



**Projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables  
et  
portant modifications du code des transports et du code général de la  
propriété des personnes publiques**

**Étude d'impact 20 juin 2011**

**PROJET**

# Table des matières

<i>Préambule</i> .....	4
<b>I. Diagnostic et nécessité de la réforme</b> .....	<b>5</b>
<b>I.1. Présentation de VNF</b> .....	<b>5</b>
Missions.....	5
Contexte économique : quelques données sur le trafic fluvial en France et en Europe : .....	6
Périmètre d'intervention.....	7
Organisation.....	7
Mode de financement .....	8
Les réformes successives depuis 1991 .....	8
<b>I.2. Les raisons de la réforme</b> .....	<b>10</b>
I.2.1 Les orientations portées par le Grenelle imposent un renouveau de la voie d'eau.....	10
I.2.2. L'état du réseau exige que l'établissement soit en mesure de mettre en place des actions d'amélioration.....	11
I.2.3. VNF rencontre des difficultés pour offrir un service à la hauteur des ambitions du Grenelle.....	12
I.2.4. Une organisation qui n'est pas adaptée aux ambitions pour la voie d'eau.....	13
<b>II. Objectif poursuivi par la réforme : unifier le service public de la voie d'eau en une entité unique et cohérente disposant de tous les leviers de son action</b> .....	<b>15</b>
<b>III. Options possibles et nécessité de légiférer</b> .....	<b>16</b>
<b>III.1. le choix de mettre en œuvre un projet industriel et de ne pas fermer de voies</b> .....	<b>16</b>
<b>III.2. Le choix d'un EPA dérogatoire aux missions élargies</b> .....	<b>18</b>
L'hypothèse de la création d'un service à compétence nationale.....	18
Maintien du statut d'établissement public.....	19
a/ Règles générales relatives aux établissements publics.....	19
b/ Choix du statut de l'établissement public .....	20
c/ Choix du statut de l'établissement public administratif .....	20
<b>III.3. Les choix en matière de ressources humaines : le choix d'affecter les agents des services de navigation avec délégation de pouvoirs au directeur général.</b> .....	<b>21</b>
<b>III.4. La séparation des missions régaliennes</b> .....	<b>24</b>
<b>III.5. Le choix de poursuivre la décentralisation après transfert des services à l'Agence et de faire évoluer « la clause de sauvegarde »</b> .....	<b>27</b>
Rappel du contexte.....	27
La décentralisation du domaine public fluvial : une décentralisation facultative, à la demande des collectivités territoriales et de leurs groupements.....	27
Un bilan mitigé de la décentralisation des voies navigables (dont celles gérées par VNF) mais des perspectives de futurs transferts .....	28
La poursuite de la décentralisation après transfert des services et du domaine.....	28
Modification de la clause de sauvegarde.....	29
<b>IV. Analyse des impacts des dispositions envisagées</b> .....	<b>30</b>
<b>IV.1 Impacts sur le transport fluvial, le tourisme fluvial et l'usage de l'eau</b> .....	<b>30</b>

<b>IV.2 Impacts économiques :</b> .....	<b>32</b>
<b>IV.3 Impacts budgétaires</b> .....	<b>34</b>
1. Traitement budgétaire du programme d'investissement accompagnant la réforme.....	34
2. Impact budgétaire de l'affectation des agents à l'Agence.....	35
3. Impacts budgétaires des autres dispositions du projet de loi.....	35
<b>IV.4 Impacts environnementaux</b> .....	<b>36</b>
Impacts liés au report modal.....	36
Impacts liés aux investissements et à l'amélioration de l'exploitation .....	36
<b>IV.5. Les impacts sociaux et l'accompagnement des agents</b> .....	<b>38</b>
L'impact du transfert des services et de l'affectation des agents : le processus de pré positionnement et les garanties associées.....	38
<b>Le nombre d'agents concernés par la réforme</b> .....	<b>38</b>
Les garanties apportées aux personnels des services de l'Etat, appelés à être affectés au sein du nouvel établissement.....	38
Un impact sur l'amélioration des conditions de travail grâce à un plan de restauration des locaux administratifs et des logements de service (maisons éclusières) .....	43
<b>IV.6. Les impacts sur les personnels notamment sous l'angle statutaire, des prestations sociales, du régime indemnitaire, d'amélioration des conditions de travail</b> .....	<b>44</b>
<b>IV. 7. Les impacts sur l'organisation territoriale de l'Etat et sur les collectivités territoriales</b> .....	<b>46</b>
<b>V. Présentation des consultations effectuées</b> .....	<b>47</b>
<b>VI. Textes d'application et indicateurs de suivi/d'évaluation</b> .....	<b>48</b>
<b>VI.1. liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires</b> .....	<b>48</b>
<b>VI.2. Suivi de la mise en œuvre et évaluation</b> .....	<b>49</b>
<b>ANNEXE I : Organisation administrative</b> .....	<b>52</b>
<b>ANNEXE II : le réseau confié à VNF</b> .....	<b>53</b>
<b>ANNEXE III : Programme d'investissement</b> .....	<b>54</b>
<b>ANNEXE IV : Benchmark</b> .....	<b>56</b>
<b>Liste des sigles</b> .....	<b>60</b>

## **Préambule**

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé l'objectif ambitieux de faire évoluer la part du fret non routier et non aérien de 14 % à 25 % à l'échéance 2022.

L'atteinte de cet objectif passe par le renforcement de l'offre de service du réseau d'infrastructures fluviales afin d'accroître sa compétitivité et ainsi mieux répondre aux besoins des professionnels du transport fluvial français et européen et par la croissance du transport fluvial qui nécessite de développer le réseau afin d'en accroître le maillage et de fiabiliser et moderniser les voies existantes.

Elle implique, compte tenu de l'état actuel du réseau, de mobiliser des moyens supplémentaires afin de renforcer sa fiabilité par la mise en œuvre d'un programme d'investissement ambitieux mais surtout de donner rapidement à Voies navigables de France (VNF), le principal gestionnaire du réseau d'infrastructures fluviales, une toute autre dimension.

En effet, l'établissement public industriel et commercial créé en 1991 *par l'article 124 de la loi de finances pour 1991 pour exploiter, entretenir, améliorer, développer et promouvoir les voies navigables* ne dispose aujourd'hui qu'insuffisamment de la maîtrise des moyens indispensables à sa gestion. Il n'exerce qu'un rôle extrêmement limité sur la quasi-totalité des agents qui travaillent pour lui et qui sont nécessaires à son bon fonctionnement. Ce point est particulièrement sensible pour la responsabilité pénale de ses dirigeants. L'établissement ne maîtrise pas non plus, ou très peu, sa propre organisation notamment territoriale.

Le projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables et portant modifications du code des transports et du code général de la propriété des personnes publiques, propose donc de faire évoluer l'organisation actuelle du service public de la voie d'eau afin de disposer d'un établissement public de l'Etat, acteur complet, cohérent et responsable de la voie d'eau maîtrisant l'ensemble des leviers de son action.

Il propose donc de regrouper au sein du même établissement public les services de navigation auparavant mis à la disposition de VNF en lui affectant les 4 400 agents de l'Etat qui sont aujourd'hui placés sous son autorité fonctionnelle de VNF mais qui demeurent sous l'autorité hiérarchique de l'Etat et les services de l'établissement public industriel et commercial VNF composés de ses 369 salariés de droit privé.

Le nouvel établissement sera en mesure de mettre en œuvre l'important programme d'investissements que nécessite l'état du réseau pour le moderniser, le sécuriser et le rendre plus performant afin d'offrir sur les axes les plus importants de meilleurs niveaux de services à l'utilisateur (horaires d'ouvertures en premier lieu).

Ce projet de loi est le résultat de travaux préparatoires, d'avis et de consultations qui se sont étalés sur plusieurs mois.

Le présent document constitue l'étude d'impact produite par le Gouvernement à l'appui de ce projet, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution et du chapitre II de la loi organique du 15 avril 2009.

# **I. Diagnostic et nécessité de la réforme**

## **I.1. Présentation de VNF**

Voies navigables de France est un établissement public industriel et commercial créé en 1991 par l'article 124 de la loi de finances pour 1991 (n°90-1168, du 29 décembre 1990). Voies navigables de France est la nouvelle dénomination de l'Office national de la navigation créé par l'article 67 de la loi des 27 et 28 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912 dont il reprend les missions qui sont élargies à la gestion de l'infrastructure de transport fluvial. Les missions et l'organisation de l'établissement sont aujourd'hui codifiées en partie 4 du code des transports.

- **Missions**

Conformément aux dispositions des articles L4311-1, L4311-2 et L4311-3 du code des transports, Voies navigables de France est chargé de l'exploitation, de l'entretien, de l'amélioration, de l'extension et de la promotion des voies navigables et de leur dépendances, ainsi que de l'étude de toute question relative à la navigation intérieure et à l'utilisation des cours d'eau et des plans d'eau.

VNF contribue également à la gestion de la ressource hydraulique, à la tenue des plans d'eau, à la prévention des risques d'inondation, dans la limite des caractéristiques et fonctionnalités des ouvrages nécessaires à la navigation, et à la lutte contre les pertes. Les prélèvements et rejets d'eau permettent d'approvisionner la population en eau potable, contribuent à fournir de l'eau aux industries et à l'agriculture à travers l'irrigation. D'un point de vue environnemental, les interventions de VNF portent notamment sur la mise en conformité des barrages, contribuant ainsi directement à la mise en œuvre de la trame bleue.

Pour l'accomplissement de ses missions, il gère et exploite, en régie directe ou par l'intermédiaire de sociétés filiales, le domaine de l'Etat qui lui est confié, c'est-à-dire 6 200 km de fleuves, canaux et rivières navigables et plusieurs dizaines de milliers d'hectares de domaine public fluvial en bordure de ces voies, ainsi que son domaine privé. Il assure la gestion hydraulique de ces cours d'eau qui constituent le réseau navigable le plus long d'Europe.

Il apporte un appui technique aux autorités administratives de l'Etat en charge de la navigation intérieure et peut proposer toute réglementation concernant l'exploitation du domaine public fluvial, les activités ou professions qui s'y rattachent et la police de la navigation intérieure.

Voies navigables de France contribue à la promotion du transport fluvial et assure une mission générale d'observation, d'information et de statistique.

Il peut également proposer des prestations aux collectivités territoriales ou à leurs groupements propriétaires de cours d'eau, canaux, plans d'eau et ports fluviaux et assurer l'exploitation de ports fluviaux et de toutes installations propres à favoriser le développement de la navigation intérieure. À ce titre, il constitue l'autorité concédante des ports intérieurs fluviaux, à l'exception des ports autonomes de Paris et Strasbourg.

Il peut également être chargé de l'organisation du financement, de la réception et de l'élimination des déchets survenant lors de la navigation intérieure.

Voies navigables de France est régi par le décret n°60-1441 du 26 décembre 1960 modifié et placé sous la tutelle du ministre chargé des transports.

- **Contexte économique : quelques données sur le trafic fluvial en France et en Europe :**

L'intervention de VNF s'inscrit dans un contexte d'évolution du trafic de marchandises sur la voie d'eau. Ainsi, les trafics ont connu une hausse de 40% entre 1997 et 2007, avec une légère baisse en 2008 (moins 0,5% tonnes-km par rapport à 2007) et 2009 (moins 1,1% tonnes-km entre 2008 et 2009) mais une reprise en 2010 (+ 8,8% tonnes-km entre 2009 et 2010). En 2009, 56,1 millions de tonnes de marchandises ont été transportées (hors trafic rhénan). Cela représente 3,7% du fret de marchandises en France soit 7,1 milliards de tonnes-km ;

L'objectif attendu de la réforme est de développer la part du fret non routier de 25% d'ici 2022 avec une évolution intermédiaire de +16% à l'horizon 2013.

Trafic fluvial en Europe en 2009

	Trafic (Mds t-km)	Part modale
Belgique	7,1	14,3 %
Allemagne	55,6	12,1 %
France (*)	8,7	4,0 %
Pays-Bas	35,6	31,2 %
Total Europe de l'Ouest	107,0	12,8 %
Autres Europe	22,5	NC
Total Europe	129,5	

Source : Eurostat

(\*) : y compris transit rhénan

Trafic fluvial en France en 2010

	Volume (Mt)	Prestation (M t-km)
Fluvial	60,5	8.059
Transit rhénan	8,8	1.056
Fluvio-maritime	3,5	360
Total	72,8	9.475

- **Périmètre d'intervention**

L'établissement gère 6 200 km de canaux et rivières aménagés, plus de 2 000 ouvrages d'art et

40 000 hectares de domaine public bord à voie d'eau qui lui sont confiés depuis 1991 Il est ainsi le principal gestionnaire du domaine public fluvial navigable qui s'étend sur 8 500 km.

Le reste du linéaire navigable est géré par l'État (700 km), la Compagnie nationale du Rhône (environ 500 km), les trois grands ports maritimes et, à la suite des transferts intervenus dans le cadre des lois de décentralisation, par des collectivités locales telles que les régions Bretagne, Pays de la Loire et le département de la Somme. En outre, depuis le 1er janvier 2010 et le transfert à titre expérimental des canaux bourguignons à la Région Bourgogne, 520 km sont désormais gérés par cette région<sup>(1)</sup>. De même, les 24 kms des canaux de Roubaix et de la Marque urbaine sont gérés de manière expérimentale par la communauté urbaine de Lille, depuis le 10 novembre 2010.

Le réseau navigable confié à VNF comporte une partie dite « magistrale » (4 100 km) et un réseau régional « décentralisable » à vocation essentiellement touristique (2 100 km). La partie du réseau « magistral » qui supporte l'essentiel du transport de fret, c'est à dire le réseau à grand gabarit et le réseau qui lui est connexe, constitue le réseau « principal » (environ 3 260 km). C'est sur le réseau à grand gabarit que se concentre le potentiel de développement du transport de marchandises par voies navigables.

Le réseau régional à petit gabarit dont l'intérêt touristique représente un atout pour le développement local et qui n'a pas un caractère structurant pour le transport de marchandises a vocation à être géré par les collectivités territoriales.

## • Organisation

Depuis de sa création, Voies navigables de France dispose d'un personnel constitué très majoritairement par les agents des services déconcentrés du ministère chargé des voies navigables, services qui sont mis à sa disposition.

En vertu de l'article 27 du décret n° 60-1441 du 26 décembre 1960 modifié portant statut de Voies navigables de France, « les services déconcentrés du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, nécessaires à l'exercice des missions confiées à Voies navigables de France par l'article 124 de la loi de finances pour 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990), sont mis à sa disposition. »

Ces services restent simultanément chargés des missions qu'ils exercent pour le compte de l'État ou des collectivités locales.

Deux conventions a été passées entre l'État et l'établissement public les 16 février et 4 mai 1995, puis ont été modifiées en 2001. Ces conventions déterminent les services ou parties de services mis à disposition, les conditions de leur mise à disposition, les missions qui leur sont confiées et les moyens afférents.

Environ 4 400 agents de l'État sont affectés dans des services mis à la disposition de Voies navigables de France qui bénéficie, en outre, de 369 emplois budgétaires pour ses propres salariés.

---

1 520 km de voies (canaux de Bourgogne, du Centre, du Nivernais et Seille navigable) ont été transférés expérimentalement le 01/01/2010 à la région Bourgogne, dans les conditions prévues par les lois 03-699 du 30/07/2003 et 04-809 du 13/08/2004.

Les chefs des services déconcentrés du ministère chargé des voies navigables sont les représentants locaux de l'établissement et relèvent de l'autorité « fonctionnelle » du directeur général de Voies navigables de France.

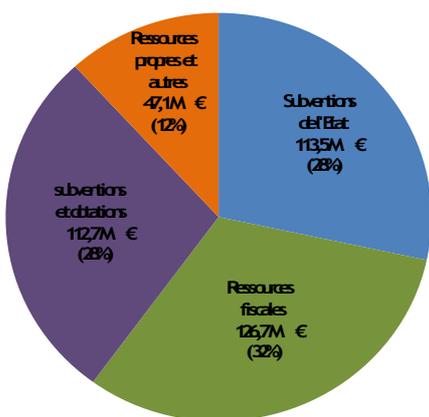
Les statuts de l'établissement ont été modifiés fin 2008, notamment pour en moderniser la gouvernance.

- **Mode de financement**

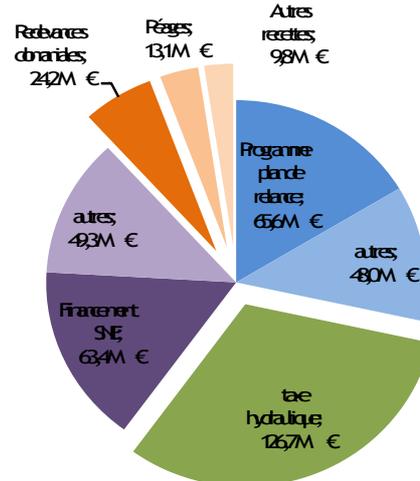
L'établissement dispose d'un budget d'investissement d'environ 190 M€. Ses principales recettes sont la taxe hydraulique (125 M€) qui sera augmentée à partir de 2011 de 30 M€/an, les redevances domaniales (25 M€) et les péages (13 M€). L'établissement bénéficie en outre de financements publics répartis entre l'État (contribution pour charges de service public de 54 M€ + 40 M€ de l'AFITF) et les collectivités territoriales (30 M€).

*(Données pour l'année 2011 y compris expérimentation Bourgogne)*

Répartition des recettes de VNF en 2010



Détail de la répartition des recettes de VNF en 2010



- **Les réformes successives depuis 1991**

**1994 : loi n° 94-576 du 12 juillet 1994 relative à l'exploitation commerciale des voies navigables :** les bureaux d'affrètement sont des services de Voies navigables de France. Cet établissement public décide la création, la suppression, la délimitation de la circonscription géographique de chacun de ces bureaux. Les bureaux d'affrètement ont pour mission d'assurer le fonctionnement des bourses d'affrètement.

**1999 : décret n° 99-43 du 19 janvier 1999 :** Voies navigables de France reçoit compétences en

matière de concessions d'outillage public, de ports de plaisance, d'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public.

**2001 : loi n° 2001 -43 du 16 janvier 2001** : libéralisation de l'affrètement par abrogation de la loi du 12 juillet 1994.

**2003 : article 56 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et à la réparation des dommages** : décentralisation à caractère optionnel des voies d'eau à l'exception du réseau magistral.

**2003 : loi de finances rectificatives pour 2003** : extension des missions de l'établissement pour réaliser l'opération d'aménagement urbain de Port Rambaud à Lyon.

**2004 : loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales** : décentralisation à caractère optionnel des ports intérieurs et dispositions relatives aux transferts des services qui exercent les compétences transférées aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

**2006 : loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports (article 33)** : Voies navigables de France peut recourir, pour des projets d'infrastructures destinées à être incorporées au réseau fluvial, et pour la rénovation ou la construction de tous ouvrages permettant la navigation, à un contrat de partenariat conclu sur le fondement des dispositions de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats ou à une convention de délégation de service public prévue par les articles 38 et suivants de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Le contrat ou la convention peut porter sur la construction, l'entretien et l'exploitation de tout ou partie de l'infrastructure et des équipements associés, en particulier les plates-formes portuaires et multimodales et les installations de production d'énergie électrique, et sur la gestion du trafic à l'exclusion de la police de la navigation. Le contrat ou la convention comporte des stipulations de nature à garantir le respect des impératifs de sécurité et de continuité du service public.

**2008 : décret n° 2008-168 du 22 février 2008** : coordination de la mise en place et interopérabilité des services d'information fluviale confiée à Voies navigables de France.

**2008 : décret n°2008-1321 du 18 décembre 2008** : réforme de la gouvernance de l'établissement : l'exécutif du conseil d'administration est dorénavant le directeur général et non le président du conseil d'administration. Le conseil d'administration reçoit le pouvoir de fixer les jours et horaires de navigation ainsi que les périodes de chômage de la navigation fluviale.

**2009 : loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.**

**Article 11-** V. Le réseau fluvial, dit magistral, et en particulier celui à grand gabarit, fera l'objet d'un plan de restauration et de modernisation dont le montant financier devra être clairement établi. Le canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe, qui permettra le report vers la voie d'eau de 4,5 milliards de tonnes-kilomètres par an, soit l'économie de 250 000 tonnes de dioxyde de carbone par

an, sera réalisé.

Ce programme, présentant un coût de l'ordre de 4 milliards d'euros, sera co-financé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, par la Communauté européenne, les collectivités territoriales et l'Etat, sur la période 2009-2020. Les études nécessaires à la réalisation d'une liaison fluviale à grand gabarit entre les bassins de la Saône et de la Moselle seront poursuivies et un débat public sera organisé d'ici à 2012. Ce débat envisagera également l'intérêt d'une connexion fluviale entre la Saône et le Rhin qui fera l'objet d'études complémentaires préalables. Un débat public sera en outre organisé avant la fin de l'année 2011 sur la liaison à grand gabarit de la Seine amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine.

La modernisation des barrages de navigation s'accompagnera, lorsque cela est pertinent, de la construction de micro-centrales hydroélectriques.

Dans ce cadre, le soutien de l'Etat à la batellerie sera maintenu et portera prioritairement sur la création d'entreprises et la construction et la modernisation de la flotte fluviale. A ce titre, l'Etat étudiera la possibilité de mettre en œuvre des prêts à long terme et des garanties pour faciliter l'acquisition du matériel nécessaire à l'activité des opérateurs.

En outre, la loi prévoyait que l'Etat étudierait l'opportunité de donner à l'établissement public Voies navigables de France la pleine propriété du domaine public fluvial attaché au réseau magistral. Elle prévoyait également que le Gouvernement remettrait au Parlement, dans les six mois suivant l'adoption de la loi, un rapport sur la nécessité de rénovation des barrages manuels du réseau fluvial magistral, sur le coût global de ces interventions et les modalités de financement, ainsi que sur la régénération du réseau fluvial à vocation de transport de marchandises, et l'effort financier pluriannuel consenti à ce titre par l'Etat.

## **I.2. Les raisons de la réforme**

### **I.2.1 Les orientations portées par le Grenelle imposent un renouveau de la voie d'eau**

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « loi Grenelle 1 ») a défini un cadre d'action et fixé des objectifs à atteindre, au premier rang desquels la lutte contre le changement climatique avec l'engagement de diviser par quatre les émissions de gaz à effets de serre de notre pays entre 1990 et 2050.

Dans le domaine des transports, l'objectif est ainsi de réduire ces émissions de 20 % d'ici 2020. Pour le transport de marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire et maritime revêt donc un caractère prioritaire.

A cet égard, le programme prévu par la loi Grenelle 1 pour le transport fluvial, avec la réalisation du canal Seine Nord Europe, la régénération du réseau magistral, et l'organisation de débats publics sur de nouvelles liaisons à grand gabarit, devrait rapidement bouleverser la donne : l'ouverture du canal Seine Nord Europe notamment va mettre le réseau français en liaison directe avec les grands ports du Nord de l'Europe et favoriser par là même l'arrivée d'entreprises de transport fluvial performantes sur un réseau encore parfois vétuste et longtemps insuffisamment entretenu.

Atteindre les objectifs du Grenelle suppose de pouvoir s'appuyer sur un réseau plus fiable, et

modernisé, afin de proposer une offre de service adaptée aux attentes des usagers et à l'évolution du trafic français et européen.

Cela nécessite surtout de donner à VNF tous les leviers pour qu'il soit en mesure de mettre en œuvre l'important programme d'investissement que nécessite l'état du réseau et l'évolution de l'organisation de la gestion du réseau nécessaire pour remplir la mission de service public qui lui est confiée.

### **I.2.2. L'état du réseau exige que l'établissement soit en mesure de mettre en place des actions d'amélioration**

En lien avec le déclin du transport fluvial, les moyens consacrés à ce réseau par la collectivité ont inexorablement décliné au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, pour atteindre leur minimum lors de la décennie 1980-1990. Ceci a conduit non seulement à en limiter la modernisation mais surtout à délaisser la maintenance courante et le renouvellement des ouvrages. Les effets de ce sous-investissement sont avérés sur l'ensemble des ouvrages y compris ceux concourant directement à la régulation des plans d'eau et dont la manœuvre est nécessaire pour assurer l'équilibre hydraulique et hydrologique du système complexe des canaux et cours d'eau navigables.

Le diagnostic mené par VNF a ainsi fait apparaître :

- qu'une part importante d'ouvrages est aujourd'hui en fin de vie ou d'une qualité fonctionnelle médiocre : 54 % des écluses et 63 % des barrages présentent au moins un risque majeur de dégradation de performance et un risque important de perte complète de la fonction assurée,
- qu'une part importante des ouvrages, notamment des barrages, dont la manœuvre est encore aujourd'hui manuelle, engendre des situations de travail pénibles et dangereuses et dont l'exploitation est rendue encore plus complexe par les importants moyens humains à mobiliser dans une période de contrainte forte sur la maîtrise des effectifs et des coûts.

<i>Principaux ouvrages gérés par VNF</i>	
Écluses et échelles d'écluses	1 499
Barrages de navigation et prises d'eau	394
Digues	3 756 km
Ponts canaux	124
Barrages réservoirs	52
Tunnels canaux	27
Barrages manuels	120
Ouvrages divers de régulation	> 760

VNF doit donc être dimensionné pour mettre en œuvre le programme d'investissement défini avec l'Etat lors des travaux d'élaboration du contrat de performance 2010-2013 et pour lequel ce dernier a procuré des ressources supplémentaires grâce à une augmentation de la taxe hydraulique de 30 M€ portant celle-ci à 170 M € par an et une participation complémentaire aux ressources d'investissement de VNF, dédiée à la remise en état et à la modernisation du réseau, par voie de fond de concours de l'AFITF portée à 40 M€ par an dès 2011.

Ce programme dont la liste des opérations est détaillée en annexe III, estimé à 2,5 milliards d'euros sur la période 2009-2018 avec une étape intermédiaire de 840 millions d'euros à l'horizon 2013 à l'issue du contrat de performance est résolument orienté sur les enjeux des voies à fort trafic et notamment du réseau principal porteur du développement du fret fluvial. Il propose également de poursuivre, y compris sur le réseau touristique, un effort très important sur la sécurité avec

notamment un traitement majeur des digues.

Enfin il intègre l'achèvement de l'automatisation du réseau à petit gabarit, principal, secondaire, et complémentaire, qui doit permettre de satisfaire aux gains de productivité de la voie d'eau.

Comme le souligne la Cour des Comptes, dans son rapport public du 15 mars 2006, les compétences transférées à VNF en 1991 sont assumées en fait par les services de l'État mis à sa disposition et cette situation rend délicat le pilotage des services déconcentrés par le siège de VNF. En effet, VNF doit précisément fixer à chaque direction territoriale ce qu'il attend d'elle mais reste dépendant de l'organisation de l'Etat en termes de réalisation effective. De ce point de vue, les réorganisations des services pour les mettre davantage en adéquation avec les objectifs d'augmentation du trafic fluvial fixés par la loi Grenelle 1 ne pourront avoir de véritable impact qu'à partir du moment où l'établissement public aura réellement autorité sur le personnel affecté à ses missions.

### **I.2.3. VNF rencontre des difficultés pour offrir un service à la hauteur des ambitions du Grenelle**

Une étude confiée par l'Inspection générale des finances à Cap Gemini Consulting en 2009 pour alimenter la réflexion sur la stratégie et le positionnement de VNF à travers l'illustration de bonnes pratiques sur l'utilisation et la gestion des voies navigables à l'étranger et dont le résultat est présenté en annexe IV<sup>2</sup>, montre que les horaires d'ouverture du réseau français restent inférieurs à ceux de nos voisins européens.

L'engagement de l'établissement sur les niveaux de service (notamment relatifs à l'amplitude horaire d'ouverture des voies) offerts aux usagers et clients du réseau formalisé au travers du schéma directeur d'exploitation des voies navigables et approuvé en 2005 fixait les niveaux de service que Voies Navigables de France s'engageait à mettre en place à horizon 2008 (niveaux minimaux) et 2010 (niveaux cibles) sur le réseau qui lui est confié. Les réflexions menées dans les services à travers les plans particuliers d'exploitation devaient permettre de définir l'ensemble des organisations nécessaires pour mettre en œuvre les niveaux de service minimums et cibles sur l'ensemble du réseau.

---

<sup>2</sup> L'annexe IV fournit plus de détail sur l'organisation des opérateurs de réseau en Europe. Il est à noter qu'en fonction des pays les opérations de gestion de l'infrastructure et de développement du trafic sont confiées ou non à la même institution.

Ainsi, à l'image de VNF, au Royaume-Uni avec British Waterways et en Wallonie avec la Direction de la Promotion des Voies Navigables et de l'Intermodalité - DVPNI, toutes les opérations sont sous la responsabilité de la même entité, alors qu'au Pays-Bas, Rijkswaterstaat ne s'occupe que de la gestion de l'infrastructure, les tâches de développement du trafic et de promotion du transport fluvial sont confiées à BVB (Bureau Voorlichting Binnenvaart).

En Belgique Flamande, PBV (Promotie Binnenvaart Vlaanderen) est l'office de promotion de la voie d'eau pour tout le territoire, parallèlement à cela, De Scheepvaart gère le réseau nord de la Flandre et Waterwaegen en Zeekanaal NV la partie ouest de la Flandre.

En Allemagne l'ensemble du réseau est géré par WSV (Wasser- und Schifffahrtverwaltung des Bundes) du ministère fédéral des transports. Il n'y a pas d'office de promotion de la navigation fluviale en Allemagne.

Au niveau européen, les priorités politiques de l'Union sont de parvenir à consolider un espace unique de transport, de créer des infrastructures de qualité et de poser les bases d'un système de transport innovant et à faible rejet en carbone. Ces objectifs sont repris et développés dans le Livre Blanc sur les transports de la Commission publié fin mars 2011. Ce document a été rédigé par la Direction Générale Transport et Mobilité à la suite d'un travail de consultation de tous les acteurs du transport européen.

La déclinaison pratique de ce document se fera via des Directives ou des Règlements. La Commission aura l'initiative de proposer et de faire adopter ces textes par le Conseil de l'Union européenne (réunion des ministres de chaque état membre dans un domaine donné) et le Parlement européen pour qu'ils soient ensuite traduits en droit français comme cela a été le cas pour la Directive SIF ou la Directive sur l'eau. De plus, elle dispose également d'agences exécutives, comme celle des Réseaux Transeuropéens de Transports (RTE-T) qui finance les projets d'infrastructures sur le réseau prioritaire comme la liaison Seine-Escaut ou de programme de soutien des initiatives privées de report modal (programme Marco Polo).

Le bilan du contrat d'objectifs État-VNF 2005-2008 et du contrat annuel 2009 montre cependant que l'établissement a rencontré des difficultés pour mettre en œuvre le Schéma Directeur d'Exploitation des Voies Navigables (respect des niveaux de service), notamment liées à l'inadaptation de certaines organisations du travail, et à la persistance de défaillances techniques sur le réseau du point de vue de l'état général des ouvrages, et de la sécurité de l'exploitation. Ainsi, la clarification des modes de mobilisation et de gestion des personnels des services déconcentrés du ministère chargé des transports mis à la disposition de l'établissement apparaît-elle comme l'une des questions majeures pour l'avenir de la voie d'eau.

#### **I.2.4. Une organisation qui n'est pas adaptée aux ambitions pour la voie d'eau**

Lors de la création de l'établissement public en 1991, les services déconcentrés de l'Etat n'ont pas été transférés à l'établissement mais mis à sa disposition. Celui-ci n'a reçu qu'une autorité fonctionnelle sur les services, l'autorité hiérarchique continuant de relever du ministre ou du préfet selon les règles de déconcentration prévues pour le MEEDDM. Cette situation de séparation entre autorité fonctionnelle et autorité hiérarchique est source de nombreuses difficultés :

**- elle occasionne un exercice quasi inexistant du pouvoir hiérarchique et d'organisation des services.**

Par exemple, le choix des chefs de service de navigation peut être laissé à la décision du ministre, sans accord ou avis formel de VNF. De même, les chefs de service ne sont pas évalués par le directeur général de VNF. Le directeur général ne peut prendre lui-même aucune décision individuelle dans l'intérêt du service. Il ne peut organiser les services mis à sa disposition pour les rendre plus efficaces.

**- elle est source d'insécurité juridique**

Le Conseil d'État a souligné dans plusieurs de ses avis la fragilité légale de la situation actuelle de mise à disposition des personnels au regard du principe législatif d'autonomie de gestion des établissements publics.

Il a en effet souligné lors de la création de l'établissement en 1991, et une nouvelle fois en 2008 lors de la mise en place de la nouvelle gouvernance de l'établissement, que les dispositions selon lesquelles les services déconcentrés du ministère nécessaires à l'exercice des missions confiées à VNF sont mis à sa disposition ont pour effet de créer un établissement public pratiquement dépourvu de personnel, où la plus grande partie des tâches sont exécutées par des fonctionnaires de l'Etat qui continuent à relever du pouvoir hiérarchique du ministre.

Cette solution est contraire au principe de l'autonomie de gestion des établissements publics. Cette situation a également pour effet de placer les services déconcentrés de l'Etat et leurs agents sous l'autorité fonctionnelle du directeur général d'un établissement public. Enfin, le Conseil d'Etat a relevé la composition anormale du Conseil d'administration, où les représentants du personnel, qui sont représentés à raison d'un tiers des sièges. Représentent en réalité une très faible partie de l'ensemble des personnels travaillant en réalité pour l'établissement,

Surtout, le juge considère déjà VNF comme employeur de fait. Ainsi, le tribunal correctionnel de Meaux a dans son jugement du 13 janvier 2009 condamné VNF en sa qualité « d'employeur de fait », en le considérant comme juridiquement responsable des actes des agents de l'Etat mis à sa disposition. De même, le tribunal de grande instance d'Évry a dans son jugement du 22 février 2008 considéré que la responsabilité pénale de VNF était engagée dès lors que les agents des services de navigation exercent des missions pour le compte de l'établissement. Dans le cas d'espèce, il s'agissait d'un délit d'imprudence découlant de l'inobservation de la réglementation applicable en matière d'hygiène et de sécurité du travail.

Plus récemment encore, le Conseil d'État dans son rapport public 2010 « l'eau et son droit » a déploré que « les autres [agents de l'Etat] ne sont pas même mis à disposition : ce sont les services de l'Etat qui le sont, si bien que le directeur général de VNF n'exerce aucune autorité sur la quasi-totalité des agents nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement. »

La Cour des comptes également a souligné au terme de son contrôle des comptes et de la gestion des services de la navigation de la Seine et Rhône Saône pour les exercices 2008 et 2009, que « la situation actuelle est source d'une insécurité juridique pour VNF et chaque direction inter-régionale<sup>1</sup> (la responsabilité de VNF pouvant être engagée du fait de l'action ou de l'inaction des services de l'Etat, et la situation étant risquée également en matière comptable). Il convient désormais de parvenir à une clarification à court terme de la situation des personnels ».

#### **- la situation actuelle ne permet pas à VNF de piloter efficacement les moyens affectés à la voie d'eau**

L'établissement a rencontré des difficultés pour mettre en œuvre le schéma directeur d'exploitation des voies navigables faute de pouvoir mobiliser efficacement les services concernés. Les niveaux de service prévus dans le précédent contrat État-VNF n'ont pas toujours été atteints, notamment sur la Seine amont et sur l'Oise.

Lors de son contrôle des comptes et de la gestion de VNF pour les exercices 2004 à 2007, la Cour des comptes avait fait état d'une organisation encore « au milieu du gué ».

Elle indique que ce constat demeure dans une large mesure valable aujourd'hui et souligne encore dans son relevé d'observations au terme de son contrôle des comptes et de la gestion des services de la navigation de la Seine et Rhône Saône pour les exercices 2008 et 2009 que « les projets de réorganisation du service pour mettre davantage en adéquation avec les objectifs d'augmentation du trafic fluvial fixé par le Grenelle I et d'augmentation des ressources domaniales (...) ne pourront avoir de véritable impact qu'à partir du moment où la direction du service pourra avoir réellement autorité sur le personnel affecté à des missions VNF. ». Elle ajoute que : « L'élaboration du contrat d'objectifs et de performance 2010-2013 a permis d'envisager une évolution de la situation des personnels employés sur des missions VNF vers le placement en position normale d'activité. Cette évolution permettrait à VNF, devenu établissement d'affectation, d'obtenir une plus grande autorité sur le personnel affecté. S'agissant de la rémunération, l'établissement aurait à sa charge le paiement des traitements et des primes. »

---

1

Enfin, l'inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable expliquent dans leur rapport de juillet 2009 sur Voies navigables de France (RGPP opérateur) que : « les conditions dans lesquelles VNF exerce ses missions, tant en termes de gestion des ressources humaines que d'organisation ou de modèle économique, sont peu responsabilisantes. » Cette situation de séparation entre autorité fonctionnelle et autorité hiérarchique est problématique à plusieurs égards et notamment en terme d'efficacité : « l'absence de pouvoir d'organisation des services, de définition des qualifications et de formation des agents sont autant d'obstacles à l'évolution de l'organisation et des méthodes de travail. »

## **II. Objectif poursuivi par la réforme : unifier le service public de la voie d'eau en une entité unique et cohérente disposant de tous les leviers de son action**

Pour répondre aux difficultés soulevées par le Conseil d'État, la Cour des comptes et les rapporteurs de la RGPP, le projet de loi relatif à l'Agence nationale des Voies navigables et portant modifications du code des transports et du code général de la propriété des personnes publiques propose de faire évoluer l'organisation actuelle du service public de la voie d'eau afin de disposer d'un établissement public de l'Etat, acteur complet, cohérent et responsable de la voie d'eau maîtrisant l'ensemble des leviers de son action.

Il propose donc de regrouper au sein d'un même établissement public, dénommé « Agence nationale des voies navigables », les services de navigation auparavant mis à la disposition de VNF en lui affectant les 4 400 agents de l'Etat qui sont aujourd'hui placés sous l'autorité fonctionnelle de VNF mais qui demeurent sous l'autorité hiérarchique de l'Etat, et les services de l'actuel établissement public industriel et commercial VNF, composés de ses 369 salariés de droit privé

Cette solution apparaît comme la mieux à même de répondre à l'objectif de disposer d'une autorité légitime et responsable ayant les marges de manœuvre à la fois financières et juridiques pour remplir la mission de service public qui lui est confiée.

L'établissement disposera ainsi de l'autorité hiérarchique sur ses collaborateurs et du pouvoir d'organiser ses propres services, ce qui constitue un élément clé de l'amélioration des performances actuelles du dispositif.

Le nouvel établissement public sera à même de conduire le développement et le bon exercice de ses missions.

L'établissement sera chargé de la gestion hydraulique des voies qui lui sont confiées.

Il sera chargé de l'exploitation, l'entretien, la maintenance, l'amélioration, l'extension et la promotion des voies navigables et de leurs dépendances, en vue du développement du transport fluvial, en complémentarité avec les autres modes route, fer et maritime.

Il devra aussi prendre en compte les objectifs de développement durable, notamment la reconquête de la continuité écologique, et d'aménagement du territoire, notamment la promotion du tourisme fluvial et des activités nautiques.

Il sera également chargé de l'étude de toute question relative à la navigation intérieure et à l'utilisation des cours d'eau et plans d'eau.

Cela conduit parallèlement à « décroiser » les missions régaliennes telles que la police de l'eau, ou la police de la navigation, actuellement exercées par les services de navigation, afin de confier ces missions, parallèlement au processus de création de la nouvelle agence, à des services déconcentrés de l'Etat. Le projet de loi prévoit ainsi de rattacher aux services déconcentrés de l'Etat les missions de police de l'eau. Le projet de loi prévoit également que la nouvelle organisation prévue pour la police de la navigation, ne fait pas obstacle à ce que le gestionnaire de la voie d'eau puisse prendre les mesures temporaires d'interruption ou de modification des conditions de la navigation justifiées par les incidents d'exploitation, les travaux de maintenance ou des événements climatiques. La liste de ces mesures sera fixée par voie réglementaire. Parallèlement, le représentant de l'Etat disposera bien entendu des services de l'agence, pour l'exercice des pouvoirs de police et notamment dans le cadre de la gestion de crise.

L'affectation de 4 400 agents public auprès d'un établissement public doit s'effectuer en donnant aux agents de l'Etat concernés par le transfert toutes les garanties dont ils disposaient auparavant (c'est l'objet du titre 1er du projet de loi) et en préservant celles des salariés de VNF ainsi que les avantages que présentait le statut d' EPIC : à savoir, sa structure financière et comptable qui lui permet actuellement de percevoir la taxe hydraulique, principale ressource de l'établissement, les péages auprès des utilisateurs du réseau, et les possibilités de valoriser des éléments du domaine public fluvial quand il n'est plus nécessaire au service public. La réforme permettra aussi de préserver la poursuite des plans d'aide à la profession et à la promotion de la voie d'eau .

Le projet de loi propose à cet égard de créer la nouvelle Agence sous le statut d'un établissement public administratif, mais comportant sous plusieurs aspects des dispositions dérogoatoires.

### **III. Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **III.1. le choix de mettre en œuvre un projet industriel et de ne pas fermer de voies**

Le choix est fait de ne pas fermer de voies, mais bien de conserver l'entretien de l'ensemble du réseau actuellement confié à VNF, que ce soit pour la navigation ou la gestion hydraulique.

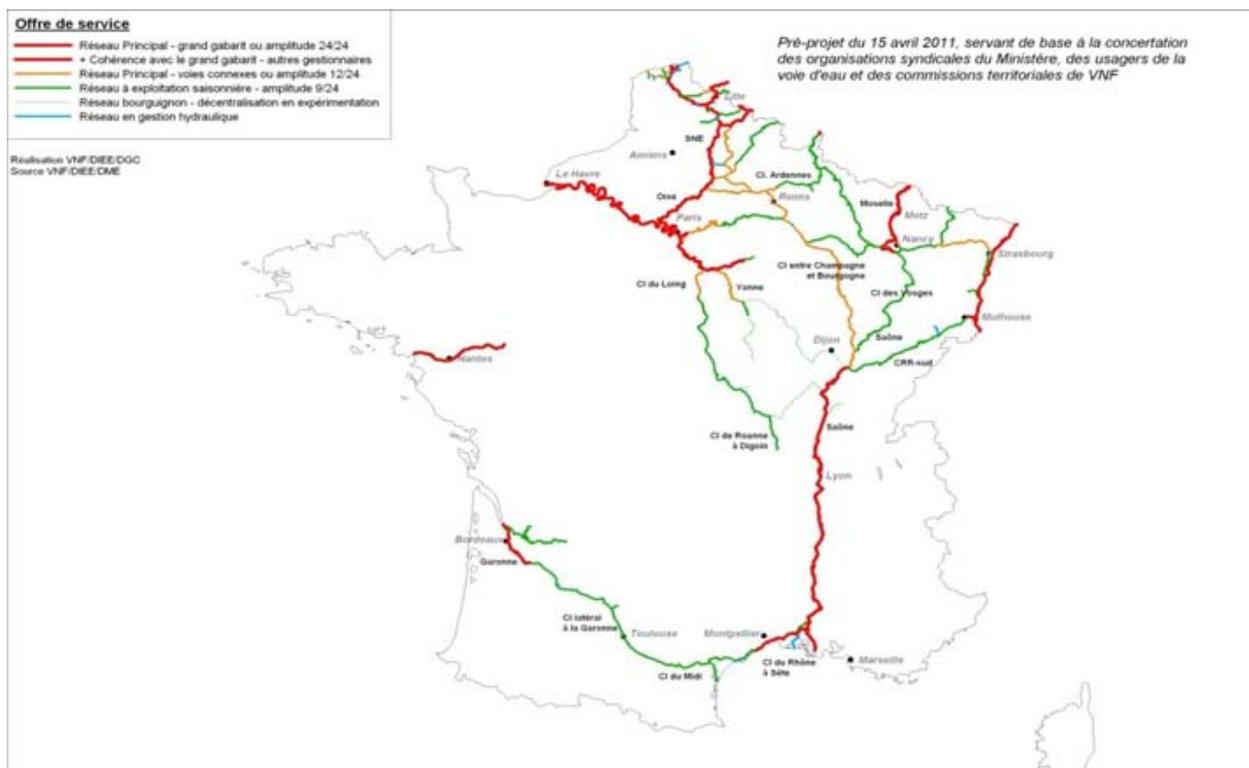
Cette option est rendue possible grâce à la mise en œuvre du projet pour la voie d'eau actuellement élaboré par VNF, projet industriel qui prévoit d'une part la mise en œuvre de modes d'exploitation saisonniers sur le réseau dont les enjeux sont essentiellement touristiques, permettant de dégager les moyens du renfort nécessaire à l'exploitation du grand gabarit avec un objectif d'ouverture 24H/24 et d'autre part le développement sur l'ensemble du réseau d'une maintenance préventive et spécialisée.

Le développement de la maintenance préventive et spécialisée permettra également de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour assurer, sur l'intégralité du réseau, le socle des missions actuelles de VNF, à savoir la gestion hydraulique et l'entretien du réseau. Ces missions sont essentielles dans la gestion d'un réseau très interfacé avec son milieu naturel, et tributaire de la ressource rare et complexe qu'est l'eau.

Cette option permet également de préserver les services attendus par les utilisateurs du réseau, tout en intégrant les réductions d'effectifs fixées dans le cadre de la réforme de l'Etat. Les mesures de rationalisation d'effectifs prévues par la RGPP sur les effectifs de la voie d'eau correspondent à une diminution de -271 ETP à l'horizon 2013.

Pour parvenir aux résultats attendus en terme de rationalisation des effectifs, les efforts porteront sur plusieurs leviers :

- la remise en état du réseau, qui permet de réduire les effectifs de maintenance curative ; une maintenance spécialisée préventive sera par contre mise en place ; il sera également recouru à la modernisation des méthodes d'exploitation, qui permet, par l'automatisation des ouvrages d'exploitation, de réduire les effectifs d'exploitation ;
- la hiérarchisation de l'offre de service avec :
  - . sur le réseau à grand gabarit, principal porteur du développement du fret, une cible d'ouverture qui sera portée à 24h/24, 360 jours/ an comme dans les réseaux européens voisins avec lequel il est connecté,
  - . sur le réseau connexe irriguant le grand gabarit, la « navigation libre » sera portée à 12h, 7 jours/7 et complétée par un dispositif d'ouverture programmée à la demande,
  - . sur le réseau à exploitation saisonnière à vocation touristique, une ouverture cible de 9h est prévue pendant la période de plus grande fréquentation ; le niveau de service socle aura vocation à être soutenu par les collectivités territoriales.
- la rationalisation de l'organisation territoriale et la mutualisation de certaines fonctions.



A contrario, la fermeture de voies à la navigation aurait eu un impact très négatif sur les territoires

concernés notamment en ce qui concerne le développement du tourisme fluvial, et ce pour des gains d'effectifs limités dans la mesure où la gestion hydraulique doit être maintenue sur toute voie fermée à la navigation intérieure.

En effet, outre la fourniture d'eau potable, d'eau à usage industriel ou à usage agricole, la protection de la biodiversité et la prévention des risques environnementaux, la gestion hydraulique inclut les activités visant à maintenir les biefs en situation hydraulique normale, à surveiller les digues, les ouvrages et les chemins de service, à gérer les ouvrages en cas de crue et à gérer les déchets.

La perspective de maintien de toutes les voies à la navigation permet de maintenir une activité saisonnière sur tout le réseau dans la perspective d'une collaboration accrue avec les collectivités locales riveraines. Elle est également cohérente avec, dans certains cas, des perspectives de décentralisation.

### **III.2. Le choix d'un EPA dérogatoire aux missions élargies**

Lors de la création de VNF en 1991, le statut retenu a été celui d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), dans la continuité de celui de l'office national de la navigation.

Une réflexion sur le statut d'un nouvel établissement public unifié s'est imposée et a conduit à envisager le choix d'un établissement public administratif (EPA) dérogatoire, au sens où plusieurs des dispositions constitutives sont dérogatoires au droit commun des EPA.

Deux statuts ont plus particulièrement fait l'objet d'une analyse des avantages et inconvénients comparés afin de déterminer lequel permettrait au futur établissement, de répondre au mieux à ses besoins et aux objectifs fixés par la réforme :

- La création d'un service à compétence nationale (SCN)
- Le maintien du statut d'établissement public, qui a donné lieu à l'étude de trois options : EPIC, établissement public sui generis ou EPA.

#### **• L'hypothèse de la création d'un service à compétence nationale**

Un service à compétence nationale (SCN) est un service dont les attributions présentent un caractère national, à la différence des services déconcentrés. L'exécution de ces attributions ne peut être déléguée à un échelon territorial. Il se distingue des services centraux classiques d'administration centrale au sens où ses missions revêtent un caractère « opérationnel ».

Le principal avantage de ce statut réside dans la capacité offerte, par un SCN, d'y affecter des agents de droit public et de ainsi préserver les garanties statutaires et de gestion des agents. Le SCN fait en effet partie intégrante de l'administration de l'Etat.

Les inconvénients de ce statut de SCN sont néanmoins nombreux. Tout d'abord les missions opérationnelles de l'établissement au sens des missions d'exploitation, d'entretien, de maintenance, d'amélioration, d'extension et de promotion des voies navigables et de leurs dépendances, ne sont pas en adéquation avec les missions habituellement confiées à un SCN qui sont en règle générale des missions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant

un caractère national.

a) Dans le cas où la nouvelle entité revêtirait un statut de SCN, ce statut ne permettrait pas à l'entité de disposer d'une personnalité morale distincte de l'État. Elle ne l'autoriserait pas à réaliser l'acquisition de biens meubles et immeubles, à disposer d'un budget propre, sauf à créer un budget annexe ou un compte spécial du Trésor en loi de finances, ou d'ester en justice. Le statut des actuels agents VNF serait remis en question. En outre, l'un des principaux obstacles à la création d'un SCN réside dans l'impossibilité, eu égard au principe d'universalité budgétaire, de permettre à la nouvelle entité de percevoir les produits de la taxe hydraulique.

b) L'hypothèse selon laquelle les services de navigation seraient regroupés au sein d'un SCN, avec une mise à disposition globale de ce service, auprès de VNF ne paraît juridiquement pas davantage envisageable. Elle conduirait à mettre un service d'administration centrale à disposition d'un EPIC sous tutelle du ministère. Un autre problème majeur concernerait la persistance de la situation de non respect du principe d'autonomie de gestion des établissements publics, principe rappelé par le Conseil d'État à plusieurs reprises.

Le statut de SCN, qui de plus ne correspond pas au projet visant à renforcer l'autonomie de gestion de la nouvelle entité, a donc été écarté.

- **Maintien du statut d'établissement public**

*a/ Règles générales relatives aux établissements publics*

Un établissement public est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général, précisément définie, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend, État, région, département ou commune. Il dispose donc d'une certaine souplesse qui lui permet de mieux assurer certains services publics.

Il est soumis à trois principes :

- l'autonomie : il dispose d'un budget propre : subventions de l'État ou des collectivités territoriales, redevances des usagers, emprunts... ;
- le rattachement à une collectivité publique, État, région, département ou commune, afin d'assurer l'autonomie de l'établissement public, d'un contrôle par la collectivité de rattachement ; les modalités de ce contrôle peuvent varier ;
- la spécialité : les compétences des organes de l'établissement public se limitent aux compétences énumérées dans son texte constitutif.

*b/ Choix du statut de l'établissement public*

Le statut d'établissement public permet de garantir le dynamisme de la future entité en matière d'interventions et de recettes : possibilité de recettes affectées, possibilité de créer des filiales et de prendre des participations dans des sociétés, possibilités de valorisation dynamique de son domaine, aide à la profession. En fonction du statut retenu, EPIC ou EPA, des dispositions législatives peuvent permettre de conserver les mécanismes budgétaires actuels. Le choix du statut ne s'est donc pas fait sur ce point.

Afin de pouvoir continuer de recruter des agents de droit public mais aussi des agents de droit privé, pour leurs compétences respectives dans le domaine de la voie d'eau, il est nécessaire que le statut de l'établissement retenu permette à celui-ci d'accueillir simultanément des personnels de droit public et des personnels de droit privé.

Le transfert des services de l'Etat dans la nouvelle entité, et l'affectation des agents de droit public dans la nouvelle structure, doivent s'accompagner de toutes les garanties nécessaires pour les agents de droit public concernés.

Parallèlement, les actuels salariés de VNF doivent conserver le bénéfice des dispositions individuelles et collectives qui leur sont actuellement applicables : les stipulations de leurs contrats, la convention collective de VNF et d'une manière générale l'ensemble du statut collectif qui leur sont applicables.

Le statut d'établissement public permet, en prévoyant expressément l'ensemble des mécanismes de gestion nécessaires, la préservation des deux régimes, afférents respectivement aux agents de droit public et aux agents de droit privé, et la préservation indispensable des garanties collectives de tous les personnels concernés par le projet.

#### *c/ Choix du statut de l'établissement public administratif*

La majorité des agents étant des agents de droit public, il a été jugé préférable de retenir un statut d'EPA. Des dispositions spécifiques sont néanmoins prévues pour permettre le maintien du statut privé des contrats des salariés de VNF.

Les dérogations prévues en ce qui concerne notamment les règles budgétaires et comptables, la possibilité de créer des filiales et de prendre des participations dans des sociétés permettront de garantir le dynamisme de la nouvelle entité dans son domaine d'intervention.

- **des missions élargies**

Le choix a été fait de conforter les missions du nouvel établissement en ce qui concerne la gestion hydraulique, mission indispensable à la bonne gestion du réseau ainsi que sa contribution à l'aménagement du territoire.

Cette mission de gestion hydraulique, récemment identifiée de manière autonome, constitue en

effet, au-delà de l'ouverture à la navigation, la première dimension de service public de la gestion du réseau à travers la fourniture d'eau potable, d'eau à usage industriel ou agricole, de production hydroélectrique, de réservoir de biodiversité, de sécurité environnementale. Elle inclut les activités visant à maintenir les biefs en situation hydraulique normale, à surveiller les digues, les ouvrages et les chemins de service, à gérer les ouvrages en cas de crue ou d'étiage, à gérer les déchets et les embâcles. Le projet de réforme, avec la modernisation des ouvrages hydrauliques, notamment la reconstruction des ouvrages manuels, permettra de fiabiliser et de sécuriser considérablement cette mission.

Cette mission de gestion hydraulique est également cohérente avec les objectifs de développement durable, notamment la reconquête de la continuité écologique, et d'aménagement du territoire notamment la promotion du tourisme fluvial et des activités nautiques, que la nouvelle agence devra prendre en compte.

Les missions de l'établissement sont élargies, par rapport aux dispositions antérieures, d'une part pour permettre au nouvel établissement de mieux valoriser son domaine en lui permettant de réaliser des opérations d'aménagement et de créer des filiales ou de prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes pour réaliser des opérations connexes ou complémentaires à ses missions et d'autre part pour produire de l'hydroélectricité par le biais de micro-centrales construites par l'établissement soit en régie directe, soit par l'intermédiaire de sociétés filiales ou par le recours à des marchés de travaux ou de services ou à des contrats de partenariat, sous le régime de l'autorisation.

En effet, même si l'établissement public n'est pas propriétaire de son domaine, il est important, pour lui permettre de mobiliser des ressources financières nouvelles et donc de contribuer à son équilibre financier, de le mettre en capacité de :

- dynamiser le trafic fluvial en facilitant le montage d'opérations liées au transport fluvial,
- contribuer à la production d'énergie renouvelable par la construction et l'exploitation de centrales hydroélectriques sur les chutes d'eau créées par les ouvrages nécessaires à la gestion du plan d'eau et à la navigation.

### **III.3. Les choix en matière de ressources humaines : le choix d'affecter les agents des services de navigation avec délégation de pouvoirs au directeur général.**

Le transfert de services et l'affectation directe des personnels au nouvel établissement public doivent permettre de donner à celui-ci les moyens de porter une politique de gestion des ressources humaines ambitieuse, de nature à répondre aux enjeux liés à la modernisation des infrastructures et de l'exploitation de la voie d'eau en offrant aux agents de l'établissement – quel que soit leur statut – des conditions d'emploi et de carrière adaptées, voire renouvelées.

#### **Le choix d'affecter les agents de l'Etat à l'établissement public**

La loi doit préciser tous les aspects relatifs au statut ou régime d'emploi du personnel de la nouvelle agence. Il est également essentiel qu'à l'occasion de la création de l'agence, tous les agents concernés reçoivent les garanties nécessaires.

L'affectation de fonctionnaires à un établissement public est désormais prévue, de façon générale, par l'article 1er du décret n°2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions

d'exercice des fonctions en position d'activité dans les administrations de l'Etat. Mais le principe de spécialité qui régit les établissements publics nécessite de préciser dans les textes législatifs constitutifs de l'établissement, les dispositions applicables au personnel, tout particulièrement en ce qui concerne les modalités de gestion des fonctionnaires et d'une manière générale des agents de droit public dès lors que les agents concernés relèvent de corps ou de statuts d'emploi dont le périmètre est supérieur à celui de l'établissement. Il n'est pas prévu en effet de doter l'établissement de corps propres, car cette évolution irait à l'encontre des objectifs fixés parallèlement de fusion des corps de fonctionnaires.

D'autres modalités que l'affectation des agents ont été préalablement examinées, en particulier, pour les fonctionnaires, le détachement, ou la mise à disposition.

Le détachement des fonctionnaires se serait inscrit, s'il avait été retenu, dans les modalités de gestion « dédoublées » caractéristiques de ce dispositif, qui conduit à voir chaque agent concerné dérouler une « double carrière », la première dans son corps d'origine, la seconde dans le cadre de son statut d'accueil. Ce système de gestion « dédoublée » repose sur un dédoublement des actes de gestion, consommateur en moyens supports. Il transfère à la structure d'accueil la stratégie d'emploi en laissant à la structure d'origine, une partie des tâches de gestion. Une telle organisation ne semble pas pertinente pour un dispositif pérenne associant un ministère de tutelle et un de ses établissements publics.

La mise à disposition revêt les mêmes inconvénients, encore renforcés du point de vue de la dissociation entre gestion et emploi : la structure d'accueil joue un rôle assez limité. Ces deux dispositifs, détachement et mise à disposition, ont semblé constituer des solutions juridiques peu cohérentes avec les objectifs même de la réforme et qui consistent à donner à la nouvelle agence des leviers plus complets dans le management et la gestion des personnels.

C'est la raison pour laquelle la solution retenue est celle de l'affectation. Les fonctionnaires seront affectés, en position normale d'activité. Les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat seront également affectés. Compte tenu de la différence de personne morale entre l'Etat et la nouvelle agence, les PNT actuellement affectés dans les services de l'Etat ou parties de services appelés à rejoindre l'agence, verront leurs contrats repris par l'agence, avec des contrats de droit public, relevant de l'agence, et reprenant les stipulations de leurs contrats Etat, en particulier celles qui concernent leur rémunération et leur ancienneté.

Les fonctionnaires seront ainsi affectés à l'Agence. Dans ce cadre, le ministre chargé des transports pourra déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de gestion et de recrutement, selon les corps concernés. L'objectif est de conserver à cet égard, pour les corps dont la gestion est actuellement déconcentrée au sein des services de navigation, le même niveau de déconcentration, au sein des services de navigation devenus du fait de la réforme les futurs directions territoriales de l'agence.

Les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat seront affectés. Pour eux aussi, dont la gestion est actuellement déconcentrée au sein des services de navigation, le ministre chargé des transports pourra déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de gestion et de recrutement. L'objectif est de conserver à cet égard, pour ces agents dont la gestion est actuellement déconcentrée au sein des services de navigation, le même niveau de déconcentration, au sein des services de navigation devenus du fait de la réforme les futurs directions territoriales de l'agence.

## **La gestion des agents et la nécessité d'une délégation de pouvoirs**

Le directeur général de l'établissement aura autorité sur l'ensemble des personnels.

Le ministre chargé des transports pourra lui déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de gestion et de recrutement. L'objectif est de maintenir l'actuelle gestion déconcentrée en place pour le corps des personnels d'exploitation des travaux publics de l'Etat, et pour les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat.

Dans ce cadre, des commissions administratives paritaires et des commissions consultatives paritaires locales pourront être créées auprès des directeurs territoriaux de l'établissement. L'objectif est de créer à ce niveau les mêmes instances que celles qui fonctionnent aujourd'hui dans les services de navigation. Bien entendu, l'évolution éventuelle ultérieure des niveaux de déconcentration de gestion de certains corps de fonctionnaires au sein du ministère chargé des transports sera transposée le moment venu selon les mêmes principes au sein de l'agence.

## **La possibilité pour l'Agence de définir une politique d'emploi et de recrutement adaptée aux enjeux**

Le projet de loi comporte en effet des dispositions qui doivent permettre à l'Agence de définir, dans le cadre du nécessaire dialogue social, une véritable politique d'emploi et de recrutement, adaptée aux enjeux de la réforme des voies navigables.

Le personnel de l'agence a vocation à comprendre, d'une manière pérenne :

- des fonctionnaires de l'Etat, le cas échéant nommés sur emploi fonctionnel,
- des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat,
- des contractuels de droit public,
- des contractuels de droit privé sous le régime de la convention collective de l'Agence.

Le projet de loi prévoit que dès avant la mise en place de l'Agence, un protocole d'accord conclu avant la création de l'agence, entre le ministère chargé des transports et les organisations syndicales représentatives des personnels dans les services de l'Etat concernés, définira les types d'emplois qui sont nécessaires au développement et à l'exercice des missions de l'Agence et leur répartition selon les catégories de personnels rappelées ci-dessus.

Ce protocole d'accord demeurera en vigueur jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord, à ce sujet, par l'agence, au terme du dialogue social interne qui va se constituer au sein du nouvel établissement public. Le projet de loi prévoit en effet que l'Agence définira les types d'emplois qui sont nécessaires au développement et à l'exercice de ses missions et leur répartition selon les catégories de personnels ci-dessus mentionnées, par accord collectif conclu entre l'Agence et les représentants des personnels dans les conditions fixées par le projet de loi. L'accord fera l'objet

d'une délibération du conseil d'administration de l'Agence. L'Agence engagera tous les trois ans une négociation avec les représentants du personnel visant à une modification éventuelle de cet accord.

Le projet de loi précise également que l'Agence établira un plan annuel de recrutement et d'emploi, qui s'inscrira dans le cadre de la définition des types d'emplois nécessaires à l'exercice de ses missions et de leur répartition selon les catégories de personnels ci-dessus mentionnées, et qui précisera les prévisions annuelles de recrutement et d'emploi des différentes catégories de personnels. Le plan annuel de recrutement et d'emploi sera établi par délibération du conseil d'administration de l'Agence après consultation du comité technique et du comité d'entreprise, ou du comité technique unique ultérieurement envisagé, s'il est constitué.

#### **III.4. La séparation des missions régaliennes**

Les services de la navigation sont actuellement des services déconcentrés du ministère de l'écologie et également des délégations inter-régionales de VNF. Certains agents assurent à la fois les deux types de missions.

La création de l'agence pour rassembler les missions et les moyens dédiés à l'exploitation des voies navigables, nécessite donc parallèlement de définir les missions, et moyens associés, qui devront rester au sein de l'État. Ce « décroisement » des missions régaliennes, doit pour autant s'opérer d'une manière pragmatique, sans fragiliser la capacité de réactivité de l'agence en cas notamment de nécessité de prendre rapidement des mesures de police de la navigation si des incidents surviennent.

Les missions régaliennes comprennent notamment la police de l'eau et la police de la navigation. L'essentiel du décroisement des missions régaliennes sera pris en compte au niveau réglementaire et correspond à une réorganisation interne des services du ministère.

Seules les polices administratives et répressives de la navigation font l'objet de dispositions dans le projet de loi.

Ces deux polices sont intimement liées à l'activité d'exploitation de la voie d'eau ; en effet, elles appellent une connaissance fine du réseau et de ses activités, et mobilisent des agents qui doivent être présents et disponibles sur l'ensemble du réseau. L'objectif est donc d'associer le gestionnaire de la voie d'eau à la rédaction et l'adoption d'actes de police de la navigation, afin de pouvoir maintenir la réactivité des services.

La participation de l'exploitant à la rédaction et l'adoption d'actes de police de la navigation proche de l'exploitation ne seront pas nouvelles. Les dispositions proposées viennent renforcer celles actuellement prévues par l'article L4311-1 du code des transports : « Il (l'établissement public de l'État à caractère industriel et commercial dénommé Voies navigables de France) apporte un appui technique aux autorités administratives de l'État en charge de la navigation intérieure et peut proposer toute réglementation concernant l'exploitation du domaine public fluvial, les activités ou professions qui s'y rattachent et la police de la navigation intérieure. »

Cette situation aujourd'hui possible par le double statut des services de la navigation, services déconcentrés de l'État et délégation territoriale de VNF requiert, après la création de l'Agence de lui donner la possibilité de prendre certains actes, d'encadrer les relations entre le préfet et l'agence ainsi que de donner la possibilité d'assermenter des agents de l'établissement public. Ces trois dispositions appellent une modification du code des transports, texte de niveau législatif.

Bien entendu, le projet de loi prévoit également que pour l'exercice de ses pouvoirs de police, notamment dans le cadre de la gestion de crise, le représentant de l'Etat territorialement compétent disposera des services de l'Agence nationale des voies navigables. L'Agence informera le représentant de l'Etat territorialement compétent de tout événement présentant un risque grave de trouble à l'ordre public

- **Police administrative**

Les pouvoirs de police administrative de la navigation intérieure relèvent actuellement du préfet de département en vertu de l'article 1er du décret n°73-912 du 21 septembre 1973 portant règlement général de police de la navigation intérieure.

Les missions exercées consistent principalement en l'adoption des actes suivants :

- les règlements particuliers de police (mise en place des règles de circulation et de navigation des bateaux...);
- les autorisations de manifestations nautiques et éventuelles interruptions de la navigation ;
- les autorisations de transport spécial ;
- les prescriptions de caractère temporaire ;
- les prescriptions particulières applicables au transport de personnes.

La majorité de ces actes présente surtout des enjeux en matière d'exploitation de la voie d'eau. L'exploitant est également celui qui détient les compétences et les effectifs adéquats pour définir ces mesures. Il est géographiquement situé à proximité de la voie d'eau et dispose des moyens de diffusion des actes en temps réel, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, avec notamment un système d'alerte par courriel.

Le schéma proposé maintient la compétence des préfets de département en matière de police administrative de la navigation et associe l'agence à l'adoption des actes concernant la gestion et la conservation du domaine public qui lui est transféré. Concernant les actes répondant à des nécessités de service, est introduite la possibilité pour l'ANVN, le soin de prendre les mesures nécessaires à la bonne exploitation du réseau avec la dimension d'organisation temporaire de la navigation que cela peut parfois nécessiter. La liste de ces mesures sera fixée par voie réglementaire.

Trois options d'organisation cible de la police administrative de la navigation ont été envisagées :

- le transfert de la compétence de police administrative du préfet à l'ANVN à accompagné de l'affectation de la totalité des agents de l'État concernés à l'agence (1) ;
- la conservation des compétences de police administrative par le préfet, avec une instruction des actes par des services de l'État uniquement, auxquels seraient affectés la totalité des agents

concernés. (2).

- la conservation des compétences de police administrative par le préfet, en confiant l'instruction de certains actes au gestionnaire de la voie d'eau et celles des autres aux services de l'Etat (3) ;

a. le transfert de la compétence à l'agence

La proximité entre missions d'exploitation et exercice de la police administrative de la navigation est telle que la possibilité de transférer la compétence à l'agence a été étudiée.

Si ce transfert permet une gestion simplifiée de la voie d'eau, il nécessite cependant un transfert de compétence sur une mission régaliennne, qui peut recouper par ailleurs les problématiques de sécurité et d'ordre public. Il est ainsi nécessaire que le préfet garde la compétence sur ces dernières problématiques ; cette option n'a donc pas été retenue.

b. le maintien de la totalité de l'instruction au sein des services de l'Etat

Le maintien de la totalité de l'instruction au sein des services de l'État n'est pas souhaitable compte tenu de la proximité de cette mission avec l'exploitation, ainsi que pour des raisons de complexité de mise en œuvre.

Le gestionnaire doit être associé pour avis à la prise de certains actes afin d'éviter une double instruction dommageable à l'efficacité et au fonctionnement quotidien des services. Par ailleurs, certains actes liés à l'organisation de la navigation doivent être pris sans délai en cas d'urgence. Seul le gestionnaire de la voie d'eau dispose des informations nécessaires. Cette option n'a donc pas été retenue.

c. articulation Etat/ Agence nationale des voies navigables

Il a donc été construit un scénario qui maintient la compétence aux préfets de département et permet :

- à l'ANVN de prendre les mesures d'urgence nécessaires à la navigation sur le réseau des voies d'eau sans concurrence des compétences du préfet. Sont donc visés les actes nécessitant une connaissance fine du réseau et ceux liés aux urgences de l'exploitation, les services de l'Etat avec le préfet gardant leur compétence ainsi qu'un rôle de contrôle (dispositions prévues à l'article 11).
- au préfet de disposer pour l'exercice de ses missions de police de la navigation ainsi que pour la gestion de crise des services de l'ANVN(disposition prévues à l'article 12).

Enfin, pour organiser la coordination entre exploitant et services de l'Etat, l'Agence est tenue d'informer le préfet de tout risque de trouble grave à l'ordre public.

- **Police répressive**

Seuls les officiers de police judiciaire et les agents de l'État commissionnés et assermentés à cet effet sont actuellement compétents pour constater les infractions aux règles de police de la navigation. Dans les grandes agglomérations et les zones de navigation denses, ce sont des brigades spéciales de police ou de gendarmerie qui exercent ces missions.

La possibilité d'assermenter les agents de la nouvelle agence est introduite afin de leur donner les moyens de constater les infractions liées à l'exploitation, notamment celles concernant les ouvrages dont l'agence aura la charge. Cela concerne par exemple le non-respect des règles de navigation dans une écluse comme le fait de maintenir son moteur en marche.

Cette possibilité vise à compléter le dispositif de constatation des infractions existant. L'absence de cette disposition impliquerait qu'un agent de l'Etat soit systématiquement mobilisé, quelle que soit la gravité de l'infraction commise. L'objectif est également de légitimer auprès des usagers l'action de l'exploitant sur ses ouvrages.

A ce titre, le projet de loi prévoit que les infractions définies par les règlements de police de la navigation intérieure pourront être constatées par les personnels de l'Agence nationale des voies navigables commissionnés et assermentés dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

### **III.5. Le choix de poursuivre la décentralisation après transfert des services à l'Agence et de faire évoluer « la clause de sauvegarde »**

- **Rappel du contexte**

L'objectif de l'acte II de la décentralisation (révision constitutionnelle du 28 mars 2003) était de permettre l'exercice des compétences transférées au niveau le plus proche des citoyens, celui où les modalités de mise en oeuvre des politiques pouvaient être les mieux assurées. Les canaux à petit gabarit dont l'intérêt touristique représente un atout pour le développement local et qui n'ont pas un caractère structurant pour le transport de marchandises ont vocation à être gérés par les collectivités territoriales.

- **La décentralisation du domaine public fluvial une décentralisation facultative, à la demande des collectivités territoriales et de leurs groupements**

Le dispositif de décentralisation du domaine public fluvial (navigable ou non), aujourd'hui codifié aux articles L3113-1 à 4 du code général de la propriété des personnes publiques<sup>3</sup> propose une décentralisation facultative, à la demande des collectivités territoriales ou de leurs groupements, à l'exception des voies d'eau utiles au transport de marchandises appelées réseau magistral. La même possibilité est ouverte pour les ports intérieurs. Les agents exerçant leurs compétences sur les canaux « décentralisables » ont donc vocation à rejoindre les collectivités locales et leurs groupements qui formuleront une demande de transfert. Ils bénéficient du dispositif d'accompagnement (droit d'option) prévu au titre V de la loi du 13 août 2004 déjà appliqué pour la décentralisation des routes nationales.

- **Un bilan mitigé de la décentralisation des voies navigables (dont celles gérées par VNF) mais des perspectives de futurs transferts**

---

<sup>3</sup> l'article 56 de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages et l'article 32 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales

A ce jour, sur un total de 8 500 km de voies navigables dont 6 700 km sont gérées par VNF (4 100 de réseau magistral dont la liste est fixée par décret et 2 600 de réseau décentralisable), 1 000 km de voies navigables ont été décentralisés, principalement en régions Picardie, Pays-de-la-Loire, Bretagne et Poitou-Charentes

Les perspectives de transferts sont les suivantes :

- Canaux de Bourgogne, du Centre, du Nivernais et Seille navigable : 574 km. Un transfert expérimental est en cours depuis le 1er janvier 2010 pour 3 ans au profit de la Région Bourgogne avec subvention de l'État de 7,3 M€/an et 359 ETP transférables.
- Canal de Roubaix et Marque Urbaine : 24 km. Un transfert expérimental est en cours avec Lille Métropole Communauté Urbaine pour une durée de trois ans à compter du 15 novembre 2010, sans DGD à verser et 2 ETP transférables.
- Canal de la Sambre à l'Oise et Sambre canalisée : 116 km. Le CGEDD préconise une participation, à hauteur de 50 %, de l'Etat-VNF aux travaux de réhabilitation de cet axe estimés à 8 M€. En contrepartie, il propose un co-financement des collectivités territoriales et un transfert à terme du canal dans le cadre d'une structure territoriale ad hoc.
- Canal de Bergues et canal de Furnes. Liaison à très petit gabarit, à vocation touristique, entre Dunkerque et la frontière belge. Canaux décentralisables et, pour partie, en milieu urbain. Des discussions sont en cours dans le cadre d'un groupe de travail qui vient d'être mis en place par l'agence d'urbanisme de Dunkerque et auquel sont associés le grand port maritime de Dunkerque et le service navigation du Nord-Pas de Calais.
- Canal de la Somme (section Sormont/Biaches) : 3 km. Discussions avec le département de la Somme et divergences sur les travaux préalables à réaliser. Le CGEDD préconise un curage par VNF pour 0,7 M€ et *a posteriori* une subvention de l'État de 0,3 M€. DGD de 0,1 M€ à verser et pas d'ETP à transférer.
- canal d'Arles à Bouc : 47 km. Délibération le 30 octobre 2009 de la Région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur pour un transfert expérimental de 6 ans. Le dossier est en cours de constitution par le Préfet de bassin.
- canal de Roanne à Digoin : 56 km. Intérêt manifesté par des élus locaux mais structure porteuse à définir. Les travaux de remise en état sont estimés à minima à 11 M€.

- **La poursuite de la décentralisation après transfert des services et du domaine**

Le projet de loi vise à maintenir les possibilités existantes de décentralisation. Il propose que les décentralisations de domaine public fluvial puissent à l'avenir se faire depuis l'établissement public, ce dernier en assurant l'exploitation jusqu'au transfert. Le transfert des services est encadré par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui ne prévoyait qu'une décentralisation des services de l'État : l'article 9 vise à étendre les dispositions de la loi LRL aux services de l'ANVN.

Le transfert de propriété du domaine public fluvial à partir de l'Etat et le transfert des services dans le cadre d'une décentralisation peuvent être effectués séparément, comme c'est actuellement le cas.

Concernant le transfert des services, deux options ont été envisagées :

- le maintien au sein des services de l'État de l'ensemble des services potentiellement décentralisables ;
- le transfert à l'agence de l'ensemble des services d'exploitation de la voie d'eau.

Le maintien des services décentralisables au sein des services de l'État n'a pas été retenue. Cela revenait pour l'État à avoir deux exploitants de la voie d'eau, l'un d'entre eux ayant une taille amenée à diminuer au fur et à mesure des décentralisations. Outre la fragmentation du réseau fluvial que cela implique, le projet aurait également constitué une perte de synergie conséquente en terme de compétences des services et des personnels. C'est donc par souci de cohérence qu'est proposé le transfert de l'ensemble des services à l'agence.

- **Modification de la clause de sauvegarde**

La loi Libertés et Responsabilités Locales du 13 août 2004 prévoit que les effectifs transférés aux collectivités en cas de décentralisation sont ceux du 31 décembre de l'année précédent le transfert, sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002 .

Un effectif de référence de 2002 n'est aujourd'hui plus soutenable étant donné le contexte de réorganisation et de contraction d'effectifs qu'ont connu les services de l'administration depuis 2004, et alors même que la possibilité de décentralisation court sans échéance de fin,

Le projet de loi propose donc que soit introduite une date de référence calculée en fonction de l'année du transfert effectif des services concernés par une décentralisation.

Il est proposé d'appliquer cette modification de la clause de sauvegarde à l'ensemble des décentralisations à venir.

La modification de la clause de sauvegarde ne s'appliquera qu'aux seules décentralisations de domaine public fluvial, pour les services de l'agence ainsi que pour les service de l'État. Il a été décidé de ne pas modifier le texte de la loi LRL pour en faire une disposition de portée générale afin de préserver le texte sous sa forme de 2004, symbole des grandes décentralisations effectuées depuis.

L'option de modifier la date du 31 décembre 2002 a été envisagée. Néanmoins, la faculté d'effectuer une décentralisation perdurant, et la situation des services de l'État continuant d'évoluer, cette solution n'aurait été que provisoire et aurait conduit très rapidement à des difficultés similaires à celles qui sont rencontrées à ce sujet aujourd'hui.

Il est donc proposé une date de référence qui soit fonction de l'année du transfert. Un recul de 2 ans a été choisi pour conserver l'écart choisi initialement entre 2002 et 2004, année de vote de la loi.

## **IV. Analyse des impacts des dispositions envisagées**

### **IV.1 Impacts sur le transport fluvial, le tourisme fluvial et l'usage de l'eau**

- **Impact sur le transport fluvial**

L'avantage concurrentiel des services fluviaux de transports de marchandises est étroitement lié à la qualité de l'infrastructure disponible. D'un point de vue direct, l'infrastructure conditionne le

niveau de massification possible, et par voie de conséquence le niveau de prix susceptible d'être proposé à l'utilisateur.

Toutefois, cet effet prix ne peut garantir à lui seul la compétitivité du mode. Il doit nécessairement s'accompagner d'une qualité de service en phase avec les exigences du marché des transports.

Cette qualité de service repose sur la fiabilité et la flexibilité de l'offre.

La fiabilité de l'offre fluviale dépend de celle de son infrastructure. A défaut, les unités peuvent se voir bloquer ainsi que les chargements, les services industriels hésitent à investir les axes jugés non fiables. A titre d'exemple, une analyse menée en 2010 sur la Seine amont, axe notablement dégradé, a montré qu'un retour à la fiabilité permettrait d'accroître l'activité d'au moins 10 %.

La remise en état du réseau et la hiérarchisation de l'offre de service, au cœur des enjeux de la réforme, aura trois types d'impacts :

- cela permettra d'accroître le nombre de rotations et la productivité de la flotte engagée sur les services ; en deçà d'un certain niveau, le mode d'exploitation industriel ne peut proposer une offre ;
- des marchés nécessitent des navigations et opérations de transbordement compatibles avec des horaires de livraisons en fin de nuit ; c'est par exemple le plus souvent le cas des logistiques urbaines, marchés où le mode fluvial est aujourd'hui de plus en plus sollicité ;
- cela assure une certaine flexibilité de l'exploitation permettant d'assurer les livraisons en « juste à temps » ; il s'agit ici aussi d'un facteur de qualité de service indispensable à la compétitivité du mode.

Ainsi, la plus grande fiabilité du réseau et l'amélioration de l'offre de service seront autant d'éléments déterminants, confortant l'avantage compétitif du mode fluvial vis à vis du mode routier qui repose sur les principaux aspects suivants :

- le prix de vente qui autorise la massification de l'offre ; selon les cas, les logistiques fluviales peuvent offrir un avantage global sur l'ensemble de la chaîne logistique de l'ordre de 20 % ;
- la fiabilité de l'offre qui repose sur l'usage d'une infrastructure non saturée, et où sauf cas particulier, il n'existe pas de conflit avec d'autres usages que le transport de marchandises ;
- la sécurité dans la mesure où le taux d'accidentologie est particulièrement faible. Le taux d'accident de la voie d'eau peut être estimé à environ  $5.10^{-6}$ /bateau.km avec une mortalité pour 2% d'entre eux (sur la base des données disponibles 2008). Collisions, échouage voire naufrages représentent la majorité des accidents.

A ces avantages vis à vis des acteurs de l'économie des transports, le mode fluvial apporte également une contribution notable à la réduction des nuisances provoquées par les échanges de marchandises. Ainsi, la réduction des émissions de CO2 sera d'un facteur 4 à 5 dans les deux exemples repris ci-dessous. La valorisation complète des coûts externes permet d'élargir le spectre de comparaison aux autres types de nuisances (pollution atmosphérique, effet de serre, accidentologie, congestion). Ici, et pour les mêmes flux, le rapport entre route et voie navigable s'établit dans une fourchette allant de 5 à 7.

*Exemple d'émissions polluantes sur deux origines – destinations pour le transport d'un conteneur (EVP)*

	Emission CO2 (kg / EVP)		Coûts externes (€ / EVP)	
	Route	VN	Route	VN

La Havre Gennevilliers	-	221	55	35	7
Lyon – Fos-sur-mer		311	62	50	7

- **Impact sur le tourisme fluvial**

La mise en œuvre du projet permet le maintien de la navigation sur l'ensemble du réseau et de conserver un réseau fréquenté par la navigation de plaisance.

La plaisance représente à elle seule une activité d'environ 35 M€/an (données et valeur 2006) au travers des locations, bateaux promenades ou croisières en paquebots. Les retombées économiques supplémentaires pour les territoires visités sont quant à elles estimées à 63 M€. A ces données s'ajoutent l'activité parisienne particulièrement importante (45 M€ d'activité directe).

La sécurisation de cette activité par le maintien du réseau mais aussi son renfort sur des voies y compris du grand gabarit très fréquentées par l'activité plaisance représente donc un enjeu fort.

Le développement sur le réseau secondaire à vocation touristique d'une exploitation saisonnière, volontairement orientée vers l'accueil de ces usagers, doit permettre également de développer non seulement l'attractivité de la voie d'eau par une disponibilité adaptée mais également de renforcer le lien des canaux et rivières avec leur environnement touristique terrestre.

A noter également que de nombreuses autres activités nautiques (bases nautiques, bases de loisirs) utilisent également les plans d'eau du réseau navigables (voies ou lacs des retenues, réserves de l'alimentation des canaux).

- **Impact sur l'usage de l'eau**

La fiabilisation de la gestion hydraulique est l'un des piliers du projet. A la fois par la modernisation des barrages de navigation qui assurera une tenue des lignes d'eau et permettra des usages plus fiables sur le long terme (cf impacts environnementaux) et par la consolidation des moyens de son exploitation, mieux identifiés et organisés.

Ce sont de multiples activités qui sont non seulement confortées et qui bénéficieront d'un accès sécurisé et économique à une ressource précieuse qui sera gérée et instrumentée au plus près.

C'est le cas :

- de l'agriculture dont le volume d'eau prélevé pour l'irrigation est estimé à environ 850 Mm<sup>3</sup>/an ;
- de l'industrie et la production électrique avec le refroidissement notamment de centrales y compris nucléaires : les volumes utilisés sont estimés pour ces activités à 23,6 milliards de m<sup>3</sup> (dont des besoins de rejet d'eau chaude dans les volumes des biefs)
- de l'alimentation en eau potable des populations, avec plus de 800 Mm<sup>3</sup> concernés.

La sécurisation de ces usages est essentielle à l'activité économique nationale ou au fonctionnement

de la société.

## **IV.2 Impacts économiques :**

- **Impact sur le transport fluvial**

Le développement du mode fluvial, en France, contribue à résoudre quatre natures d'objectifs d'ordre macro-économique :

### **1. le développement du report modal, dans le but de limiter les impacts négatifs du aux échanges de marchandises.**

Les objectifs sont formalisés dans la loi Grenelle qui précise que « la part modale du non-routier et non-aérien doit évoluer de 14 % à 25 % à l'échéance 2022. En première étape, le programme d'action permettra d'atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien d'ici à 2012. Cette augmentation sera calculée sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006 ».

En 2006, la part de marché de la navigation intérieure se situe à 3,2 %. Elle passe à 3,8 % en 2010, pour un objectif de 4 % en 2012.

A l'horizon 2020 ce sont 4,5 milliards de t/km que le projet permet d'envisager par l'amélioration de l'offre de service et de la compétitivité du réseau existant auxquels s'ajoutent 4,7 milliards de t/km par la réalisation du canal Seine Nord Europe.

### **2. la compétitivité des industries françaises par l'accès à une offre logistique complémentaire du fait de ses tarifs, de sa fiabilité et de la sécurité qu'elle présente.**

Il convient de noter que l'offre fluviale est particulièrement adaptées aux acteurs économiques transférant du fait de leurs activités des volumes importants : secteurs agricoles, du bâtiments, des déchets, de la métallurgie, etc.

### **3. la consolidation de la position des grands ports maritimes français.**

Les activités d'un port maritime sont étroitement liées à son attractivité terrestre. Le développement de sa zone de chalandise est strictement conditionné à sa capacité de projection logistique vers son hinterland, la proximité géographique n'entrant plus aujourd'hui en compte que pour des flux strictement locaux.

Or, la capacité de projection dépend elle même du potentiel de massification des flux sur les axes majeurs européens. Cette massification permet de garantir la compétitivité prix sur le pré/post acheminement et par voie de conséquence souvent, sur l'ensemble de la chaîne logistique. En effet, il est souvent indiqué que le coût de transport d'un conteneur depuis l'Extrême-Orient par exemple se décompose à 50 / 50 entre trajet maritime et trajet terrestre.

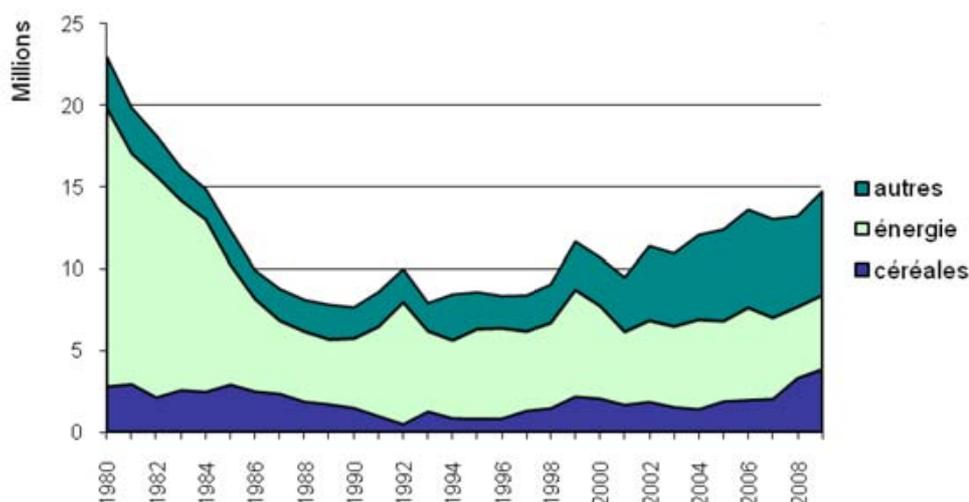
Le mode fluvial est, lorsqu'il est disponible, et qu'il peut s'appuyer sur un réseau d'infrastructure

efficace, le plus adapté aux volumes en jeux dans les grands ports maritimes. C'est la raison pour laquelle il dispose dans les ports du Benelux d'une place très centrale : 48 % de part de marché à Anvers (chiffre 2010) et 61 % à Rotterdam (chiffre 2007).

La part de marché du mode fluvial dans les grands ports maritimes français est plus étroite : de l'ordre de 7 % au Havre et de 3 % à Marseille toutes marchandises confondues. En revanche, elle dépasse 20 % à Rouen compte tenu des marchés de céréales qui y sont positionnés. Toutes marchandises confondues, l'activité de ou vers les grands ports français a nettement augmenté depuis 10 à 15 ans. Sur les flux de conteneurs, le mode fluvial se développe rapidement : bien que la Seine soit un bassin fermé, 20 % des conteneurs transportés entre Le Havre et la région parisienne le sont par la Seine. Globalement, plus de 450.000 Evp ont été transportés de/vers les ports maritimes en 2010 sur le réseau navigable français (+ 23 % par rapport à 2005).

Ainsi, la plus grande fiabilité du réseau et l'amélioration de l'offre de service du réseau fluvial contribueront-ils à la consolidation de l'activité des grands ports maritimes français

*Evolution du trafic fluvial cumulé des 4 ports autonomes de Dunkerque, Rouen, Le Havre et Marseille de 1980 à 2009 ventilé par nature de marchandises (mio de tonnes)*



#### 4. le développement des ports intérieurs

Il s'agit de sites multi-modaux regroupant activités et emplois. Ces sites ont vocation à structurer l'espace logistique à une échelle inter-régionale. Ils sont les traits d'union entre ports maritimes et arrière-pays. Ils accueillent de multiples activités liées aux transports, à la transformation des biens et aux services logistiques à valeur ajoutée.

Sur le modèle des grands ports intérieurs étrangers (Duisbourg, Bâle ou Liège), ils ont également vocation, grâce à la relance de la voie d'eau à devenir des points d'appui aux échanges modaux entre fer et voie d'eau particulièrement.

- **Impact sur les usages de l'eau**

Les différentes activités ayant recours aux eaux superficielles du réseau navigable bénéficient ainsi

d'un accès à l'eau économique et fiable.

En évitant le recours à des technologies lourdes d'accès aux nappes et eaux profondes et en tenant compte des volumes concernés, l'avantage tiré de l'usage des eaux directement accessible au travers du réseau navigables sont estimés à (valeur 2006) :

- près de 100 M€/an pour l'agriculture et les quelques 200 000 ha ainsi irrigués ;
- 14 M€/an pour les activités industrielles ;
- plus de 170 M€ pour l'eau potable, malgré une qualité des eaux de surface parfois moindre mais dont la proximité des populations est certaine.

### **IV.3 Impacts budgétaires**

#### **1. Traitement budgétaire du programme d'investissement accompagnant la réforme**

Pour réaliser le programme d'investissements que nécessite l'état du réseau, l'Etat procure des ressources supplémentaires à l'établissement.

Le plan de financement permettra la programmation de niveaux d'investissements jamais atteints depuis sa création. Il reposera d'une part sur la hausse des recettes d'exploitation de VNF et d'autre part sur la hausse des contributions de l'Etat via l'agence pour le Financement des Infrastructures de Transport en France :

Recettes de fonctionnement : les recettes de fonctionnement augmenteront de 28 % en 2013 par rapport à 2010, grâce à une augmentation de la taxe hydraulique de 30 M€ (portant les recettes annuelles à l'horizon 2013 à hauteur de 170 M€). Cette augmentation a été rendue possible grâce à une hausse du plafond du taux de base de la taxe hydraulique en loi de finances pour 2011 (article 153 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010).

Autofinancement : l'augmentation des recettes d'exploitation (taxe hydraulique notamment) et la stabilité des dépenses de fonctionnement doivent permettre en 2012 de doubler la capacité d'autofinancement ;

Autres ressources d'investissement :

- la subvention de l'État pour charges de service public sera maintenue à 45 M€ (hors périmètre lié à la décentralisation en Bourgogne) par an tandis que les co-financements des collectivités territoriales augmenteraient en raison de l'augmentation des investissements (40 à 45 M€, puis 61 M€ en 2013) dans le cadre contractuel classique des CPER et des plans spécifiques aux grands bassins ;
- la participation complémentaire de l'État aux ressources d'investissement de VNF, dédiée à la remise en état et à la modernisation du réseau, par voie de fond de concours de l'AFITF qui est portée à 46 M€ par an dès 2011. Pour 2011 les conventions correspondantes ont été présentées et validées au CA de l'AFITF de février 2011.

Emplois 2010-2013	Ressources
-------------------	------------

		<i>en M€</i>	2010	2011	2012	2013
Remise en état	510	Capacité d'autofinancement affectée aux infrastructures (améliorée par la taxe hydraulique)	39	59	66	81
Modernisation	126					
Développement	212	État (subvention du budget général)	43	45	45	45
		Cofinancement collectivités	40	41	45	61
		Plan de relance	50			
		AFITF <i>dont régénération (y compris PPP barrages Aisne-Meuse)</i>	4	46 40	47 40	45 40
		<i>dont liaison Saône Moselle Rhin</i>	4	4	2	
		<i>dont Seine amont : Bray-Nogent</i>		2	5	5
		Prélèvement sur fonds de roulement	19	10	6	10
<b>Total</b>	<b>848</b>	<b>Total investissements</b>	<b>195</b>	<b>201</b>	<b>209</b>	<b>242</b>

## 2. Impact budgétaire de l'affectation des agents à l'Agence

L'affectation des personnels de statut public auprès de l'employeur que sera l'agence sera accompagné du transfert des moyens budgétaires correspondants du budget de l'Etat.

## 3. Impacts budgétaires des autres dispositions du projet de loi

Les autres dispositions du projet de loi n'ont pas, à proprement parler, d'impact budgétaire.

### IV.4 Impacts environnementaux

La réforme inclut des impacts environnementaux positifs :

- ceux induits par le report modal sur la voie fluviale
- ceux directement liés à l'amélioration des ouvrages et de l'exploitation du réseau

- **Impacts liés au report modal**

Le projet combiné à la réalisation du canal Seine Nord Europe permet une évolution du trafic dont le volume estimé à horizon 2020 est de 16,7 milliards de t-km soit un gain de 9,2 milliards de t-km par rapport au trafic 2007.

Ce gain est réparti entre d'une part les trafics induits par le canal Seine Nord Europe (4,7 milliards de t/km) et ceux issus d'autres projets de développement (canal du Rhône à Sète, Bray Nogent) et de l'évolution tendancielle que la fiabilisation et la restauration de la voie d'eau permet d'accueillir (4,5 milliards de t/km).

Les trafics engendrés par la réalisation du canal Seine Nord Europe permettent d'économiser 250 000 t de CO<sub>2</sub>/ an en 2020 dont une partie correspond à la part de trajets hors de France (Belgique, Hollande).

En reprenant les mêmes hypothèses, incluant la perspective de réductions unitaires de la voie d'eau d'environ 20 % d'ici 2020 et en fonction d'hypothèses haute ou basse sur l'origine des reports modaux depuis le fer ou la route et en considérant que le fluvial permet une réduction de 10 % de la distance équivalente à parcourir, on peut ainsi estimer que les gains de CO<sub>2</sub> sur le réseau existant seront compris entre 92 000 t de CO<sub>2</sub> (report 50/50 depuis la route et le fer) et 170 000 tCO<sub>2</sub> (report 80/20 depuis la route et le fer) en 2020

L'économie de CO<sub>2</sub> réalisée grâce au projet pour la voie d'eau à l'horizon 2020 peut donc s'évaluer entre 340 000 et 420 000 t /an.

L'impact sur la congestion routière et les nuisances sonores n'a pas été évalué à ce stade.

- **Impacts liés aux investissements et à l'amélioration de l'exploitation**

Ils sont multiples et directs.

Tout d'abord sur la fiabilisation de la gestion de l'eau et la biodiversité. Au travers de démarches managériales fortes à développer comme les certifications ISO 14000 ou le label Développement Durable, l'établissement pourra renforcer l'action volontaire qu'il développe sur la gestion de l'eau au quotidien (établissement de règlements d'eau et de consignes d'exploitation).

Par ailleurs le programme d'investissement doit permettre à terme la reconstruction, modernisation et automatisation des nombreux barrages manuels encore en service aujourd'hui et dont les conditions d'exploitation sont dangereuses et pénibles.

Ce sont plus de 50 barrages qu'il est prévu de reconstruire à horizon 2018.

Les analyses menées sur des rivières telles que la Meuse permettent d'estimer à un gain de régulation de la rivière de 50j supplémentaires par an avec de nouveaux ouvrages qui permettent d'éviter l'anticipation des phénomènes météorologiques (un barrage manuel pouvant lui demander jusqu'à 36 h de manœuvre pour son abattage complet) et les délais de remontée et dont les risques de non-manoeuvrabilité sont très largement inférieurs. Ceci fiabilise d'autant l'ensemble des usages de l'eau (navigation, eau potable, refroidissement de centrales ....).

En complément et coordination à ce programme de reconstruction, une action très volontaire est prévue pour rétablir les continuités écologiques sur les rivières prioritaires dans le cadre de la trame bleue. Si une partie du programme sera réalisée au-delà de 2018 (en lien avec les barrages manuels qui resteront alors à reconstruire), une centaine de dispositifs de franchissement piscicole devrait être réalisée à l'horizon 2018 dont toute la Seine aval dont les ouvrages sont déjà en cours de réalisation.

Ces dispositifs sont évidemment adaptés aux espèces repères de chaque rivière (salmonidés, anguilles, brochets) et visent des efficacités de plus de 90 %.

Par ailleurs les évolutions de l'offre de service, conjuguées à la modernisation des ouvrages hydrauliques manuels évoqués plus haut, permettront de pérenniser les équipes dédiées à l'entretien et à la gestion hydraulique des voies. Cette dernière mission était encore récemment peu identifiée alors qu'elle est essentielle et constitue le premier pilier du service public que représente l'exploitation d'un réseau non seulement navigable mais également source de multiples autres usages de l'eau (eau potable, usage industriel, production hydroélectrique, agriculture...). Elle a vocation non seulement à maintenir en situation hydraulique « normale » les biefs en tenant compte des prélèvements des tiers et des fuites mais également à en optimiser les fonctionnements tant en période de crue que d'étiage. En s'appuyant sur une instrumentation plus complète et plus efficace du réseau, l'établissement pourra développer ses capacités d'anticipation de phénomènes extrêmes et mieux s'y adapter pour en atténuer les effets et conséquences pour l'ensemble des ouvrages et d'optimiser au quotidien les prélèvements ou rejets dans le milieu naturel.

Cette mission est également au cœur des métiers et préoccupations d'une gestion en sécurité du réseau et notamment de ses ouvrages sensibles que sont les digues au travers de la surveillance et de l'entretien de ces ouvrages sur lesquels la pression réglementaire s'est largement intensifiée, se devant de répondre aux attentes de sécurité des riverains.

Enfin grâce à la réforme l'établissement pourra aussi développer des programmes de valorisation du potentiel hydroélectrique du réseau, en lien avec la reconstruction des barrages manuels ou sur des ouvrages existants.

Les premières études conduites sur 280 sites ont permis d'estimer le potentiel de production encore mobilisable sur le réseau navigable à 165 MW pour une production de 950 GWh (soit les besoins d'une ville de 900 000 habitants hors chauffage).

L'établissement prévoit de mettre ce potentiel au service des objectifs du Grenelle de l'environnement. L'Etablissement pourra le mobiliser au travers de partenariats avec des professionnels de la production électrique. Cette activité annexe pourrait, dès lors que les conditions législatives seraient remplies, générer à l'horizon de 30 ans un retour pour l'établissement évalué entre 12,5 et 36 millions d'euros.

#### **IV.5. Les impacts sociaux et l'accompagnement des agents**

- **L'impact du transfert des services et de l'affectation des agents : le processus de pré positionnement et les garanties associées**

##### **Le nombre d'agents concernés par la réforme**

La réforme va concerner, à ce jour, environ 4 800 personnes réparties entre 350 agents actuellement en poste au sein de l'établissement public VNF (contrats à durée indéterminée, contrat à durée déterminée, fonctionnaires en détachement) et 4 450 agents des services déconcentrés de l'Etat, actuellement en poste dans les services de navigation et dans 7 DDT « mixtes » (agents de la fonction publique d'Etat, ouvriers des parcs et ateliers, contractuels de droit public et agents vacataires) intervenant pour tout ou partie de leur temps pour les missions de VNF. La masse salariale, en référence à l'année 2010, correspondant à ces deux catégories d'agents est respectivement de 25 M€ pour la 1ère catégorie et de 176 M € pour la seconde catégorie (4 181 ETPT).

Le processus aboutissant à l'affectation des agents concernés

L'affectation des agents au sein de l'établissement interviendra à l'issue d'un dispositif de pré-positionnement comme cela a été le cas dans tous les transferts de services récemment opérés au sein du ministère de l'écologie, qu'il s'agisse des transferts aux conseils généraux des services et parties de services chargés des routes nationales d'intérêt local, ou des parcs et ateliers, ou des transferts vers d'autres services de l'Etat dans le cadre des réorganisations plus récentes des administrations déconcentrées.

Ce processus de pré-positionnement sera assorti des mêmes garanties que les autres processus de pré-positionnement déjà mis en oeuvre au sein du ministère, et qui ont été réaffirmés :

- pas de mobilité géographique imposée,
- garantie des rémunérations, et des prestations d'action sociale.

La réorganisation des services concernés aura vocation à être inscrite dans l'arrêté fixant la liste des opérations ouvrant droit au versement de la prime de restructuration de service en application du décret du 17 avril 2008 et de l'arrêté du 4 novembre 2008. Y sont d'ores et déjà éligibles, les mobilités liées à la mise en oeuvre des schémas directeurs d'exploitation et de maintenance des voies navigables.

• **Les garanties apportées aux personnels des services de l'Etat, appelés à être affectés au sein du nouvel établissement**

Le ministère chargé des transports a conduit une concertation très approfondie avec les représentants des personnels du ministère, sur le contenu de la réforme et sur les contours du nouvel établissement public.

Cette concertation a permis de constater un large consensus sur le développement de la voie d'eau, à laquelle les personnels sont extrêmement attachés. Elle a également permis de définir les garanties apportées aux agents. Ces garanties ont été consignées dans un projet d'accord soumis aux organisations syndicales et dont les termes sont exprimées dans le projet de loi.

Le projet d'accord précise ainsi que dans le cadre du Grenelle et des engagements pris en matière de report modal, l'ensemble des parties partage l'objectif de relancer la voie d'eau sans fermeture de voie. A cet effet, un programme d'investissements de 840 M€ sur quatre ans sera mis en oeuvre pour sécuriser, moderniser et développer l'ensemble du réseau (grand et petit gabarit).

Il rappelle les principes de la mise en place d'une nouvelle organisation. Les services de navigation à l'exception des fonctions régaliennes (permis, autorisations de navigation, manifestations nautiques, règlements général et particuliers de police, police de l'eau) et VNF seront regroupés au sein d'un établissement unique dénommé « Agence Nationale des voies navigables ». L'Agence sera un établissement public administratif. Elle reprendra les missions de VNF et les complètera pour conforter sa mission de gestion hydraulique, augmenter la part du fret fluvial et sa place dans le transport multimodal et sa contribution à l'aménagement du territoire et au développement du tourisme fluvial et des activités nautiques.

Le projet d'accord précise que le siège de l'Agence sera à Béthune. Le domaine public fluvial n'est pas transféré en pleine propriété à l'Agence. Il lui sera confié en gestion dans le cadre d'une convention à passer avec l'Etat, soumise aux instances représentatives du personnel. La gestion, sous le contrôle des commissions locales d'attribution et de gestion, des logements, et la gestion des bâtiments administratifs, seront, dès avant la création de l'Agence, confiées à VNF par voie réglementaire afin de permettre la mise en œuvre par VNF du programme d'investissement et de rénovation prévu par le contrat d'objectif en cours d'élaboration, et qui doit commencer à se concrétiser dès 2011 et 2012.

En ce qui concerne le personnel de l'Agence, il est rappelé que quatre catégories de personnels (fonctionnaires de l'État, OPA, contractuels de droit public et contractuels de droit privé) composeront son personnel.

Les fonctionnaires de l'Etat seront affectés en PNA. Les OPA seront affectés. Tous conservent les droits et garanties qui se rattachent à leur statut. Les stipulations des contrats des PNT de l'Etat seront reprises à l'identique par l'Agence notamment celles qui concernent leur rémunération et leur ancienneté.

Les engagements pris en matière de mobilité (pas de mobilité géographique imposée) et de garanties de rémunérations (tenant compte notamment des primes existantes) et de prestations d'action sociale (prestations ministérielles et interministérielles) ont été confirmés.

Si l'organisation est modifiée, avec un impact direct sur les indemnités de service fait, une indemnité financière sera mise en place pour compenser ces écarts.

Le service actif sera maintenu pour les agents d'exploitation et les OPA concernés aussi bien pour ceux qui sont affectés au moment du transfert que pour ceux qui sont recrutés ultérieurement.

Les fonctionnaires, les OPA, et les PNT du ministère, pourront choisir de conserver le bénéfice de la mutuelle à laquelle ils ont souscrit lors de leur affectation dans les services de l'État avant leur affectation au sein de l'Agence.

Les fonctionnaires, les OPA et les PNT de droit public affectés à l'Agence resteront éligibles à la prime de restructuration mise en place par le ministère.

S'agissant des accords RTT il sera pris notamment en référence le régime actuellement en vigueur au Ministère.

Le projet d'accord précise également que les salariés de VNF conservent le bénéfice de leur contrat, de la convention collective de VNF, et d'une manière générale du statut collectif dont ils bénéficient actuellement. Parallèlement, un accord cadre précisera ces éléments.

En ce qui concerne les instances de gouvernance, de représentation des personnels de l'Agence et de concertation, le projet d'accord précise qu'en ce qui concerne les instances représentatives des personnels, un comité technique est mis en place, ainsi que des comités techniques de proximité pour les agents de droit public. Sont électeurs uniquement les agents de droit public. Le comité d'entreprise de VNF subsiste, pour les agents de droit privé. Sont électeurs uniquement les agents de droit privé.

Au bout de trois ans, après la mise en place de l'Agence, les organisations syndicales représentatives et l'agence pourront décider, par voie d'accord, que ces instances sont unifiées et remplacées par des instances uniques, compétentes pour tous les personnels, et auxquelles tous les personnels seront électeurs :

un comité technique, auprès du directeur général de l'Agence,  
et des comités techniques de proximité, auprès des directeurs territoriaux.

Il est précisé que dès la constitution de l'Agence, deux instances uniques sont mises en place pour tous les personnels :

- le conseil d'administration, avec des représentants des salariés,
- le CCHSCT et des CLHSCT locaux.

Ces instances sont uniques au sens où elles représentent, dès la mise en place de l'Agence, tous les personnels. Tous les personnels, de droit public et de droit privé, sont électeurs. Mais les élections auront lieu dans le cadre de deux collèges distincts, un pour les agents de droit public, un pour les agents de droit privé.

Les CAP locales existant dans les services de navigation et concernant les agents affectés à l'agence, les CCP locales existant dans les services de navigation, les CAP centrales et nationales (y compris préparatoires) sont maintenues.

L'évolution éventuelle ultérieure des niveaux de déconcentration de gestion de certains corps de fonctionnaires sera transposée selon les mêmes principes au sein de l'agence.

Des commissions territoriales à l'image du Grenelle sont parallèlement mises en place auprès du conseil d'administration afin d'associer les usagers et les élus.

En ce qui concerne l'évolution des emplois et des métiers, le projet d'accord prévoit qu'un accord collectif déterminera les types d'emplois nécessaires au développement et à l'exercice des missions de l'Agence et leur répartition selon les catégories de personnels. Un premier projet de protocole d'accord sera négocié avec les organisations syndicales représentatives sous l'égide du ministère avant le débat législatif, conformément à la cartographie actuelle des emplois et de l'évolution des qualifications et compétences nécessaires.

A l'issue d'une période de 3 ans et tous les 3 ans, cet accord sera renégocié.

Le projet d'accord précise également qu'en ce qui concerne l'exercice des fonctions régaliennes, les agents ou leurs équivalents exerçant aujourd'hui des fonctions régaliennes telles que permis, autorisations de navigation, manifestations nautiques, règlements général et particuliers de police, ou police de l'eau, seront intégrés pour ces missions dans des services déconcentrés de l'Etat. A ce titre ils pourront bénéficier de la prime de restructuration.

Le projet d'accord prévoit enfin la poursuite de la concertation. Il précise que l'élaboration des projets de décret d'application sera effectuée en concertation avec les organisations syndicales. Il précise également que les signataires du présent accord mettront en place un comité de suivi de sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'examen des droits et garanties accordées aux agents, les modalités de leur gestion future et le suivi du processus de prépositionnement.

- **La mise en œuvre désormais possible d'une cohésion de projet au service de la relance de la voie d'eau**

Dans ce cadre, la nouvelle agence va ainsi pouvoir mettre en place une politique d'emploi des personnels, adaptée à la voie d'eau et valorisante pour les personnels. Les principaux thèmes en sont déjà identifiés : l'agence va travailler dès sa mise en place sur :

- la mise en place d'une véritable politique de gestion prévisionnelle et prospective des emplois et des compétences ;
- la recherche d'une approche professionnelle et d'accompagnement social ;
- la qualité des relations sociales et humaines ;
- la qualité et l'amélioration des conditions de vie au travail.

L'objectif poursuivi est de :

- contribuer à la manière dont va être assurée, de façon progressive, l'adéquation entre les moyens et les objectifs opérationnels du service public de la voie d'eau ;
- préciser les moyens nécessaires pour atteindre ces nouveaux objectifs de performance ;
- poser les bases d'une définition et de la mise en œuvre d'un plan d'évolution des emplois et des compétences de tous les métiers de la voie d'eau ;
- accompagner le changement culturel et organisationnel que représente l'affectation, au sein de l'agence, des agents des services.

L'établissement va amplifier le développement de l'approche « métiers et compétences », liées aux évolutions environnementales, techniques et économiques de la voie d'eau. Le référentiel des métiers de la voie d'eau constituera un instrument aussi bien pour prévoir les évolutions à venir des emplois et des compétences mais également pour accompagner les politiques d'amélioration des conditions de travail, de recrutement, de mobilité ou de modernisation sociale.

Il s'agira notamment de piloter l'adaptation des métiers et des compétences aux besoins et aux missions du service public de la voie d'eau, et de développer la formation professionnelle des métiers de la voie d'eau.

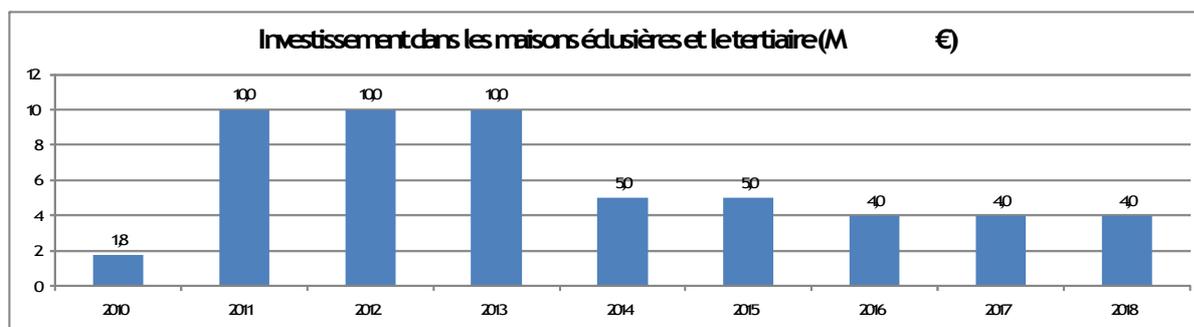
Le dialogue social reposera sur la participation active des personnels et la qualité des relations entretenues avec les organisations syndicales.

L'organisation du travail est également déterminante pour la qualité de vie au travail. Elle s'appréciera notamment au regard de la répartition des postes et des tâches, de la charge de travail, des fluctuations d'activité mais doit être considérée aussi sous l'angle du management, des moyens matériels mis à la disposition des agents, de l'ergonomie, des risques professionnels et de l'organisation du temps de travail.

- **Un impact sur l'amélioration des conditions de travail grâce à un plan de restauration des locaux administratifs et des logements de service (maisons éclusières)**

Le projet prévoit un important programme de restauration des bureaux et des logements de service par l'établissement propriétaire. L'établissement va être doté des moyens juridiques de l'effectuer.

Le tableau ci-dessous présente le programme prévisionnel d'investissement



L'état de ce patrimoine non confié à l'établissement, souvent très ancien, montre qu'il nécessite une mise aux normes et une rénovation d'ensemble, en priorité en ce qui concerne l'électricité, le chauffage et l'isolation ainsi que l'assainissement.

Une attention particulière devra être portée aux centres d'exploitation et aux centres de maintenance en cohérence avec les évolutions d'offre de service et d'organisations prévisionnelles, afin de doter ces missions des outils et locaux adaptés à leurs enjeux. Un programme spécifique sera établi sur ces locaux d'ici fin 2011.

#### **IV.6. Les impacts sur les personnels notamment sous l'angle statutaire, des prestations sociales, du régime indemnitaire, d'amélioration des conditions de travail**

La réforme est élaborée avec le souci de garantir à chaque agent le maintien de son statut :

- les fonctionnaires affectés à l'établissement conservent le bénéfice des dispositions de leur statut et, le cas échéant, de leur emploi fonctionnel ;
- les fonctionnaires affectés à l'établissement appartenant à un corps classé en catégorie active conservent le bénéfice des avantages qui en découlent ;
- les fonctionnaires détachés sur contrat de droit privé au sein de VNF à la date du transfert conservent à titre personnel le bénéfice des dispositions de leur contrat pendant la durée de leur détachement ;
- les agents contractuels de droit public qui rejoignent l'établissement se voient proposer par celui-ci un contrat de droit public qui reprend les clauses substantielles de leur contrat initial ;
- les ouvriers des parcs et ateliers conservent le bénéfice du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Les agents de droit privé régis par la convention collective de Voies Navigables de France demeurent employés par l'Agence et conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat, ainsi que le bénéfice de la convention collective et de l'ensemble du statut collectif qui leur sont applicables à la date du transfert des services.

En matière de **représentation des agents au sein des instances de gouvernance, de concertation et de représentation des agents**, c'est dans un souci de représentation respectant les différentes catégories de personnels, que « l'architecture » des instances de gouvernance et de représentation a été concertée et formalisée :

1°- Des instances immédiatement communes à tous les personnels

- Toutes les catégories de personnels seront électeurs au conseil d'administration de l'établissement. Il est prévu que l'élection aura lieu par collèges représentant, d'une part, les fonctionnaires, les ouvriers des parcs et ateliers, les agents contractuels de droit public, et d'autre part, les contractuels de droit privé, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

- Un comité central d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, et des comités locaux d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, mis en place dès la création de l'agence, seront également compétents, d'emblée, pour l'ensemble du personnel de l'Agence. La composition et le fonctionnement de ces instances seront définies par décret en conseil d'Etat.

2°- Des instances distinctes mais susceptibles de fusionner

En terme d'institutions représentatives du personnel, pendant une période transitoire de trois ans à compter de la date de mise en place de l'agence, les personnels seront représentés au sein d'instances distinctes selon qu'ils sont agents de droit public ou salariés de droit privé.

Les fonctionnaires de l'Etat, les ouvriers des parcs et ateliers et les agents contractuels de droit public éliront des représentants au comité technique institué auprès du directeur général de l'établissement et au sein des comités techniques de proximité qui seront mis en place auprès des directeurs territoriaux. Les salariés de droit privé continueront d'être représentés au sein du comité d'entreprise de l'établissement.

Au terme de cette période de trois ans, il pourra être substitué, par un accord collectif, un comité technique unique au comité technique et au comité d'entreprise. Ce comité technique unique sera compétent pour l'ensemble des personnels de l'Agence.

De même, au terme de la période de trois ans, un accord collectif pourra prévoir que des comités techniques uniques de proximité sont substitués aux comités techniques de proximité. Ces comités techniques uniques de proximité seront compétents pour l'ensemble des personnels de l'Agence et exerceront les compétences des comités techniques de proximité et les compétences de comités d'établissement. Un accord collectif pourra également préciser les compétences respectives du comité technique unique et du comité technique unique de proximité.

Parallèlement, les agents publics qui rejoindront l'établissement conserveront la qualité d'électeurs au comité technique paritaire ministériel du ministère de l'écologie.

### **Exercice des droits syndicaux et accords collectifs**

Le projet explicite également, dans la nouvelle configuration, la mise en place des délégués syndicaux et les modalités d'adoption des accords collectifs.

Ainsi, les délégués syndicaux seront désignés par les organisations syndicales représentatives dans l'Agence, qui y constitueront une section syndicale, parmi les listes ou candidats ayant recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés aux dernières élections du comité technique ou du comité d'entreprise, ou du comité technique unique s'il est constitué.

La validité des accords collectifs de travail sera soumise aux conditions suivantes :

- pour les contractuels de droit privé, la validité des accords sera subordonnée à leur signature par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 30 % des suffrages exprimés aux dernières élections du comité d'entreprise et à l'absence d'opposition d'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins la majorité des suffrages exprimés à ces mêmes élections ;
- pour les fonctionnaires, un accord sera valide s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50 % du nombre des voix lors des dernières élections au comité technique. Pour les autres agents de droit public, c'est-à-dire les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat, et les contractuels de droit public, le même dispositif sera applicable.

### **Régime de travail et d'aménagement du temps de travail**

Pendant une période transitoire de trois ans au plus, le régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail des agents de droit public (fonctionnaires, ouvriers des parcs et ateliers, contractuels de droit public), établi sur la base des règlements intérieurs applicables aux services transférés à l'Agence, sera conservé.

Le régime qui leur sera ensuite applicable sera établi par accord collectif conclu entre l'établissement et les représentants de ces personnels en prenant en compte les spécificités des missions exercées. A défaut d'accord collectif, ce régime de travail sera établi par délibération du conseil d'administration de l'Agence après avis du comité technique ou du comité technique unique s'il a été constitué.

### **L'amélioration des conditions de travail**

La mise en oeuvre du programme d'investissements aura un impact positif sur les conditions de travail des agents, notamment en matière de sécurité :

- suppression progressive des barrages à aiguilles,
- remise en état des équipements de sécurité des ouvrages,
- cabines d'écluse modernisées et certains ateliers mis aux normes.

Cette dimension d'amélioration des conditions de travail est une dimension très importante du projet et dans lequel l'ensemble de l'encadrement de l'agence sera très fortement mobilisé.

#### **IV. 7. Les impacts sur l'organisation territoriale de l'Etat et sur les collectivités territoriales**

- **Nouvelles organisations des polices administrative et répressive de la navigation**

Le préfet conserve l'intégralité de la compétence de police de la navigation. Dans le cadre d'organisation d'événements sur ou autour de la voie d'eau, il reste compétent et coordonnateur.

La participation de l'agence à l'élaboration et à la prise des actes administratifs de la navigation est clarifiée et son expertise dans le domaine est reconnue. L'agence reste l'opérateur chargé de la diffusion des avis à la batellerie. Le préfet est l'autorité qui se réfère en tant que de besoin et pour l'exercice de ses missions à l'ANVN.

Le préfet demeure référent sur les questions de police de la navigation pour les collectivités territoriales.

Le projet vise donc à ne pas modifier l'organisation actuelle de la police de la navigation si ce n'est en clarifiant les rôles de chacun, clarification rendue nécessaire par le fait que les services navigation ne seront plus des services déconcentrés de l'État.

La possibilité d'assermentation des agents de l'agence nationale de la voie évite un recours systématique aux forces de l'ordre en uniforme pour la constatation d'infractions et permet aux agents sur site de la faire et de porter leur témoignage aux procès verbaux qui seront rédigés.

- **Les décentralisations du domaine public fluvial**

Les conventions de décentralisation entre l'État et les collectivités associeront également l'ANVN au titre du transfert des services. Cette négociation tripartite n'aura aucun impact sur les effectifs transférés aux collectivités ; l'implication de l'Etat visant à garantir que l'agence transfère les effectifs concernés de la même façon que s'ils étaient affectés à un service de l'État.

- **La modification de la clause de sauvegarde**

La nouvelle clause diminuera sans doute les effectifs auxquels les collectivités pouvaient théoriquement prétendre pour les décentralisations de domaine public fluvial. La capacité d'exploitation des réseaux décentralisés ne sera pas pour autant dégradée puisque les effectifs transférés seront ceux assurant la gestion du réseau à la date de référence.

Cela permettra néanmoins de gagner en lisibilité sur les droits au transfert que les collectivités sont susceptibles de réclamer. De cette lisibilité est attendue une simplification du processus de décentralisation.

L'évaluation des effectifs transférés pour l'exploitation d'un tronçon de réseau d'infrastructure relève concrètement d'une procédure largement négociée, localement, entre l'Etat et la collectivité au bénéfice de laquelle la décentralisation est effectuée, pour définir les effectifs transférés. L'État et la région Bourgogne se sont ainsi entendus en 2009 sur la mise à disposition des effectifs présents au 31 décembre 2007 dans le cadre de l'expérimentation de décentralisation actuellement conduite.

Depuis 2002, l'évolution de l'organisation du travail s'est accompagnée d'une réduction des effectifs nécessaires à l'exploitation du réseau : l'adaptation de la date référence de la clause de sauvegarde est la simple prise en compte d'une réalité.

## **V. Présentation des consultations effectuées**

CTPM	<p>Conformément aux articles 13.1° du décret n°82-452 du 28 mai 1982 relatif aux CTP et 15 de la loi du 11 janvier 1984 précitée, le CTPM est compétent pour connaître des questions intéressant l'organisation et de fonctionnement de l'ensemble des services centraux et déconcentrés du département ministériel considéré.</p> <p>En l'espèce, la réforme concernant une question d'organisation générale du ministère et touchant notamment l'ensemble de ses services de navigations, certains services d'administration centrale, le CTPM devra donc être consulté. Le CTPM du 28 juin sera consacré à l'examen du projet de loi de réforme des voies navigables.</p>
CSFPE	Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat sera consulté dans sa réunion du 13 juillet.
COCT	Le conseil d'orientation des conditions de travail sera consulté dans une de ses prochaines réunions (date à préciser par la direction générale du travail).
CTP des DDT	Le transfert touchant également des services ou parties de certaines DDT, le texte sera soumis aux organismes paritaires compétents pour connaître des questions intéressant ces services déconcentrés relevant du Premier ministre. Des CTP seront organisés dans ces services à cet effet.
CA de VNF	Une réunion exceptionnelle du conseil d'administration de VNF est prévue.
CE de VNF	Une réunion exceptionnelle du comité d'entreprise de VNF est prévue.

## **VI. Textes d'application et indicateurs de suivi/d'évaluation**

### **VI.1. liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires**

Article du projet de loi qui nécessite un décret d'application	Décret d'application : décret simple ou décret en conseil d'Etat
Article 2- I	Modalités d'élection, au conseil d'administration, des représentants du personnel.
Article 2- II	Conditions dans lesquelles le directeur général

Article 2- III

peut disposer d'une délégation de pouvoirs du ministre chargé des transports en matière de gestion et de recrutement des fonctionnaires et des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat.

Définition des emplois fonctionnels sur lesquels les fonctionnaires occupant des emplois de direction peuvent être détachés.

Modalités d'élection des représentants du personnel au comité technique de l'Agence.

Modalités d'élection des représentants du personnel au sein des comités techniques de proximité de l'Agence.

Compétences, composition, fonctionnement du CCHSCT et des CLHSCT.

Modalités d'élection des représentants du personnel au comité technique unique.

Modalités d'élection des représentants du personnel au sein des comités techniques uniques de proximité.

Article 3

Modalités de mise en œuvre des dispositions transitoires relatives au régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail.

Article 5

Organisation budgétaire, financière et comptable de l'Agence

Article 10

Conditions dans lesquelles les personnels de l'Agence peuvent être commissionnés ou assermentés pour constater certaines infractions.

Article 13-I

Conditions dans lesquelles chaque organisation syndicale peut désigner à titre transitoire un représentant, interlocuteur du directeur général.

Article 13-IV

Conditions d'appréciation de la représentativité des organisations syndicales pour la désignation de représentants du personnel des services transférés, au conseil d'administration de l'agence, pendant la période transitoire avant élections au CA.

## VI.2. Suivi de la mise en œuvre et évaluation

Dans le cadre des négociations en cours du contrat d'objectifs et de performance, des indicateurs de suivi sont en cours de négociation et d'arbitrage. Ils ont vocation à être des indicateurs publics de performance vis à vis notamment des usagers de la voie d'eau

Objectif : maîtrise et optimisation des effectifs par l'établissement

Indicateurs : répondre aux cibles de la RGPP, améliorer la répartition des moyens et des compétences

Cible : 2013 : -271 ETP avec un renfort de la maintenance et de l'ingénierie,

Objectif : évolution du trafic fluvial

Indicateurs : volume transporté par la voie d'eau, part modale

Cibles : 16 % de croissance en 2013

Objectif : mise en œuvre de l'offre de service cible 2018

Indicateurs : horaires par catégorie de réseau ; ; respect des mouillages.

Cibles : taux de progression du service en 2013 (100 % en 2018 et entre 30 et 35 % en 2013).

Objectif : mettre le réseau en sécurité, le remettre en état et le moderniser pour atteindre les niveaux de service cibles en matière de fiabilité et réaliser les gains de productivité nécessaires

Indicateurs : taux de réalisation du programme (840 M€ sur 2010-2013)

Cible : 15 barrages reconstruits ou en travaux et lancement du dialogue compétitif des 29 barrages en 2011, fiabilité (ie indisponibilité maxi pour cause d'avaries) déclinée en fonction du réseau (0 pour les voies GG avec plusieurs sas)

Objectif : assurer une gestion optimisée de la ressource en eau et de sa qualité

Indicateurs : la définition de règlements d'eau ; l'instrumentation du réseau ; la qualité de l'eau.

Cible : règlements d'eau : 80% des ouvrages de navigation ou prise d'eau couverts par un règlement d'eau en 2014 ; instrumentation des prises d'eau du réseau : 80 à 100% des équipements installés en 2013 ; qualité de l'eau : zéro produit phytosanitaire émis en 2013, insertion d'une clause de réduction des pollutions liées à l'entretien des bateaux (aires de carénage, ports fluviaux) dans les contrats de concessions portuaires.

Objectif : rétablir les continuités écologiques et contribuer au maintien de la biodiversité

Indicateurs : nombre de passes à poissons réalisées

Cible : 20 passes à poissons réalisées ou en cours en 2013 sur des ouvrages neufs et existants.

Objectif : être un établissement exemplaire en matière de développement durable

Indicateurs : nombre de Plan de Déplacement d'Établissement (PDE), % de bâtiments administratifs disposant d'un diagnostic énergétique, nombre de services et d'activités couvertes par une certification ISO 14001 ou le label Développement Durable de VNF.

Cibles : 100% des directions territoriales disposant d'un PDE et ayant au moins l'une de leurs activités liées à l'exploitation du réseau certifiée ou labellisée.

Objectif : développer les énergies renouvelables sur le domaine de VNF

Indicateurs : puissance installée ou en cours d'installation.

Cible provisoire : 25 à 35 000 kW programmés ou en cours d'installation en 2013, soit 21 % du potentiel résiduel identifié à ce stade (165 000 kW), permettant de passer de 60 MW à 85 à 95 MW le potentiel installé sur le réseau, soit un accroissement de 29 à 36 %.

Objectif : conventionner avec les collectivités territoriales en vue de les associer au développement et à la gestion du réseau secondaire

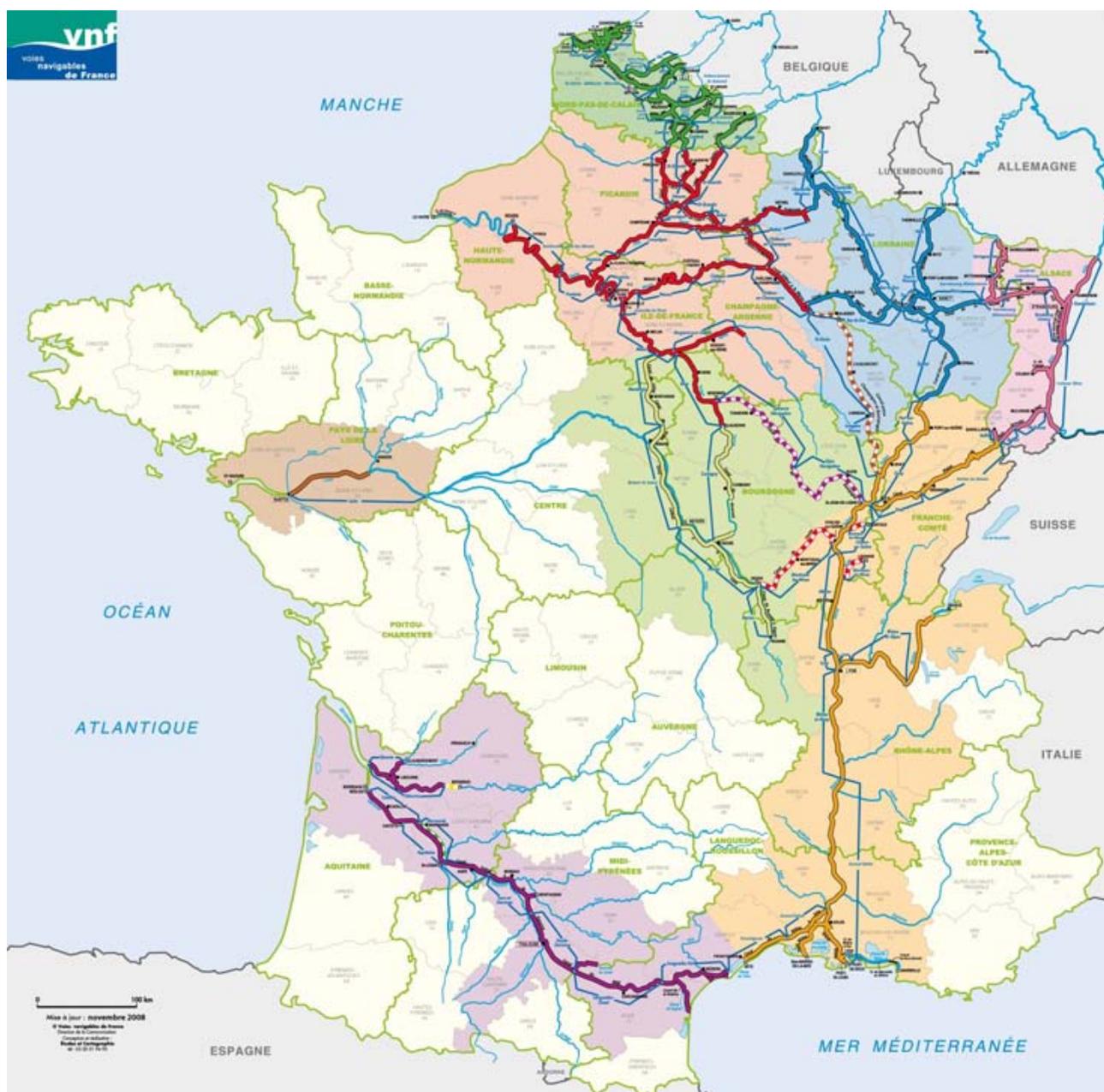
Indicateurs : nombre de contrats conclus

Cible : 2010 : définition du service de base et des règles d'accompagnement contractuelles, proposition de plan de déploiement de la contractualisation.

Parallèlement au suivi de ces indicateurs, il est prévu un suivi spécifique du volet « ressources humaines » de cette réforme, comme rappelé plus haut.

## ANNEXE I : Organisation administrative

Réseau des voies navigables confiées à VNF et des services de navigation mis à sa disposition





## **ANNEXE III : Programme d'investissement**

Il est estimé à 2,5 milliards d'euros sur la période 2009-2018 et conduit aux principales réalisations sont :

- réalisation des opérations de développement du réseau accompagnant la réalisation du Canal Seine Nord Europe en cohérence avec les travaux des réseaux belges, prévision de réalisation de l'accroissement de gabarit de la section de Bray –Nogent, accroissement du gabarit du Canal du Rhône à Sète, diverses opérations ponctuelles d'augmentation de dimensions d'écluses (Couzon sur la Saône, de Méricourt sur la Seine)
  - modernisation de 50 barrages manuels, notamment sur l'Aisne, la Meuse, la Marne, l'Yonne, la Seine Amont,
  - l'automatisation ou la télégestion de la Seine amont, de la Seine aval, de la Moselle canalisée, du canal des Vosges ;
  - pour les ouvrages non modernisés ou non couverts par une opération de développement :
    - remise en état de tous les ouvrages situés sur le Grand Gabarit et des équipements vitaux disposant d'une durée d'usage résiduelle de moins de 10 % des ouvrages des autres voies Il s'agira notamment d'intervenir à ce titre sur les ouvrages de la Seine (amont/aval), de la Moselle, et de la Saône
    - remise en état de tous les ouvrages situés sur les voies de très forte fréquentation touristique en complément (Canal du Midi, Petit Saône, Canal de la Marne au Rhin autour du plan incliné d'Arzwiller ...) ;
    - remise en état des ouvrages ou de la partie des ouvrages (équipements) contributifs à la gestion hydraulique ; (par exemple : barrages mécanisés et biefs de la Seine, des canaux du Nord-pas de Calais et de Picardie – latéral à l'Oise, Oise à l'Aisne, mais également de la Moselle ...)
    - remise en état des partie d'ouvrages ayant dépassé leur durée d'usage (risque de défaillance quasi certain) quelle que soit la voie sur laquelle ils se situent;
  - traitement de tous les équipements concourant à la sécurité directe des usagers, exploitants et mainteneurs, et riverains ;
- Cela concerne essentiellement les interventions sur digues, réparties sur environ 3800 km de biefs, et barrages réservoirs (9 ouvrages prioritaires) dans le cadre du respect des dispositions découlant du décret 2007-1735 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques. Il s'agit également de traiter les enjeux de sécurité directe des usagers et agents au contact des ouvrages (2000 ouvrages concernés, notamment sur les canaux du Rhône au Rhin, de Champagne à Bourgogne, de la Marne au Rhin, des Vosges, du Nivernais, ...)
- réalisation de la continuité piscicole sur les voies déjà classées à ce titre (les classements sont en cours de révision) hors barrages manuels non reconstruits. Cela concerne plus de 150 ouvrages.

Au final le programme 2013 évalué à 840 millions d'euros se décline comme suit :

### Modernisation et conformité environnementale

- 15 (Coudray, Vives Eaux, Meaux sur la Seine Amont et la Marne, Apremont et Gray sur la Saône) des 120 barrages restant manuels seront reconstruits d'ici 2013 ; 60 sont en cible à horizon 2018 (dont une partie pourrait l'être sous forme de PPP comme sur l'Aisne et la Meuse) ; 20

sites équipés en passes à poissons (dont l'ensemble de la Seine Aval) d'ici 2013 pour une cible d'une centaine à horizon 2018

la fin de l'automatisation des écluses simples du petit gabarit (principal connexe, secondaire et complémentaire) soit de l'ordre de 230 ouvrages traités et des regroupements de commande sur le Grand Gabarit (Seine Amont, Canal du Nord). Ce programme est complété d'une part de remise en état

Remise en Etat et sécurité

Un grande partie du grand gabarit est remis en état (près de 150 écluses et 65 barrages dont 10 reconstruits : Seine Aval, Moselle, Dunkerque Escaut, une partie de la Seine Amont, Rhin) pour une fiabilité maximale en complément du programme d'opérations de développement spécifiques qui optimisent ses caractéristiques – voir ci-dessous

Les voies touristiques extrêmement fréquentées sont également remises en état (Canal du Midi et Petite Saône)

L'ensemble des digues de criticité la plus élevée (460 km) est traité et une partie des digues de criticité suivante est également prise en charge (170 km soit environ 15 % du linéaire de cette classe) : soit plus de 25 % du linéaire total des digues à traiter

L'ensemble des barrages de navigation et prise d'eau sont remis en état hors barrages manuels (cf programme ci-dessus) et seuils soit environ 200 ouvrages (avec un poids financier particulier de la Seine Aval et la Moselle)

Un quart des barrages réservoirs est traité (en privilégiant les ouvrages à plus fort enjeu de sécurité en fonction de la maturité des dossiers)

800 km de berges sont traitées pérennisant à la fois le réseau fluvial et ses abords

Les opérations de développement sont regroupées dans le tableau ci-dessous

## ANNEXE IV : Benchmark

Source : étude confiée par l'inspection Générale des Finances à Cap Gemini Consulting en 2009 pour alimenter la réflexion sur la stratégie et le positionnement de VNF à travers l'illustration de bonnes pratiques sur l'utilisation et la gestion des voies navigables à l'étranger. (RGPP opérateur)

- Les horaires d'ouverture**

pays	Longueur du réseau	Part du fluvial dans le volume de marchandises	Nombre d'ouvrages (écluses,...)	Horaires d'ouverture	Principaux ports	Flotte de marchandises	Terminaux fluviaux multimodaux pour le transport de conteneurs
Allemagne	7.300 km	12 %	450 sas d'écluse, 290 barrages de régulation, 4 ascenseurs à bateaux, 15 ponts canal 2 barrages de retenues	24h/24 sur les grands axes	100 ports fluviaux et maritimes publics	2 200 bateaux	20
France	8 500 km	3 %	1 800 écluse et près de 4300 ouvrages d'art	24h/24 sur certaines écluses des voies magistrales. Possibilité de contacter VNF pour ouvrir les voies	31 ports avec des volumes > 1Mt	1 400 bateaux	11
Pays-Bas	4 800 km	33 %	83 écluses 422 ponts 251 km de digues	24h/24 sur les grands axes	389 ports fluviaux	5 600 navires (50% de la flotte européenne)	16 routes/voies d'eau 4 trimodaux
Belgique région flamande	– 1 000 km	16 %	80 écluses	24h/24 sur les grands axes, fermé la nuit pour le réseau secondaire	4 grands ports maritimes (Anvers, Zeebrugges, Gand, Ostende)	1 700 bateaux	10
Belgique région wallonne	– 450 km		94 écluses (dont 13 désaffectées) 5 ascenseurs à bateaux 1 plan incliné 6 barrages réservoirs et 37 barrages au fil de l'eau				
Royaume-Uni	5 100 km		0,15 %	100 écluses	Ouverture des grands axes (Londres) de 7h à 19h		9 ports principaux

Commentaire : La France se différencie des autres pays par un nombre important d'écluses (garantissant une maîtrise hydraulique des canaux mais ralentissant la circulation) et par un manque d'infrastructures de transbordement (ports intérieurs et terminaux)

• **Organisation et opérateurs**

	Allemagne	Pays-Bas	Royaume-Uni	Belgique	France
Le réseau	<p>7 300 km de réseau dont 5 000 km de grand gabarit. La voie d'eau a toujours été <b>favorisée par le gouvernement fédéral allemand</b>. En moyenne sur 2006 et 2008, le budget consacré aux investissements sur la voie d'eau est environ trois fois plus important en Allemagne qu'en France (460 M€/an)</p>	<p>4 800 km dont 2 200 km de grand gabarit. Le Pays-Bas profite de sa <b>proximité géographique avec l'Allemagne</b> pour acheminer les marchandises qui transitent par le <b>port international de Rotterdam</b> directement sur le Rhin. Premier port maritime européen en volume, il génère une part importante du trafic fluvial de par sa bonne interconnexion avec la voie d'eau.</p>	<p>5 100 km, essentiellement des canaux de petit gabarit. Après une période de récession, la voie d'eau regagne de l'intérêt au Royaume-Uni depuis les années 2000. Elle reste aujourd'hui <b>essentiellement utilisée pour des activités de plaisance</b>.</p>	<p>1 500 km dont 918 km de grand gabarit. Le réseau belge se caractérise <b>par sa forte densité, des voies à grand gabarit et le niveau d'interconnexion fort entre les voies navigables belges, les ports maritimes et le réseau hollandais</b>.</p>	<p>8 500 km de voies dont 6 700 km confiés à VNF, réseau magistral : 4 100 km, réseau régional, 2 600 km. (plus vaste réseau navigable d'Europe), <b>réseau peu exploité et interconnecté par rapport aux autres pays européens</b></p>
L'opérateur	<p>L'ensemble du réseau allemand est géré par la Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), intégrée au Ministère fédéral des Transports, de la Ville et de la Construction. La gestion opérationnelle du réseau est organisée au niveau local et confiée à 7 directions interrégionales (les WSD) employant au total 13 000 personnes.</p>	<p>L'Etat néerlandais assure la gestion des voies d'eau et axes principaux (1400 km) par l'intermédiaire de l'agence Rijkswaterstaat, rattaché au ministère des Transports. Les autres voies navigables (3400 km) sont gérées par des autorités régionales ou locales, dotées d'effectifs propres.</p>	<p>Au Royaume-Uni, la majorité des voies navigables est gérée par - l'opérateur public Waterways (3 500 km), sous tutelle du Ministère de l'écologie d'Angleterre et du Pays de Galle (le DEFRA) et du Gouvernement Ecossais - l'agence de l'environnement (1000 km)</p>	<p>La gestion des voies navigables belges est entièrement décentralisée et assurée par les trois régions belges :  - en Wallonie (450 km)  - en Flandre (1000 km)  - à Bruxelles Capitale (14 km)</p>	<p>VNF assure la gestion de 6 700 km de voies, soit 80% du réseau navigable français. Il s'appuie sur des services déconcentrés mis à sa disposition (6 services de navigation et 7 parties de DDT dites « mixtes »).</p>

	<b>Budget public fédéral</b>	<b>Budgets régionaux</b>	<b>Budget mixte (Etat, régions, tiers ressources propres)</b>	<b>Budgets régionaux</b>	<b>Budget</b>
Le mode de financ-ement	Sur 2006- 2008, l'Etat fédéral a dépensé 915 M€/ an pour la gestion des voies navigables intérieures et maritimes, 625M€ pour les frais de personnels et 460 M€/ an pour les investissements dans la voie d'eau. Depuis 2007, une partie des ressources d'investissement provient directement des recettes des péages prélevés sur les poids lourds.	L'Etat finance entièrement les voies et axes dont il a la responsabilité. Les régions financent l'entretien et l'exploitation des voies d'eau dites secondaires et disposent d'effectifs propres. Les voies navigables néerlandaises ne sont pas soumises à péage pour favoriser l'utilisation de ce mode de transport.	Le gouvernement Ecossais et le ministère des transports d'Angleterre et du Pays de Galles allouent environ 70£m par an à l'opérateur principal de voies navigables, British Waterways (soit 31% des recettes de l'opérateur public). British Waterways a développé de nouvelles formes de génération de ressources propres en nouant des partenariats publics-privés.	Les régions belges (Flandre, Wallonie, Bruxelles capitale) assurent le financement de la maintenance, l'exploitation et le développement des voies navigables. En Flandre, les prises d'eau (taxe hydraulique) génèrent par ailleurs 6% des recettes des agences régionales et les voies sont soumises à des péages modérés (0,1% des recettes. 10% du budget des agences flamandes provient en outre d'une récupération de la TVA.	Outre la masse salariale des agents de l'Etat estimée à 186M€/ an, la principale ressource de fonctionnement dont dispose VNF est la taxe hydraulique (125M€/ an, 30% du total des recettes). VNF dispose également de ressources domaniales limitées (7% du total des recettes) et d'une ressource liée à l'évolution des trafics avec les péages (3% du total des recettes)
Les investissements	Lancement d'un plan de modernisation et de développement du réseau fluvial de 8 milliards d'euros sur 2001-2015 pour répondre aux prévisions de croissance du trafic de marchandises d'ici 2025. Les travaux entamés sur les axes fluviaux et maritimes allemands visent essentiellement à améliorer la desserte des ports maritimes allemands et à augmenter les capacités des axes reliant Berlin au Rhin.	- investissements importants dans l'augmentation des capacités du Port de Rotterdam - pour palier à la saturation de leurs capacités, les ports maritimes néerlandais investissent par ailleurs dans des centres de logistiques intérieurs notamment pour le stockage des conteneurs.	Utilisation d'un outil de modélisation (« steady state model ») pour programmer les travaux de maintenance sur le réseau : l'objectif est de remettre en état les ouvrages de catégorie E ou D.	- Grands projets de développement du réseau fluvial et d'optimisation du rôle des terminaux intérieurs. Dans leurs investissements, les régions belges privilégient le développement des capacités du réseau à l'entretien des infrastructures existantes.	L'Etat a procuré des ressources supplémentaires à VNF grâce à une augmentation de la taxe hydraulique de 30 M€ portant celle-ci à 170 M € par an et une participation complémentaire aux ressources d'investissement de VNF, dédiée à la remise en état et à la modernisation du réseau, par voie de fond de concours de l'AFITF portée à 40 M€ par an dès 2011.
Mise en	Niveaux	- construction de	- constitution	Ambitieux	Grâce aux

place de stratégies innovantes	d'investissement historiquement élevés (460 M€ en moyenne entre 2006 et 2008) Projets en cours de développement des capacités du réseau	Maasvlakte au port de Rotterdam - forte implication des ports maritimes dans le développement de terminaux terrestres.	d'une équipe commerciale chargée de détecter les opportunités de développement du trafic fluvial, de coordonner les projets et d'organiser leurs financements.	programmes régionaux de développement du réseau Développement d'outils pour faciliter la coordination entre les terminaux et le développement d'offres intégrées.	investissements, la priorité sera donnée à la maintenance préventive des ouvrages, Le renforcement de la maintenance spécialisée passera par des recrutements sur les spécialités « cœurs de métier » de la voie d'eau
--------------------------------	--	---	--	--	--

## Liste des sigles

**MEDDTL**: ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement  
**VNF**: Voies navigables de France  
**SN**: service de navigation  
**DDT(M)**: direction départementale des territoires et de la mer  
**CGEDD**: conseil général de l'environnement et du développement durable  
**DPF**: domaine public fluvial  
**AFITF**: agence de financement des infrastructures de transport de France  
**SPSI** : schéma pluriannuel de stratégie immobilière  
**RFF** : réseau ferré de France  
**SCN** : service à compétence nationale  
**OPA** : ouvrier des parcs et ateliers  
**IRCANTEC** :Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques  
**CTPM** : comité technique paritaire ministériel  
**CTPL** : comité technique paritaire local  
**CAP** : commission administrative paritaire  
**CCP** : commission consultative paritaire  
**CA de VNF** : conseil d'administration de VNF  
**CE de VNF** : comité d'entreprise de VNF  
**MIE** : mission interministérielle de l'eau  
**DGD** : dotation globale de décentralisation

