



Liberté - Égalité - Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inspection générale des finances

N°2009-M-038-02

Conseil général de l'environnement  
et du développement durable

N°007000-01

## RAPPORT

SUR

Voies navigables de France  
(RGPP opérateurs)

Établi par

Noël de SAINT PULGENT  
Inspecteur général des finances

Chantal LECOMTE  
Inspectrice générale de l'équipement

Les inspecteurs des finances  
Magali BRABANT  
Maud JUTTEAU  
Dominique LEPIDI

Philippe RATTIER  
Inspecteur général des Ponts et Chaussées

Avec l'assistance de  
Jérémie GALLON

et le concours du cabinet de consultants  
Cap Gemini

- JUILLET 2009 -

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>I. DANS UN CONTEXTE OU LE TRAFIC FLUVIAL DEMEURE MOINS DYNAMIQUE QUE DANS D'AUTRES ETATS, VNF GERE UN RESEAU DENSE ET DISPARATE DONT IL A PROFESSIONNALISE LA CONNAISSANCE</b> .....	<b>1</b>
<b>A. DENSITE DU RESEAU ET MODESTIE DU TRAFIC : LE PARADOXE FRANCAIS</b> .....	<b>1</b>
1. <i>Comparativement à d'autres Etats européens, le transport fluvial demeure modeste en France</i> .....	<b>1</b>
2. <i>Dans ce contexte, l'Etat a intensifié ses efforts en privilégiant la navigation commerciale</i> .....	<b>3</b>
<b>B. L'ACTION DE VNF S'EXERCE DANS UN ENVIRONNEMENT COMPLEXE ET DANS UN CADRE DE GESTION RELATIVEMENT DERESPONSABILISANT</b> .....	<b>5</b>
1. <i>Les objectifs de dynamisation du trafic impliquent la mobilisation d'acteurs multiples avec lesquels VNF pourrait mieux interagir</i> .....	<b>5</b>
2. <i>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</i> .....	<b>7</b>
<b>C. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2005-2008 A PERMIS A VNF D'AMELIORER TRES SIGNIFICATIVEMENT LA CONNAISSANCE TECHNIQUE ET STRATEGIQUE DE SON RESEAU</b> .....	<b>9</b>
1. <i>Si la contractualisation a permis de clarifier les relations entre l'Etat et l'établissement, ses modalités de suivi s'avèrent perfectibles</i> .....	<b>9</b>
2. <i>Le contrat a surtout permis la création par VNF d'outils pertinents de connaissance du réseau et d'aide à la décision</i> .....	<b>10</b>
<b>II. L'ETAT DOIT PROCEDER A DES CHOIX STRATEGIQUES SUR LE DIMENSIONNEMENT DU RESEAU, CHOIX QUE L'ETABLISSEMENT DOIT METTRE EN ŒUVRE DANS UN CADRE RENOVE</b> .....	<b>11</b>
<b>A. DES CHOIX STRATEGIQUES DOIVENT ETRE OPERES SUR LE DIMENSIONNEMENT DU RESEAU ET LE NIVEAU DES INVESTISSEMENTS, NOTAMMENT A LA LUMIERE DE LA DIVERSITE DES ENJEUX</b> .....	<b>11</b>
1. <i>La définition d'un périmètre pertinent pour le réseau</i> .....	<b>11</b>
2. <i>La fixation d'un niveau d'ambition en matière d'investissement</i> .....	<b>13</b>
3. <i>Le choix d'une trajectoire financière</i> .....	<b>14</b>
<b>B. UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE DEVRAIT ETRE ACCORDEE A VNF EN CONTREPARTIE D'UNE AMELIORATION DES OUTILS DE REPORTING ET DE GESTION</b> .....	<b>17</b>
1. <i>Recentré sur une tutelle stratégique, l'Etat pourrait doter VNF de plus grandes marges de manœuvre</i> .....	<b>17</b>
2. <i>Doté de ces nouveaux leviers, VNF doit faire évoluer son organisation territoriale et moderniser ses outils de pilotage et de gestion</i> .....	<b>20</b>
<b>C. AVEC L'APPUI DE L'ETAT, VNF DOIT MOBILISER ET FEDERER LES ACTEURS POUVANT INFLUER SUR LE DEVELOPPEMENT DU TRAFIC COMMERCIAL</b> .....	<b>22</b>
1. <i>La dynamisation du trafic fluvial suppose une action concertée des différents acteurs autour des itinéraires</i> .....	<b>22</b>
2. <i>VNF doit développer de nouvelles filières et jouer un rôle de facilitateur pour la création de nouveaux trafics</i> .....	<b>24</b>

## INTRODUCTION

Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), Voies navigables de France (VNF) a été créé en 1991 dans un contexte où l'approche de la voie d'eau, tant en termes économiques qu'environnementaux, s'est profondément modifiée. Ce changement de paradigme se caractérise par une reprise progressive du trafic commercial après deux décennies de très net repli, ainsi que par une approche nouvelle du rôle écologique de la voie d'eau en particulier au regard des autres modes de transport.

VNF assure la gestion de 6 700 kilomètres de voies, soit 80% du réseau navigable français. L'établissement réalise l'exploitation, l'entretien et la maintenance de ce réseau afin d'y permettre la navigation, qu'elle soit commerciale ou de plaisance, et d'assurer la gestion hydraulique des cours d'eau. Il est également chargé de développer l'utilisation des voies fluviales. Pour mener à bien ces missions, VNF a disposé en 2008 de 4 910 équivalents temps plein dont 93% sont rémunérés et placés sous l'autorité hiérarchique du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM). Il dispose en propre d'un budget dont l'exécution 2008 a porté sur des recettes de fonctionnement de 210 M€ et des investissements de 165 M€.

Si la création de l'EPIC a traduit la volonté de l'Etat de dynamiser le trafic fluvial et de responsabiliser un acteur autonome, ces objectifs se heurtent encore à des contraintes de différentes natures (I). Il apparaît ainsi que, malgré sa progression, le trafic commercial demeure sensiblement inférieur à celui observé dans d'autres Etats européens (A). De plus, l'action de l'établissement s'inscrit dans un cadre complexe et est conduite dans des conditions de gestion peu responsabilisantes (B). Si la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2005-2008, prorogé en 2009, a permis à l'établissement de progresser significativement dans la connaissance de son réseau (C), ces outils doivent désormais être mobilisés pour orienter la décision.

Il apparaît en effet que des choix stratégiques sont nécessaires (II), tant sur le dimensionnement du réseau que sur les ambitions en matière d'investissement (A). Ces choix stratégiques doivent s'accompagner d'une rénovation du cadre de gestion permettant de faire de VNF un établissement public véritablement autonome et nécessitant en parallèle une certaine professionnalisation de sa gestion (B). Ces choix stratégiques et opérationnels constituent des leviers fondamentaux pour dynamiser la voie d'eau, mobiliser les différents acteurs influant sur le trafic fluvial et répondre ainsi aux objectifs du Grenelle de l'environnement (C).

### **L. DANS UN CONTEXTE OU LE TRAFIC FLUVIAL DEMEURE MOINS DYNAMIQUE QUE DANS D'AUTRES ETATS, VNF GERE UN RESEAU DENSE ET DISPARATE DONT IL A PROFESSIONNALISE LA CONNAISSANCE**

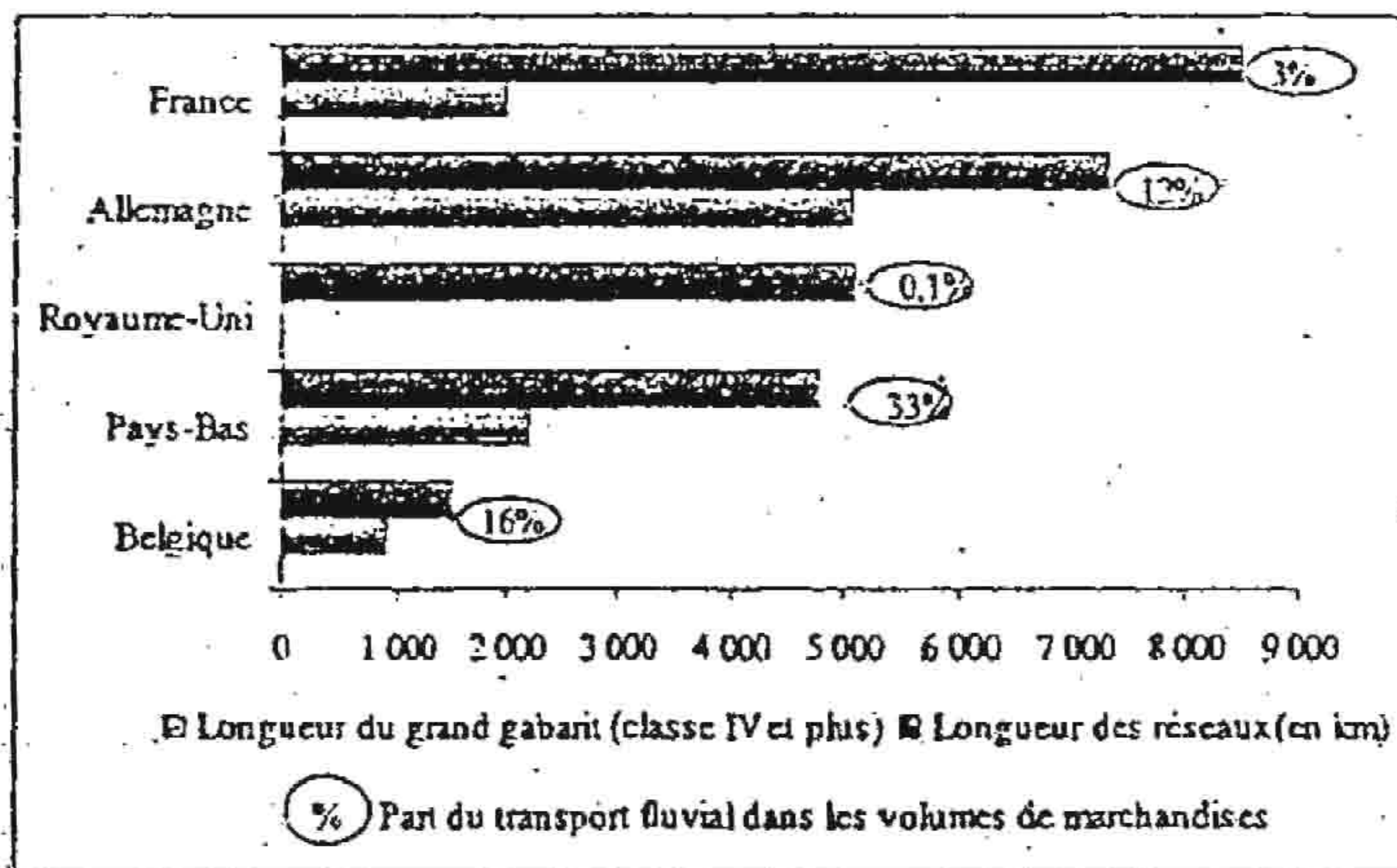
#### **A. Densité du réseau et modestie du trafic : le paradoxe français**

##### *1. Comparativement à d'autres Etats européens, le transport fluvial demeure modeste en France*

La France est le pays doté du plus vaste réseau navigable d'Europe : avec 8 500 kms, son territoire comprend 22,4 % du réseau fluvial européen. Pour autant, cet atout ne se traduit pas dans le dynamisme du trafic de marchandises français : avec 7,5 Mds de tonnes-kilomètres (tk) transportées en 2008, la voie d'eau reste peu exploitée comparativement aux autres pays européens tels que les Pays-Bas ou l'Allemagne, affichant des volumes de marchandises six à neuf fois supérieurs au niveau français (respectivement 45 et 65 Mds de tk).

En comparant la part du trafic de marchandises transporté par voie d'eau aux autres modes que sont le rail, la route et le pipeline, on constate que le mode fluvial ne représente que 3,1% du transport en France, soit un taux très inférieur à celui observé dans les Etats voisins.

Tableau 1 : Comparaison des réseaux navigables et de la part du fluvial dans le transport de marchandises



Source : VNF, Eurostat

De façon générale, le dynamisme du trafic fluvial trouve ses origines dans de nombreux facteurs dont certains sont exogènes aux opérateurs (croissance de l'activité économique, congestion des autres modes de transport, niveau d'investissement...) alors que d'autres sont étroitement liés à leur action (coopération avec les ports maritimes permettant le captage des flux, développement d'une offre de service appropriée, compétitivité de l'offre...).

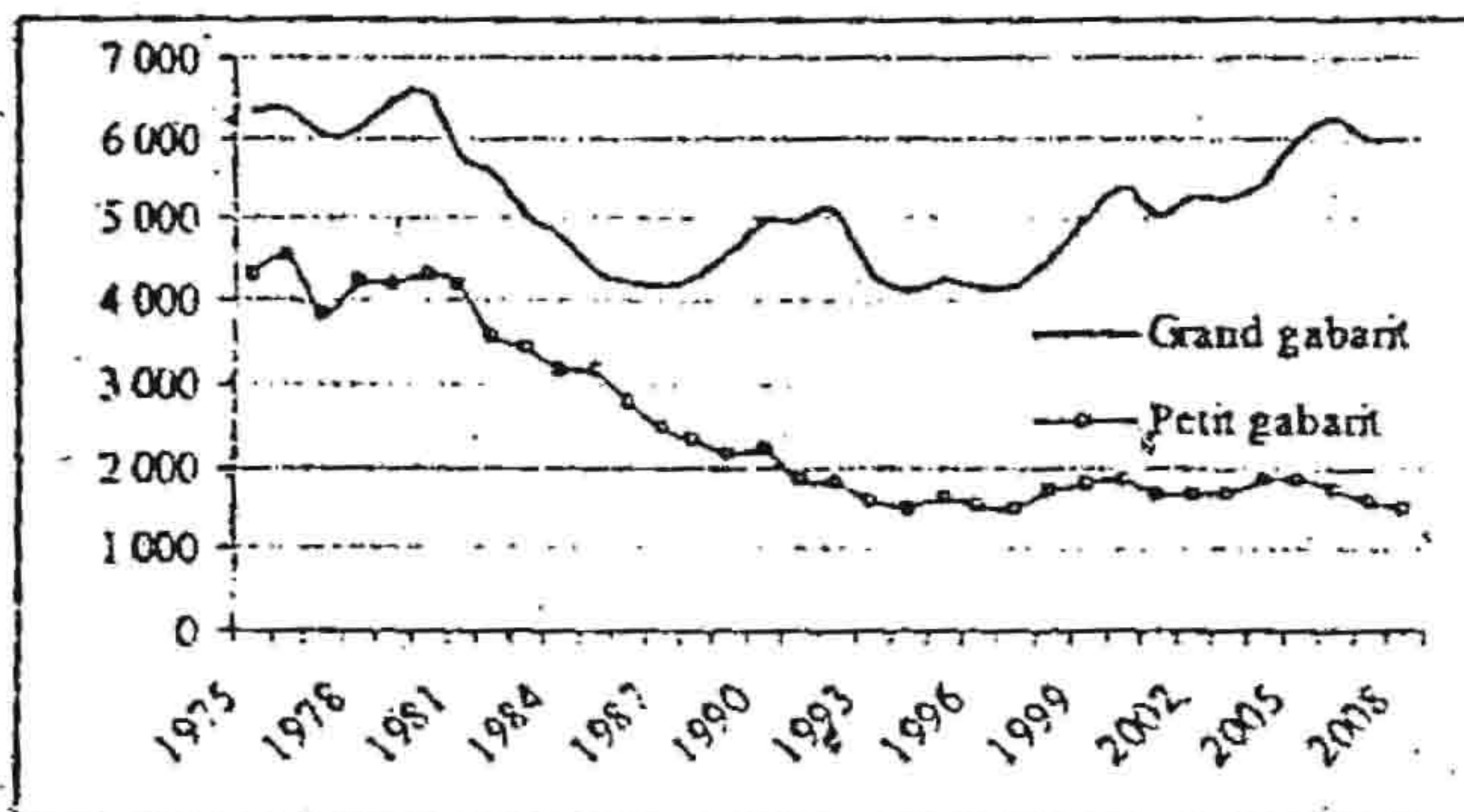
Le paradoxe français trouve différents éléments d'explication liés à la structure du réseau et à son utilisation.

En premier lieu, le réseau français se caractérise par la modestie des voies à grand gabarit<sup>1</sup> : long de 2 000 kms, soit moins d'un quart du réseau fluvial français, le grand gabarit est ainsi sensiblement plus réduit en France qu'en Allemagne ou aux Pays Bas.

La France entretient et exploite ainsi un réseau disparate qui enregistre des évolutions de trafic de marchandises très contrastées : après une période de forte baisse, le trafic sur le grand gabarit observe une progression rapide depuis le début des années 90 (+40% en 20 ans) En revanche, le trafic de marchandises sur le petit gabarit est en chute continue (division par près de 3 depuis 1975). Ces voies sont désormais utilisées principalement pour de la navigation de plaisance. Au total, 80% du trafic de marchandises est donc concentré sur moins d'un quart des voies navigables.

<sup>1</sup> La classification entre petit et grand gabarit repose en France sur un seuil de tonnage, le grand gabarit recouvrant les voies pouvant accueillir des charges de transport supérieures à 650 tonnes. Dans les autres Etats européens, le grand gabarit est appliqué aux voies pouvant accueillir des charges supérieures à 1 000 tonnes.

Tableau 2 : Evolution du trafic de marchandises en France



SOURCE : VNF

En second lieu, le réseau français est faiblement interconnecté : il n'existe ainsi pas de liaison grand gabarit entre le Rhône et le Rhin ou la Moselle, pas plus qu'avec la Seine. Cette dernière n'offre pas non plus de débouché à grand gabarit vers le nord de l'Europe et ses grands ports maritimes. Cette situation va se trouver substantiellement modifiée par l'ouverture du canal grand gabarit Seine Nord Europe prévue pour 2015 (cf. *infra*). La géographie française est en outre moins favorable au trafic fluvial et a nécessité la construction de très nombreux ouvrages de franchissement (1 767 écluses sur le réseau géré par VNF contre 335 en Allemagne).

Enfin, la modestie du mode fluvial peut s'analyser à l'aune de la nature des trafics enregistrés. En effet, près de la moitié du trafic fluvial français revêt un caractère strictement national alors que les réseaux allemand, belge et néerlandais accueillent essentiellement un trafic international<sup>2</sup>, témoignant notamment d'une étroite collaboration avec les ports maritimes. A titre d'exemple, plus de 40% des marchandises transitant par les ports d'Anvers ou de Rotterdam sont pré ou post-acheminées par la voie fluviale alors que ce taux n'est que de 13% pour le port du Havre et de moins de 5% pour le port de Marseille.

## 2. Dans ce contexte, l'Etat a intensifié ses efforts en privilégiant la navigation commerciale

Compte tenu de l'hétérogénéité du réseau français et de la modestie du trafic fluvial, l'Etat a accru au cours des dernières années son soutien à VNF tout en mettant l'accent sur la navigation commerciale.

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, complétée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont ainsi ouvert la possibilité d'un transfert optionnel du domaine public fluvial de l'Etat aux collectivités locales.

Ce transfert potentiel de compétences a conduit l'Etat à distinguer au sein du domaine public fluvial les voies d'intérêt national, dont il souhaitait conserver la propriété et la gestion, des voies d'intérêt local. Le réseau magistral, *ie.* d'intérêt national, regroupe ainsi les voies à vocation essentiellement commerciale (voies de grand gabarit et voies petit gabarit assurant les liaisons interbassins) tandis que le réseau régional regroupe les voies utilisées principalement à des fins de plaisance.

<sup>2</sup> 81% du trafic fluvial allemand a une origine ou une destination internationale. Ce taux est de 75% aux Pays-Bas, de 66% en Belgique et de 52% en France.

Sur la base de cette distinction, l'Etat a concentré ses efforts financiers sur le réseau magistral tout en intensifiant le niveau global de financement de VNF : le relèvement des taux de la taxe hydraulique en 2005 a permis d'augmenter les produits de fonctionnement de l'établissement de 40 M€ par an et la subvention d'investissement de l'Etat a été fixée à 50 M€ par an sur la période du contrat d'objectifs (2005-2008). Cet accroissement de moyens a permis à VNF de réaliser un programme d'investissement de 670 M€ dont 60% se sont portés sur le réseau magistral et le développement des capacités du réseau<sup>3</sup>. Ces investissements ont permis de résorber partiellement un important retard pris dans la remise en état du réseau fluvial. Par ailleurs, le réseau fluvial bénéficie en 2009 et 2010 de 100 M€ au titre du plan de relance. Le caractère d'avance ou de subvention additionnelle de ces fonds n'est aujourd'hui pas clairement établi.

Outre les travaux sur le réseau existant, l'opération Seine Nord Europe témoigne de la volonté de l'Etat de dynamiser le trafic commercial fluvial. Cet investissement, d'un montant prévisionnel de 4,2 Mds € permettra en effet d'assurer en 2015 une liaison à grand gabarit entre le grand bassin parisien et l'Europe du nord-ouest, particulièrement bien dotée en équipements fluviaux, tout en répondant aux impératifs du développement durable. L'opération, réalisée en contrat de partenariat public-privé (PPP), comprend en outre la réalisation de quatre plates-formes portuaires tri-modales, de deux quais de transbordement industriel et de six ports céréaliers.

Le partage des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales, articulé autour de la vocation commerciale ou touristique des voies, s'est cependant heurté à plusieurs difficultés. En premier lieu, le transfert aux régions, à caractère optionnel, est intervenu de façon concomitante à d'autres transferts de compétences (développement économique, formation professionnelle...) qui ont mobilisé plus directement les collectivités locales. En second lieu, l'état du réseau et les investissements qu'il nécessitait ont pu constituer un frein au transfert.

Le fait que cette décentralisation n'ait pas abouti peut cependant être considéré comme une opportunité financière à deux égards. D'une part, les modalités financières de compensation prévoyaient une clause de sauvegarde selon laquelle le nombre d'emplois transférés aux collectivités territoriales ne pouvait être inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002. Or, VNF a réalisé au cours des dernières années des gains de productivité significatifs (cf. *infra*, titre I.C), y compris sur le réseau régional notamment grâce à l'automatisation de certains ouvrages. L'application de la clause de sauvegarde, outre les difficultés pratiques auxquelles elle se heurte<sup>4</sup>, rendrait ainsi ces efforts vains. Par ailleurs, le maintien de la fonction navigation sur l'intégralité du réseau nécessiterait, de la part de l'Etat ou des collectivités territoriales, des investissements importants qui n'apparaissent pas totalement pertinents compte tenu de la très faible fréquentation, y compris touristique, de certaines voies (cf. *infra*, titre II.A).

De fait, même si les négociations avec la Région Bourgogne ont récemment repris, le réseau fluvial reste aujourd'hui entre les mains de l'Etat. Compte tenu, d'une part, de la faible fréquentation d'un nombre substantiel de voies et, d'autre part, de leur état global, de nouvelles modalités de priorisation de l'action de l'Etat doivent être envisagées (cf. *infra*, titre II.A).

<sup>3</sup> Sur la période du contrat (2005-2008), 49% des investissements ont été réalisés sur le réseau magistral auxquels s'ajoutent 10% d'investissements de développement. Le réseau régional a bénéficié de 18% des dépenses d'investissement. Les travaux de sécurité concernant l'intégralité du réseau ont quant à eux représenté 15% des investissements de la période. Le reliquat est constitué de dépenses diverses d'infrastructures.

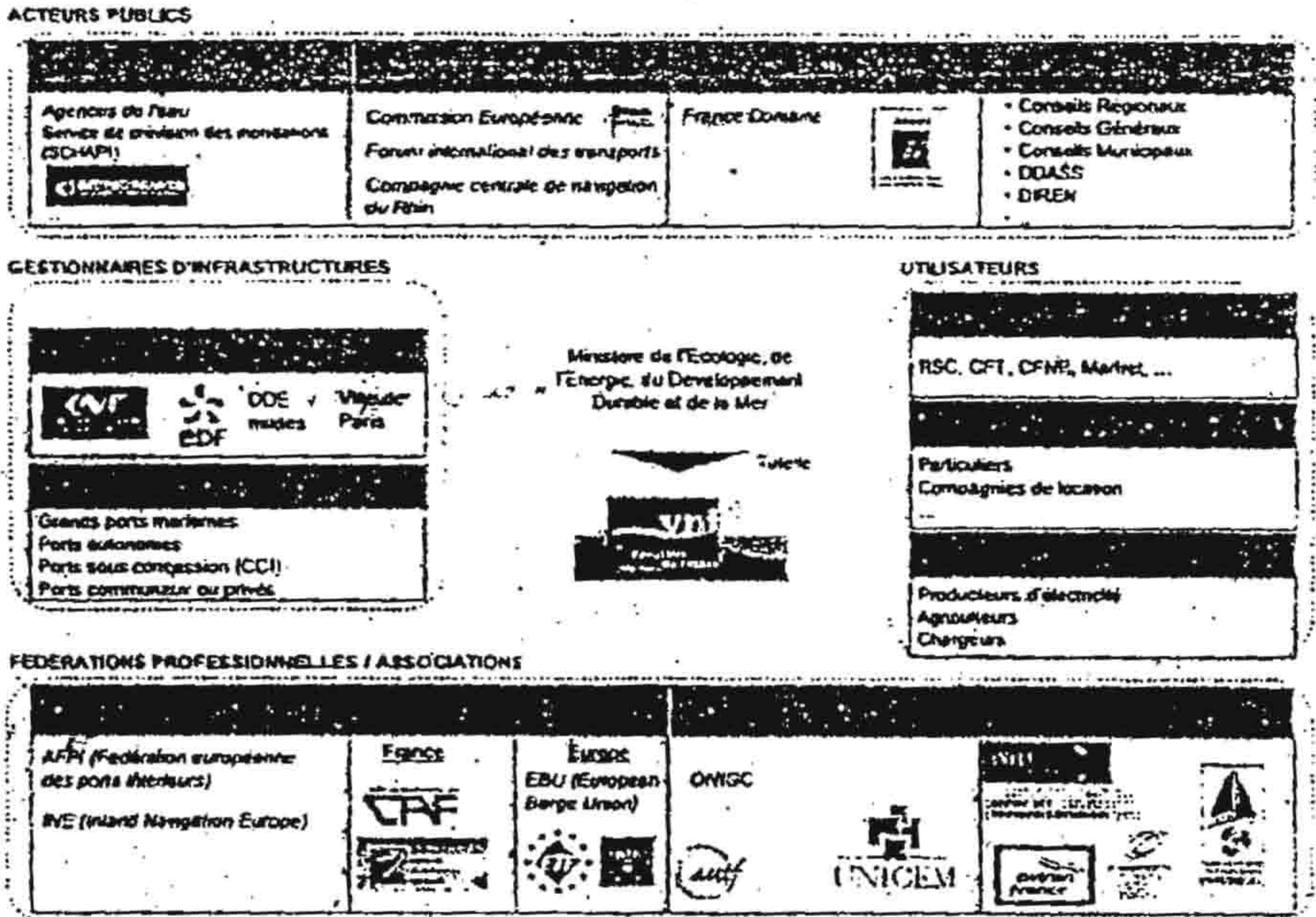
<sup>4</sup> Les effectifs réels de VNF ne sont pas connus du MEEDDM ni de l'opérateur. Leur reconstitution au 31/12/2002, et leur ventilation par voie, s'avère extrêmement difficile.

**B. L'action de VNF s'exerce dans un environnement complexe et dans un cadre de gestion relativement déresponsabilisant**

*1. Les objectifs de dynamisation du trafic impliquent la mobilisation d'acteurs multiples avec lesquels VNF pourrait mieux interagir*

L'intervention de VNF s'inscrit dans un paysage institutionnel complexe, caractérisé par une multitude d'acteurs, aux missions comme aux statuts distincts.

**Tableau 3 : Ecosystème de VNF**



Source : Mission

En premier lieu, si VNF est investi d'une mission générale de promotion de la voie d'eau, il n'est pas le gestionnaire unique du réseau et du domaine public fluvial. S'il gère 80% des voies navigables françaises, les voies les plus dynamiques en termes de trafic commercial ne lui sont pas nécessairement confiées. En effet, la compagnie nationale du Rhône (CNR) gère et exploite ce fleuve<sup>5</sup> et EDF est gestionnaire de la grande majorité des ouvrages du Rhin (80% des sites). Cette situation trouve ses origines dans les caractéristiques mêmes des deux fleuves : compte tenu de leur potentiel hydroélectrique et de l'interconnexion forte des fonctions énergétiques et navigation, la gestion des ouvrages (centrales, barrages, écluses...) a été confiée à un même opérateur. Si cette répartition des rôles a du sens, les objectifs de dynamisation du trafic supposent cependant une action concertée de ces différents acteurs dont les modalités opérationnelles n'ont pas encore été réellement déterminées.

<sup>5</sup> Société privée, la CNR est concessionnaire de l'Etat selon les termes d'un contrat dont le terme est fixé à 2023.

En second lieu, la dynamisation du trafic fluvial repose sur une action concertée avec les ports dont les problématiques de gestion varient selon qu'ils sont maritimes (logique d'import / export) ou intérieurs et autonomes (logique de transit, de report modal, de stockage). Dans ce contexte, VNF a conclu depuis 2003 trois contrats de progrès concernant respectivement les bassins de la Seine, du Nord-Pas de Calais et l'axe Rhône-Saône. Associant les principaux acteurs d'un itinéraire<sup>6</sup>, ces contrats de progrès avaient pour vocation de déterminer une stratégie fluviale partagée.

Si cette volonté d'articulation stratégique entre voie d'eau et bassin portuaire est pertinente, le bilan des contrats de progrès apparaît toutefois contrasté. En particulier, le bilan du contrat relatif au bassin de la Seine s'avère très modeste alors même que cet itinéraire est particulièrement stratégique pour VNF compte tenu d'une part de son poids (41% du trafic du grand gabarit) et, d'autre part, de sa relative homogénéité<sup>7</sup>. Alors que le contrat comptait parmi ses objectifs l'optimisation de l'interface mer / fleuve dans le cadre de Port 2000, le développement de plateformes intérieures et la réorganisation des circuits de collecte des statistiques, plus aucune réunion de coordination du contrat n'a été tenue depuis plus d'un an et VNF a essentiellement engagé des relations bilatérales avec Rouen et Le Havre dont les retours concrets se sont limités au dénominateur commun le plus restreint du contrat, à savoir les échanges de statistiques.

La dynamisation des relations de VNF avec les ports soulève également un enjeu de professionnalisation de sa fonction de concédant auprès des ports intérieurs. Il s'avère en effet que l'établissement ne dispose que d'une faible connaissance de la stratégie de développement de ses concessionnaires, de l'activité économique et de la situation financière des différents ports intérieurs. Par ailleurs, le transfert aux régions de certains ports intérieurs suppose de trouver de nouveaux modes de coopération (cf. *infra*, titre II.C).

Enfin, si VNF est gestionnaire d'infrastructures et promoteur du trafic fluvial, il n'est pas investi de fonctions de transporteur ou de logisticien. Son action s'inscrit donc dans un nécessaire partenariat avec l'ensemble des utilisateurs de la voie d'eau, qu'il s'agisse des chargeurs, des transporteurs ou des plaisanciers ainsi que de leurs représentants (fédérations, associations...).

Dans ce contexte, VNF mobilise différents outils de soutien à la demande, en direction des clients de la voie d'eau, et à l'offre en direction des transporteurs dont le bilan est positif. Le dispositif des embranchements fluviaux, qui subventionne des investissements de report modal en contrepartie d'engagements contractuels d'utilisation de la voie d'eau, constitue un levier significatif de dynamisation du trafic. En 2008, les tonnes-kilomètres contractualisés par ce dispositif, moyennant une aide totale de 1,4 M€, représentent 30% des 7,5 milliards de tk de trafic annuel. Par ailleurs, le plan d'aide à la modernisation, qui mobilise environ 3 M€ par an, apparaît comme un outil pertinent de soutien à la profession fluviale. Celle-ci se caractérise par de forts besoins de modernisation de sa flotte (notamment dans la perspective de la massification des trafics) et de renouvellement d'une profession présentant une pyramide des âges relativement vieillissante.

Il convient par ailleurs de souligner qu'au-delà de la navigation, VNF assure des missions de gestion hydraulique des voies qui lui sont confiées. Ces missions se caractérisent elles aussi par l'enchevêtrement des acteurs dans la mesure où les fonctions de gestion hydraulique sur les voies non navigables sont assurées par l'Etat ou les collectivités locales selon que les voies en question appartiennent ou non au domaine public. En la matière, aucun référentiel n'existe pour définir le contenu de ces missions et les obligations qu'elles emportent.

<sup>6</sup> Ports du Havre, de Rouen et de Paris pour le contrat relatif à la Seine ; Port de Dunkerque et organisations professionnelles pour le contrat relatif au Nord-Pas de Calais ; Port de Marseille et CNR pour l'axe Rhône-Saône.

<sup>7</sup> Contrairement au Rhône et au Rhin, VNF gère l'intégralité de l'itinéraire en relation avec les ports.



Il apparaît ainsi que l'écosystème dans lequel évolue VNF est particulièrement complexe. Si des outils pertinents ont pu être développés en direction de certains partenaires, d'autres modes de coopération méritent d'être amplifiés ou inventés (cf. *infra*, titre II.C). En tout état de cause, VNF constitue un acteur central de la dynamisation du trafic fluvial dont il faut souligner qu'il opère dans des conditions de gestion peu responsabilisantes.

*2. 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*

Etablissement public, VNF est par nature doté de la personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière. Il apparaît néanmoins que ces principes se heurtent dans les faits à deux obstacles principaux tenant respectivement à la gestion des ressources humaines et au mode de financement.

S'agissant des ressources humaines, 93% des effectifs sur lesquels s'appuie VNF sont des agents dépendant directement des services de l'Etat : si ces personnels sont mis à la disposition fonctionnelle de l'opérateur, celui-ci n'a pas sur eux d'autorité hiérarchique et n'a qu'une part restreinte dans les décisions sur les effectifs, les niveaux de qualification et les répartitions entre services. Cette situation est problématique à plusieurs égards :

- en termes de connaissance et de maîtrise des effectifs : le niveau des effectifs réels mis à la disposition de VNF n'est connu ni de leur ministère de rattachement, ni de l'opérateur. Il n'existe ainsi aucun suivi national des effectifs, ceux-ci étant globalisés au sein du programme retraçant l'intégralité de la masse salariale des agents du MEEDDM<sup>8</sup> ;
- en termes juridiques : en cas d'accident du travail, la jurisprudence a engagé la responsabilité pénale de VNF, qualifié d'employeur de fait<sup>9</sup>. En outre, le Conseil d'Etat a relevé l'illégalité de la situation actuelle au regard du principe législatif d'autonomie de gestion des établissements publics<sup>10</sup> ;
- en termes 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. De plus, VNF n'intervient que marginalement dans le dialogue de gestion entre le ministère et les services déconcentrés permettant de définir la répartition territoriale des agents.

Les difficultés liées à l'absence de maîtrise des effectifs se doublent d'une organisation territoriale particulièrement complexe et peu opérationnelle. VNF s'appuie ainsi sur 13 services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets : six services de navigation spécialisés et sept directions départementales de l'équipement (DDE) dites mixtes dans la mesure où elles assurent à la fois les missions de VNF et des missions classiques relevant des compétences du MEEDDM.

L'absence d'autorité hiérarchique de VNF sur ces services se double de difficultés tenant à une organisation peu pyramidale : si certaines de ces 13 structures ont été érigées en directions territoriales, celles-ci n'assurent pas véritablement de fonction d'encadrement ou de pilotage des services de DDE de leur ressort géographique compte tenu notamment de l'absence de lien hiérarchique.

<sup>8</sup> Programme 217. « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ».

<sup>9</sup> Jugement du Tribunal correctionnel de Meaux en date du 13 janvier 2009.

<sup>10</sup> Avis du 4 juin 1991 et du 23 septembre 2006.

Enfin, les périmètres d'intervention de ces directions territoriales mériteraient d'être revus dans la mesure où ils ne sont en adéquation ni avec les itinéraires fluviaux, ce qui entrave la définition d'une offre de service pertinente, ni avec les limites administratives, ce qui complique les relations avec les services de l'Etat et les régions notamment dans le cadre des contrats de projets Etat-Régions (CPER).

S'agissant du modèle économique, il convient de souligner que les recettes de VNF ne sont pas corrélées à la densité du trafic et que les leviers dont l'établissement dispose pour dynamiser ses ressources sont particulièrement limités.

Tableau 4 : Structure des recettes de VNF

Dépenses			Recettes		
	Montant	Pourcentage		Montant	Pourcentage
Gestion hydraulique	75 433 342	21%	Taxe hydraulique	124 260 200	31%
Navigation	116 204 041	33%	Domaine	27 317 311	7%
Total support	91 981 572	26%	Péages	11 678 887	3%
Régalien	6 023 239	2%	Autres produits	1 671 286	0%
Plan d'aide	586 633	0%	Production immobilisée	2 493 890	1%
Valorisation du domaine	1 662 043	0%	Subventions Agents Etat	186 460 267	47%
Immobilier	6 321 120	2%	Subventions d'exploitation	7 764 648	2%
Taxes et impôts	1 652 949	0%	Autres produits	764 791	0%
Dépenses non affectées	57 269 109	16%	Ressources non affectées	33 858 571	9%
Total	357 134 047	100%	Total	396 269 851	100%

Source : Compte financier et mission

Outre la masse salariale des agents de l'Etat estimée à 186 M€ par an, la principale ressource de fonctionnement dont dispose VNF est la taxe hydraulique. Représentant 125 M€ par an, elle constitue une taxe affectée entrant dans la norme de dépenses de l'Etat dont le taux est, par conséquent, encadré par la loi. Liée aux prises et rejets d'eau, elle est directement liée aux missions de gestion hydraulique mais n'a pas de lien avec les activités de navigation.

VNF dispose par ailleurs de redevances domaniales sur lesquelles il dispose de quelques leviers de dynamisation (cf. *infra*, titre II.B) sans toutefois que ces marges de manœuvre soient de nature à modifier substantiellement le modèle global ni qu'elles aient un lien avec les efforts entrepris en termes de dynamisation du trafic.

La seule ressource impactée par les évolutions du trafic, et les efforts de dynamisation entrepris par l'établissement, est constituée des péages. Néanmoins, les possibilités d'action en la matière sont particulièrement limitées. En effet, la plupart des voies navigables européennes sont gratuites, soit par choix économique, soit en raison de traités internationaux. De plus, l'augmentation du niveau des péages pourrait conduire à une baisse d'attractivité de la voie d'eau, contraire aux objectifs de dynamisation poursuivis par le Grenelle de l'Environnement. Enfin, un relèvement du niveau des péages n'aurait que peu d'effet sur les ressources de VNF compte tenu de la très faible part qu'ils y occupent.

Ces recettes de péage, qui sont les seules à être liées à l'intensité du trafic, représentent ainsi seulement 7% des recettes d'exploitation de l'établissement et 3,5% si l'on considère les recettes mobilisées par le ministère pour financer les salaires. Elles ne couvrent ainsi que 10% des coûts directs de navigation.

VNF se trouve ainsi dans une situation peu incitative dans la mesure où la dynamisation du trafic génère des coûts (en effectifs du fait de l'amélioration de l'offre de service, en investissements et en promotion) sans générer de recettes supplémentaires.

C. Le contrat d'objectifs et de moyens 2005-2008 a permis à VNF d'améliorer très significativement la connaissance technique et stratégique de son réseau

*1. Si la contractualisation a permis de clarifier les relations entre l'Etat et l'établissement, ses modalités de suivi s'avèrent perfectibles*

Couvrant la période 2005-2008 et prolongé par avenant pour l'année 2009, le contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre l'Etat et VNF a permis une hiérarchisation des priorités et a défini un cadre financier clair. S'appuyant sur la distinction entre les réseaux magistraux et régionaux, le COM a ainsi poursuivi des objectifs de sécurité concernant l'intégralité du réseau, des objectifs de dynamisation du trafic sur le réseau magistral par un schéma d'investissement et des engagements sur l'offre de service, et des objectifs d'assistance au transfert pour le réseau régional.

En contrepartie de moyens financiers supplémentaires (cf. *supra*) et établis pour toute la durée du contrat, VNF s'est engagé à réaliser des gains de productivité de 2% par an, engagements mutuels qui ont été respectés

Si cette démarche est pertinente, quelques difficultés méthodologiques dans sa conception et, surtout, dans son suivi ont toutefois limité sa portée.

La déclinaison des objectifs du contrat en indicateurs constitue un premier point de fragilité. Il apparaît en effet que certains indicateurs sont relativement peu corrélés aux objectifs poursuivis<sup>11</sup> ou insuffisamment hiérarchisés<sup>12</sup>. Surtout, le niveau d'ambition relatif aux différents indicateurs est souvent indéterminé : 30% des indicateurs ne sont ainsi pas associés à un niveau cible à atteindre ou à une échéance de réalisation, situation qui ne permet pas de définir une ambition pour l'établissement ni de se prononcer sur le caractère satisfaisant des résultats obtenus. C'est ainsi par exemple que l'objectif de meilleure organisation des services de navigation, non assorti de modalités ni d'échéance, n'a pas abouti à des actions concrètes.

En second lieu, le suivi de la réalisation ce contrat apparaît perfectible, tant du point de vue de l'action des tutelles que de celle de l'établissement.

Si un *reporting* statistique annuel a été assuré auprès des tutelles, celles-ci n'ont pas mené d'analyse qualitative des résultats obtenus et ne disposent pas d'une vision claire des performances finales. Parallèlement, les actions menées par la tutelle technique en termes de gestion ont pu s'avérer contradictoires avec l'esprit du contrat : absence de suivi des effectifs qui a conduit à faire porter l'analyse des gains de productivité sur le seul plafond d'emplois autorisés et non sur les effectifs réels, absence de communication à l'opérateur des données partielles collectées sur le suivi des temps de travail des agents par activité...

Par ailleurs, le contrat n'est pas devenu un réel outil de pilotage pour VNF qui, d'une part, n'a pas outillé le dispositif de suivi quantitatif des indicateurs et, d'autre part, peine à obtenir des directions territoriales des commentaires qualitatifs. De plus, si VNF a entrepris une démarche intéressante de déclinaison des objectifs au niveau local, ces contrats territoriaux n'ont pas entièrement porté leurs fruits. Outre le fait que certains services n'ont pas souhaité s'engager dans la démarche, celle-ci a globalement souffert d'un suivi trop distant et tout particulièrement de l'absence d'échange bilatéral entre la direction générale et les directeurs territoriaux.

<sup>11</sup> Par exemple, l'objectif consistant à animer la chaîne des acteurs pour développer le trafic fluvial est traduit en un indicateur consistant à mesurer le trafic.

<sup>12</sup> Par exemple, mesure de l'évolution de la masse salariale propre de VNF (de l'ordre de 20 M€) sans suivi ni connaissance de la masse salariale Etat (de l'ordre de 180 M€). Autre exemple, l'indicateur consistant à mesurer l'intérêt pour la profession par le nombre de diplômés ne peut être considéré comme un axe majeur de l'action de l'établissement.

## 2. Le contrat a surtout permis la création par VNF d'outils pertinents de connaissance du réseau et d'aide à la décision

Depuis 2005, VNF a fortement amélioré sa connaissance et son approche stratégique du réseau fluvial. Deux outils illustrent particulièrement cette démarche.

Le schéma directeur d'exploitation des voies navigables (SDEVN) a ainsi permis de définir des niveaux de service à atteindre en termes de disponibilité des ouvrages<sup>13</sup> et d'amplitude horaire d'ouverture. Ces niveaux de services sont adaptés en fonction d'une part du type de voies et, d'autre part, des saisons<sup>14</sup>.

La mise en œuvre concrète de ce schéma directeur d'exploitation a conduit à l'élaboration de plans particuliers d'exploitation (PPE) par chaque service territorial, qui précisent les enjeux locaux et décrivent les organisations et les moyens à mettre en place. Néanmoins, ces PPE n'ont que partiellement été mis en œuvre compte tenu notamment de l'absence de compétence juridique de VNF sur l'organisation des services. Par ailleurs, les engagements relatifs à la mise en œuvre du SDEVN n'ont été que partiellement tenus : la disponibilité du réseau, bien qu'en progression sensible, reste inférieure au niveau cible<sup>15</sup> et les amplitudes horaires effectives par rapport aux cibles du SDEVN ne sont pas clairement établies.

De conception plus récente, le schéma directeur de maintenance des voies navigables (SDMVN) permet de disposer d'une connaissance solide du réseau, tant en termes d'enjeux que d'état fonctionnel, et constituera ainsi un puissant outil d'aide à la décision.

En premier lieu, le SDMVN permet d'enrichir la distinction entre réseau magistral et régional qui était essentiellement fondée sur l'activité commerciale des voies. Tirant des enseignements de l'échec de la décentralisation et constatant l'impossibilité de fermer un certain nombre de voies régionales dynamiques (canal du midi par exemple), VNF a réalisé une hiérarchisation des tronçons navigables au regard de leur poids stratégique en matière de navigation commerciale mais également de navigation touristique et de gestion hydraulique. Pour chacune de ces trois fonctions de la voie d'eau, différents indicateurs<sup>16</sup> ont permis une classification des tronçons navigables en six classes d'enjeux<sup>17</sup>.

En second lieu, ce schéma directeur contient un inventaire de l'ensemble des ouvrages gérés par VNF et de leur état fonctionnel. La répartition des ouvrages en quatre groupes d'état fonctionnel permet ainsi de les qualifier<sup>18</sup> et d'évaluer les risques de défaillance. VNF souhaite utiliser ces outils pour définir les besoins de maintenance du réseau, professionnaliser cette fonction et prioriser ses investissements futurs selon des critères de risque (à partir de l'état de ouvrage) et d'impact (en fonction de l'enjeu des voies).

Il s'avère donc que le précédent contrat a essentiellement constitué un contrat d'observation. Les outils de connaissance stratégique du réseau, dont il convient de souligner la qualité, doivent désormais être utilisés afin d'orienter les décisions stratégiques de l'Etat.

<sup>13</sup> Le niveau de disponibilité des ouvrages, c'est-à-dire le nombre de jours d'ouverture réels par rapport au nombre de jours d'ouverture théoriques, mesuré sur l'ensemble du réseau fait également l'objet d'un indicateur LOLF.

<sup>14</sup> A titre d'exemple, le SDEVN fixe un objectif d'ouverture 24 heures sur 24 des principales voies du grand gabarit tout au long de l'année alors qu'il peut varier entre 7 et 11h30 sur les voies touristiques les moins fréquentées.

<sup>15</sup> Passée de 88,2% en 2006 à 92% en 2008, la disponibilité des ouvrages reste inférieure à l'objectif cible de 94% figurant dans le projet annuel de performance.

<sup>16</sup> Par exemple, tonnage total ou passages aux écluses pour la navigation commerciale, passages aux écluses ou zone d'influence des ports pour la plaisance, volumes des prises et rejets d'eau pour la gestion hydraulique...

<sup>17</sup> Pour la fonction navigation commerciale par exemple, l'enjeu A correspond à de très forts enjeux commerciaux (trafic annuel moyen de l'ordre 9 Mt) alors que l'enjeu E correspond aux tronçons n'enregistrant aucun trafic de marchandises. Le détail des différentes classes est présenté dans l'annexe relative aux investissements.

<sup>18</sup> Les classes I et II rassemblent les ouvrages en bon ou moyen état fonctionnel tandis que les classes III et IV regroupent les ouvrages en mauvais ou très mauvais état.

## IL L'ETAT DOIT PROCEDER A DES CHOIX STRATEGIQUES SUR LE DIMENSIONNEMENT DU RESEAU, CHOIX QUE L'ETABLISSEMENT DOIT METTRE EN ŒUVRE DANS UN CADRE RENOVE

### A. Des choix stratégiques doivent être opérés sur le dimensionnement du réseau et le niveau des investissements, notamment à la lumière de la diversité des enjeux

La diversité des enjeux observés sur le réseau fluvial, tant au regard de la navigation commerciale que touristique, a conduit la mission à s'interroger sur la pertinence du périmètre actuel du réseau et de ses modalités d'exploitation (1) ainsi que sur une priorisation des investissements (2). La conjugaison de ces réflexions permet d'établir plusieurs scénarios en termes de trajectoire financière de VNF à moyen terme (3).

#### 1. La définition d'un périmètre pertinent pour le réseau

a) *Souhaitant conserver l'intégralité de son réseau, VNF propose d'en rationaliser l'exploitation et la maintenance*

Considérant que la réalisation de nouveaux gains de productivité s'avère difficile à organisation constante, VNF a élaboré un scénario de saisonnalité qui se décline selon deux axes opérationnels :

- la modulation de l'offre de navigation sur les voies secondaires conduisant à la fermeture à la navigation de certains itinéraires sur une période de l'année;
- la professionnalisation et la spécialisation de la fonction maintenance, pour remédier à la présence actuelle de plus de 2/3 d'agents généralistes, réalisant ces missions au gré du temps résiduel laissé disponible par l'exploitation des ouvrages.

Cependant, ce scénario ne permet pas, à lui seul, de réaliser de gains de productivité. Des simulations maximalistes, consistant à mettre en œuvre la saisonnalité sur l'intégralité du réseau à petit gabarit, font en effet apparaître que les gains d'effectifs réalisés sur la fonction maintenance seraient quasi-intégralement consommés par de nouveaux besoins en termes d'exploitation<sup>19</sup>. Le gain final obtenu serait ainsi de l'ordre de 70 à 80 ETP par rapport à la situation constatée en 2008.

Les gains de productivité envisagés par VNF résultent essentiellement d'importants investissements de remise en état et de modernisation du réseau. L'établissement a ainsi conduit un exercice théorique consistant à évaluer les gains d'ETP que procurerait une remise en état intégrale du réseau et une modernisation des méthodes d'exploitation. Ces simulations font apparaître que les gains en ETP en résultant pourraient alors être compris entre 450 et 580 ETP selon le niveau de l'offre de service retenu<sup>20</sup>. Il apparaît néanmoins que les gains d'effectifs associés au niveau d'investissement envisagé par VNF à horizon 2013 (cf. *infra*) sont plutôt de l'ordre de 130 à 260 ETP.

Plus globalement, même si la réorganisation de la fonction maintenance apparaît souhaitable, ce scénario n'intègre que marginalement les enseignements du SDMVN mettant en évidence la très faible utilisation de certains tronçons navigables.

<sup>19</sup> Cette évolution contre-intuitive des effectifs nécessaires à l'exploitation est expliquée par VNF par le développement de fonctions d'animation touristique et de services accessoires et par la différence entre le nombre d'agents physiques nécessaires à l'exploitation des ouvrages et les ETP.

<sup>20</sup> L'ouverture de l'intégralité du réseau grand gabarit 24h sur 24, qui nécessiterait de l'ordre de 130 ETP, expliquant le différentiel.

*b) Compte tenu de la modestie des trafics sur certaines voies, un déclassement à la navigation mérite d'être envisagé*

La fermeture complète de voies navigables peu fréquentées, entendue au sens de leur comblement ou de leur abandon à l'état sauvage, n'a pas été envisagée par la mission compte tenu de leur importante fonction hydraulique, des risques environnementaux associés et de difficultés pratiques de mise en œuvre.

En revanche, l'analyse des cartes d'enjeux a conduit la mission à identifier les voies pour lesquelles un déclassement à la navigation pourrait être envisagé : VNF continuerait à assurer la gestion hydraulique de ces cours d'eau (entretien des berges, exploitation des barrages...) mais cesserait ses interventions en matière de navigation commerciale comme touristique.

Pour mener à bien cette analyse, la mission a examiné les voies composées majoritairement de tronçons présentant de faibles enjeux (catégories D et E) tant au regard de la navigation commerciale que touristique<sup>21</sup>. Une analyse détaillée de ces voies, consistant à s'assurer que leur hypothèse de déclassement à la navigation ne revienne pas à interrompre des trafics dynamiques mais isolés géographiquement ou appelés à se développer à l'avenir, permet de dégager deux types de voies.

Un premier groupe rassemble des voies présentant une intensité de trafic commercial comme touristique très modeste sur toute leur longueur (cf. liste en pièce jointe 1). Compte tenu de la faiblesse des enjeux, ces 23 voies totalisant 935 kms pourrait faire l'objet d'un déclassement à la navigation<sup>22</sup>. En effet, la modestie des trafics actuels comme futurs sur ces voies ne rend pas leur exploitation pertinente, que ce soit par l'Etat ou par un autre acteur<sup>23</sup>. Selon les estimations de la mission, fondées sur la construction d'une comptabilité analytique, les gains en ETP associés seraient de l'ordre de 268 ETP<sup>24</sup>.

Un second groupe de voies, aux enjeux globalement limités, présente quelques tronçons relativement dynamiques touristiquement<sup>25</sup> mais très peu fréquentés d'un point de vue commercial. Pour ces quatre voies représentant 313 kms, la mission recommande un nouveau type d'association avec les collectivités locales. Les voies concernées pourraient ainsi demeurer propriété de l'Etat, celui-ci se chargeant d'en assurer la gestion hydraulique. La navigation ne serait quant à elle maintenue qu'à la demande des collectivités locales, si elles considèrent les enjeux touristiques comme importants et moyennent une prise en charge des coûts liés à la navigation. A défaut d'intérêt des collectivités pour ces voies, celles-ci pourraient être déclassées. Les gains d'effectifs associés sont estimés par la mission à 186 ETP.

La mission a volontairement exclu de ce scénario le canal de Bourgogne, qui présente des caractéristiques comparables aux quatre voies évoquées, compte tenu de la reprise des négociations avec la Région Bourgogne pour son transfert. Néanmoins, en cas d'échec de ces négociations, un modèle de cofinancement pourrait également être recherché pour cette voie. L'inclusion du canal de Bourgogne ferait ainsi porter le cofinancement sur 140 ETP supplémentaires.

<sup>21</sup> L'enjeu de gestion hydraulique n'a pas été retenu dans la mesure où la fonction continuera à être assurée. Cf. annexe relative aux investissements pour la méthode de classification des voies et annexe relative au périmètre du réseau pour la méthode de sélection des voies déclassables.

<sup>22</sup> Ces voies seraient intégralement déclassées à l'exception du dernier tronçon de la Scarpe supérieure, à la confluence avec le grand gabarit, qui enregistre un important trafic commercial lié à la présence d'une entreprise de papier disposant d'un quai de chargement.

<sup>23</sup> Si toutefois des collectivités souhaitent développer des activités sur certaines de ces voies, celles-ci seraient incluses dans le 2<sup>ème</sup> groupe de voies pour lesquelles le maintien de la navigabilité serait conditionné à un cofinancement.

<sup>24</sup> Le chiffrage a été réalisé en considérant 95% des effectifs affectés à la fonction navigation sur les voies concernées et 50% des effectifs de support correspondant (cf. annexe relative à la comptabilité analytique).

<sup>25</sup> Les voies sont majoritairement composées de tronçons de catégorie D et E mais comprennent 2,8% de tronçons d'enjeu B (soit une moyenne annuelle de l'ordre de 2 500 bateaux) et 28% de tronçons d'enjeux C (soit une moyenne annuelle de l'ordre de 1 200 bateaux).

De la même façon, si des collectivités manifestent leur souhait de maintenir la navigabilité sur l'une des 23 voies dont la mission recommande le déclassement, un cofinancement devrait être recherché.

Dans la mesure où ces scénarios ne sont pas exclusifs mais cumulatifs, le déclassement à la navigation pourrait concerner environ 1 250 kms (27 voies), soit environ 19% du réseau actuellement géré par VNF, et générer des gains en effectifs de l'ordre de 454 ETP.

## 2. La fixation d'un niveau d'ambition en matière d'investissement

Parallèlement à la définition d'un périmètre pertinent pour le réseau, l'Etat doit déterminer un niveau d'ambition en termes d'investissement et d'état du réseau.

L'inventaire des ouvrages réalisés par VNF fait en effet apparaître que, si 57% des ouvrages sont en bon ou moyen état, la majorité des ouvrages critiques en termes de gestion hydraulique ou de navigation présente des risques de défaillance : 66% des barrages et 54% des écluses sont ainsi en mauvais ou très mauvais état fonctionnel, et ce y compris sur des voies présentant des enjeux commerciaux importants.

Dans ce contexte, et outre la réalisation en PPP de Seine Nord Europe, VNF a élaboré un plan d'investissement pour la période 2009-2013 d'un montant global de 1,4 Mds €. Elaborées dans le cadre du plan fret et du Grenelle de l'Environnement afin d'augmenter le transport fluvial, ces prévisions d'investissements sont constituées de travaux de remise en état du réseau (56%) et de modernisation (18%) ainsi que d'opérations de développement visant à augmenter les capacités des voies concernées ou à dynamiser le trafic (26%).

En considérant l'autofinancement de l'établissement comme stable (65 M€ par an) et en intégrant les possibilités de cofinancement des opérations (de l'ordre d'un tiers des travaux), la réalisation intégrale de ce plan d'investissement nécessiterait un soutien de l'Etat de l'ordre de 576 M€ sur 5 ans soit une multiplication par 2,3 des subventions d'investissement par rapport au précédent contrat.

La mission estime en outre que le recours à l'emprunt par l'établissement ne constitue pas une solution compte tenu des difficultés à dégager de nouvelles recettes permettant d'assurer le remboursement futur des annuités (cf. annexe V relative à l'analyse financière).

Compte tenu de l'impact de ces opérations sur les finances publiques, la mission a documenté trois hypothèses d'investissement à horizon 2013, tant en terme de priorisation des travaux que d'effort financier associé :

une hypothèse maximaliste consistant à réaliser l'intégralité des travaux prévus par VNF. Cette hypothèse peut être déclinée en fonction du périmètre retenu pour le réseau dans la mesure où des investissements sont actuellement prévus sur les voies susceptibles d'être déclassées à la navigation ;

une hypothèse volontariste consistant à prioriser les investissements en fonction de leur nature et en fonction des enjeux des voies sur lesquelles ils interviennent<sup>26</sup>. Dans ce cadre, la mission a considéré comme prioritaires :

- o l'ensemble des opérations de développement, essentiellement liées à la future liaison Seine Nord Europe ;

<sup>26</sup> Dans la mesure où le plan d'investissement de VNF identifie les voies concernées mais ne comporte pas de précision sur les ouvrages, la mission n'a pu intégrer les paramètres de sécurité et de fiabilité des ouvrages dans cette priorisation. La priorisation réalisée en fonction des enjeux et de la nature des investissements permet de fixer des ordres de grandeur qui pourront être ultérieurement précisés notamment par les travaux actuellement confiés par VNF à un prestataire privé.

- o en termes de navigation : les investissements de remise en état et de modernisation prévus sur des voies composées majoritairement de tronçons d'enjeux A à D1 en terme de navigation commerciale ainsi que ceux prévus sur des voies composées majoritairement de tronçons aux enjeux A et B en termes de plaisance ;
- o en termes de gestion hydraulique : les investissements de remise en état des ouvrages sur les voies composées majoritairement de tronçons A à D voire E<sup>27</sup> et les travaux de modernisation prévus sur des voies composées majoritairement de tronçons A, B ou C ;

une hypothèse tendancielle consistant à maintenir le niveau actuel de la subvention d'investissement de l'Etat (50 M€ par an) et la structure du financement des investissements. La priorisation des travaux dans ce cadre budgétaire montre qu'il faudrait dans cette hypothèse renoncer à des investissements sur des voies présentant de forts enjeux tant en termes de navigation commerciale et touristique que de gestion hydraulique.

Ces différentes hypothèses, combinées aux scénarios de déclassement permettent d'aboutir à l'estimation d'enveloppes d'investissement :

Tableau 5 : Montant des investissements prévisionnels en fonction du périmètre du réseau et des hypothèses de priorisation des travaux (en M€)

	Hypothèses d'investissement		
	Maximaliste	Volumétrique	Tendancielle
A réseau constant	1 414	1 224	860
Déclassement de 23 voies	1 371	1 185	893
Déclassement de 27 voies	1 340	1 182	908

Source : Mission

### 3. Le choix d'une trajectoire financière

Il apparaît ainsi que les perspectives financières de VNF, et donc le niveau de soutien de l'Etat, sont étroitement liés au périmètre du réseau d'une part et au niveau d'investissement d'autre part. Ces deux éléments constituent en effet les deux principaux facteurs dimensionnants en termes d'évolution des effectifs de l'opérateur et de subvention d'investissement.

#### a) Les gains en ETP peuvent résulter de plusieurs facteurs combinables

Dans un contexte où les départs prévisionnels à la retraite sont estimés à 800 ETP à horizon 2013 (1 800 ETP à horizon 2018), plusieurs leviers sont mobilisables pour réaliser des gains de productivité :

- le déclassement de voies permet d'économiser la majorité des effectifs d'exploitation et de maintenance mobilisés par la fonction navigation de ces voies et une partie des effectifs de support correspondant ;

<sup>27</sup> Les voies E ont été retenues lorsque certains de leurs tronçons présentaient des enjeux localement plus importants (canal du midi et canal entre Champagne et Bourgogne).



- les investissements permettent des gains en ETP de deux natures : la remise en état des ouvrages permet de réduire les effectifs de maintenance et la modernisation des méthodes d'exploitation permet, par automatisation des ouvrages, de réduire les effectifs d'exploitation ;
  - le calibrage de l'offre de service peut générer des gains d'ETP (cf. *supra*, scénario de saisonnalité). Il pourrait également créer des besoins liés à l'ouverture 24h sur 24 du réseau grand gabarit, aujourd'hui non acquise sur un certain nombre de voies<sup>28</sup>. Ces besoins, estimés à 135 ETP supplémentaires par VNF n'ont pas été intégrés par la mission en raison notamment de l'absence d'étude d'impact ;
- la rationalisation de l'organisation territoriale et la mutualisation de certaines fonctions sont également source d'économies, estimées par VNF à 100 ETP (hors opérations d'externalisation de prestations<sup>29</sup>).

Ces différents leviers produisent des gains en ETP plus ou moins élevés selon le périmètre du réseau et le niveau des investissements. Présentés de façon détaillée dans l'annexe relative aux investissements, ils peuvent être résumés de la façon suivante :

Tableau 6 : Gains potentiels en ETP en fonction du périmètre du réseau et des niveaux d'investissement

	Niveaux d'investissement		
	5 ans	10 ans	Pendant
A réseau constant	432	351	285
Déclassement de 23 voies	531	451	413
Déclassement de 27 voies	682	611	591

Source : Mission

b) Un équilibre peut être trouvé entre le niveau d'ambition pour le réseau et les financements accordés par l'Etat

Si les gains en effectifs concernent quasi-exclusivement l'Etat, le plan de financement prévisionnel de VNF dépend de plusieurs variables que sont :

- le niveau des cofinancements obtenus auprès des collectivités locales, de l'Union européenne ou d'autres financeurs qui peuvent être estimés à un tiers des dépenses d'investissement.

<sup>28</sup> Seine amont, Oise, canal du Nord, réseau du Nord-Pas de Calais, Meuse à Givet.

<sup>29</sup> La réduction des effectifs par externalisation de missions n'a pas été intégrée par la mission dans les trajectoires financières dans la mesure où le coût des prestations externalisées n'a pas été déterminé par VNF.

le niveau de l'autofinancement : la mission a considéré que la capacité d'autofinancement observée en 2008 (65 M€ par an) pouvait être reproduite en base au cours des prochaines années. La CAF pourrait en outre être renforcée, dans l'hypothèse d'un déclassement de voies, par les économies des frais de fonctionnement liés à la navigation. De plus, le fonds de roulement pourrait être mobilisé à hauteur de 50 M€ compte tenu du niveau actuel de la trésorerie. Par mesure de précaution, cette mobilisation des réserves n'a toutefois pas été envisagée dans l'hypothèse d'investissements tendanciels : en effet, les risques de défaillance d'ouvrages étauft plus importants dans cette hypothèse, le maintien d'un fonds de roulement de précaution apparaît nécessaire ;

l'impact des opérations sur les finances de l'Etat, qui résulte du niveau de la subvention d'investissement accordée. Néanmoins, la mission propose qu'une partie des gains liés aux réductions d'effectifs, qui vont profiter à l'Etat, puisse être rétrocédée à VNF et viennent abonder la subvention d'investissement. Ainsi, au titre du prochain contrat, ce retour pourrait correspondre aux gains en ETP allant au-delà du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

La synthèse de ces hypothèses aboutit à différentes trajectoires financières qui peuvent être synthétisées de la façon suivante :

Tableau 7 : Plans de financement possibles pour la période 2009 - 2013 (en M€)

	<b>Hypothèse A Maximaliste</b>	<b>Hypothèse B Volontariste</b>	<b>Hypothèse C Tendancielle</b>
<b>Scénario 1 Périmètre constant</b>	Investissements 1414 Cofinancements 463 Etat 571 Retour sur ETP 5 Autofinancement 375	Investissements 1224 Cofinancements 409 Etat 440 Retour sur ETP 0 Autofinancement 375	Investissements 860 Cofinancements 285 Etat 250 Retour sur ETP 0 Autofinancement 325
<b>Scénario 2 Déclassement de 23 voies</b>	Investissements 1371 Cofinancements 458 Etat 498 Retour sur ETP 17 Autofinancement 398	Investissements 1185 Cofinancements 396 Etat 384 Retour sur ETP 7 Autofinancement 398	Investissements 893 Cofinancements 295 Etat 250 Retour sur ETP 0 Autofinancement 348
<b>Scénario 3 Déclassement de 27 voies</b>	Investissements 1340 Cofinancements 448 Etat 449 Retour sur ETP 35 Autofinancement 408	Investissements 1185 Cofinancements 396 Etat 384 Retour sur ETP 7 Autofinancement 398	Investissements 908 Cofinancements 300 Etat 250 Retour sur ETP 0 Autofinancement 358

Source : Mission

Compte tenu d'une part de ces éléments financiers et, d'autre part, de l'analyse des enjeux et des investissements, la mission considère que le scénario combinant le déclassement de 27 voies à la navigation et une enveloppe d'investissement de 1,18 M€ est le plus équilibré.

Permettant en effet de réaliser des investissements ambitieux sur un périmètre de réseau pertinent, il s'inscrit dans le cadre des politiques de dynamisation du trafic commercial. Du point de vue de l'Etat, il nécessite un soutien financier correspondant aux niveaux précédemment observés (250 M€ sur cinq ans) auxquels s'ajoutent les financements du plan de relance (100 M€) et un retour ponctuel de l'ordre de 27 M€ sur les efforts particuliers réalisés en termes de réduction des effectifs.

B. Une plus grande autonomie devrait être accordée à VNF en contrepartie d'une amélioration des outils de reporting et de gestion

1. Recentré sur une tutelle stratégique, l'Etat pourrait doter VNF de plus grandes marges de manœuvre

Conformément au principe d'autonomie administrative et financière des établissements publics, le cadre de gestion et les moyens techniques d'intervention de VNF pourraient être élargis sur trois points : la gestion des ressources humaines, le modèle de recettes et la valorisation du domaine.

a) Donner à VNF la maîtrise de ses effectifs

Compte tenu des problèmes posés par le mode actuel de gestion des effectifs, tant du point de vue juridique qu'opérationnel (cf. *supra*, titre 1.B), la mission considère le fait de doter VNF d'une autorité hiérarchique sur ses collaborateurs comme un élément clé d'amélioration des performances de l'établissement.

Différentes modalités juridiques, examinées dans l'annexe relative aux ressources humaines, peuvent permettre d'atteindre cet objectif. Après analyse, la mission considère que l'affectation directe constitue l'option la plus efficace. Cette solution permet en effet d'affecter des fonctionnaires de l'Etat au sein d'un établissement public tout en leur permettant de conserver leur statut et leurs possibilités de mobilité ultérieure au sein des services de l'Etat.

Cette affectation, déjà opérée par voie législative par d'autres établissements publics, peut en outre être mise en œuvre de façon modulable tant du point de vue du niveau de délégation que de la nature des actes de gestion transférés.

S'agissant du niveau de délégation de ces pouvoirs, le Conseil d'Etat a établi que le principe d'égalité de traitement ne fait pas obstacle à une gestion déconcentrée au niveau de l'autorité disposant de la délégation dans la mesure où chaque corps comprend au minimum 50 agents au plan national. Le niveau de délégation des actes dépend donc des effectifs par corps au sein de chaque direction territoriale : en deçà de 50 agents, les actes de gestion seraient du ressort du siège de VNF ; au-delà de 50 agents, une déconcentration au niveau des DT peut être envisagée.

S'agissant des actes de gestion, la mission recommande de laisser entre les mains du ministère les actes de recrutement de fonctionnaires, de nomination dans l'emploi, de mutation hors VNF et de radiation. Les autres actes (affectation géographique, organisation des services, promotion interne, gestion de la masse salariale...) pourraient quant à eux être confiés à l'opérateur.

Les missions régaliennes exercées par les services de navigation méritent toutefois une attention particulière. Ayant mobilisé 147 ETP en 2008, ces missions régaliennes comprennent trois fonctions principales : la police de l'eau, les commissions de surveillance gérant titres et permis et la police de la navigation. Cette dernière regroupe des activités de police d'infraction (lutte contre la drogue, trafic de personnes...) et de police d'exploitation (horaires, restriction de navigation, signalisation, avis à la batellerie...). Ces missions, à l'exception de la police de l'exploitation, n'ont pas de lien direct avec la navigation ni avec les fonctions de l'EPIC. La mission recommande donc de conserver ces missions régaliennes au sein des services déconcentrés de l'Etat.

Il faut enfin souligner que le transfert à VNF de l'autorité hiérarchique et de la gestion de la masse salariale ne ferait pas courir de risques de dérive budgétaire que ce soit pour l'Etat ou pour l'établissement. En effet, l'application aux établissements publics d'un plafond d'emplois et la règle de vote à l'équilibre de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses constituent de puissants outils de maîtrise budgétaire.

*b) Intéresser VNF au développement du trafic commercial*

La seconde limite du cadre de gestion actuel de VNF réside dans son modèle économique caractérisé, d'une part, par l'absence de lien entre l'intensité du trafic et les recettes et, d'autre part, par le caractère limité des leviers de dynamisation dont dispose l'établissement (cf. *supra*, titre I.B).

Compte tenu de l'absence de marge de manœuvre significative en matière d'augmentation des péages, le modèle économique ne semble pas pouvoir être profondément modifié à court terme.

Néanmoins, la mission recommande d'instaurer une corrélation entre le niveau du trafic commercial et les recettes de VNF en liant une partie des dotations de l'Etat aux performances de l'opérateur en terme de dynamisation du trafic fluvial.

Dans la mesure où VNF est investi d'une mission générale de promotion du transport fluvial, son action a un impact sur le dynamisme du trafic. Il apparaît néanmoins que l'évolution du transport de marchandises est également soumise à d'autres facteurs économiques que VNF ne maîtrise pas (taux de croissance, coût des énergies...). Pour cette raison, la mission recommande de moduler les dotations de fonctionnement versées par l'Etat à l'opérateur selon deux critères (cf. annexe relative aux recettes) :

- un tiers de la dotation pourrait être modulé en fonction de l'atteinte d'objectifs en matière d'évolution du trafic commercial *stricto sensu*, mesuré en tonnes-kilomètres. Le niveau cible pourrait être défini annuellement pour disposer d'une meilleure approche de la situation économique ;
- les deux tiers de la dotation seraient quant à eux liés à l'atteinte par VNF d'objectifs en matière d'offre de service. Les indicateurs reflétant la qualité de cette offre de service devraient, selon la mission, porter sur la disponibilité des ouvrages en termes de nombre de jours d'ouverture (cf. *supra* indicateurs pré-existants) mais également en termes d'amplitude horaire d'ouverture. De plus, cet indicateur devrait concerner prioritairement les voies présentant les plus forts enjeux commerciaux.

Dans la situation actuelle, ce mécanisme d'intéressement pourrait être appliqué aux dotations de fonctionnement versées par l'Etat à VNF. Celles-ci représentent aujourd'hui un montant global de 9 M€ provenant à hauteur de 5 M€ de crédits de fonctionnement génériques et de 4 M€ de crédits nouvellement accordés à titre ponctuel en 2009 au titre du Grenelle de l'environnement.

En cas de transfert de la masse salariale à VNF, le périmètre de modulation pourrait être porté à 50 M€ sans mettre en cause la capacité de l'établissement à assurer le règlement des salaires compte tenu de son niveau actuel d'autofinancement.

*c) Doter VNF du patrimoine utile à la dynamisation du fret*

Pour mener à bien ses missions, VNF gère le domaine public fluvial qui lui a été confié par l'Etat. Si des travaux de fiabilisation du recensement sont en cours avec France Domaine, ce domaine confié est estimé à 40 000 hectares.

Outre les voies d'eau, il comprend des terrains attenants qui peuvent être classés en deux catégories : d'une part les terrains qui ne sont plus utiles à l'activité de VNF et qui pourraient être cédés et, d'autre part, les terrains directement liés à l'activité fluviale ou pouvant servir de levier à sa dynamisation.

S'agissant des biens devenus inutiles à l'activité, VNF a procédé à un premier recensement en distinguant les biens susceptibles de faire l'objet d'une vente sèche de ceux pouvant faire l'objet d'une valorisation foncière préalable.

Une première estimation rapide, qui devra être affinée par France Domaine, permet d'évaluer à 6 M€ le produit des ventes sèches. Si la question du bénéficiaire de ces fonds fait aujourd'hui débat entre VNF et France Domaine, l'analyse juridique conduite par la DAJ du ministère de l'économie, de l'emploi et de l'industrie, tranche en faveur de l'opérateur. En effet, les dispositions de l'article 47 de la loi de finances pour 2006, créant le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », n'affectent pas les dispositions des décrets relatifs au statut des voies navigables qui précisent que les ressources de l'établissement VNF comprennent le produit de la vente, après déclassement, des éléments du domaine public fluvial.

VNF a par ailleurs identifié 36 sites susceptibles de faire l'objet d'opérations de valorisation foncière, à l'image de l'opération « Port Rambaud » menée à Lyon. Portée par une filiale de VNF, après que ce dernier ait bénéficié du transfert gratuit de propriété par l'Etat, l'opération est un projet foncier situé en bord à voie d'eau mais sans lien avec le trafic fluvial<sup>30</sup>. En intégrant l'opération lyonnaise, VNF estime les revenus potentiels issus de ces opérations de valorisation foncière à 25 M€ par an d'ici 20 à 25 ans (les premières années d'activité étant consacrées au remboursement des emprunts ce qui ne permet pas le versement de dividendes).

Si la mission porte un jugement positif sur l'opération de Port Rambaud (cf. annexe relative à la valorisation du domaine), sa reproduction sur d'autres sites appelle deux remarques. En premier lieu, les opérations similaires sur le territoire national restent limitées tant en termes d'ampleur que de facilité de mise en œuvre. En particulier, le possible transfert de ports aux collectivités peut limiter les possibilités de valorisation. Dans ce contexte, une première vague d'opérations, présentant les meilleures caractéristiques en termes de potentiel de valorisation et de facilité de mise en œuvre, pourrait être engagée en priorité. Elle représente un potentiel de recettes, additionnel à celui de Port Rambaud, de l'ordre de 7 M€ par an à terme.

En second lieu, la mission s'interroge sur la pertinence pour l'Etat de confier la valorisation de son domaine aux opérateurs qui en sont affectataires. S'il est important que VNF participe à la définition et au cadrage des projets de valorisation afin de conserver un lien avec les acteurs locaux et de s'assurer que le projet contribue à la valorisation de la voie d'eau, la réalisation de projets immobiliers n'est pas le cœur de métier de l'opérateur. La mission recommande donc de s'appuyer sur les services de l'Etat ou de ses opérateurs dont c'est le métier, tels que la SOVAFIM.

S'agissant des terrains directement liés à l'activité fluviale ou pouvant servir de levier à sa dynamisation, la plupart font aujourd'hui l'objet de conventions d'occupation du domaine accordées à des tiers sous diverses formes (convention d'occupation temporaire, concessions...). Ce mode de mobilisation du domaine apparaît pertinent et mérite d'être conservé.

En revanche, il s'avère dans un certain nombre de cas que l'absence de propriété empêche VNF de jouer pleinement un rôle de dynamisation du trafic fluvial. En effet, lorsqu'un nouveau projet d'équipement (création d'installations portuaires, de plates-formes de transfert modal ou de stockage...) nécessite de réunir différents participants, tels que des collectivités locales ou investisseurs privés, l'apport par VNF du foncier pourrait être un élément déclencheur. Sous réserve d'une identification précise de ces opérations et de l'analyse au cas par cas des montages juridiques et financiers des filiales ainsi créées, les terrains utiles au développement du trafic fluvial pourraient être remis en pleine propriété à titre gratuit à VNF.

Une première expérience pourrait être engagée rapidement sur la Moselle.

<sup>30</sup> Construction et location de bâtiments destinés à accueillir des activités culturelles ou événementielles.

2. Doté de ces nouveaux leviers, VNF doit faire évoluer son organisation territoriale et moderniser ses outils de pilotage et de gestion

a) Les projets de réorganisation territoriale aujourd'hui à l'étude méritent d'être mis en œuvre

La RGPP 1 ayant acté le principe d'une rationalisation de l'organisation de VNF, le MEEDM et l'opérateur ont travaillé à une nouvelle organisation territoriale des services fondée sur trois principes.

En premier lieu, les périmètres d'intervention des directions territoriales pourraient être revus afin d'assurer une meilleure adéquation avec les itinéraires et avec les limites administratives. Cette nouvelle organisation devrait s'accompagner d'une réduction de près de moitié du nombre de subdivisions en reproduisant les meilleures pratiques mises en œuvre localement et fondées sur une responsabilisation des unités territoriales sur des tracés plus longs mais plus cohérents (cf. annexe relative à la tutelle et au pilotage).

En second lieu, les services des DDE mixtes dédiés à la navigation devraient être clairement rattachés aux directions territoriales de VNF et placés sous leur autorité, à l'image des subdivisions.

Enfin, des pôles d'expertise à vocation nationale pourraient être créés dans les directions territoriales. Pour la mission, ces perspectives de mutualisation des expertises auraient un double avantage. Elles permettraient d'une part de s'appuyer sur les compétences existantes et disponibles au sein du réseau plutôt que de recourir systématiquement à des prestations externes. Elles constitueraient en outre un outil de conduite du changement permettant de gérer des situations de sur ou sous-effectifs localisées liées à la réorganisation et aux ajustements réalisés sur le périmètre du réseau.

b) Le pilotage doit gagner en dynamisme

Les ambiguïtés liées au mode de mise à disposition des effectifs ont conduit la direction générale de VNF à adopter une attitude qui se caractérise par un certain retrait vis-à-vis des directions territoriales.

Ce retrait se caractérise notamment par l'absence d'entretien annuel entre le directeur général et chacun des directeurs territoriaux ou encore par une présence sur le terrain relativement modeste de la part de certaines directions.

Il apparaît donc que les liens entre le siège et les directions territoriales méritent d'être resserrés. A cet effet, l'élaboration d'une lettre de mission du directeur général aux directeurs territoriaux, faisant l'objet d'un suivi et d'échanges réguliers, apparaît souhaitable. De plus, une meilleure connaissance des bonnes pratiques mises en œuvre localement et susceptibles d'être mutualisées mérite d'être développée à l'initiative des différentes directions du siège. Cela implique également l'élaboration d'un plan de formation global, qui fait aujourd'hui défaut, fondé notamment sur le recensement des besoins du terrain.

Parallèlement, le développement du dialogue de gestion doit s'accompagner de la création d'outils aujourd'hui incomplets.

Des outils de reporting permettant de suivre et d'analyser les performances du réseau et la réalisation du futur contrat doivent être conçus et déployés de façon homogène sur le territoire. Ils permettront ainsi à l'opérateur et aux tutelles de s'impliquer davantage dans l'analyse qualitative des résultats obtenus.

Il importe également que VNF se dote d'une comptabilité analytique solide qui lui fait actuellement défaut. Les travaux de constitution de cette comptabilité menés par la mission afin de mesurer les coûts complets par voie et par fonction pourront utilement être repris et aménagés par VNF. Au delà des ces éléments techniques, il importe que l'établissement s'empare de cet outil pour améliorer la connaissance de ses activités et procéder à des arbitrages stratégiques.

*c) La dynamisation des recettes suppose une amélioration de leur connaissance*

Sans que la rénovation en profondeur du modèle économique ne soit possible à court terme, la mission a identifié différents leviers de dynamisation des recettes. Il apparaît cependant que VNF dispose d'une connaissance technique relativement limitée de ses ressources (cf. annexe relative aux recettes).

En matière de taxe hydraulique, la recette est assise sur deux composantes que sont d'une part les volumes d'eau prélevables et rejetables et, d'autre part, l'emprise foncière des ouvrages. Si les taux plafond déterminés par la loi sont atteints pour la partie relative aux volumes, les taux relatifs aux emprises restent inférieurs à la limite. Néanmoins, VNF ne connaît pas la part de ses recettes provenant respectivement de ces deux volets. De la même façon, l'établissement sollicite un relèvement du plafond qui limite actuellement le montant de la taxe hydraulique payable par les micro-centrales hydroélectriques (3% de leur chiffre d'affaires) sans toutefois disposer d'une liste exhaustive des recettes issues de chaque installation ni, par conséquent, savoir dans quelle proportion de cas ce plafond est aujourd'hui atteint. Le potentiel d'augmentation des ressources associé est ainsi difficilement chiffrable.

S'agissant des concessions, VNF est concédant de ports intérieurs pour lesquels le montant des redevances a souvent été déterminé à l'origine des contrats<sup>31</sup> à un niveau très faible voire symbolique<sup>32</sup>. Ces redevances sont ainsi déconnectées de l'activité économique du port et des ressources générées par l'exploitation du domaine concédé. Bien que VNF dispose des comptes du concessionnaire, l'exploitation de ces documents financiers demeure extrêmement limitée et variable, là où leur analyse permettrait à VNF d'être en mesure de renégocier la redevance à un montant adapté.

En matière d'hydro-électricité, VNF a récemment exploré la piste du développement d'un réseau de microcentrales, en privilégiant l'hypothèse d'une exploitation en propre, pour augmenter ses recettes. En effet, le potentiel installable sur le réseau géré par VNF est estimé à près d'1 Md de KWh.

Si cette piste mérite d'être explorée, la mission considère que la construction et l'exploitation en propre de ces installations par VNF est peu compatible avec sa situation d'ensemble : dans un contexte de priorisation des investissements et de réduction des effectifs sur son cœur de métier, il paraît peu légitime de mobiliser des crédits nouveaux d'équipement et de masse salariale pour une activité annexe. Dès lors, il est préférable de confier cette activité à un tiers ce qui nécessite d'approfondir l'analyse juridique et technique des modalités de cette délégation.

En termes économiques, les travaux menés par VNF témoignent de la forte sensibilité de la rentabilité aux hypothèses retenues : en fonction du taux de rentabilité demandé par le tiers investisseur et exploitant, l'intéressement de VNF aux recettes à horizon 2020 pourrait être quasi nul (hypothèse d'un TRI de 13%), ou varier entre 2,8 M€ par an (TRI de 10%) et 4,7 M€ par an (TRI de 8%).

<sup>31</sup> Dans les années 1950-1960.

<sup>32</sup> 56% des 46 concessions sont gratuites.

Enfin, la mission recommande la poursuite des efforts engagés par VNF visant à mettre en évidence sa contribution environnementale, notamment dans ses activités de gestion hydraulique. Il apparaît en effet que les financements aujourd'hui reçus des agences de l'eau (de l'ordre de 2,5M€ par an) sont fiables, tant au regard du budget de ces dernières (moins d'1%) que du coût de la fonction hydraulique.

C. Avec l'appui de l'Etat, VNF doit mobiliser et fédérer les acteurs pouvant influencer sur le développement du trafic commercial

*1. La dynamisation du trafic fluvial suppose une action concertée des différents acteurs autour des itinéraires*

*a) L'attractivité du transport fluvial pour les marchandises transitant dans les ports maritimes constitue un levier majeur de dynamisation*

Comme le montre l'analyse comparative réalisée par la mission (cf. annexe relative au benchmark), les pays dans lequel le trafic fluvial est particulièrement développé se caractérisent notamment par un fort degré d'interconnexion entre les ports et les voies navigables. La situation est différente en France comme le montre le caractère essentiellement national du trafic fluvial (cf. *supra*, titre I.A).

Dans d'autres Etats, cette interconnexion forte résulte d'aménagements des infrastructures. Au port de Rotterdam en particulier, l'accès direct des bateaux fluviaux aux terminaux à conteneurs permet de réaliser un transbordement direct et évite de coûteuses ruptures de charge.

L'exemple emblématique du port du Havre, principal port français en termes de trafic de conteneurs, met en évidence une faible intégration du transport fluvial au bénéfice de la route et du fer. Dans un contexte où le transport fluvial sur le bassin de la Seine est plus coûteux que le transport routier<sup>33</sup>, seuls 5% des conteneurs pré ou post-acheminés par le port du Havre empruntent les voies navigables en 2008 alors que ce taux est de 30% au port de Rotterdam.

Cette situation pourrait être accentuée par la mise en service complète de « Port 2000 ». Les terminaux déjà en activité constituent en effet un puissant levier de dynamisation du trafic de conteneurs dans la mesure où, tous modes de transport confondus, ils ont permis une augmentation d'environ 36% du nombre de conteneurs pré ou post acheminés dans l'hinterland du port. Néanmoins, cette évolution du trafic bénéficie avant tout au report routier (+41%). Cette situation s'explique notamment par la localisation des nouveaux terminaux à conteneurs, non reliés directement au terminal fluvial, et nécessitant un transfert par rail représentant un surcoût de l'ordre de 30€ par conteneur.

Au cas d'espèce, une étude portant sur l'opportunité socio-économique de la réalisation d'une écluse permettant l'accès des bateaux fluviaux au terminal à conteneurs est attendue à l'automne. Elle constitue, aux yeux de la mission, une opportunité majeure pour permettre au port du Havre de tirer le meilleur parti de l'ouverture prochaine de la liaison Seine Nord Europe. Ces difficultés illustrent cependant le fait que les infrastructures portuaires françaises n'intègrent pas suffisamment le report fluvial.

<sup>33</sup> D'après le rapport de suivi 1996 - 2007 de la politique de transport réalisé par le MEEDDM, le coût du transport de marchandises, pour un chargement de 16 tonnes, entre Le Havre et Paris était de 262€ par la route et de 318€ par voie fluviale en 2001.



Dans ce contexte, la mission recommande de s'appuyer sur la réforme de la gouvernance des ports maritimes<sup>32</sup>. Ceux-ci sont en effet dotés d'un conseil de surveillance qui définit la stratégie du port et d'un conseil de développement, au rôle consultatif, composé des différents partenaires et usagers du port et de personnalités qualifiées. Si VNF est membre des conseils de développement des ports de Marseille, Le Havre et Dunkerque en tant que personne qualifiée, il n'est associé au conseil de surveillance qu'au port de Rouen. Son association systématique aux conseils de surveillance apparaît souhaitable.

Dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de report modal de cette même loi du 4 juillet 2008, les grands ports maritimes devront veiller à ce que des engagements précis et quantifiés sur l'augmentation du trafic fluvial soient pris par les sociétés de manutention en contrepartie de la location des terminaux.

*b) La mobilisation des différents acteurs suppose la définition d'un cadre stratégique par itinéraire et l'approfondissement des relations opérationnelles*

Au-delà d'une meilleure intégration des enjeux fluviaux dans les infrastructures portuaires maritimes, la dynamisation du trafic suppose une réflexion stratégique à l'échelle des principaux itinéraires. En effet, outre l'interface maritime, l'attractivité du mode fluvial est étroitement liée à l'existence d'infrastructures ou d'installations portuaires intérieures (ports, plates-formes...) et à l'offre de services associées.

Ces installations font, pour partie, l'objet de concessions accordées par l'Etat ou VNF mais font également intervenir de plus en plus de gestionnaires privés et, surtout, les collectivités territoriales, nouveaux concédants de certaines installations portuaires.

Enfin, si VNF est investi d'une mission générale de promotion de la voie d'eau, il convient de rappeler qu'il ne dispose que de peu de leviers sur des voies aux enjeux aussi importants que le Rhône ou le Rhin dont il n'assure pas, ou seulement de façon marginale, la gestion.

Dans ce contexte, la mission considère que des schémas stratégiques de développement devraient être élaborés pour les principaux itinéraires fluviaux (Seine et liaison Nord, Rhône, Rhin, Moselle). Fixant un cadre d'action à moyen terme aux différents acteurs concernés, ce schéma permettrait de définir des objectifs partagés tant en termes d'infrastructures que d'offre de services.

La responsabilité de l'élaboration de ces schémas pourrait être confiée à VNF. Néanmoins, compte tenu du bilan modeste des précédents contrats de progrès initiés par l'établissement et des questions de légitimité qu'ils ont pu soulever, la mission recommande de confier ce rôle aux services de l'Etat qui disposent en outre d'une vision globale des différents modes de transport. Compte tenu de l'intérêt d'une approche par itinéraire, le schéma de développement fluvial pourrait être confié au Préfet de bassin (cf. annexe relative à la dynamisation du trafic).

Ce cadre stratégique à cinq ans pourrait être décliné de façon directement opérationnelle au moyen de contrats de progrès, devenus bipartites et plus techniques, entre VNF et les différents acteurs (ports maritimes, CNR...) afin de préciser et quantifier les contributions respectives au développement du trafic. Dans le même esprit, VNF doit professionnaliser sa fonction d'animation, de suivi et de contrôle des concessions portuaires afin notamment de se prononcer sur les orientations stratégiques du concessionnaire.

## 2. VNF doit développer de nouvelles filières et jouer un rôle de facilitateur pour la création de nouveaux trafics

### a) Certaines filières sont aujourd'hui sous-exploitées

Parallèlement à ces travaux avec les partenaires actuels du trafic fluvial, VNF pourrait dynamiser de nouveaux trafics aujourd'hui peu développés.

A titre d'exemple, le transport de déchets ne constitue pas encore une filière importante pour la voie d'eau en dépit de la massification qu'offre ce mode de transport et des besoins parallèlement croissants des collectivités locales et des entreprises.

Plus encore, la filière conteneurisée offre un potentiel de développement sous-exploité. Si le principal levier de dynamisation en la matière relève de la qualité des interconnexions maritimes (cf. *supra*), il convient également de porter une attention particulière à la qualité des aménagements intérieurs. Sur ce point, l'absence totale de trafic à conteneurs sur la Moselle en dépit de l'existence d'entrepôts de stockages de marchandises importées<sup>35</sup> s'explique en partie par l'absence d'équipements de transbordement adéquats. Comme évoqué *supra*, la création de sociétés portuaires au sein desquelles VNF pourrait apporter le foncier constitue un levier important de dynamisation.

Outre ces travaux sur les filières, la conquête de nouveaux trafics implique de mettre en relation les clients potentiels de la voie d'eau et les transporteurs et logisticiens. De ce point de vue, l'initiative prise par l'établissement dans le cadre de « VNF meetings » mérite d'être reconduite et déclinée au niveau local.

L'implication des directions territoriales dans les actions de développement et la valorisation des actions qu'elles conduisent constitue aux yeux de la mission un facteur clé de succès. A ce titre, il importe que les objectifs qui leur seront fixés dans le cadre des lettres de mission comprennent des objectifs de développement permettant de mesurer leur contribution à l'intensification du trafic. Ces indicateurs devront en outre être utilisés dans le cadre du dialogue de gestion et le mécanisme de modulation des dotations sur des critères de dynamisation du trafic recommandé par la mission devrait être décliné au niveau local. Enfin, la répartition du produit des péages entre les directions territoriales devrait être réalisée en fonction du trafic effectivement constaté sur les voies.

### b) La capacité de VNF à dynamiser le trafic fluvial est déterminante dans la perspective de l'ouverture de la liaison Seine Nord Europe

L'action de VNF en matière de dynamisation du trafic s'inscrit dans le cadre plus général des objectifs du Grenelle de l'environnement dont participe également le projet Seine Nord Europe.

La capacité de VNF à influencer sur le dynamisme du trafic commercial sera particulièrement déterminante dans le cadre de ce projet au regard notamment de deux éléments.

En premier lieu, il importe que l'accroissement des capacités de la liaison Seine Nord s'accompagne du développement d'une offre de service adéquate. En la matière, le projet inclut la création de quatre plates-formes de report multimodal dont le nombre et la localisation ont été définis après réalisation d'études de marchés et concertation avec les acteurs locaux. Il apparaît cependant que la participation des conseils généraux, sollicitée à hauteur de 100 M€, n'est pas à ce jour certaine.

<sup>35</sup> En particulier, l'entreprise IKEA a installé ses entrepôts de stockage à Metz sur des terrains contigus à la voie d'eau, à proximité immédiate de l'autoroute, autour desquels des emprises foncières sont disponibles pour installer un terminal à conteneurs.

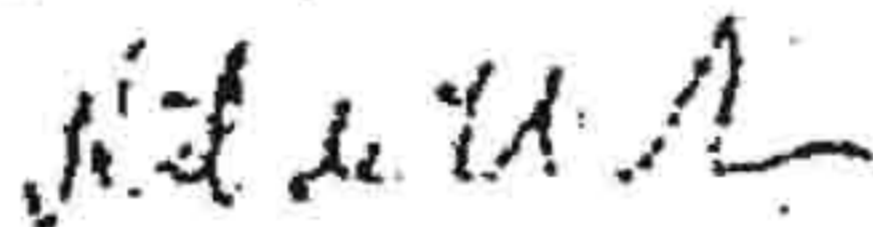
VNF envisage de confier la valorisation de ces quatre plates-formes à une structure d'aménagement unique associant VNF, les collectivités territoriales concernées et des partenaires privés. Ce choix d'une structure unique apparaît pertinent à la mission dans la mesure où il permet le déploiement d'une stratégie globale à l'échelle de l'itinéraire.

En second lieu, la capacité de VNF à animer le trafic pourra impacter ses recettes. Dans le cadre du PPP, l'investissement mais également l'exploitation du canal seront confiés au partenaire. VNF percevra quant à lui les péages, estimés à 26 M€ par an, et versera un loyer au partenaire. Cette opération, équilibrée dans les prévisions actuellement réalisées par VNF, pourrait avoir un impact sur ses finances en cas de moindre dynamisme du trafic.

Fait à Paris, le 24 juillet 2009

Chef de l'équipe d'audit

L'inspecteur général des finances



Noël de SAINT PULGENT

Membres de l'équipe d'audit

Inspection générale  
des finances

Magali BRABANT  
Maud JUTTEAU  
Dominique LEPIDI  
Jérémie GALLON

Conseil général de  
l'environnement et du  
développement durable

Chantal LECOMTE  
Philippe RATTIER

Cap Gemini

Léo COSTES  
Maxime CORDONNIER  
Katia HOUPERT  
Philippe CHERON

PIECE JOINTE : LISTE DES VOIES CONCERNEES PAR

LE DECLASSEMENT

Tableau 8 : Liste de 23 voies pouvant faire l'objet d'un déclassement à la navigation

Voie	Nombre de tronçons	Longueur de la voie en km	Objet		
			Hydraulique	Commercial	Touristique
Canal d'Arles à Bouc	1	1	A	E	E
Canal de Bergues	5	8	C	E	D2
Canal de Beuvry	4	3	E	E	E
Canal de Furnes	11	14	C	D2	D2
Canal de la Somme	20	16	C	E	E
Canal de l'Oise à l'Aisne	45	48	E	D1	D2
Canal de Mons à Condé	5	6	D	E	E
Canal de Montbéliard à la Haute-Saône	5	5	C	E	D2
Canal de Roanne à Digoin	41	55	B	E	D1
Canal de Saint-Martin	6	3	B	D1	D1
Canal de Seclin	2	4	C	E	E
Canal des Ardennes	95	100	D	D1	D1
Canal entre Champagne et Bourgogne	200	225	E	D1	D2
Canal latéral à l'Aisne	34	52	C	D1	D1
Dordogne	160	141	D	E	E
Doubs	6	11	C	D1	E
Houille	5	3	C	E	E
Isle	32	32	D	E	E
Loire	75	89	A	E	E
Scarpe inférieure	34	38	C	E	E
Scarpe moyenne	5	6	C	E	E
Scarpe supérieure	30	24	C	D2	E
Vieux Rhin	33	54	B	E	E

Tableau 9 : Liste des quatre voies pouvant faire l'objet d'un cofinancement ou d'un déclassement

Voie	Nombre de tronçons	Longueur de la voie en km	Objet		
			Hydraulique	Commercial	Touristique
Canal de la Marne au Rhin branche Ouest	172	135	E	D1	D2
Canal de l'Aisne à la Marne	46	58	E	D1	D1
Canal latéral à la Marne	37	67	B	D1	D1
Sambre canalisée	55	52	C	E	D2