

Le virage budgétaire de la politique fluviale allemande

The German River Policy redefined by Budget Constraint

Ce quatre pages reprend les éléments centraux d'une contribution présentée aux 7^{ème} Rencontres de Mâcon les 13 et 14 septembre
Antoine BEYER, Université Paris-Est, IFSTTAR¹, SPLOTT²

¹ Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux

² Systèmes productifs, logistique, organisation des transports et du travail

L'Allemagne dispose d'un important potentiel fluvial que les aménagements successifs n'ont cessé de renforcer. Aujourd'hui avec 9,3% des volumes transportés, la voie d'eau représente une part modale significative des trafics intérieurs étroitement liés au Rhin (80% des tkm fluviales). S'il a connu un tassement, le transport fluvial retrouve un nouvel essor avec la conteneurisation et l'internationalisation des échanges. Entre 2000 et 2010 a ainsi été lancée une large concertation pour renforcer l'économie portuaire et fluviale³. Toutefois, le durcissement des contraintes budgétaires conduit à une complète réévaluation de la politique fédérale en matière d'investissement et envisage un déclassement d'une partie significative du réseau, notamment dans la partie orientale du pays. La politique engagée marque la fin d'un consensus sur lequel s'était longtemps développée la politique fluviale allemande, celle d'un maillage équilibré du territoire national et de la modernisation continue du réseau. Un nouveau paradigme, qu'on pourrait qualifier de libéral tend à s'imposer qui se traduit par la forte concentration des moyens disponibles sur quelques réalisations-phares, l'abandon d'une démarche régionalisée et le retrait partiel de la puissance publique dans la gestion des services fluviaux. Sur le plan géographique, il conduit à privilégier les accès aux ports maritimes et quelques grandes artères fluviales qui y mènent, essentiellement au profit du Rhin et de ses affluents.

1. Un système à bout de souffle

La gestion des voies navigables allemandes relève de la WSV (*Wasser- und Schifffahrtsverwaltung*). Cet organisme fédéral a en charge la gestion courante et le développement du réseau dont elle assure la tutelle technique et administrative. Il est à la fois responsable des 7300 km de voies fluviales et des 757 km des voies maritimes. La WSV est subdivisée en grandes directions régionales et dispose d'instituts scientifiques et techniques propres comme de centres de formation. Elle emploie plus de 12 500 personnes, soit près de la moitié du personnel du ministère des transports.

Figure 1. Evolution des trafics fluviaux en Allemagne

Trafics en Mt	1991	1995	2000	2005	2010	Coût des projets (2001-2015) en M€
<i>Elbe</i>	1,4	1,7	1,3	1,3	1	253
<i>Weser</i>	1,6	1,6	1,3	1,2	1,1	182
<i>Mittellandkanal</i>	7,8	9,5	7,9	8,8	8,1	2050
<i>Westdt. Kanal</i>	6,1	5,8	4,8	4,8	6,6	2226
<i>Rhin</i>	25	30,1	32,8	30,9	28,9	2522
<i>Danube</i>	1,4	4,6	6,1	7,1	5,3	1802
<i>Nord-Est</i>	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	2946
TOTAL	130,8	151	152,6	152,4	146,2	11981
					Voies maritimes	697

Sources : Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 1.2, 2010, *Verkehrsinvestitionsbericht für das Jahr 2010*

L'orientation de l'investissement dans les grands équipements est définie par les plans fédéraux, les *Bundesverkehrswegeplan*⁴. Dans ce cadre, et sur la base de programmations pluriannuelles, l'affectation modale du financement est arrêtée chaque année par le ministère

³ Qui a abouti au schéma portuaire national (*nationales Hafenkonzzept*) de 2008.

⁴ Un BVWP a été établi en 1992 pour la période 1992-2001, en 2003 pour 2001 – 2015 et en 2015 pour 2015 – 2025

et votée par le Bundestag. Au cours des deux dernières décennies, les restrictions budgétaires ont conduit à des sous-investissements chroniques dans les infrastructures fluviales conduisant à un manque que le ministère évalue à 500 M€ annuels (BMVB, 2011). Elle se traduit à la fois par le vieillissement des installations⁵ et partant d'un entretien plus coûteux, et par l'accumulation de retards dans les investissements programmés. Les programmes d'investissement exceptionnels (*Konjunkturpaket 1 et 2 de 2008 à 2010* (d'un montant de 4Md€ pour les infrastructures de transport dont 400 M pour le fluvial) et *Infrastrukturbeschleunigungsprogramm* 1Md € en 2012-13 dont 300 M€ pour la voie d'eau) ne corrigent que très ponctuellement la donne. Par ailleurs les modalités de financement favorisaient une répartition régionale des moyens plus politique qu'orientée par l'efficacité en termes de transport. Enfin, le trafic fluvial observé n'est pas en rapport avec l'effort financier consenti, surtout sur les axes secondaires (cf. Fig.1). Depuis 1991, les nouveaux Länder auraient ainsi bénéficié de 3,4 Md € pour le soutien à l'économie fluviale, soit un engagement public de l'ordre de 20 cents par tonne transportée, contre 1,5 cents dans les anciens Länder (Lutz, 2011). Plusieurs projets ont défrayé la chronique (*Der Spiegel*, 2010). Le pont-canal de l'Elbe à Magdebourg⁶ réalisé en 2003 pour un montant de 500 M€ et dont les trafics de 2,7 Mt (2010) sont loin des 18,3 Mt attendus. Plus localement, des ports qui ont anticipé les aménagements risquent d'attendre longtemps le développement de leurs trafics. Au cours des années 1990, le port de Halle (Saxe-Anhalt) avait entrepris des travaux de modernisation de son port pour 30M€ dans l'attente de la canalisation de la Saale qui n'a pas été réalisée⁷, une déception partagée par d'autres communes qui ont investi dans développement fluvial comme Wustermark (Havel) ou Schwedt (Oder) et en retour n'ont enregistré que des trafics anecdotiques (Popp, 2010). Cette faible rentabilité n'est cependant pas l'apanage des nouveaux Länder. Le canal Main-Danube dont les droits de péage sont loin de couvrir le remboursement de l'intérêt de la dette mérite ici aussi de figurer au palmarès !

2. Les contours de la réforme

Dictée par la recherche d'une solution de financement durable, le ministre des transports de la coalition au pouvoir depuis 2009, le CSU Peter Ramsauer a entrepris une réforme radicale de la politique fluviale allemande. L'enjeu de la refonte du réseau porte sur la rationalisation économique de la gestion des voies navigables. Il se traduit à travers une redéfinition de la hiérarchie du réseau national qui définit le niveau d'investissement requis et leur priorisation et dans l'allègement de l'administration publique chargée de sa gestion. Le texte a été soumis aux commissions transport et budget du Bundestag. Il ne fera pas moins de cinq navettes entre février 2011 et juin 2012. La décision finale appartient au Bundestag (assemblée législative fédérale) par un vote qui interviendra fin 2012, quelques mois avant les élections au Bundestag.

L'objectif central de la réforme est de concentrer les moyens disponibles sur les itinéraires les plus empruntés du réseau : le canal de Kiel, les estuaires de l'Elbe et de la Weser, le Rhin et ses affluents, leur réservant l'attribution des crédits. A travers différentes versions, âprement discutées au Bundestag, est reconnu le principe d'une forte marquée de l'infrastructure. Elle privilégie une logique d'artères au détriment de l'homogénéisation du réseau. La réaffectation

⁵ A ce titre, le ministère que plus de 50% des grands équipements (écluses, ascenseurs à bateau, barrages) ont plus de 80 ans (BMVBS, 2012, p. 17).

⁶ Sa réalisation reprend de projet du pont canal sur l'Elbe arrêtée en 1942.

⁷ Le nouveau bassin (4M€) aménagé pour les bateaux de 1350t n'a connu aucune activité fluviale, Les infrastructures portuaires inutilisées sont aujourd'hui ont été reconverties en activité piscicole et servent de refuge aux poissons de la Saale (Zink, 2011). La société portuaire quant à elle s'est réorientée avec succès vers la logistique routière et ferroviaire.

des moyens prend par ailleurs une forte composante géographique puisque l'abandon des grands investissements est surtout au détriment de l'est du pays. Cette hiérarchie s'applique aussi pour toutes les aides publiques supérieures à 100 000 € dans l'achat de matériel et de bateaux, excluant de fait les entreprises sur les voies d'eau aux trafics inférieurs à 5 Mt annuels⁸.

Figure 2. Proposition de la nouvelle hiérarchisation du réseau fluvial allemand (Source BMVBS, juin 2012)



Le second volet du texte prévoit d'alléger l'administration fluviale et une redéfinition de ses tâches. Si des réductions continues de personnel avaient été entreprises dès 1993 (5000 départs depuis cette date). Le nouveau cadre d'action établit les éléments relevant de la souveraineté à maintenir sous la responsabilité directe des fonctionnaires (notamment les fonctions de direction, de régulation et de sécurité) et les éléments susceptibles d'être externalisés (le dragage, le pilotage des navires, les manœuvres des écluses par ex.), opérations jusque-là réalisées en interne. L'orientation suivie conduit ainsi à passer d'une administration d'exécution à une agence de moyens. Elle se traduit aussi par la mutualisation accrue des moyens et une concentration géographique. La conjugaison de ces deux évolutions se traduit

⁸ ie : la reconstruction des écluses de Minden et de Dörnverden (Mittelweser), le Projet 17 VDE (de Magdebourg à Berlin Westhafen), la reconstruction de l'ascenseur à bateaux de Niederfinow, l'approfondissement du chenal du Main supérieur (Source BMVBS, 2011).

par une baisse significative des effectifs, puisque l'on devrait passer à terme de 12500 à moins de 10000 fonctionnaires.

3. Les clivages politiques et territoriaux autour du « plan Ramsauer »

Les choix radicaux du premier texte ont été infléchis dans les versions successives. On y lit cependant encore l'abandon du développement volontaire de la politique fluviale, la privatisation d'un service public et la critique des transferts de financement vers les nouveaux Länder. Il est vrai que le ministre endosse un habit sur mesure : bavarois libéral, il passe lors de sa nomination pour être l'homme des lobbies autoroutiers. De plus, la coalition au pouvoir avait retenu dans son programme gouvernemental le principe d'accroissement de l'autofinancement de chaque mode sur le modèle de l'usager-payeur⁹. Peter Ramsauer se défend pourtant de mener une politique défavorable au fluvial. Bien contraire, le réalisme budgétaire et l'investissement ciblé au profit des tronçons capacitaires du réseau réduit la sous-utilisation de leur capacité (entretien du *Spiegel*, juillet 2011) et répond à l'objectif de privilégier l'accès maritime du pays, en cohérence les orientations stratégiques du *Nationales Hafenkonzepkt Für See- und Binnenhafen* de 2008¹⁰.

Les discussions suscitées par la réforme fluviale mettent en avant diverses conceptions de la voie d'eau. Les termes mêmes de la réforme rendent compte de l'évolution des choix de décision dans l'investissement d'infrastructure et de l'émergence d'un nouveau modèle d'aménagement. S'impose d'abord la contrainte budgétaire qui pousse à réduire et à concentrer les investissements. Moins fort que dans d'autres pays, il est à ce titre représentatif d'une évolution qui traverse l'ensemble des pays européens. Le choix libéral retenu, fondé sur la rationalité économique et financière trouve un allié inattendu dans les courants environnementalistes qui militent pour la préservation des cours d'eau encore peu aménagés. S'y oppose un courant globalement porté par les socio-démocrates, fondé sur une politique d'aménagement volontariste et redistributive. Sur le plan territorial, la politique définie marque en effet le retrait de rééquilibrage et l'abandon partiel, d'une politique fluviale qui a été longtemps en Allemagne l'expression d'unité nationale. Ces oppositions politiques se déclinent selon les intérêts locaux. Elles marquent des fractures régionales classiques en Allemagne entre les anciens et les nouveaux Länder, entre le Sud-Ouest et le Nord-Est du pays et trouvent des échos semblables aux échelles territoriales inférieures. Enfin, la nouvelle orientation redéfinit de fait les aires de pertinence du transport fluvial. Elle renforce les tendances lourdes de la voie d'eau comme un prolongement continental du transport maritime au détriment d'un maillage continental.

Conclusion.

L'évolution du projet tel qu'il apparaît en juin 2012, souligne le chemin parcouru depuis les premières déclarations. Les clivages forts du premier plan ont été atténués et les éléments problématiques (déclassement de l'Elbe, abandon de la Saale) ont été repoussés à une évaluation ultérieure, ménageant à la fois les exécutifs régionaux et la république tchèque. La

⁹ *Aktionsplan Güterverkehr und Logistik. Logistikinitiative für Deutschland* de novembre 2010 (BMVBS, 2010)

¹⁰ Le *Masterplan Güterverkehr & Logistik* (Fret et Logistique) a été adopté en juillet 2008. Il procède d'une vaste concertation multisectorielle qui souligne l'importance désormais accordée au secteur dans la compétitivité allemande dans un contexte globalisé et le soutien à une politique en faveur des modes alternatifs, seuls en mesure de répondre à la massification des trafics en minimisant les retombées environnementales négatives. Il a été prolongé par le master plan sectoriel pour les investissements portuaires *Nationales Hafenkonzepkt Für See- und Binnenhafen* qui insiste sur la nécessité de renforcer les dessertes des ports maritimes.

réduction des catégories permet par ailleurs d'estomper les variations territoriales en y intégrant comme prioritaire l'ensemble des itinéraires classés dans le réseau transeuropéen. De même, le principe d'autofinancement n'est plus guère d'actualité : jusqu'en 2014 le financement des investissements fluviaux sera assuré pour moitié par la taxe kilométrique routière (BDB, 2010) et la question de péage sur les fleuves libres d'accès n'est plus évoquée. Toutefois, le cœur de la réforme est préservé en accordant les objectifs aux capacités de financement réelles. Afin d'assurer la meilleure efficacité des investissements fluviaux, est donc promu le principe de la concentration des moyens sur les parties du réseau à plus fort potentiel qu'ils soient humains ou financiers. Pour la première fois s'applique en Allemagne le principe de hiérarchisation de principe de l'investissement pour les voies navigables. En France, il avait été adopté en 1991, avec la création de VNF. La comparaison entre les deux pays mériterait d'ailleurs d'être systématisée, aussi bien sur l'apparente convergence des structures de gestion, sur les effets structurant du réseau magistral ou encore sur les modalités de dévolution de certaines parties du réseau. S'il y aura bien un recours accru au privé pour la réalisation de travaux et de services, les grandes réalisations ne sont plus à l'ordre du jour en Allemagne, contrairement à la France (canal Seine Nord). La très faible rentabilité des grands ouvrages récents (Main-Danube ou Pont canal de Magdebourg) militent en ce sens.

Bibliographie

- Beckmeyer U., Herzog G., *Reformdebatte zur Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*, SPD-Bundestagfraktion, 16 mars 2011, <http://www.nok21.de/wp-content/uploads/2012/01/2011-03-16-verkehrsausschuss.pdf>, consulté le 11 juin 2012.
- BUND, *Vision für Flusslandschaften in Deutschland, Eine Studie zur Lage und zu den Perspektiven der Flüsse und Ströme in Deutschland*, Berlin, 2011, 76 p., consulté le 11 juin 2012, http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/wasser/20110808_wasser_lebendige_fluesse_langfassung_studie.pdf
- BMVBS, *Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung. Fragen und Antworten*, 2012, en ligne.
- BMVBS, *2. Bericht des BMVBS an den Deutschen Bundestag zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung*, Berlin, 28.04.2011, 35 p.
- BMVBS, *3. Bericht des BMVBS an den Deutschen Bundestag zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung*, Berlin, 25.05.2011, 13 p.
- BMVBS, *4. Bericht des BMVBS an den Deutschen Bundestag zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung*, Berlin, 25.01.2012, 9 p.
- BMVBS, *5. Bericht des BMVBS an den Deutschen Bundestag zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung*, Berlin, 22.06.2012, 43 p.
- BMVBS, *Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2010*, fév. 2012, 300 p.
- BMVBS, *Sachstandsbericht Verkehrsprojekte Deutsche Einheit* (Stand: Mai 2012)
- Eckoldt M. (Ed.) et al., *Flüsse und Kanäle. Die Geschichte der deutschen Wasserstrassen*, DSV-Verlag, Hamburg, 1998, 526 p.
- Lutz M., « Milliardens für Kanäle, die keiner braucht », *Die Welt on line*, du 27/01/2011.
- Popp M., « Nasser Alptraum », *Der Spiegel*, 46/2010, pp. 48-49.
- Spiegel-TV, *Elbe - Abfluss Ost - Subventionen in Wasserstrassen* - 28.11.2010, en ligne

Projet FLUIDE (Fleuve, Urbain, Intermodal, Durable)

Au service d'une mobilité durable : les grandes villes fluviales françaises et leur port.

**Etude comparée Paris-Lyon-Lille-Strasbourg et comparaisons internationales
(2010/2013)**



Paris, Lyon, Lille et Strasbourg disposent chacune d'un ou plusieurs ports fluviaux situés au cœur de leur aire urbaine. Ces derniers peuvent-ils être au service d'une mobilité durable pour approvisionner en marchandises leur aire urbaine, depuis les grands flux internationaux jusqu'à la distribution en ville ?

<http://www.inrets.fr/les-partenariats/sites-web-projets-de-recherche/fluide.html>

