualitatif dans la navigation intérieure européenne. Avec cette liaison Rhin - Danube, la navigation intérieure est vraiment devenue européenne. On peut parler d'un « changement de paradigme ». Mais les choses restent plus fortes au niveau du symbole qu'au plan pratique. Les relations effectives entre ces deux bassins restent modestes. Le trafic de transit sur le canal Rhin Main entre les 2 bassins représente moins de 10 MT, à comparer avec les 200 MT recensés à la frontière germano-néerlandaise.

De façon plus générale, les trafics sur le réseau européen des voies d'eau, sont essentiellement des trafics régionaux et non des trafics continentaux. En dehors des liaisons entre les ports maritimes et l'arrière pays, liaisons « nord-sud » qui représentent le plus gros des trafics, les liaisons proprement terrestres « est-ouest » intéressent des segments d'ampleur limitée. Un trafic Rotterdam Constanza est donc largement un mythe.

Relevons aussi que le progrès de l'intégration de la navigation européenne implique que les infrastructures des voies navigables soient bien interconnectées entre elles et qu'elles disposent de caractéristiques techniques (largeur, profondeur, dimension des écluses) raisonnablement coordonnées afin que les bateaux puissent effectivement se déplacer sans difficulté d'un bassin à l'autre. Cette préoccupation est ancienne. Au niveau de chaque pays, puis sur un plan transfrontalier des standards ont été définis au fil des décennies en ce qui concerne les gabarits. Pour le Rhin, cela a été un rôle fondamental de la CCNR de définir une cohérence dans les travaux d'aménagements du Rhin. Au plan européen, un travail important a été effectué par la CEE-ONU et la CEMT pour établir un cadre européen en matière de gabarits des voies navigables. Une classification paneuropéenne des voies de navigation intérieure a été élaborée en 1961, puis modernisée en 1992 par ces organisations. Elle distingue différentes classes et sous-classes de voies navigables d'importance régionale ou internationale. La classe Va, par exemple, qu'il est recommandé d'atteindre, permet la circulation de bateaux jusqu'à 110 m de long, 11,40 m de large avec au minimum un tirant d'eau de 2,50 m et un tirant d'air de 5,27, pouvant transporter jusqu'à 3 000 tonnes.

Un pas supplémentaire a été l'adaptation en 1996 de l'Accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale (AGN) entré en vigueur en 1999. Par cet Accord, les Etats s'engagent, lorsqu'ils réalisent des travaux sur les voies navigables, à mettre en œuvre les spécifications techniques prévues par l'Accord.

Un autre document appelé le Livre Bleu fait l'état des infrastructures à améliorer. Celles-ci restent nombreuses. Malgré l'existence d'un certain nombre de travaux (déjà réalisés, comme sur le Mittellandkanal, ou projetés comme la liaison Seine Nord), la situation infrastructurelle du réseau de navigation intérieure européenne n'est pas optimale. Des travaux de modernisation et d'amélioration seraient à effectuer en particulier sur le Danube, l'Elbe et sur de nombreuses voies d'Europe centrale et orientale pour compléter le réseau. Mais les perspectives sont ici assez limitées. D'importants projets, qui avaient été conçus dans les années 60, ont été abandonnés, comme la liaison Rhin-Rhône et bien d'autres.

Parmi les nombreuses difficultés rencontrées pour développer le réseau, deux questions sont particulièrement délicates :

- premièrement, la faiblesse des moyens financiers ; dans beaucoup de pays, les investissements consacrés aux voies navigables sont, en proportion, inférieure au pourcentage de marchandises transportées sur ces voies ; 1,5 % des investissements de transport sont affectés à la voie d'eau alors que celle-ci réalise plus de 6 % des transports. La priorité est donnée à d'autres infrastructures dont le rendement paraît plus immédiat. De plus en plus, on considère que les infrastructures doivent être financées ou cofinancées par des utilisateurs ; or pour des voies fluviales, une telle forme de financement paraît peu réaliste dans le contexte économique actuel où les bénéfices des transporteurs de voies navigables sont trop limités.
- Deuxièmement, il faut mentionner les oppositions liées à la crainte d'atteintes à l'environnement et à l'hydromorphologie des fleuves. On peut comprendre ces réticences. Mais il est trop facile d'exiger que les bateaux doivent s'adapter aux fleuves et non l'inverse. La réalité c'est que les bateaux sont déjà adaptés aux fleuves. Mais imaginer que l'on puisse avoir un transport fluvial compétitif avec des bateaux à très faible tirant d'eau est une illusion. Pour qu'un vrai réseau de voies navigables puisse exister, un certain nombre de travaux d'aménagement sont indispensables. Ils doivent prendre en compte les préoccupations d'environnement, bien sûr. Mais pour certains, c'est toute forme d'aménagement, quelle qu'elle soit, qui constitue une détérioration du potentiel écologique des cours d'eau.

De plus, la réalisation des infrastructures relève presque exclusivement de la compétence nationale, voire de compétences régionales, comme en Belgique. Pour le Rhin lui-même, la CCNR n'a qu'un rôle de coordination et ne décide pas des travaux. La Communauté européenne, quant à elle, a des compétences limitées en matière d'infrastructures de transport fluvial. Elle participe à certains financements à travers le programme TEN-T qui compte deux projets relatifs aux voies navigables, soit environ 2 % des investissements totaux. Elle a repris récemment l'idée d'un plan européen de développement pour l'amélioration et la maintenance des infrastructures. Mais cette idée se heurte à la réticence de certains Etats qui souhaitent conserver leur pleine compétence en matière d'infrastructure. L'idée d'un plan intégré de gestion et de développement du réseau des voies navigables européennes connaît de nombreux obstacles : manque de volonté publique et manque de crédibilité quant à son utilité, difficulté de donner un portée contraignante voire une valeur juridique à un tel plan, etc

Compte tenu de ces difficultés, il paraît peu probable que l'on pourra réaliser un développement très important du réseau dans un avenir prévisible. Les efforts se concentrent sur l'amélioration de l'existant, la résorption des goulots d'étranglement et la réalisation des chaînons manquants. Mis à part la mise au grand gabarit de la liaison entre la Seine et le réseau belge, il y aura peu de changements significatifs dans la consistance du réseau qui restera donc concentré sur quelques pays européens seulement : une dizaine de pays européens regroupent 98 % de la navigation intérieure européenne (toujours hors Russie et Ukraine). En d'autres termes, nous avons bien un réseau de plus en plus intégré de la navigation intérieure en Europe. Mais celui-ci n'est et restera pour encore longtemps limité à une partie continentale de l'Europe continentale même si c'est la partie la plus industrialisée : le nord ouest de l'Europe continentale + l'axe danubien. A côté de ce réseau existant,

quelques morceaux isolés : Rhône, Po, Douro, Tamise, etc... Mais la navigation intérieure n'intéressera jamais tous les pays d'Europe.

L'intégration européenne au plan des structures économiques de la navigation intérieure

Venons en maintenant aux structures économiques qui interviennent dans le domaine de navigation intérieure. Mises à part quelques exceptions, l'intégration reste encore très limitée au plan des acteurs économiques. Par exemple, la part des danubiens sur le Rhin reste marginale et vice-versa. Au plan des sociétés, des investissements, des structures professionnelles et des transactions, l'intégration en est encore à ses débuts et nul ne sait à quelle vitesse, elle va progresser, malgré quelques précurseurs. En ce qui concerne les organisations professionnelles, celles de l'ouest veillent à s'ouvrir à celle de l'Est, mais on a affaire à des milieux aux caractéristiques sociales et culturelles très différentes. Le Rhin est caractérisé par une tradition de coopération étroite entre transporteurs, chargeurs, constructeurs, assureurs, experts, spécialiste du droit de la navigation, soucieux de relations consensuelles et de respect réciproque, d'équilibre des intérêts et de gestion collective avec des visions à long terme. La CCNR constitue pour eux un forum très apprécié. A l'est, les bouleversements ont été très forts, les crises et les privatisations ont provoqué de graves déstructurations qui ne sont pas encore surmontées. Il n'y guère d'organisations professionnelles solides. Un ancien cartel d'entreprises, le groupe de Bratislava essaie de se muter en organisation professionnelle mais n'a qu'une audience limitée.

Pour le moment, les échanges est-ouest les plus remarquables se situent au niveau du personnel de navigation. Un nombre croissant de membres d'équipage sur les bateaux de pays d'Europe de l'ouest sont originaires d'Etat d'Europe centrale ou orientale. On peut évaluer entre 2000 et 4000 leur nombre sur le Rhin pour un total d'environ 14 000 employés. Il s'agit là d'une évolution qui correspond aux intérêts des deux côtés : insuffisance de main d'œuvre d'un côté, excès de main-d'œuvre de l'autre.

Il faut enfin mentionner un autre aspect de l'intégration économique, à savoir le système d'information. Sur ce plan, on peut dire que la mise en œuvre des nouvelles technologies informatiques et électroniques s'est réalisée depuis une demie douzaine d'année d'emblée à un niveau européen grâce notamment aux travaux de PIANC sur des standards techniques communs. Un système d'informations fluviales (cartes électroniques, état du trafic, communication de bateaux /terre, etc...) est en train de se mettre en place sur l'ensemble des voies fluviales d'importance européenne ; grâce à l'action concertée de la CCNR, de l'Union européenne et des experts nationaux. C'est une preuve éclatante que décidément, l'intégration européenne de la navigation intérieure est une réalité fonctionnelle.

Perspectives d'avenir

Pour conclure, quelques mots sur l'avenir de la navigation intérieure en Europe. Ce mode de transport est désormais sorti du marasme où il était plongé dans les années 1960. Il est reconnu comme une composante importante du système européen des transports. La qualité et la quantité des marchandises transportées sur l'eau va augmenter significativement dans les années à venir. Mais il n'y aura pas d'explosion du transport de la navigation intérieure sauf mutation technologique fondamentale. On peut au mieux espérer une croissance du même ordre que la croissance générale de la demande de transport et donc le maintien ou une légère amélioration de sa part modale.

Pour soutenir ce développement, la Commission européenne vient d'adopter un programme de promotion de la navigation intérieure. C'est une contribution importante pour l'intégration de ce mode de transport au plan européen et pour lui donner une plus grande place dans le système européen des transports. Le programme met l'accent sur 5 aspects : la recherche de nouveaux marchés, la modernisation de la flotte, l'emploi et la formation, l'amélioration de l'image du secteur et enfin l'infrastructure. Il existe un consensus général que ces cinq domaines représentent les questions essentielles pour l'avenir de ce secteur. Mais ce qui est difficile c'est de transformer ces objectifs en politique. La coordination des différentes instances de gestion et de décision est importante mais elle ne représente pas la difficulté majeure. Ce qu'il faut, c'est augmenter le poids de la navigation au plan politique et sociétal. C'est là une vaste et difficile question. Pour renforcer cette prise en compte par le milieu politique, la présidence suisse de la CCNR a organisé il y a 2 jours à Bâle une Conférence des Ministres compétents pour la navigation rhénane. Cette Conférence a mis en lumière les avantages de ce mode de transport répondant à des hauts standards de sécurité et d'environnement. Les Ministres ont aussi renouvelé leur soutien à la CCNR dans sa mission de développement de la navigation rhénane. Ils ont en même temps insisté sur le renforcement de sa coopération avec l'Union européenne, la Commission du Danube et la CEE-ONU. Navigation rhénane et navigation européenne sont ainsi reconnues clairement comme les deux facettes complémentaires de la navigation intérieure.

La conquête de nouvelles parts de marché par ce mode de transport doit rester au cœur des préoccupations. Pour ce faire, il serait trompeur de compter sur une intégration comprise à tort comme la mise en place de nouveaux outils institutionnels et réglementaires. Nous l'avons vu, l'intégration existe. L'insistance à concentrer la discussion sur les outils administratifs et juridiques peut apparaître à certains égards comme une réminiscence de l'époque où la navigation était un secteur sous tutelle des autorités publiques et n'offre pas, à elle seule, une perspective sûre de renforcement de ce mode de transport. Le secteur a besoin avant tout de marchés. Pour cela, il doit améliorer encore ses prestations, son image, sa modernisation. Ce combat est davantage régional, localisé au niveau des bassins, que global ou continental. Le problème est moins institutionnel que stratégique. La stratégie doit se fonder sur la réalité territoriale de la navigation intérieure, c'est-à-dire sur le fait qu'elle est présente de manière privilégiée dans quelques pays européens.

La bonne méthode me paraît être d'étendre au niveau européen ce qui a fait le succès de la gestion de la navigation rhénane : un secteur professionnel fort et responsable, un lien direct entre la profession et les responsables administratifs, des experts qui connaissent le terrain, la conscience de former une communauté entre transporteurs, chargeurs, responsables portuaires et assureurs.

C'est en nous fondant sur les bonnes pratiques du modèle rhénan que nous pourrons relever les défis de la navigation intérieure européenne et saisir toutes les opportunités positives qu'elle nous offre.