



Comité économique
et social européen

AVIS

Comité économique et social européen

NAIADES III

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil,
au Comité économique et social européen et au Comité des régions –
NAIADES III: Moderniser le transport par voies navigables intérieures en Europe
en assurant sa pérennité
[COM(2021) 324 final]

TEN/752

Rapporteur: **Mateusz SZYMAŃSKI**

www.eesc.europa.eu

FR



www.eesc.europa.eu/facebook



www.eesc.europa.eu/twitter



www.eesc.europa.eu/linkedin



www.eesc.europa.eu/instagram

Consultation	Commission européenne, 10/08/2021
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section	17/12/2021
Adoption en session plénière	19/01/2022
Session plénière n°	566
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	242/1/5

1. Conclusions et recommandations

- 1.1 Le Comité estime que le secteur du transport par voies navigables intérieures dispose encore d'un potentiel inexploité. La communication à l'examen tient compte des problèmes de taille auxquels est confronté dans son développement ce mode de transport et, sur un plan de principe, le CESE soutient les orientations et objectifs qui y sont présentés.
- 1.2 Dans un contexte où la demande de transport évolue et le chiffre d'affaires des ports maritimes augmente, il s'avère indispensable qu'en Europe, les transports soient adaptés en permanence aux besoins d'aujourd'hui comme de demain. Le CESE demande que cette démarche soit exécutée en prenant appui sur le principe de la multimodalité et de la navigation intelligente, qui implique d'exploiter de manière optimale les atouts de chacun des modes de transport, de manière à obtenir les meilleurs résultats possibles, tout en augmentant la sécurité et en atténuant la charge qu'ils font peser sur l'environnement.
- 1.3 Pour ce qui est du contenu de la communication, le Comité recommande d'établir une hiérarchie dans les orientations de changement qui sont proposées. Il estime qu'il sera plus aisé d'atteindre les objectifs préconisés en fixant deux priorités essentielles, à savoir, 1) sur le long terme, développer et entretenir l'infrastructure de voies navigables et, 2) à court terme, déployer ce mode de transport à l'intérieur des villes.
- 1.4 Selon le CESE, les changements envisagés s'avéreront inopérants s'ils ne peuvent s'appuyer sur les infrastructures voulues, jetant les fondations sur lesquelles ce type de transport pourra asseoir son épanouissement et sa pérennité. S'ils n'ont pas espoir que les conditions de navigation sur les voies navigables intérieures iront s'améliorant, les armateurs ne prendront pas de risques, ni n'investiront dans une flotte modernisée, tandis que les pouvoirs locaux des différents pays ne manifesteront aucun intérêt pour la création de terminaux intermodaux.
- 1.5 La priorité à court terme, concernant le développement du transport par voies navigables dans les villes, exige quant à elle des conditions spécifiques pour être menée à bien, les enjeux les plus importants étant de créer les infrastructures pour que les acheminements dits «du dernier kilomètre», c'est-à-dire de la dernière étape avant destination, puissent être réalisés grâce aux voies navigables, pour les personnes comme pour les biens, d'accorder dans les deux cas à ce mode de transport un traitement préférentiel analogue à celui appliqué à d'autres moyens de déplacement urbains ou régionaux, de privilégier dans les villes la navigation intérieure qui s'effectue sans émissions, ainsi que de la numériser. Dans le même temps, il importe que le développement du transport par voies navigables dans les villes contribue à améliorer la qualité de vie.
- 1.6 Prévoir des mécanismes de financement appropriés constitue un enjeu primordial. Au titre des programmes actuels et futurs de l'Union européenne, il s'impose de garantir le financement des investissements des infrastructures et de l'innovation technologique. Les instruments de ce type revêtent une importance décisive, compte tenu des spécificités du secteur, dans lequel la place des PME est prépondérante. Cela est d'autant plus important que les politiques favorables à l'environnement créent des défis importants et peuvent avoir une incidence sur le secteur.

- 1.7 Il convient d'insister tout particulièrement sur les questions en rapport avec la situation des équipages. Les nouvelles technologies nécessitant de nouvelles aptitudes, il s'impose d'investir dans les compétences et les qualifications. L'inaction en la matière fait courir des risques pour la sécurité des travailleurs, des membres d'équipage et des passagers. À cet égard, le CESE rappelle que les États membres devront procéder à la mise en œuvre adéquate de la directive (UE) 2017/2397 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la navigation intérieure. En outre, les conditions d'emploi, y compris les règles relatives au temps de travail, la législation adéquate en matière de protection sociale pour le détachement de travailleurs et la santé et la sécurité au travail dans le secteur doivent être améliorées.
- 1.8 Un des problèmes qui affectent actuellement le secteur est celui du faible niveau des rémunérations qu'il offre, en particulier en Europe centrale et orientale, de sorte que le transport par voies navigables intérieures ne fait pas figure de secteur professionnel attrayant. On y observe un phénomène de vieillissement des équipages, dès lors que les jeunes ne manifestent pas le souhait d'y travailler. De même, il ne suscite pas l'intérêt des femmes. Il en résulte qu'il subit une pénurie de main-d'œuvre et que ses perspectives de développement s'en trouvent limitées. Pour élaborer des solutions en la matière, il convient d'accorder une place privilégiée à un dialogue social sectoriel et à une négociation collective qui soient menés de manière adéquate à différents niveaux et bénéficient du soutien des pouvoirs publics.
- 1.9 Le CESE tient également à relever que nombre d'annonces et d'activités envisagées n'ont pas été mises à exécution. Il est dès lors essentiel que les pouvoirs publics européens, nationaux et locaux soient pleinement associés et déterminés à atteindre ces objectifs, compte tenu de leurs compétences respectives. Cette exigence vaut aussi pour les sources de financement, qui doivent comporter des ressources tant européennes que nationales. Malheureusement, le CESE regrette de constater que les investissements dans le transport par voies navigables intérieures ne figurent que dans une mesure limitée dans les plans nationaux pour la reprise présentés par les États membres.

2. Contexte

- 2.1 Dans sa communication, la Commission européenne souligne l'importance que les acheminements par voies navigables intérieures revêtent pour entreprendre de doter l'Union européenne d'un système de transport moderne et à faibles émissions. Elle souligne que le développement de transports plus respectueux de l'environnement constitue une des composantes du pacte vert pour l'Europe et indique les objectifs qui y sont liés: le transport par voies navigables intérieures et le transport maritime à courte distance devraient augmenter de 25 % d'ici à 2030 et de 50 % d'ici à 2050¹.
- 2.2 La communication relève que, s'agissant d'accroître la part que les voies navigables intérieures de l'Union européenne détiennent dans la répartition des transports entre leurs différents modes, les progrès accomplis sont insatisfaisants. Parallèlement elle met en avant le potentiel inexploité

¹ Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir, COM(2020) 789 final.

qu'elles recèlent; tant le long des corridors du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) que dans les villes.

- 2.3 En lien avec les observations susmentionnées, il est proposé de lancer des actions supplémentaires afin d'améliorer l'attractivité de ce mode de transport. Selon la Commission, il convient de poser deux grandes orientations, qui consistent, d'une part, à donner au transport par voies navigables intérieures une place accrue dans les acheminements de marchandises et, d'autre part, à l'engager sur la voie d'une transition irréversible vers une mobilité à émissions nulles, en s'appuyant dans l'un et l'autre cas sur un changement de son modèle de base dans le sens d'une mutation numérique plus poussée, ainsi que sur des mesures d'accompagnement en faveur de ses travailleurs, actuels et futurs.
- 2.4 Les objectifs ainsi définis devront être atteints au moyen de huit initiatives phares, programmées pour la période 2021-2027. Le plan qui a été présenté comporte des initiatives phares concernant les infrastructures (1 et 4), le transport multimodal (2 et 5), les navires à émissions nulles (6, 3 et 8) et les équipages (7). À cet égard, de l'avis du CESE, toutes les initiatives phares sont importantes mais il convient de réfléchir à une hiérarchisation des priorités, qui garantisse la réalisation des objectifs visés.

3. Observations générales

- 3.1 Le CESE tient à souligner que, tout comme dans les avis qu'il a exprimés jusqu'à présent, il soutient les initiatives qui ont pour but de renforcer le transport par voies navigables intérieures, car il y voit un des modes de transport les plus durables, qui est doté de potentialités encore inexploitées. Malheureusement, les faits montrent que ce type d'acheminement, comme d'autres, a souffert des répercussions de la crise due à la pandémie de COVID-19².
- 3.2 Dans un contexte où la demande de transport évolue et le chiffre d'affaires des ports maritimes augmente, il s'avère indispensable qu'en Europe, les transports soient adaptés en permanence aux besoins d'aujourd'hui comme de demain. Il importe de réduire la congestion provoquée par les acheminements routiers, eu égard à la nécessité d'alléger les contraintes qui pèsent sur l'environnement et d'assurer la sécurité. Le CESE demande que cette démarche soit exécutée en prenant appui sur le principe de la multimodalité, qui implique d'exploiter de manière optimale les atouts de chaque mode de transport, de manière à obtenir les meilleurs résultats possibles. Il importera également d'exploiter le potentiel associé aux solutions de transport par voie d'eau intelligentes.
- 3.3 Le CESE préconise d'établir une hiérarchie dans les orientations de changement qui sont proposées. Il serait plus aisé d'atteindre les objectifs préconisés en fixant deux priorités essentielles, à savoir:

²

Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), Market Insight, Inland Navigation in Europe («Aperçu du marché – La navigation intérieure en Europe»), avril 2021.

- I. sur le long terme, développer et entretenir une infrastructure de voies navigables qui fournira une base pour l'essor des acheminements utilisant ce réseau et qui en augmentera la compétitivité;
 - II. à court terme, déployer ce mode de transport à l'intérieur des villes.
- 3.4 De l'avis du CESE, les actions envisagées s'avéreront inopérantes si elles ne peuvent s'appuyer sur les infrastructures voulues, jetant les fondations sur lesquelles ce type de transport pourra asseoir son épanouissement et sa pérennité. Outre les conditions naturelles, ce sont les infrastructures qui déterminent le développement du transport par voies navigables intérieures dans chaque pays. S'ils n'ont pas au minimum l'espoir que les conditions de navigation sur les voies navigables intérieures iront s'améliorant, les armateurs ne prendront pas de risques, ni n'investiront dans une flotte modernisée, tandis que les pouvoirs locaux des différents pays ne manifesteront aucun intérêt pour la création de terminaux intermodaux. Toutes les autres actions concernant le transport par voies navigables intérieures sont subordonnées à cette priorité.
- 3.5 La priorité à court terme, concernant le développement du transport de passagers et de marchandises dans les villes, exige quant à elle des conditions spécifiques pour être menée à bien, les enjeux les plus importants étant de créer les infrastructures pour que les acheminements dits «du dernier kilomètre», c'est-à-dire de la dernière étape avant destination, puissent être réalisés grâce aux voies navigables, pour les personnes comme pour les biens, d'accorder dans les deux cas à ce mode de transport un traitement préférentiel analogue à celui appliqué à d'autres moyens de déplacement urbains ou régionaux, de privilégier dans les villes la navigation intérieure qui s'effectue sans émissions, ainsi que de la numériser. Dans le même temps, il importe que le développement de la navigation intérieure dans les villes contribue à améliorer la qualité de vie, par exemple en réduisant les encombrements, les risques d'accidents, la pollution atmosphérique et le bruit.
- 3.6 Prévoir des mécanismes de financement appropriés constitue un autre enjeu primordial. Le secteur présentant une structure dans laquelle la place des PME est prépondérante, les possibilités d'accès aux circuits financiers s'en trouvent restreintes. Au titre des programmes actuels et futurs de l'Union européenne, il y a lieu de garantir un soutien pour financer les investissements dans les infrastructures et l'innovation technologique. Des solutions liées à la fiscalité du secteur devraient également être envisagées. Les instruments de ce type jouent un rôle capital, étant donné que les flottes ont une longévité étendue et qu'en conséquence, le secteur nécessite une planification à échéances longues. Cela est d'autant plus important que les politiques favorables à l'environnement créent des défis importants et peuvent avoir une incidence sur le secteur.
- 3.7 Le CESE tient à relever qu'il ne suffit pas de prévoir des actions concrètes mais qu'il est également nécessaire que les pouvoirs publics européens, nationaux et locaux se mobilisent et fassent preuve de détermination pour les mener à bien. Les États membres se doivent d'élaborer des politiques clairement formulées pour soutenir le développement du transport par voies navigables intérieures.
- 3.8 Le CESE a conscience que le rôle assumé par les États membres de l'Union européenne et leur volontarisme représentent des facteurs essentiels pour mettre en œuvre chacune des actions et

visées poursuivies. La part que les États membres prennent dans les investissements est la preuve spécifique de leur plein engagement. Le CESE demande dès lors que les financements européens en faveur de la navigation intérieure soient complétés par des mesures nationales, compte tenu des compétences respectives de l'UE et des États membres. Malheureusement, le CESE regrette de constater que les investissements dans le transport par voies navigables intérieures ne figurent que dans une mesure limitée dans les plans nationaux pour la reprise présentés par les États membres.

Observations particulières

- 3.9 Comme on l'a déjà fait observer, un des facteurs clés pour assurer que le secteur du transport par voies navigables intérieures réussisse à prendre son essor réside dans le développement de ses infrastructures. La communication reconnaît ce problème et attire l'attention sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Il convient toutefois de garder à l'esprit 1) que ce réseau n'englobe pas la totalité des voies navigables qui, dans l'Union européenne, présentent une importance majeure et un potentiel élevé, 2) que certaines autres, qui, actuellement, ne satisfont pas aux exigences du réseau central du RTE-T peuvent devenir des plaques tournantes essentielles pour les liaisons multimodales le long des corridors de transport et, enfin 3) qu'une fois qu'ils auront été dûment mis à niveau, certains tronçons de voies navigables qui ne sont pas intégrés dans ce même RTE-T, sont susceptibles d'éliminer des goulots d'étranglement dans l'arrière-pays de ports de mer qui sont intégrés dans des corridors de transport.
- 3.10 Cette priorité de longue haleine ne pourra être menée à bien qu'à la condition d'avoir mis en place les conditions, d'ordre organisationnel et financier, qui sont nécessaires pour soutenir le développement de l'infrastructure des voies navigables. En tout premier lieu, il est nécessaire que le réseau des voies navigables du RTE-T soit coordonné avec l'accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale (AGN), conclu sous les auspices de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CENECE), et qu'il fasse l'objet d'une révision qui consistera à y inclure, parmi les voies navigables définies par ladite commission, celles qui présentent un haut potentiel ou peuvent devenir un maillon essentiel des liaisons intermodales internationales dans les corridors de transport.
- 3.11 En outre, il est nécessaire d'offrir davantage de possibilités de soutien pour financer le développement du transport par les voies navigables intérieures. Cet impératif ne concerne pas que celles qui, à l'heure actuelle, sont déjà exploitées avec succès pour transporter des marchandises sur le RTE-T mais s'applique également à celles qui n'ont aujourd'hui qu'une importance modeste et ne sont pas reprises dans ledit réseau³. Les voies navigables intérieures ne servent pas uniquement au transport et doivent faire l'objet d'une gestion multidimensionnelle. Cet impératif de gérer les voies navigables en tenant compte de toutes leurs fonctions implique d'allonger les délais de conception et de mise en œuvre des investissements infrastructurels et d'augmenter les budgets investis. C'est également pour cette raison qu'en parallèle avec la révision du réseau RTE-T, une option pourrait être de créer un fonds d'aide pour développer les voies navigables qui ne font pas partie de ce réseau. S'il ne

³

Commission européenne, Assessment of the Potential of Maritime and Inland Ports and Inland Waterways and of Related Policy Measures, Including Industrial Policy Measures («Évaluation du potentiel des ports de l'intérieur des terres et voies maritimes intérieures et des mesures d'intervention afférentes, y compris en matière de politique industrielle»), rapport final, 2020.

bénéficie pas d'un soutien spécifique, ce développement s'effectuera de manière inégale sur le territoire de l'Union européenne et, dans bien des cas, se limitera à des investissements de modernisation à petite échelle, qui ne pourront assurer la base durable voulue pour l'essor de ce type de transport.

- 3.12 Il convient particulièrement de souligner que toutes les institutions liées au secteur susmentionné se doivent de coordonner leurs activités. Le CESE fait observer que lorsqu'elle évoque les questions de gouvernance, la communication range la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CENECE) parmi les principales structures administratives qui ont une importance significative pour le transport par voies navigables intérieures, mais que lorsqu'il mentionne les instances avec lesquelles la Commission européenne coopérera, le texte ignore ladite commission. Le CESE estime qu'une collaboration efficace s'impose entre la Commission européenne, la CEE-ONU et les autres parties prenantes.
- 3.13 Les actions destinées à donner au transport par les voies navigables intérieures un rôle plus étendu dans les acheminements en milieu urbain doivent porter sur ses connexions avec le réseau d'approvisionnement, un domaine où les besoins en infrastructures et les coûts afférents ne sont pas énormes, dès lors qu'ils concernent essentiellement des équipements bien localisés. Par ailleurs, il serait capital que dans les villes où cette possibilité existe, les voies de navigation intérieure soient raccordées au réseau des transports publics. Le CESE relève que le dispositif qui accorde un traitement préférentiel aux déplacements urbains qui s'effectuent au moyen des transports publics par route aboutit à ce que d'un point de vue financier, il n'est guère attrayant de se déplacer par les voies navigables intérieures, de sorte qu'il convient d'établir des conditions de concurrence équitables en leur faveur. La participation des pouvoirs publics locaux est particulièrement importante dans ce cas.
- 3.14 Le CESE entend souligner que dans les villes, le transport par navigation intérieure, de passagers comme de marchandises, ne requiert pas de voies navigables sophistiquées et que par conséquent, les investissements en infrastructures que son développement nécessite sont modestes, couvrant des équipements localisés, tels que des pontons et des quais de transbordement, ou des installations de service pour les carburants renouvelables destinés aux navires modernes à émissions nulles.
- 3.15 Le CESE estime également que le développement du transport par voies navigables dans les villes peut constituer un excellent outil pour inciter à accélérer les processus d'expérimentation de solutions nouvelles, notamment celles qui se rapportent à des sources d'énergie à émissions nulles, étant donné qu'un déploiement de ce transport dans une telle direction nécessite de recourir à des bateaux de taille plus réduite, dont les exigences en matière d'infrastructures sont moindres. Il est toutefois nécessaire de prévoir des incitations positives pour les investissements en ce sens.
- 3.16 La communication de la Commission décrit de manière très pertinente les problèmes que la numérisation pose dans ce secteur, ainsi que ses orientations de développement. S'agissant de l'importance que le réseau européen de navigation de plaisance (AGNP) revêt du point de vue touristique, elle se borne à émettre une seule suggestion. Si l'on veut que le tourisme nautique se développe de manière dynamique, il est nécessaire de créer un système d'information

concernant les conditions de navigation sur les voies navigables d'intérêt récréatif. Plusieurs pays ont déjà créé de tels dispositifs. Il serait judicieux de recommander de coordonner ces initiatives ou d'établir des normes communes en la matière.

- 3.17 Le CESE tient à signaler que dans le secteur du transport par voies navigables intérieures, l'utilisation de nouvelles sources d'énergie et le recours aux innovations technologiques, numériques notamment, ont des répercussions sur la situation des équipages. Il s'impose d'investir dans les compétences et les qualifications. L'inaction en la matière fait courir des risques pour la sécurité des membres d'équipage et des passagers. À cet égard, le CESE rappelle que les États membres devront, à la date du 17 janvier 2022, avoir procédé à la mise en œuvre adéquate de la directive (UE) 2017/2397 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la navigation intérieure.
- 3.18 En ce qui concerne l'emploi, le CESE souscrit aux diverses conclusions et propositions de la Commission. Il serait opportun de reconnaître qu'il existe réellement une corrélation entre le propriétaire ou l'exploitant de l'entreprise concernée et les droits des travailleurs. Nous estimons qu'il faut revoir avec soin le cadre juridique dans ce domaine. L'application effective des principes régissant le temps de travail, tels que définis dans la directive 2014/112/UE, représente une question qui continue à revêtir une importance cruciale. En outre, il est primordial d'instaurer une réglementation adéquate en ce qui concerne la protection sociale en cas de détachement de travailleurs, ainsi que de garantir et prendre dûment en compte, dans le processus de cette mise en œuvre, un niveau adéquat de sécurité et d'hygiène au travail sur les bâtiments de navigation intérieure.
- 3.19 Un autre problème persistant est celui du faible niveau des rémunérations dans le secteur. Le CESE fait observer que dans cette branche d'activité, un important différentiel salarial sépare l'Europe centrale et orientale de la partie occidentale de l'Union. Il provoque une émigration de travailleurs vers l'Ouest et une pénurie de personnel dans le centre et l'Est du continent. Néanmoins, les difficultés de recrutement de main-d'œuvre dans ce secteur s'observent sur tout son territoire. Une des causes qui y contribuent réside dans le vieillissement des équipages. Pour des jeunes, il n'est guère attrayant de travailler à bord de bateaux de navigation intérieure. Le secteur ne suscite pas non plus l'intérêt des femmes. En outre, les armateurs sont en quête de personnels de plus en plus spécialisés, qu'il n'est pas facile de trouver sur le marché du travail⁴. Toutes ces problématiques demandent à être dûment traitées, compte tenu des compétences respectives de l'Union et des États membres.
- 3.20 Le CESE se félicite que la communication de la Commission mette l'accent sur les mécanismes de dialogue social dans le secteur à l'examen. Il souligne les hautes potentialités dont ce dispositif et la négociation collectives sont porteurs, en particulier dans les périodes où sévissent de graves problèmes économiques, ou encore à l'heure des grands changements structurels liés à la numérisation et à la transition vers l'économie verte. Comme le montrent les travaux sur la navigation intérieure qui ont été menés par le comité de dialogue social sectoriel européen dans le domaine portuaire (CDSS pour le transport par voies navigables intérieures), les partenaires

⁴ CCNR, The European Inland Navigation Sector, Labour Market («Le secteur européen de la navigation intérieure: le marché du travail»), 2021.

sociaux ont pris la mesure des défis que doit relever cette branche d'activité. Pour exploiter au maximum toutes les possibilités qu'ouvre le dialogue social, il est nécessaire de dispenser un soutien adéquat aux partenaires sociaux des différents niveaux. En conséquence, le Comité appelle la Commission et les États membres à s'engager pleinement et à fournir un appui, sur un pied d'égalité, aux parties prenantes qui le leur demandent.

Bruxelles, le 19 janvier 2022

Christa SCHWENG
Présidente du Comité économique et social européen
