



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Quatre-vingt-quatrième session**

Genève, 22-25 février 2022

Point 9 g) de l'ordre du jour provisoire

**Questions stratégiques de nature horizontale et transversale
ou d'ordre réglementaire****Travaux analytiques dans le domaine des transports****Améliorer la résilience des systèmes de transport intérieur
face aux chocs extérieurs au moyen de la gestion
des situations d'urgence d'ampleur internationale**

Note du secrétariat* **

I. Mandat et portée des travaux

1. À sa quatre-vingt-deuxième session annuelle (Genève, 25-28 février 2020), le Comité des transports intérieurs a demandé au secrétariat de mener, en étroite coopération avec le Bureau et avec l'appui des gouvernements intéressés et des principales parties prenantes, les recherches nécessaires sur les dispositions des cadres juridiques existants et les nouveaux domaines de travail requis pour promouvoir la coopération entre les autorités chargées des transports dans le domaine de la lutte contre les effets des situations d'urgence de nature transnationale, y compris les épidémies et les pandémies, et de soumettre ces informations au Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports (WP.5) afin que celui-ci envisage de prochaines étapes et les intègre à son programme de travail¹. Pour remplir ce mandat, le Groupe consultatif pluridisciplinaire informel Transports et COVID-19 s'est réuni à quatre reprises sous les auspices du WP.5 (juin et septembre 2020 et juin et septembre 2021).

* Le présent document a été soumis tardivement faute de ressources suffisantes.

** Le présent document a été établi par les secrétariats du Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports (WP.5), du Groupe de travail du transport intermodal et de la logistique (WP.24) et du Groupe de travail des transports par voie navigable (SC.3). Il s'appuie sur les conclusions d'un projet du Compte de l'ONU pour le développement visant à mettre au point un ensemble d'indicateurs de connectivité pour des transports intérieurs durables, dans le cadre duquel des indicateurs relatifs à la résilience des systèmes de transport en cas de pandémie ont été élaborés. Ces indicateurs sont présentés dans un document accessible à l'adresse <https://unece.org/transport/documents/2021/08/informal-documents/sustainable-inland-transport-connectivity-indicators>. Le secrétariat tient à exprimer sa gratitude à M. F. Jost (expert externe) pour les contributions qu'il a apportées pendant l'élaboration de ce document.

¹ Voir également les rapports et les recommandations du Groupe consultatif pluridisciplinaire informel Transports et COVID-19, accessibles à l'adresse <https://unece.org/transport/events/informal-multidisciplinary-advisory-group-transport-responses-covid-19-crisis>.



2. Les délibérations des deux premières sessions ont donné lieu à un document officiel intitulé « Point sur la résilience du secteur des transports intérieurs face aux pandémies et aux situations d'urgence d'ampleur internationale », qui a été présenté au Comité à sa quatre-vingt-troisième session, en février 2021 (ECE/TRANS/2021/4). Le Comité a examiné ce document et décidé de prolonger les travaux du Groupe consultatif d'une année supplémentaire, jusqu'en février 2022, et de renforcer la coopération entre les groupes de travail, ainsi qu'entre le Comité et d'autres organismes spécialisés du système des Nations Unies, notamment l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), afin de favoriser une meilleure coordination du programme de travail et une plus grande interopérabilité.

3. C'est dans l'optique de ce mandat qu'a été organisée en juin 2021 une troisième session virtuelle du Groupe consultatif, à laquelle ont contribué des représentants d'autres organismes importants du secteur des transports, dont l'OMI et l'OACI. Les débats ont porté sur le recensement des points communs et des enseignements tirés de la manière dont les sous-secteurs des transports maritimes, aériens et intérieurs ont vécu la pandémie de COVID-19 et fait face aux nombreux défis. Cette troisième session du Groupe consultatif a été enrichie par la participation de plusieurs présidents et vice-présidents de groupes de travail de la CEE spécialisés dans un mode de transport, notamment le Groupe de travail des transports routiers (SC.1), le Groupe de travail des transports par voie navigable (SC.3), le Groupe de travail du transport intermodal et de la logistique (WP.24) et le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30), ce qui a rendu possible une longue série d'échanges intersectoriels. Les principales recommandations formulées à cette occasion ont été intégrées dans le présent document.

4. À sa troisième session, en juin 2021, le Groupe consultatif a notamment souligné le rôle que pourraient jouer les instruments juridiques existants de la CEE pour améliorer la résilience des systèmes de transport face aux chocs extérieurs, y compris en cas d'urgence internationale ou de pandémie² :

- Les accords de la CEE relatifs aux infrastructures, à savoir l'AGR³, l'AGC⁴ et l'AGN⁵, qui définissent et régissent les principaux réseaux routiers, ferroviaires, intermodaux et fluviaux dans la région de la CEE et au-delà, pourraient servir de base pour recenser les itinéraires et les nœuds d'importance critique qui doivent rester opérationnels en toutes circonstances ;
- La Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières de 1982, qui vise à faciliter le franchissement des frontières, pourrait servir de cadre pour définir des critères permettant de déterminer les postes frontière terrestres qui doivent toujours rester ouverts pour permettre le transport international de marchandises et de fournitures essentielles.

5. Ces conclusions, entre autres, ont été présentées au WP.5 à sa trente-quatrième session (Genève, 15-17 septembre 2021). Celui-ci a demandé au secrétariat d'établir, pour la session suivante du Comité, un document officiel comprenant les recommandations déjà élaborées et une proposition de plan de mise en œuvre, ainsi qu'une note de cadrage devant faciliter l'échange d'informations et la planification éventuelle des interventions d'urgence pour le rail, la route et les voies navigables intérieures. Le présent document, qui porte exclusivement sur le secteur du transport intérieur de marchandises, s'appuie sur ces recommandations et contient un avant-projet relatif à la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale qui tient compte des aspects relatifs à la fois à l'infrastructure et à la facilitation du franchissement des frontières. Par commodité, l'expression « chocs extérieurs » est employée pour désigner les situations d'urgence d'ampleur internationale, telles que les épidémies et

² Voir : CEE, 2020-2021, recommandations complètes présentées dans le document ECE/TRANS/WP.5/2020/10/Rev.1, accessible à l'adresse <https://unece.org/sites/default/files/2022-01/ECE-TRANS-WP5-2020-10r1f.pdf>.

³ Accord européen sur les grandes routes de trafic international.

⁴ Accord européen sur les grandes lignes internationales de chemin de fer.

⁵ Accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale.

les pandémies, les catastrophes naturelles, les accidents graves et toute autre circonstance risquant d'entraver le transport international de marchandises pendant une longue période.

6. Le Comité examinera le plan de mise en œuvre des mesures de suivi proposé par le WP.5 en coopération avec les groupes de travail spécialisés dans un mode de transport (voir le tableau 1), ainsi que la note de cadrage préliminaire relative à la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale dans les secteurs ferroviaire, routier et fluvial. À cet égard, le Comité est invité à formuler des observations et des orientations concrètes sur la manière dont le WP.5 et les autres groupes de travail devraient poursuivre l'élaboration de cette note de cadrage en ce qui concerne la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale dans le secteur des transports intérieurs.

II. Mise en évidence de la vulnérabilité du système de transport international face aux chocs extérieurs

A. La pandémie de COVID-19 et ses répercussions sans précédent sur la chaîne d'approvisionnement mondiale

1. Un assemblage hétéroclite de mesures non coordonnées

7. En réaction à l'annonce par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le 11 mars 2021, de la pandémie de coronavirus 2 du syndrome respiratoire aigu sévère (SARS-CoV-2) (pandémie de COVID-19), de nombreux États ont immédiatement fermé leurs frontières aux non-citoyens et aux non-résidents (par exemple, en interdisant la délivrance de visas ou en rendant obligatoire la présentation d'une carte ou d'un certificat de santé) ou imposé à ceux qui entraient sur leur territoire des périodes prolongées d'isolement afin de limiter la propagation du virus tout en mettant en œuvre des mesures de confinement, de distanciation physique stricte et de recherche des contacts. La première réaction de beaucoup de pays a été de fermer les frontières terrestres, aériennes et maritimes à la circulation non essentielle. Dans le secteur des transports routiers intérieurs, ces mesures ont entraîné le blocage de dizaines de milliers de camions aux frontières, non seulement dans la région de la CEE mais dans le monde entier, ce qui a eu des incidences importantes sur la livraison de biens essentiels, tels que denrées alimentaires, produits pharmaceutiques, fournitures médicales et carburants, en particulier pour les pays économiquement les plus vulnérables qui dépendent souvent fortement des importations pour couvrir leurs besoins de base. Enfin, la large diffusion du virus a rapidement obligé les pays à soumettre au confinement des villes et même, par la suite, des régions ou des pays entiers. Au moment de l'élaboration du présent document, face à la propagation préoccupante du variant Omicron du virus responsable de la COVID-19 dans de nombreux pays de la région de la CEE et au-delà, plusieurs pays avaient pris des mesures qui étaient, dans certains cas, semblables à celles instaurées pendant la première vague de la pandémie en 2020.

2. Le secteur du transport international durement touché

8. Pendant plus d'un an, du fait de la pandémie, la disponibilité des travailleurs dans les secteurs de la logistique et des transports (p. ex. chauffeurs de camion) a été limitée, et bon nombre d'entre eux quittent ou ont déjà quitté le secteur du transport routier. Face aux incertitudes quant au passage des frontières et aux restrictions de déplacement à leur retour, les transporteurs refusaient d'effectuer le trajet aller. Dans le secteur du transport routier, les chauffeurs ont quitté le pays où était basée leur entreprise de crainte de voir leur retour retardé ou, en tant qu'étrangers, de passer après les citoyens nationaux pour les traitements médicaux. La pandémie a eu des répercussions sur les activités des sociétés de transport tout le long de la chaîne d'approvisionnement et dans les différents sous-secteurs des transports. L'isolement forcé des travailleurs a aggravé les pénuries de main-d'œuvre. Dans le secteur du transport maritime, en raison du manque de travailleurs qualifiés et de la hausse de la demande de produits de consommation, les coûts d'expédition entre les États-Unis et la Chine avoisinent aujourd'hui les 15 000 dollars des États-Unis par EQP (équivalent 40 pieds), soit 10 fois plus qu'avant la pandémie. Au large des ports maritimes, qui ne sont pas habitués à de tels volumes de trafic, de longues files de navires doivent attendre des semaines avant de

débarquer leur marchandise. Alors que le système a déjà atteint ses limites du fait du manque de camionneurs et d'espace de stockage dans les entrepôts, jusqu'à 15 % de la flotte mondiale de conteneurs est actuellement à l'ancre au large des ports du monde entier⁶. Pour assurer la reprise économique à l'échelle internationale, il est essentiel de disposer de suffisamment de personnel qualifié. Dans le même temps, les autorités doivent continuer de veiller au respect des règles (concernant, par exemple, les temps de conduite et les périodes de repos, le transport des marchandises dangereuses, le transbordement des marchandises ou les prescriptions en matière de sécurité) ainsi que des droits sociaux et des droits du travail applicables aux travailleurs tout au long de la chaîne logistique⁷.

9. En plus des pénuries de personnel, dans les circonstances exceptionnelles engendrées par la crise de santé publique, il était difficile pour les transporteurs et pour les autorités compétentes des différents sous-secteurs des transports d'effectuer les formalités ou les procédures nécessaires pour satisfaire à certaines dispositions juridiques relatives au renouvellement ou à la prolongation des certificats, des permis ou des autorisations ou de réaliser les démarches administratives requises pour que ces documents restent valables. Parallèlement à l'épidémie de COVID-19, une « infodémie », selon le terme employé par l'OMS, s'est propagée. Parmi la surabondance d'informations sur la COVID-19, son origine et ses effets, ainsi que sur les mesures prises par les autorités pour lutter contre la pandémie, les transporteurs et leurs employés ont du mal à trouver des sources fiables pour accéder aux conseils dont ils ont besoin afin de reprendre leurs activités.

B. Les accidents majeurs et leurs conséquences : un exemple tiré du secteur ferroviaire

10. Les chocs extérieurs ou les perturbations majeures des systèmes de transport peuvent aussi prendre la forme d'accidents pouvant avoir, bien qu'à plus petite échelle et de façon plus localisée, des répercussions économiques, opérationnelles et financières tout aussi importantes et durables. Par exemple, d'août à octobre 2017, l'un des principaux corridors européens de fret ferroviaire, le corridor Mer du Nord-Méditerranée, a été perturbé en raison de l'effondrement de l'extrémité est d'un tunnel en construction près de la ville de Rastatt (Allemagne). L'incident de Rastatt a paralysé le transport ferroviaire de marchandises car la circulation des trains a été interrompue pendant sept jours sur la ligne Karlsruhe-Bâle du corridor Rhin-Alpes. Selon une étude de l'European Rail Freight Association (ERFA), du Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) et de l'Union internationale des sociétés de transport combiné route-rail (UIRR), les pertes économiques pour le secteur se sont élevées à plus de deux milliards d'euros et ont été attribuées à plusieurs facteurs. Dans le cas des trains qui ne pouvaient pas circuler, cela a occasionné des frais généraux supplémentaires, ainsi que la mise en place de solutions logistiques de remplacement le long de la chaîne d'approvisionnement ferroviaire, des immobilisations en gare et le recours à des services supplémentaires pour le transfert des marchandises. Les trains en circulation ont dû être détournés, ce qui a nécessité davantage de travail pour le personnel et le matériel roulant. Les exploitants ferroviaires ont subi des pénalités au niveau de la chaîne d'approvisionnement pour les trains retardés ou annulés, tandis que les exploitants d'infrastructures ont dû effectuer des tâches supplémentaires de planification et de programmation. Les chargeurs et les entreprises manufacturières connectées à une chaîne logistique ferroviaire ont également vu leur charge de travail augmenter, ce qui a contribué à une perte de valeur ajoutée. En outre, en réaction à cette perturbation, une part importante des volumes de fret a été réorientée vers le transport routier, ce qui a mis en péril la viabilité économique des entreprises ferroviaires⁸.

⁶ Source : *The Economist*, décembre 2021.

⁷ Source : Union internationale des transports routiers (IRU), juin 2021, accessible à l'adresse www.iru.org/resources/iru-library/covid-19-impacts-road-transport-industry-executive-summary-update-june-2021.

⁸ Source : d'après une étude de l'European Rail Freight Association (ERFA), du Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) et de l'Union internationale des sociétés de transport combiné route-rail (UIRR), avril 2018, accessible à l'adresse www.railfreight.com/corridors/2018/04/22/economic-damage-of-rastatt-incident-2-2-billion-euros/.

11. Ces pertes économiques ont été encore aggravées par le fait que les gestionnaires d'infrastructures ont le droit de refuser d'indemniser les entreprises ferroviaires en cas de perturbation⁹. Or, les chargeurs et les porteurs peuvent demander réparation aux entreprises ferroviaires en cas de retard ou d'annulation d'un transport¹⁰, même dans des circonstances indépendantes de la volonté des entreprises, ce qui peut également menacer la viabilité de ces dernières. Les entreprises ferroviaires touchées risquaient aussi de ne pas voir revenir le trafic réorienté vers le transport routier car, à ce moment, il n'était pas possible d'envisager un changement d'itinéraire en raison de problèmes d'interopérabilité. Conscientes de ces problèmes, la Commission européenne, l'Union internationale des chemins de fer (UIC) et les associations sectorielles Rail Freight Forward et Railnet Europe (RNE) se sont consultées et ont publié des directives relatives à la gestion des situations d'urgence afin d'éviter qu'un incident d'une telle ampleur ne se reproduise à l'avenir.

C. Importance des instruments juridiques internationaux pour faire face aux chocs extérieurs

12. Au-delà des faits récents susmentionnés, face aux perturbations dues à des chocs extérieurs, il est plus que jamais nécessaire d'avancer dans l'élaboration et l'application d'instruments juridiques internationaux devant permettre : a) que les principaux réseaux d'infrastructures internationaux continuent de fonctionner même en cas de situation d'urgence ; et b) que les postes frontière restent ouverts pour les flux de marchandises internationaux. Le présent document prend en considération quatre de ces instruments, administrés par la CEE, qui sont cités au paragraphe 4 (l'AGR, l'AGTC, l'AGN et la Convention sur l'harmonisation).

13. Même en l'absence de choc extérieur, les postes frontière, constituent des goulets d'étranglement où les transports perdent un temps précieux en procédures et formalités administratives, vérifications et contrôles. La perte de temps pour les transitaires et les ressources additionnelles nécessaires pour les autorités peuvent être considérées comme limite inférieure des coûts. Dans le secteur du transport routier, les pertes de temps et de revenu sur un seul tronçon d'un aller-retour se répercutent également sur le trajet de retour, qui peut devoir être reprogrammé, ce qui aura des conséquences pour les différents envois et expéditeurs. En outre, l'attente forcée des transporteurs aux postes frontière dans des conditions difficiles occasionne des coûts sociaux¹¹.

14. Les travailleurs du secteur des transports et de la logistique, qui risquent de propager une pandémie à ses débuts, devraient avoir accès à des soins de santé appropriés, dans leur pays d'arrivée ou de départ, de façon coordonnée entre les deux pays. Il est possible d'imposer une visite médicale de contrôle à toute personne entrant sur le territoire national d'un pays sans pour autant introduire formellement des contrôles aux frontières. Les pays devraient se coordonner pour effectuer les examens de dépistage d'un seul côté de la frontière. Bien entendu, ils devraient faciliter la circulation en transit des citoyens et résidents d'autres pays qui regagnent leur domicile. Toutefois, ils peuvent par exemple les obliger à

⁹ Voir l'article 8 des Règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire, qui établit la responsabilité juridique du gestionnaire d'infrastructures ferroviaires. Même dans le cas d'États signataires de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) n'ayant pas décidé de déroger à cette disposition, les recours en responsabilité fondés sur l'article 8 ont échoué dans les cas visés par la présente note.

¹⁰ Des dommages et intérêts peuvent être réclamés au titre de la responsabilité contractuelle ou de la responsabilité juridique. Dans ce dernier cas, les réclamations dans le contexte du transport ferroviaire international de marchandises peuvent être fondées sur les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises ou sur l'Accord concernant le transport international de marchandises par chemins de fer.

¹¹ Des chargeurs se tournent désormais vers des fournisseurs nationaux (sur le marché intérieur) pour des marchandises qu'ils achetaient auparavant à l'étranger. Certains passent également d'un marché à fournisseur unique à une double source d'approvisionnement. Tout en conservant leurs marges, ils acceptent des prix plus élevés pour des produits semi-finis en contrepartie d'une chaîne logistique plus résiliente.

s'auto-isoler pendant une certaine période s'ils imposent les mêmes mesures à leurs ressortissants.

III. Recommandations examinées jusqu'à présent par le Groupe consultatif pluridisciplinaire et activités de suivi pouvant être menées par les groupes de travail

Tableau 1
Activités de suivi possibles

<i>Activités de suivi pouvant être menées par les groupes de travail</i>					
<i>Domaines thématiques</i>	<i>Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports (WP.5)</i>	<i>Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30)</i>	<i>Groupe de travail des transports routiers (SC.1)</i>	<i>Groupe de travail des transports par voie navigable (SC.3)</i>	<i>Groupe de travail du transport intermodal et de la logistique (WP.24)</i>
Réglementation du secteur du transport international	Élaborer et mettre à l'essai en phase pilote un concept de gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale pour les transports ferroviaire, routier, fluvial et intermodal en coordination avec les groupes de travail concernés	Pour la région de la CEE et les régions adjacentes, mettre au point un certificat harmonisé et largement accepté (sur le modèle de celui qui figure à l'annexe 3 de la communication de la Commission européenne sur les voies réservées) attestant que le conducteur est un employé du secteur des transports et qu'il échappe à ce titre aux restrictions applicables au franchissement des frontières	Vérifier par des simulations l'efficacité des différentes conventions de la CEE relatives au transport routier (Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR) et Protocole concernant la lettre de voiture électronique (e-CMR))	Réfléchir à la possibilité de convertir les mesures temporaires (prolongations de la validité des certificats, exemptions et mesures de facilitation temporaires) en protocoles d'urgence	Envisager de fixer des objectifs appropriés pour la part de marché du transport intermodal
		Vérifier par des simulations l'efficacité des différentes conventions de la CEE visant à faciliter le passage des frontières (Convention TIR et système international eTIR, Convention sur l'harmonisation) afin d'évaluer comment améliorer la résilience de ces instruments face aux chocs extérieurs	Réfléchir à la possibilité de convertir les mesures temporaires (prolongations de la validité des permis, exemptions et mesures de facilitation temporaires) en protocoles d'urgence		Débatte du rôle à jouer pour appuyer des réseaux de collaboration permettant de planifier les activités de transport avec souplesse et d'intégrer les modes de transport

 Activités de suivi pouvant être menées par les groupes de travail

Domaines thématiques	Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports (WP.5)	Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30)	Groupe de travail des transports routiers (SC.1)	Groupe de travail des transports par voie navigable (SC.3)	Groupe de travail du transport intermodal et de la logistique (WP.24)
		Réfléchir à la possibilité de convertir les mesures temporaires (prolongations de la validité des permis, exemptions et mesures de facilitation temporaires) en protocoles d'urgence			
Instruments juridiques en vigueur	Apporter un soutien pertinent et approprié aux activités des groupes de travail spécialisés dans un mode de transport	Réfléchir à la possibilité de définir, sur la base de la Convention sur l'harmonisation, des critères concernant les postes frontière terrestres qui doivent rester opérationnels en cas de situation d'urgence S'agissant des certificats sanitaires pour les équipages de transport, évaluer si un certificat sanitaire électronique pourrait être annexé aux documents électroniques de transport actuels (eTIR, e-CMR, etc.)	Évaluer si l'AGR pourrait servir de base pour recenser les réseaux routiers essentiels qui doivent rester ouverts au trafic en cas de situation d'urgence d'ampleur internationale	Évaluer si l'AGN pourrait servir de base pour déterminer quel réseau de navigation intérieure essentiel doit rester ouvert au trafic en cas de situation d'urgence d'ampleur internationale Évaluer les conventions et accords internationaux relevant de la CEE et les résolutions du SC.3 dans le domaine du transport par voie navigable du point de vue de la préparation aux pandémies et situations similaires (ECE/TRANS/SC.3/213, par. 17)	Débattre de la création d'un réseau principal de l'AGTC, pour lequel des procédures spéciales seraient mises en place afin qu'il puisse fonctionner en cas de situation d'urgence
Transition numérique et automatisation	Apporter un soutien pertinent et approprié aux activités des groupes de travail spécialisés dans un mode de transport	Encourager et accélérer la mise en place du système international eTIR dans l'ensemble de la région de la CEE et au-delà	Encourager et accélérer la mise en place de la lettre de voiture électronique dans l'ensemble de la région de la CEE et au-delà	Poursuivre les activités visant à promouvoir le développement de la navigation automatisée et soutenir les progrès en matière de numérisation des documents et des opérations de transport	Débattre du rôle à jouer pour appuyer la numérisation des documents de transport, fondée sur l'interopérabilité des données

 Activités de suivi pouvant être menées par les groupes de travail

Domaines thématiques	Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports (WP.5)	Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30)	Groupe de travail des transports routiers (SC.1)	Groupe de travail des transports par voie navigable (SC.3)	Groupe de travail du transport intermodal et de la logistique (WP.24)
Dialogue sectoriel et intersectoriel	<p>Coordonner les efforts en matière de préparation à une pandémie et de résilience en coopération avec les groupes de travail spécialisés dans un mode de transport</p> <p>Poursuivre le travail effectué par le Groupe consultatif pluridisciplinaire informel et continuer à étudier les mesures qui pourraient être mises au point pour accroître la résilience du secteur des transports intérieurs, en coopération avec l'OMI, l'OACI et d'autres parties prenantes s'il y a lieu</p> <p>Poursuivre et renforcer l'initiative relevant du Programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement (PPE-TSE) et les travaux menés par l'équipe spéciale du PPE-TSE en ce qui concerne la préparation des systèmes de transport urbain à une pandémie</p>	<p>Faire de la préparation aux pandémies et aux autres situations d'urgence d'ampleur internationale un point récurrent de l'ordre du jour des futures sessions des groupes de travail de la CEE spécialisés dans les différents modes de transport</p> <p>Envisager de constituer une documentation, des banques de données ou des collections de bonnes pratiques de préparation aux pandémies, en tirant parti de l'expérience des autorités dans la région de la CEE ; envisager de mener cette activité à un niveau intersectoriel</p>			

Source : CEE.

IV. Vers la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale dans le secteur du transport intérieur de marchandises

15. Pour que les réseaux d'infrastructures interrégionaux essentiels demeurent opérationnels pendant les situations d'urgence, un bon niveau de préparation est nécessaire, ce qui passe par la mise en place de plans de gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale devant être élaborés séparément pour chaque mode de transport (ferroviaire, routier et fluvial). Les plans sectoriels de gestion des situations d'urgence doivent avoir des objectifs clairs, suivre des processus particuliers et établir les exigences minimales à appliquer par les parties concernées. Ainsi, ces plans peuvent devenir des outils efficaces permettant d'améliorer la résilience des systèmes de transport face aux chocs extérieurs.

A. Gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale pour tous les modes de transport

16. La gestion des situations d'urgence doit commencer par la définition des chocs extérieurs auxquels elle peut s'appliquer, par exemple :

- a) Risques naturels ou changements climatiques ;
- b) Discontinuité imprévue d'une infrastructure principale de transport ou de communication (effondrement d'un tunnel, d'un pont, de travaux de construction en cours) ;
- c) Menaces pour la sécurité ou terrorisme ;
- d) Épidémie ou pandémie.

17. La gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale se compose de deux phases :

- a) Une phase de préparation au cours de laquelle les parties concernées doivent élaborer les plans d'intervention et les protocoles d'urgence à activer pendant les situations d'urgence susceptibles de se produire ;
- b) Une phase d'intervention au cours de laquelle les parties concernées prennent les mesures adaptées à la situation d'urgence qui s'est produite.

18. Par souci de transparence, d'efficacité et de responsabilité à l'égard des plans de gestion des situations d'urgence, les groupes suivants d'acteurs ou leurs représentants peuvent être consultés au cours de la phase préparatoire :

- Autorités concernées par les opérations de franchissement des frontières, en particulier les douanes, la police, les organismes d'inspection phytosanitaire et les autres acteurs impliqués ;
- Fournisseurs de services tels que les stations-service, les hébergements et les parkings sécurisés ;
- Transporteurs, chargeurs et transitaires ;
- Gestionnaires d'infrastructures, exploitants d'installations (y compris les éclusiers et les pontiers sur les voies de navigation intérieure), gestionnaires de corridors ;
- Autorités portuaires et exploitants de terminaux ;
- Associations professionnelles du secteur des transports, y compris pour chaque mode de transport et dans le domaine du transport des marchandises dangereuses.

19. La gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale a avant tout pour objectif de garantir la continuité des services et, en second lieu, de contribuer à atténuer les risques en matière de sûreté et de sécurité et d'assurer la viabilité à court et à moyen terme des prestataires de services. Aux fins de l'objectif de continuité des services, toutes les parties concernées prennent les mesures nécessaires pour limiter le plus possible les conséquences des perturbations majeures sur les flux commerciaux internationaux. Pour ce faire, elles

organisent efficacement des solutions de transport de remplacement au moyen de plans d'urgence préparés et mis à l'essai au préalable, ce qui permet de respecter les droits et les besoins des divers acteurs, par exemple :

a) Les chargeurs et les transitaires ont le droit à des informations transparentes pour leur permettre de réorganiser le transport en temps utile (changement d'itinéraire en utilisant d'autres modes de transport, reprogrammation, etc.) ;

b) Des règles de priorité pour les sillons horaires, des quotas d'accès au réseau routier et des règles d'accès aux quais et aux installations (multimodales) dans les situations d'urgence ont été convenus dans des plans d'urgence et sont appliqués de manière transparente.

20. Les accords bilatéraux relatifs au franchissement des frontières entre deux pays s'appliquent dans la plupart des cas à un mode de transport donné et peuvent couvrir des postes frontière donnés ou tous les postes frontière ferroviaires, routiers ou fluviaux entre les deux États voisins. Ces accords (qui définissent en détail les prescriptions relatives à l'accès et aux procédures de manutention) ne font pas vraiment partie de la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale, mais ils constituent l'un des prérequis essentiels à une gestion efficace de ces situations. Il est donc recommandé que les pays mettent à jour régulièrement ces accords, en tenant compte des volumes réels de trafic ainsi que du type et de la nature des postes frontière visés (ferroviaires, routiers ou fluviaux), et qu'ils envisagent d'élaborer des dispositions applicables en cas de situation d'urgence.

B. Gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale pour améliorer la résilience des systèmes de transport ferroviaire

1. Plans d'urgence pour le transport ferroviaire

21. Les plans d'urgence doivent indiquer les lignes de contournement et fournir des informations et des conseils sur des questions telles que la capacité de traction et les prescriptions techniques de ces lignes. Il convient d'envisager des moyens de fournir des locomotives pour desservir les lignes de contournement si celles circulant sur l'itinéraire normal ne peuvent pas être utilisées, ainsi que de régler le problème de la disponibilité des conducteurs pour les lignes de contournement si les conducteurs de l'itinéraire normal ne possèdent pas la formation requise pour conduire des trains sur ces lignes. La sécurité entre en jeu pour les certificats de véhicules et les permis de conducteur de train : lorsque des trains sont réorientés vers d'autres réseaux, dans le cadre de la gestion des situations d'urgence de manière temporaire ou bien en vertu d'un accord international, ces documents sont reconnus par l'autorité de sécurité sur les tronçons de lignes de chemin de fer à proximité de la frontière.

22. Les plans d'urgence doivent être étayés par d'autres règles afin d'assurer la viabilité des prestataires de services. À cette fin, des règles doivent être mises en place pour éviter à ceux-ci de devoir acquitter des redevances pour service rendu plus élevées sur les itinéraires de déroutement que sur l'itinéraire normal.

2. Acteurs concernés par les plans d'urgence pour le transport ferroviaire

23. Il est crucial de bien définir les rôles des différents acteurs dans la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale, celle-ci ne pouvant pas être efficace si les principales parties concernées ne prennent pas les mesures requises. En particulier, les trois acteurs suivants jouent un rôle clé : a) le gestionnaire d'infrastructures ; b) l'entreprise ferroviaire ; et c) l'organisme de réglementation du transport ferroviaire. Ces rôles dépendent de la manière dont le secteur ferroviaire est organisé dans un pays. Les rôles de gestionnaire d'infrastructures et d'entreprise ferroviaire peuvent juste correspondre à différents départements d'un même organisme ou, au contraire, être attribués à des entités distinctes, voire indépendantes, qui peuvent être publiques ou privées ou prendre la forme d'un partenariat public-privé.

24. Dans la plupart des cas, les rôles de ces différents acteurs, en ce qui concerne la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale, sont définis comme suit :

Gestionnaires de corridor :

- Coordonner l'affectation des capacités des gestionnaires d'infrastructures, des exploitants d'installations ou des entreprises ferroviaires participant aux opérations de transport sur un ou plusieurs corridors ou segments de corridor ;
- Déterminer quels gestionnaires d'infrastructures et quelles entreprises ferroviaires seront touchés et devront donc être impliqués dans la gestion des situations d'urgence.

Gestionnaires d'infrastructures :

- Constituer une équipe spéciale interne chargée de la gestion des situations d'urgence et en assurer les services d'appui ;
- Déterminer les compatibilités entre les itinéraires à l'intérieur de leur réseau ;
- Prévoir des itinéraires de contournement (en tenant compte de la capacité de contournement) sur le réseau en cas de situation d'urgence ;
- Définir les principes d'affectation des capacités en collaboration avec l'organisme de réglementation ;
- Se coordonner avec d'autres gestionnaires d'infrastructures et entreprises ferroviaires aux niveaux national et international, au besoin ;
- Mettre en place des plans d'urgence, les vérifier par des simulations réalisées avec la participation des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructures, selon le cas, et les mettre à jour au besoin.

Entreprises ferroviaires¹² :

- Constituer une équipe spéciale interne chargée de la gestion des situations d'urgence et en assurer les services d'appui ;
- Établir des règles transparentes pour la classification des services de transport ferroviaire, en collaborant avec d'autres entreprises ferroviaires et organismes de réglementation, pour aider à prioriser le trafic en cas de situation d'urgence ;
- Mettre à l'essai les scénarios de changement d'itinéraire et se coordonner avec d'autres entreprises ferroviaires et gestionnaires d'infrastructures aux niveaux national et international au besoin, notamment sur les accords de mise en commun des ressources ;
- Vérifier les plans de changement d'itinéraire par des simulations réalisées avec la participation du gestionnaire d'infrastructures et les mettre à jour au besoin.

Organisme de réglementation et autorité de sécurité :

- Fournir le cadre réglementaire et un mécanisme de supervision pour se préparer aux situations d'urgence et y faire face efficacement. La supervision devrait avoir pour but de garantir l'accès aux infrastructures sans discrimination et de veiller à ce qu'il existe des plans d'urgence régulièrement mis à jour ;
- S'assurer que la capacité restante et la capacité sur le nouvel itinéraire sont réparties sans discrimination entre les différentes entreprises ferroviaires ;
- Empêcher l'imputation de redevances plus élevées aux entreprises ferroviaires pour l'utilisation des itinéraires de contournement et veiller à ce que les gestionnaires d'infrastructures fournissent en temps utile les informations nécessaires sur la situation d'urgence, l'ampleur de la perturbation et l'évolution à prévoir ;

¹² Source : UIC, décembre 2020, « Railway Undertakings' Handbook for international contingency management », accessible à l'adresse https://uic.org/IMG/pdf/railway_undertaking_s_handbook_for_international_contingency_management_1.0.pdf.

- Surveiller les efforts de rétablissement des lignes de façon à éviter tout retard injustifié ou toute hausse des redevances pour les entreprises ferroviaires ;
- Concevoir et proposer ou imposer des solutions visant à éviter les situations d'urgence récurrentes et étudier les causes de celles-ci ;
- Autorité de sécurité : fixer les exigences en matière de connaissances linguistiques pour les conducteurs de train, notamment sur les tronçons de lignes situés à proximité des frontières ; prendre des décisions concernant la reconnaissance des certificats et des autorisations pour les véhicules et les conducteurs entre la frontière et la gare de reprise du service ferroviaire international.

Autorité financière et autorité de la concurrence :

- Fournir des fonds supplémentaires pour couvrir les pertes à court terme ou le manque de liquidités causés par les situations d'urgence dans le but de garantir la sécurité et la continuité du trafic, en tenant dûment compte de la concurrence loyale et de la viabilité financière des parties concernées visées aux sections B et C ci-dessus.

3. Procédures prévues dans les plans d'urgence pour le transport ferroviaire

25. Pour assurer une gestion efficace des situations d'urgence d'ampleur internationale, il convient de définir des procédures visant à garantir les flux d'information et les activités de coordination nécessaires entre les principaux acteurs concernés. Ces procédures concernent aussi bien la phase préparatoire que la phase d'intervention.

26. Lors de la phase préparatoire, le flux d'information et les activités de coordination sont axés sur la mise au point et l'exécution régulière de simulations du plan d'urgence existant. Les gestionnaires d'infrastructures et les entreprises ferroviaires échangent des informations sur la compatibilité des itinéraires¹³ et les itinéraires de contournement ainsi que la capacité de ces derniers à remplacer les itinéraires principaux. Les deux parties s'accordent en outre sur les principes régissant l'affectation des capacités en situation d'urgence.

27. Lors d'une phase ultérieure, les deux parties se réunissent pour simuler la circulation sur les itinéraires de contournement et élaborer des scénarios de réorientation pour le plan d'urgence. Cet exercice nécessite de tenir compte des éléments suivants : a) les conditions de travail du personnel de bord et les capacités linguistiques des conducteurs de train et des régulateurs, ainsi que la présence éventuelle de pilotes chargés d'assister les conducteurs ; b) la compatibilité des itinéraires (débit des itinéraires et leurs caractéristiques techniques, notamment l'électrification, la déclivité, les systèmes de signalisation, les limitations de vitesse, la longueur et la masse maximales des trains et la charge par essieu) ; c) la disponibilité du matériel roulant (capacité de traction, s'il y a lieu, compte tenu de la mise en commun des ressources des entreprises ferroviaires sur une base contractuelle).

28. Après cet exercice, l'équipe spéciale du gestionnaire d'infrastructures planifie, en collaboration avec des organismes de réglementation, des mesures d'intervention nécessitant la participation d'organismes publics d'intervention d'urgence. L'affectation des capacités sur les itinéraires de contournement est également examinée par l'organisme de réglementation pour veiller à l'application de règles non discriminatoires¹⁴. L'équipe spéciale chargée de la gestion des situations d'urgence du gestionnaire de l'infrastructure publique ensuite le plan d'urgence et le communique à toutes les parties concernées, y compris les entreprises ferroviaires et les organismes de réglementation¹⁵.

¹³ L'entreprise ferroviaire vérifie la compatibilité de ses véhicules ferroviaires avec un itinéraire particulier, ou plutôt avec des itinéraires différents de l'itinéraire habituel.

¹⁴ Source : Règlement (UE) 2015/995 de la Commission du 8 juin 2015 modifiant la décision 2012/757/UE concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « Exploitation et gestion du trafic » du système ferroviaire de l'Union européenne.

¹⁵ L'Union européenne définit des règles établissant la compatibilité des itinéraires et fournit des informations à ce sujet dans le registre de l'infrastructure (RINF). L'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (2019) fournit des informations supplémentaires, qu'elle met continuellement à jour, dans le Guide d'application des spécifications techniques d'interopérabilité (STI), disponible à l'adresse https://www.era.europa.eu/sites/default/files/activities/docs/tsi-application-guide_fr_0.pdf.

29. Après l'adoption et la publication du plan d'urgence, le gestionnaire d'infrastructures et l'entreprise ferroviaire se réunissent à intervalles réguliers pour simuler les scénarios de réorientation et mettre à jour les plans d'urgence si nécessaire.

30. Lors de la phase d'intervention, quand un incident se produit réellement, l'équipe spéciale chargée de la gestion des situations d'urgence du gestionnaire d'infrastructures informe l'équipe spéciale de l'entreprise ferroviaire de la perturbation¹⁶ et lui communique ses prévisions concernant l'évolution de la situation et l'impact sur l'écoulement du trafic. Les deux équipes spéciales se mettent ensuite d'accord sur l'exécution du plan de réorientation, après quoi elles s'emploient, en étroite coopération avec les chargeurs et les transitaires, à réorganiser le transport selon les besoins, notamment si les itinéraires de contournement n'ont pas la capacité d'absorber l'ensemble du trafic.

4. Exploitation ferroviaire normale et exploitation ferroviaire en situation d'urgence

31. L'exploitation normale et l'exploitation dans les situations d'urgence sont très différentes et nécessitent des approches distinctes. La gestion des situations d'urgence visant à assurer la continuité du service nécessite parfois d'appliquer, au moins provisoirement, des normes moins strictes d'exploitation ferroviaire et de franchissement des frontières afin de faciliter la réorientation, notamment lorsque les itinéraires de contournement adoptés dans les situations d'urgence d'ampleur internationale concernent différents réseaux et zones linguistiques. Ces normes pourraient être assouplies en ce qui concerne les compétences linguistiques des conducteurs (connaissance d'un itinéraire) et l'imposition d'une deuxième ou d'une troisième langue. En outre, on pourrait envisager de relâcher les exigences relatives au matériel roulant (autorisations de véhicule) et de réduire la vitesse sur les tronçons de ligne de chemin de fer situés à proximité de la frontière. Le cas échéant, les principaux acteurs concernés œuvrent ensemble à ce que la levée de certaines exigences ne compromette pas la sûreté ni la sécurité pendant les activités de réorientation.

32. L'absence de coordination des procédures lors du passage des frontières dans le transport international de marchandises par chemin de fer tend à créer des goulets d'étranglement et des retards en période de fonctionnement normal, mais aussi et surtout dans les situations d'urgence.

33. Comme le prévoit l'annexe 9 de la Convention sur l'harmonisation mentionnée précédemment :

- Des efforts doivent être faits afin de faciliter les formalités de passage des frontières pour les travailleurs du transport ferroviaire international (y compris les conducteurs de train et les autres membres du personnel de bord), ce qui suppose notamment de faciliter la délivrance de visas ;
- Dans la mesure du possible, les autorités douanières et les autres organismes effectuant des contrôles aux frontières dans le transport ferroviaire doivent procéder de concert et avec la participation de leurs homologues du pays limitrophe. Les installations de passage des frontières dans le transport ferroviaire, y compris les installations d'inspection douanière et phytosanitaire, doivent être équipées de manière à faciliter la prise en charge rapide des trains et de leur chargement ;
- Un mécanisme de reconnaissance réciproque des contrôles de tous types portant sur le matériel roulant, les conteneurs, les semi-remorques et les marchandises doit être établi ;

¹⁶ Source : Railnet Europe (RNE) (2018), « European Rail Infrastructure Managers - Handbook for International Contingency Management », disponible à l'adresse https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/sites/default/files/events/annex_to_point_9a_contingency_handbook.pdf. Ce document porte sur des domaines tels que la réorientation, les principes d'affectation des capacités, les procédures de communication, la circulation des trains de marchandises dans les corridors internationaux de fret ferroviaire, la gestion des perturbations, les rôles des gestionnaires d'infrastructures, les entreprises ferroviaires et la communication relative aux incidents.

- Les contrôles douaniers doivent être axés sur l'évaluation et la gestion des risques. Les autorités compétentes simplifient les contrôles dans les gares frontière (d'échange) et font effectuer, dans la mesure du possible, certains types de contrôle dans les gares de départ et de destination. Ces dispositions pourraient être prises en compte dans le plan d'urgence international.

34. Lors de l'élaboration de mesures visant à répondre à une situation d'urgence internationale, les dispositions énoncées à l'annexe 9 de la Convention sur l'harmonisation doivent être prises en compte et, dans la mesure du possible, intégrées aux plans d'urgence.

35. Plus de 30 entreprises ferroviaires sont favorables à la mise en commun des ressources (sur une base contractuelle) en cas de perturbation du trafic et estiment nécessaire d'appliquer les mesures d'atténuation réglementaires définies dans le document « Vision Paper 30 by 2030 » élaboré par la coalition Rail Freight Forward¹⁷. La mise en commun des ressources des entreprises ferroviaires pour faire face aux situations d'urgence peut prendre quatre formes différentes :

- La mise en commun de la locomotive, lorsqu'une entreprise ferroviaire demande à une autre entreprise ferroviaire d'ajouter ses wagons au train de la première, qui détient le sillon ;
- La mise en commun de la locomotive et du sillon, lorsque la seconde entreprise ferroviaire ajoute ses wagons au train de la première et qu'elle fournit le sillon ;
- La mise en commun de la locomotive et du conducteur de train, lorsque le propriétaire de la locomotive fournit celle-ci et le conducteur de train ;
- La mise en commun de la locomotive et d'un sillon initialement attribué à un tiers (entreprise ferroviaire ou entité tierce à laquelle un sillon a été attribué et qui doit le céder à une entreprise ferroviaire une fois celle-ci désignée).

36. Bien que la mise en commun de ressources soit décidée par les entreprises ferroviaires, il est parfois nécessaire de faciliter en adaptant les règles de sécurité concernant différents aspects, comme l'illustre le tableau 2.

Tableau 2

Règles de sécurité applicables à la mise en commun de véhicules ferroviaires

<i>Aspect concerné</i>	<i>Réduction de l'exigence (objectif)</i>	<i>Mesure d'atténuation possible (exemples)</i>
Autorisation de véhicule	Autorisation temporaire pour les véhicules d'entrer dans le pays voisin jusqu'à la frontière technique sans qu'une autorisation de véhicule complète soit nécessaire	Publication d'une liste de paramètres d'infrastructure importants dont le gestionnaire d'infrastructures s'engage à maintenir la compatibilité avec les véhicules du pays voisin (« caractéristiques de réseau similaires » telles que définies dans les STI)
Certificats de sécurité	Établissement d'un certificat de sécurité simplifié pour une partie limitée des réseaux du pays voisin	
Connaissance de l'itinéraire	Permission de circuler sur les lignes sans connaissance de l'itinéraire	Élaboration de livrets contenant des instructions à l'intention du conducteur sur la manière de procéder le long de l'itinéraire Réduction de la vitesse

¹⁷ Source : (Coalition Rail Freight Forward, 2019), « What is the Contingency Management handbook by RFF about? We'll explain », disponible à l'adresse <https://www.railfreightforward.eu/blog/what-contingency-management-handbook-rff-about-well-explain>.

<i>Aspect concerné</i>	<i>Réduction de l'exigence (objectif)</i>	<i>Mesure d'atténuation possible (exemples)</i>
Langue	Autorisation de circuler sur le réseau du pays voisin sans maîtriser parfaitement la langue de ce pays	Les connaissances obligatoires dans la langue concernée se limitent à un ensemble de termes et de messages prédéfinis Utilisation de glossaires et/ou d'outils de traduction
Certification du conducteur	Autorisation pour le conducteur d'accéder à une partie limitée du réseau du pays voisin sans détenir de certification complète pour ce réseau	Les instructions à l'intention du conducteur concernent uniquement les installations particulières et la manière de procéder sur le tronçon du réseau du pays voisin Les instructions sont transmises par l'organisation concernée du pays d'origine du conducteur et certifiées par le système de gestion de la sécurité de l'employeur de celui-ci

Source : Adapté de l'UIC (2019)¹⁸.

5. Recommandations pour la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale dans le secteur ferroviaire

37. Recommandations à l'intention des autorités et des organismes de réglementation :

a) Instaurer, si ce n'est pas déjà fait, des obligations juridiques en matière de planification des interventions d'urgence dans le secteur ferroviaire ;

b) Revoir les accords bilatéraux relatifs au franchissement des frontières en s'assurant qu'ils ne compromettent pas la gestion des perturbations du trafic dues à des situations d'urgence et limiter, dans la mesure du possible, le contenu des accords révisés à ce qu'il est nécessaire de régler au niveau bilatéral ;

c) Mettre les accords relatifs au franchissement des frontières en conformité avec les instruments internationaux plus récents, en particulier les instruments régionaux et mondiaux auxquels adhère l'un au moins des deux États signataires¹⁹. Suspendre l'exécution des dispositions obsolètes, par exemple celles excluant les contrôles communs aux frontières, jusqu'à ce que l'accord modifié puisse être appliqué ;

d) Lorsque le contrôle aux frontières des envois, des voyageurs ou des marchandises reste nécessaire, prévoir des contrôles communs à un seul poste frontière, conformément à la Convention sur l'harmonisation et à l'annexe IV de l'AGTC. Réalisés dans des conditions normales, les contrôles communs aux frontières permettent une réaffectation plus souple des capacités de contrôle frontalier là où elles sont nécessaires en situation d'urgence ;

e) Envisager d'assouplir temporairement les restrictions, selon qu'il convient, afin de réorienter le trafic et de multiplier les itinéraires de contournement possibles (voir plus bas l'utilisation de pilotes assistant le conducteur de train en cabine) ;

f) Déplacer les postes de contrôle des abords de la frontière vers la grande gare la plus proche, créant ainsi une « zone » conformément à l'article 4 de l'AGTC. Les trains devraient être autorisés à circuler dans cette zone en respectant les modalités de couverture des accidents en vigueur et les autorisations accordées par l'État dont ils sont partis.

¹⁸ (UIC, 2019) « Railway Undertakings' Handbook for International Contingency Management », disponible à l'adresse https://uic.org/IMG/pdf/railway_undertaking_s_handbook_for_international_contingency_management_1.0.pdf.

¹⁹ Voir l'article 14 de la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen.

g) Mettre à niveau, en collaboration avec les gestionnaires d'infrastructures, le réseau des grandes lignes de transport international combiné, conformément à l'annexe III de l'AGTC.

38. Recommandations à l'intention des gestionnaires d'infrastructures et des exploitants d'installations :

- a) Élaborer et publier des plans d'urgence ;
- b) Définir les processus nécessaires de gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale ;
- c) Simuler régulièrement des situations d'urgence sur les principaux corridors. Grâce aux simulations, on peut élaborer et évaluer différents scénarios d'urgence. Cet exercice permet également d'estimer la capacité du système ferroviaire de faire face à la situation et de déterminer le type et le volume de trafic à transférer vers la route ou les voies navigables intérieures, de mieux se préparer ainsi que d'accélérer et de faciliter la coordination en cas de perturbation réelle du trafic.

39. Recommandations à l'intention des entreprises ferroviaires :

- a) Permettre que des pilotes accompagnent les conducteurs en cabine pour leur fournir des informations sur les itinéraires et veiller à ce qu'ils communiquent dans la langue voulue ;
- b) Classer les services ferroviaires pour faciliter les demandes d'utilisation de ces services et d'exploitation des installations sur les lignes, sur la base des indications des gestionnaires d'infrastructures et des besoins des chargeurs ;
- c) Conclure avec d'autres entreprises ferroviaires des contrats de mise en commun des ressources en cas d'urgence ;
- d) Participer à des simulations pour mettre à l'épreuve et améliorer les plans d'urgence, décider des données à communiquer au gestionnaire d'infrastructures et utiliser les résultats des simulations pour conclure des accords de mise en commun des ressources et les mettre à jour.

C. Gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale propre à renforcer la résilience des systèmes de transport routier

40. Bien que le transport routier soit plus souple que le transport ferroviaire dans les situations d'urgence, du moins en ce qui concerne les possibilités de réorientation et de déviation des flux de marchandises, et qu'il mobilise moins les organismes de réglementation et de contrôle, l'exploitation des systèmes de transport routier repose sur une main-d'œuvre mobile bien plus nombreuse et un ensemble varié d'opérateurs du secteur privé. Il est donc très vulnérable, sur les plans économique et financier, en cas de situation d'urgence d'ampleur internationale. En outre, de nombreuses fournitures à délai de livraison impératif, notamment les produits pharmaceutiques ou les matériaux semi-finis utilisés dans la production en flux tendu, sont principalement transportés par voie routière, si bien qu'il importe tout particulièrement que ce mode de transport reste opérationnel en temps de crise.

1. Particularités des situations d'urgence dans le secteur du transport routier : les accidents de grande ampleur et leurs conséquences

41. L'effondrement du pont Morandi à Gênes (Italie) au cours d'un orage en août 2018 a fortement perturbé les opérations le long du corridor Rhin-Alpes. Situé au cœur du réseau, dans la région la plus densément peuplée et la plus puissante économiquement d'Europe, cet axe de transport majeur traverse plusieurs grands centres économiques de l'Union européenne, tels que Bruxelles et Anvers (Belgique), la région de Randstad (Pays-Bas), les régions allemandes Rhin-Ruhr et Rhin-Neckar, les régions de Bâle et de Zurich (Suisse) ainsi que les régions de Milan et de Gênes, dans le nord de l'Italie. Chaque année, plus d'un milliard de tonnes de marchandises sont transportées le long de ce corridor, soit 19 % du PIB

total de l'Union européenne²⁰. Si les répercussions économiques et financières de cet accident n'étaient en aucun cas comparables à celles de l'incident de Rastatt mentionné précédemment, le transport de marchandises dans le port de Gênes au lendemain de l'accident a diminué de 35 % par rapport à 2017²¹. Outre l'interruption de la circulation sur un axe routier majeur, une partie du pont est tombée sur les voies de chemin de fer de la zone industrielle de Polcevera, ce qui a paralysé le trafic ferroviaire en provenance et à destination du port jusqu'à ce que les débris soient retirés et que les infrastructures endommagées soient réparées.

42. Bien que la planification des interventions d'urgence fasse participer beaucoup moins d'organismes de contrôle dans le transport routier que dans le transport ferroviaire par exemple, les mesures suivantes importent autant dans ces deux secteurs :

a) Recensement par les gestionnaires de corridors et d'infrastructures concernés des itinéraires de contournement potentiels, ce qui suppose notamment de définir les conditions techniques à remplir (nombre de voies des routes de contournement et points de franchissement des frontières le long de ces itinéraires) ;

b) Mise en place d'autres règles à l'appui des plans d'urgence afin de garantir la viabilité des transporteurs et de leur épargner, entre autres, des redevances plus élevées sur les déviations que sur l'itinéraire habituel, et définition des conditions que les gestionnaires d'infrastructures doivent remplir pour rétablir la circulation normale sans retard indu.

2. Vulnérabilité du secteur du transport routier face aux maladies transmissibles

43. Lorsque la pandémie de COVID-19 est apparue, la première réaction de nombreux pays a été de fermer leurs frontières terrestres à la circulation non essentielle. Ces mesures ont entraîné le blocage de dizaines de milliers de camions aux frontières, non seulement dans la région de la CEE mais dans le monde entier, ce qui a eu des incidences importantes sur la livraison de biens essentiels, tels que les denrées alimentaires, les produits pharmaceutiques, les fournitures médicales et les carburants, en particulier pour les pays économiquement les plus vulnérables qui dépendent souvent fortement des importations pour couvrir leurs besoins de base. Il s'est assez vite avéré que la fermeture des points de passage des frontières au transport routier de marchandises entre les pays entraînait de gros dommages collatéraux et ne contribuait guère à endiguer la propagation d'une épidémie ou d'une pandémie. En raison de l'hétérogénéité des procédures de test, de certification sanitaire et de vaccination obligatoires et des modifications fréquentes qui y sont apportées, des temps d'attente imprévus aux frontières ou encore des changements d'itinéraire, les conducteurs sont dans l'incapacité de charger ou de décharger leurs marchandises, ou ne peuvent pas le faire dans les délais prévus, à l'une ou plusieurs des étapes de leur voyage²². Déjà difficiles, leurs conditions de travail s'en trouvent dégradées, si bien qu'ils ne peuvent parfois plus observer les règles concernant le temps de conduite et les périodes de repos. La libre circulation des marchandises est essentielle pour maintenir leur disponibilité. Ce constat vaut particulièrement pour les biens essentiels tels que les denrées alimentaires (bétail par exemple), le matériel médical et les équipements de protection vitaux et les autres fournitures généralement transportées par des véhicules routiers²³.

²⁰ Source : Adapté de « CEF Support to Rhine Alpine Corridor » (CE, mai 2020), disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/inea/sites/default/files/cefpub/cef_transport_2020-corridor-f-rhine-alpine_metadata.pdf.

²¹ Source : Adapté et reproduit de l'article intitulé « Genua railway line reopens after collapse Morandi bridge » (Rail Freight, octobre 2018), disponible à l'adresse www.railfreight.com/railfreight/2018/10/03/genua-railway-lines-reopen-after-collapse-morandi-bridge/.

²² Voir IRU (2021), communication de l'IRU, disponible à l'adresse www.iru.org/news-resources/newsroom/major-transport-organisations-warn-governments-knee-jerk-reaction-omicron-variant-puts-supply-chains-greater-risk.

²³ Voir CE (2020), « Communication sur la mise en œuvre des voies réservées prévues par les lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels », disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/transportation-during-pandemic_en.

44. En situation d'urgence plus encore que dans des circonstances normales, les États membres devraient envisager d'appliquer l'annexe 8 de la Convention sur l'harmonisation, qui porte sur les aspects suivants du passage des frontières en transport routier :

- Facilitation des procédures de délivrance des visas pour les conducteurs professionnels (art. 2) ;
- Mesures opérationnelles visant à accélérer le passage des frontières pour les marchandises, en particulier les chargements urgents, tels que les animaux vivants et les denrées périssables (art. 3) ;
- Dispositions techniques harmonisées concernant l'accélération des contrôles de véhicules routiers (contrôles techniques) et du matériel utilisé pour le transport de marchandises avec régulation de température ;
- Opérations et procédures de pesage normalisées afin d'éviter autant que possible les pesages répétés aux points de passage des frontières ;
- Normes minimales en matière d'infrastructures pour assurer l'efficacité du passage des frontières.

3. Dématérialisation des documents de transport routier afin de faire face aux situations d'urgence

45. L'utilisation de documents de transport sur papier accroît le risque de contagion en cas de pandémie, non seulement lorsque ces documents changent de mains mais également quand le conducteur, présent physiquement sur place, doit communiquer lui-même l'information car celle-ci n'est pas disponible sous forme électronique. De plus, la pandémie nécessite, en raison des circonstances décrites ci-dessus, que l'on adopte des pratiques plus souples, en temps réel et fondées sur des données concernant l'acheminement, la collecte et la livraison des marchandises. À cet égard, les documents électroniques que la CEE élabore actuellement pour réduire la nécessité d'échanger physiquement des documents fournissent aux répartiteurs et aux chargeurs des informations en temps réel sur le statut, la provenance et la nature de l'envoi et se sont révélés efficaces pour limiter la propagation du virus. Par conséquent, et en raison des divers autres avantages dont bénéficient ainsi les autorités et les secteurs concernés, notamment un gain de temps et une baisse des coûts, la CEE administre un document douanier électronique et un contrat de transport ou une lettre de voiture au moyen des systèmes eTIR et eCMR. Les acteurs de la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale dans le secteur du transport routier devraient profiter de cette dynamique et s'efforcer d'accélérer la transition du papier au numérique pour les documents de transport.

D. Recommandations relatives aux principes de gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale dans le secteur du transport routier

a) Introduire, si elles n'existent pas déjà, des obligations juridiques ou des mesures incitatives concernant la planification des interventions dans les situations d'urgence d'ampleur internationale dans le secteur du transport routier. Ces mesures pourraient notamment consister, pour les gestionnaires de corridors et d'infrastructures routières concernés, à recenser les itinéraires de contournement potentiels répondant aux paramètres techniques requis (nombre de chaussées/voies, vitesse de conception, hauteur minimale sous les ponts, charge maximale par essieu, présence d'un péage routier, etc.) et à déterminer le volume de marchandises pouvant transiter par les points de passage des frontières situés le long de ces itinéraires. Il convient également d'étudier les possibilités de passage provisoire de la route au rail ou à la navigation intérieure en fonction du volume et du type de marchandises. D'autres règles devraient faciliter la mise en œuvre des plans d'urgence afin de garantir la viabilité des transporteurs et de leur épargner des redevances plus élevées lorsqu'ils empruntent des itinéraires de contournement ou optent pour un transfert modal provisoire ;

b) Les pays devraient renforcer la coopération et l'échange d'informations sur la situation aux points de passage routiers des frontières. En règle générale, les États limitrophes partagent de nombreux points de passage routiers des frontières, dont une petite partie seulement tend à enregistrer un gros volume de trafic. Aussi convient-il d'axer la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale sur la facilitation de la circulation aux principaux points de passage des frontières avec chaque État voisin. L'AGR a permis la création d'un réseau de grandes routes et de points de passage des frontières reliant l'ensemble des États membres de la région paneuropéenne, et peut ainsi permettre de situer les points prioritaires de passage des frontières dans le contexte de la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale. À l'image de l'initiative « Green Lane » de l'Union européenne consistant à mettre en place des voies réservées, des objectifs pourraient être fixés concernant la durée maximale du passage des frontières, celle-ci incluant l'ensemble des contrôles et procédures possibles pour les camions²⁴ ;

c) Dans les situations d'urgence d'ampleur internationale, si les principaux points de passage des frontières sont saturés, il convient d'ouvrir à proximité d'autres points de passage pour le transport de marchandises uniquement. Ces points de passage « réservés » seraient ouverts à tous les véhicules de transport de marchandises, lourds ou légers. Des couloirs de transit devraient être définis d'un commun accord au niveau bilatéral ou régional ;

d) Tous les véhicules de transport de marchandises et les conducteurs devraient être traités sans discrimination, quels que soient l'origine, la destination et le pays d'immatriculation du véhicule, ou la nationalité du conducteur. Les pays ne sauraient faire de distinction entre les véhicules transportant des marchandises destinées à être utilisées sur leur territoire et ceux qui ne font qu'y transiter ;

e) Aux points de passage « réservés », il convient d'alléger autant que possible les procédures et de les limiter au strict nécessaire. Aux frontières, les seuls documents demandés aux conducteurs de véhicules de transport de marchandises devraient être leur pièce d'identité ainsi que leur permis de conduire et, si nécessaire, une lettre type de leur employeur. Les documents électroniques devraient être jugés suffisants ;

f) Les examens de dépistage peuvent être effectués avant ou après la frontière, en fonction de l'infrastructure disponible. Les pays devraient se coordonner pour que ces examens aient lieu d'un seul côté de la frontière afin d'éviter les doubles emplois et un temps d'attente supplémentaire. Il convient de procéder aux contrôles et aux examens de dépistage de manière à limiter autant que possible le temps d'attente et sans que le conducteur doive quitter son véhicule ;

g) En outre, dans les situations d'urgence d'ampleur internationale ou de pandémie, les pays devraient :

- Veiller à ce que les travailleurs du secteur des transports disposent, le long des principaux axes de transport, d'installations sanitaires, d'une offre de produits alimentaires ou de possibilités de restauration adéquates et, dans les situations d'urgence, envisager de suspendre l'interdiction de passer les périodes de repos dans la cabine du véhicule²⁵ ;
- Encourager l'utilisation des outils numériques existants, notamment les systèmes eTIR et e-CMR susmentionnés, afin de rendre les opérations de transport plus efficaces tout en réduisant le risque de contagion²⁶ ;

²⁴ Source : (CE, mars 2020), « Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels », disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29>.

²⁵ Source : (CE, 2020), « Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19 », disponibles à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29>.

²⁶ Source : (CE, octobre 2020), « Communication de la Commission européenne sur le réaménagement des voies réservées », disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0685>.

- Suspendre temporairement toutes les restrictions de circulation (interdiction de circuler le week-end, la nuit ou dans certains secteurs, etc.) appliquées au transport de marchandises ;
- Mettre en place des mesures de soutien financier ciblées pour que le transport routier puisse jouer son rôle dans la reprise après une situation d'urgence d'ampleur internationale comme la pandémie ;

h) Veiller à ce que les certificats de vaccination ou de santé soient reconnus de part et d'autre des frontières et infalsifiables, et accélérer les contrôles aux postes frontière, au bord de la route et sur les rampes de chargement. En principe, les détenteurs d'un certificat de santé numérique valide ne devraient pas être soumis à un test ou à une quarantaine lorsqu'ils voyagent ;

i) Abandonner les réglementations imposant encore des restrictions aux camionneurs à certaines frontières et nécessitant des échanges de remorques ou des transbordements préjudiciables à la lutte contre les pandémies ou à la gestion des situations d'urgence internationale en ce qu'ils augmentent les contacts physiques entre les personnes au lieu de les réduire et ralentissent les opérations²⁷ ;

j) Pendant la pandémie de COVID-19, les pouvoirs publics ont adopté des mesures pour régler les problèmes liés au renouvellement ou à la prolongation des certificats, des permis ou des autorisations, ainsi que d'autres mesures nécessaires pour maintenir la validité de ces documents et garantir la sécurité et la bonne exécution des actes juridiques applicables. Ces mesures devraient être intégrées dans des protocoles d'urgence qui pourraient faire partie d'un système de gestion globale des situations d'urgence dans le secteur du transport routier.

E. Gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale propre à renforcer la résilience des systèmes de transport par voies navigables intérieures

46. La pandémie de COVID-19 a eu de lourdes conséquences économiques, notamment une réduction drastique du volume de marchandises transportées par voies de navigation intérieures entre mars et juin 2020. Les activités les plus touchées ont été le transport de passagers et le travail des équipages, y compris le remplacement des membres d'équipage. Le renouvellement des certificats des bateaux et des certificats des membres d'équipage a été considérablement entravé.

47. Sur les grandes voies navigables européennes d'importance internationale, les ports et les terminaux sont restés opérationnels tout au long de la pandémie, adaptant toutefois leurs modalités de travail afin de réduire les contacts entre les personnes pendant les contrôles et les opérations de transbordement. En raison des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement, certains ports et terminaux intérieurs se sont retrouvés face à une accumulation de conteneurs vides, ce qui a provoqué une saturation des dépôts et une désorganisation des opérations quotidiennes.

48. Le SC.3 a examiné les incidences de la pandémie de COVID-19 sur le transport par voies navigables intérieures à sa soixante-quatrième session, en octobre 2020²⁸.

49. Les questions essentielles ci-après sont ressorties des échanges²⁹ :

- La suspension du trafic de voyageurs et des croisières fluviales ;
- La réduction des volumes de marchandises transportés sur les voies navigables intérieures ;

²⁷ Source : (IRU, 2021) disponible à l'adresse www.iru.org/resources/iru-library/covid-19-impacts-road-transport-industry-executive-summary-update-june-2021.

²⁸ ECE/TRANS/SC.3/213, par. 14.

²⁹ ECE/TRANS/SC.3/WP.3/114, par. 9 et 10.

- Les incidences sur les opérations de manutention dans les ports et sur le fonctionnement des ponts et des écluses ;
- La validité des documents des bateaux et des certificats et autres documents des membres d'équipage, ainsi que le remplacement des membres d'équipage à bord des bateaux.

50. Pour s'adapter à la situation, les États membres et les commissions fluviales ont notamment mis en œuvre :

- Des mesures temporaires pour prolonger et renouveler les certificats des bateaux et les certificats des membres d'équipage ;
- Des procédures spéciales pour faciliter le remplacement de membres d'équipage dans les ports étrangers, y compris des certificats spéciaux pour les équipages de bateaux effectuant des transports internationaux ;
- Des accords multilatéraux de la CEE visant à compenser l'annulation des formations de remise à niveau dispensées aux conseillers à la sécurité et aux experts en sécurité dans le cadre de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN) ;
- Des procédures de réparation urgente de bateaux ;
- Des mesures de protection individuelle pour les membres d'équipage et autres catégories de personnel du secteur, ainsi que des mesures urgentes en cas d'infection parmi des membres d'équipage.

F. Recommandations pour la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale sur les voies de navigation intérieures

51. Sur la base des mesures exceptionnelles appliquées par les États membres et les commissions fluviales pendant la pandémie de COVID-19, il a été suggéré de faire ce qui suit dans le cadre d'un plan d'urgence pour les voies de navigation intérieures :

- a) Assurer un fonctionnement sûr et flexible (24 heures sur 24, 7 jours sur 7) de toutes les infrastructures nécessaires au transport par voies de navigation intérieures afin de permettre l'exploitation des bateaux et d'éviter des temps d'attente inutiles, et veiller au bon fonctionnement des services d'information fluviale (SIF) ;
- b) Appliquer des mesures spéciales de sécurité et de protection de la santé pour le personnel des voies navigables et les équipages des bateaux de navigation intérieure ;
- c) Prendre des mesures temporaires de prolongation de la validité et de renouvellement des certificats des membres d'équipage, des attestations d'expert, des certificats d'agrément et des certificats d'agrément provisoires délivrés au titre de l'ADN, des livrets de service, des livres de bord et des documents de bord ;
- d) Prolonger si nécessaire, pour les conducteurs dépassant un certain âge, les délais de passage des examens médicaux qui seraient échus dans des circonstances normales ;
- e) Faciliter la mobilité des membres d'équipage pour leur permettre d'effectuer le trajet direct de leur lieu de résidence au port d'embarquement et du port de débarquement à leur lieu de résidence et définir des modalités particulières de remplacement des membres d'équipage ;
- f) Établir des procédures spéciales pour faciliter le remplacement de membres d'équipage dans les ports étrangers, y compris des certificats spéciaux pour les équipages de bateaux effectuant des transports internationaux ;
- g) Appliquer des mesures spéciales concernant les opérations de chargement et de déchargement des cargaisons, le ravitaillement en carburant, l'approvisionnement en eau et en denrées alimentaires et la réparation urgente des bateaux ;

h) Adopter des mesures de protection spéciales pour les exploitants de ports et de terminaux afin de protéger leurs travailleurs et d'assurer la continuité des opérations du terminal. Encourager autant que possible l'automatisation des opérations et l'échange de données numériques au lieu des documents papier ;

i) Assouplir les procédures douanières et les autres formalités, par exemple en prolongeant les délais pour faciliter le flux de marchandises dans les ports, lorsque cela est possible et nécessaire³⁰ ;

j) Permettre aux membres d'équipage des bateaux circulant sur des voies de navigation intérieures de continuer d'assurer leurs fonctions respectives jusqu'à la fin de la période de restrictions exceptionnelles liées à la pandémie ou à une autre situation d'urgence, y compris en prolongeant leurs contrats de travail, si le remplacement des membres d'équipage n'est pas possible. Certains membres d'équipage étant dans l'impossibilité de subir des examens médicaux périodiques, des solutions pragmatiques sont recommandées pour permettre leur entrée ou leur maintien en service à titre exceptionnel, si la législation nationale prévoit cette éventualité³¹.

³⁰ Voir l'annexe I du document ECE/TRANS/SC.3/WP.3/2022/7 (unece.org).

³¹ Voir le Règlement (UE) 2020/698 du 25 mai 2020 établissant des mesures spécifiques et temporaires dans le contexte de la propagation de la COVID-19 relatives au renouvellement ou à la prolongation de certains certificats, licences et agréments et au report de certaines vérifications périodiques et formations continues dans certains domaines de la législation en matière de transports, disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0698&from=FR>.