



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.1.2008

SEC(2008) 24

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant le

**rapport d'analyse d'impact
des propositions visant à moderniser et à renforcer le cadre organisationnel
du transport par voies navigables en Europe**

SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'IMPACT

[SEC(2008) 23]

(insérer la référence du rapport d'analyse d'impact)

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant le

rapport d'analyse d'impact des propositions visant à moderniser et à renforcer le cadre organisationnel du transport par voies navigables en Europe

SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'IMPACT

SEC(2008) 23

DG chef de file : DG TREN

1. LA PROCEDURE

L'établissement d'un «paquet de propositions visant moderniser et à renforcer le cadre organisationnel du transport par voies navigables en Europe» constituait une des priorités du programme de travail législatif de la Commission pour 2006 (référence CLWP: 2006/TREN/009).

Les travaux d'analyse d'impact ont débuté en janvier 2006. Un groupe de pilotage interservices a été mis en place et s'est réuni régulièrement de mai à septembre 2006. L'examen de cette initiative était initialement prévu pour 2006 mais il a été reporté. Cette analyse d'impact, qui comprenait une consultation d'experts externes ainsi que des parties concernées, a été réalisée de mai 2006 à juillet 2007.

Le résultat de cette analyse d'impact est mentionné dans le premier rapport d'avancement de la Commission sur la mise en œuvre du programme d'action NAIADES pour la promotion du transport par voies navigables¹, conformément au programme de travail législatif de la Commission pour 2007 (référence CLWP: 2007/TREN/012).

2. PROBLEME SOULEVE

Au-delà de sa proposition de programme d'action «NAIADES», la Commission a également abordé, dans sa communication de janvier 2006² sur la promotion du transport par voies navigables, la question de la modernisation de la structure organisationnelle du transport par voies navigables.

La structure organisationnelle actuelle pose un problème revêtant des aspects divers bien qu'interdépendants. On peut la décrire en trois volets : (1) réglementaire; (2) institutionnel et (3) organisationnel.

¹ COM(2007) 770 final du 5 décembre 2007.

² COM(2006) 6 final du 17 janvier 2006.

1. Un opérateur fluvial souhaitant aujourd'hui utiliser les voies navigables de l'UE se trouve face à des réglementations coexistantes provenant de l'Union européenne, de la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) ou de la Commission du Danube. Bien que certaines de ces règles soient équivalentes, elles ne sont pas identiques et la reconnaissance mutuelle de leurs certificats respectifs n'est pas assurée.
2. Le cadre institutionnel consolide cet aspect normatif. Seule la Communauté peut adopter des règles contraignantes sur l'ensemble du réseau communautaire. La CCNR ne peut fixer de règles que pour le Rhin. La Commission du Danube ne peut pas prendre de décisions contraignantes. Bien que ces organisations recouvrent des zones géographiques différentes, leurs activités réglementaires se chevauchent largement.
3. Par ailleurs, du fait qu'elles doivent à la fois surmonter des frictions inhérentes au système et faire face à des problèmes de double emploi, le mode de fonctionnement des ressources administratives disponibles dans le domaine du transport international par voies navigables ne leur permet pas de développer pleinement leur potentiel. En outre, compte tenu du fait qu'hormis l'UE, aucune de ces organisations n'a ni la compétence, ni les moyens d'agir de façon légitime dans le domaine de la gestion stratégique, les progrès dans ce domaine sont jugés insuffisants. De plus, le transport par voies navigables bénéficie d'une attention comparativement faible au niveau politique.

On peut observer depuis plusieurs années un accord général sur la nécessité de moderniser le cadre actuel. Un processus dans ce sens a déjà été entamé. Pour autant, la principale question à régler est de savoir si les insuffisances du cadre organisationnel actuel peuvent être surmontées au moyen d'une réforme du cadre institutionnel, éventuellement à l'initiative de la Commission européenne.

3. OBJECTIF

L'objectif premier de l'initiative prévue est de moderniser – et éventuellement de simplifier - la structure organisationnelle du transport par voies navigables en Europe afin d'intégrer pleinement la navigation intérieure au marché unique, de créer un meilleur environnement réglementaire et commercial et d'ainsi contribuer à la croissance et au renforcement de la compétitivité dans le secteur du transport par voies navigables.

Pour ce faire, il faudrait regrouper les connaissances et ressources disponibles et éviter les doubles emplois dans des organisations différentes. La solution envisagée devrait faciliter la prise de décision, permettre la participation de pays tiers intéressés (membres des Commissions du Rhin et du Danube) et faciliter l'harmonisation des réglementations à l'échelle européenne.

L'objectif serait, en outre, de passer d'une approche relativement réglementée à une politique plus stratégique dans le domaine de la navigation intérieure en créant des synergies et une cohérence, ce qui passerait notamment par l'établissement de règles communes au niveau approprié.

4. L'ANALYSE D'IMPACT

L'analyse d'impact a été centrée sur la question de savoir si moderniser la structure organisationnelle du transport par voies navigables en Europe nécessitait une modification du cadre institutionnel. A cette fin, et à la suite de l'adoption de la communication «NAIADES» en 2006, les services de la Commission ont entrepris une analyse d'impact des quatre options suivantes:

- Option 1: coopération accrue mais cadre institutionnel inchangé
- Option 2: adhésion de la Communauté aux commissions du Rhin et du Danube
- Option 3: convention paneuropéenne
- Option 4: agence européenne

L'impact des différentes options peut être résumé comme suit:

Poursuivre le renforcement de la coopération entre la Commission européenne et les commissions fluviales internationales (option 1) maintiendrait le cadre et les méthodes de travail actuels mais impliquerait une coordination accrue des travaux des différents organismes. Même si la fragmentation des bases juridiques pour le transport par voies navigables et l'existence de différents ensembles de règles sur le marché unique pour les différentes régions géographiques restent inchangées, il demeure possible d'atteindre l'objectif d'intégrer pleinement le transport par voies navigables au marché intérieur et de créer des règles du jeu uniformes dans ce domaine sans modifier la structure organisationnelle. Pour autant, cette option prendrait plus de temps que des solutions aux répercussions plus importantes sur le cadre institutionnel et représenterait des coûts administratifs du même ordre que ceux d'une adhésion de la Communauté aux commissions fluviales internationales (option 2).

Les structures administratives et les ressources humaines pourraient être mieux mises à profit si la Communauté adhère aux commissions fluviales internationales pour les questions relevant de sa compétence (option 2). Cette option n'entraînerait pas de modification significative du cadre institutionnel. En termes de ressources humaines, elle ne nécessiterait qu'une augmentation marginale. Dans le même temps, elle permettrait de s'appuyer sur un savoir-faire existant et d'avoir recours à des mécanismes bien établis de travail et de prise de décision, ce qui permettrait d'accélérer le processus d'harmonisation législative. Dans ce contexte, une différence d'impact a été clairement établie entre la CCNR et la Commission du Danube. En ce qui concerne cette dernière, l'adhésion de la Communauté faciliterait non seulement l'adoption de règles harmonisées pour la navigation sur le Danube, mais permettrait également de faciliter et d'accélérer la révision de la convention de Belgrade – nécessaire pour mener à bien la réforme de la commission du Danube. En outre, ceci trouverait sa justification légale dans les circonstances actuelles particulières de la révision de la convention de Belgrade.

Par rapport aux deux premières options, l'établissement d'une convention paneuropéenne (option 3) signifierait l'ajout d'un niveau supplémentaire au processus d'harmonisation réglementaire, institutionnelle et administrative, au risque de le complexifier davantage. Ceci engendrerait des coûts administratifs supplémentaires nettement supérieurs à ceux des deux premières options, alors que l'augmentation en ressources humaines ne parviendrait pas à

trouver sa justification dans une efficacité accrue. Cette option serait néanmoins susceptible de susciter une attention politique plus forte, ce qui faciliterait la réalisation de l'objectif de promotion stratégique.

Établir une agence de l'UE pour le transport par voies navigables – ou une «antenne» pour le transport par voies navigables au sein d'une agence existante – (option 4) constituerait une option dont les coûts en termes de ressources humaines et de frais d'exploitation seraient similaires à ceux engendrés par l'option 3 (même s'ils pouvaient être réduits dans le cas de la mise en place d'une «antenne»). Cette option s'inscrirait dans le droit fil de la politique de l'Union européenne dans des domaines tels que les modes de transport alternatifs ou la promotion de l'utilisation intelligente de l'énergie. La création d'une agence de l'Union européenne *en plus* des commissions fluviales internationales existantes ne constituerait pas forcément une meilleure utilisation des ressources humaines, *à moins* que cette agence ne se voie attribuer la tâche d'assurer l'application uniforme des normes de sécurité du transport par voies navigables dans l'ensemble des États membres, activité normalement confiée aux autorités compétentes de ces derniers. En comparaison aux options 1 et 3, l'utilisation de méthodes de travail et de mécanismes de prise de décision bien établis pourrait néanmoins rendre le processus d'harmonisation plus rapide. En optant pour cette solution, l'objectif de promotion stratégique et de renforcement de l'attention politique pourrait être atteint plus facilement, quand bien même des mesures supplémentaires seraient nécessaires.

Toutes les options analysées ont pour point commun que sans mesures supplémentaires – appliquées isolément – leur impact sur la *compétitivité*, sur l'*environnement* ou sur la *situation sociale* du secteur du transport par voies navigables ne serait que soit trop hypothétique, soit trop marginal pour pouvoir être quantifié. Une analyse de cet impact ne pourrait s'appuyer que sur des suppositions contenant un degré élevé d'incertitude et ne pourrait fournir que des résultats sans commune mesure avec les répercussions potentielles.

5. CONCLUSION

Les services de la Commission concluent de l'analyse d'impact qu'aucune option étudiée ne s'avère nettement avantageuse pour ses répercussions. Même si la structure organisationnelle actuelle peut être considérée comme un patchwork des ressources et des efforts, à la légitimité fragmentée et d'une efficacité réduite pour des raisons inhérentes au système³, une modification de la structure organisationnelle, *en elle même*, ne contribuerait apparemment pas suffisamment à faire disparaître les entraves au développement du transport par voies navigables en Europe.

Par conséquent, il apparaît, dans les circonstances actuelles, qu'il peut être préférable de fonder le cadre organisationnel sur les acteurs institutionnels existants et, dans la mesure du possible, d'améliorer et de moderniser les méthodes de travail. Dans ce contexte, une combinaison des options 1 et 2 – coordination accrue des acteurs institutionnels déjà en place combinée, d'emblée, à une adhésion de la Communauté à la Commission du Danube afin d'accélérer à la fois sa réforme et la révision de la convention de Belgrade – peut s'avérer la solution la plus bénéfique. À ce stade, les services de la Commission n'ont l'intention de ne proposer aucune création de structures supplémentaires par rapport au cadre existant. Comme le demandent les parties intéressées, cette solution devrait aller de pair avec un engagement accru des services de la Commission européenne dans le cadre organisationnel existant.

³ COM (2006) 6 final.