



Commission économique pour l'Europe

Comité des transports intérieurs

Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports

Trente-cinquième session

Genève, 5-7 septembre 2022

Point 8 a) de l'ordre du jour provisoire

Évaluation et suivi des questions nouvelles et des objectifs de développement durable : Tendances et difficultés concernant les transports routiers, les transports ferroviaires et les transports par voie navigable

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. Après le début de la pandémie de COVID-19, le Comité des transports intérieurs (CTI) a créé, sous les auspices du Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports (WP.5), un groupe consultatif pluridisciplinaire informel des réponses du secteur des transports à la crise de la COVID-19, qui s'est réuni à quatre reprises en 2020 et 2021¹. À sa trente-quatrième session (septembre 2021), le Groupe de travail a demandé au secrétariat d'établir, pour la session suivante du CTI, un document officiel comprenant : a) un aperçu de l'ensemble des recommandations déjà élaborées par le groupe consultatif pluridisciplinaire informel et un plan de mise en œuvre ; b) 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 (document publié sous la cote ECE/TRANS/2022/19).

2. À sa quatre-vingt-quatrième session (février 2022), le CTI a dit apprécier à leur juste valeur les efforts supplémentaires menés par le groupe consultatif pluridisciplinaire informel, s'est félicité des recommandations relatives aux mesures à prendre et a adopté le plan de mise

* 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). 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 : CEE, 2020-2021, série complète de recommandations répertoriées dans le document ECE/TRANS/WP.5/2020/10/Rev.1, disponible à l'adresse <https://unece.org/sites/default/files/2022-01/ECE-TRANS-WP5-2020-10r1f.pdf>.



en œuvre. En particulier, il s'est félicité de la note de cadrage élaborée par le secrétariat concernant les plans d'intervention d'urgence pour le transport ferroviaire, routier, fluvial et intermodal, et il a demandé au secrétariat de présenter les propositions correspondantes aux groupes de travail concernés, pour examen et approfondissement éventuel. Le présent document, fondé sur le document ECE/TRANS/2022/19, porte exclusivement sur le secteur du transport intérieur de marchandises. Par commodité, l'expression « chocs extérieurs » y est employée pour désigner les situations d'urgence d'ampleur internationale, telles que les épidémies et les pandémies, les catastrophes naturelles, les accidents graves, les conflits internationaux et les perturbations de la chaîne d'approvisionnement en découlant, et toute autre circonstance risquant d'entraver le transport international de marchandises pendant une longue période.

3. Le Groupe de travail est invité à examiner le plan de mise en œuvre proposé concernant les activités de suivi à mener, en coopération avec les groupes de travail propres aux différents modes de transport (voir le tableau 1), ainsi que la note de cadrage relative à la gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale dans les secteurs ferroviaire, routier et fluvial.

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

4. 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 nombreux 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 Commission économique pour l'Europe (CEE) mais aussi dans toutes les autres régions, 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 les plus vulnérables sur le plan économique, qui dépendent souvent beaucoup des importations pour couvrir leurs besoins de base. Enfin, la large propagation du virus a rapidement obligé les pays à soumettre au confinement des villes et même, par la suite, des régions ou des pays entiers.

2. Le secteur du transport international durement touché

5. Aujourd'hui encore, près de deux ans et demi après qu'elle a été officiellement déclarée, la pandémie limite la disponibilité des travailleurs dans les secteurs de la logistique et des transports (p. ex. chauffeurs de camion), et bon nombre d'entre eux quittent ou ont déjà quitté le secteur du transport routier. Face aux incertitudes concernant le passage des frontières et les restrictions de déplacement applicables au retour, les transporteurs préfèrent s'abstenir 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 n'enregistrent pas, d'ordinaire, 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 entier². Aux fins d'une 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 logistique³.

6. En plus des pénuries de personnel, la situation exceptionnelle résultant de la crise de santé publique a fait qu'il était difficile, pour les transporteurs et pour les autorités compétentes des différents sous-secteurs des transports, de se plier aux formalités ou aux procédures requises aux fins du respect de certaines dispositions juridiques relatives au franchissement des frontières, au renouvellement ou à la prolongation des certificats, des permis ou des autorisations ou de réaliser les démarches administratives nécessaires pour que ces documents restent valables.

7. En février 2020, la CEE, en collaboration avec d'autres commissions régionales de l'ONU et des organisations partenaires, a créé un Observatoire de l'état du franchissement des frontières dans le contexte de la COVID-19. Il s'agit d'un espace en ligne de collecte et d'affichage systématique des informations relatives à l'état du franchissement des frontières dans le secteur du transport intérieur de marchandises, notamment aux politiques et aux prescriptions réglementaires en vigueur. L'Observatoire vise principalement à permettre aux acteurs du secteur des transports d'échanger des renseignements relatifs aux mesures imposées par les différents États, de sorte que les sociétés de transport puissent adapter leurs itinéraires et leurs solutions de transport en conséquence. En octobre 2020, il regroupait des renseignements à jour sur l'état du franchissement des frontières dans 174 États Membres de l'ONU.

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

8. 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 2 milliards d'euros et ont été attribuées à plusieurs facteurs. La non-circulation de certains trains 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

² Source : *The Economist*, décembre 2021.

³ 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.

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 ferroviaires⁴.

9. 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 perturbation⁵, alors que celles-ci peuvent recevoir des demandes de réparation émanant des chargeurs et des porteurs en cas de retard ou d’annulation d’un transport⁶, même dans des circonstances indépendantes de leur volonté, ce qui peut également menacer leur viabilité. 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 concertées 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.

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

10. 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 la mise en 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 ; 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 (l’AGR⁷, l’AGTC⁸, l’AGN⁹ et la Convention sur l’harmonisation¹⁰).

11. Même en l’absence de choc extérieur, les postes frontière constituent des goulets d’étranglement où les transports perdent un temps précieux en procédures, formalités administratives, vérifications et contrôles. La perte de temps pour les transitaires et les ressources additionnelles dont les autorités ont besoin 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

⁴ 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/.

⁵ 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.

⁶ Des dommages et intérêts peuvent être réclamés au titre de la responsabilité contractuelle ou de la responsabilité juridique. Dans le second 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.

⁷ Accord européen sur les grandes routes de trafic international.

⁸ Accord européen sur les grandes lignes de transport international combiné et les installations connexes.

⁹ Accord européen sur les grandes voies navigables d’importance internationale.

¹⁰ Convention internationale sur l’harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières.

expéditeurs. En outre, l'attente forcée des transporteurs aux postes frontière dans des conditions difficiles occasionne des coûts sociaux¹¹.

12. 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 s'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 informel 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

¹¹ Certains chargeurs se tournent désormais vers des fournisseurs nationaux (sur le marché intérieur) pour des marchandises qu'ils achetaient auparavant à l'étranger. Il arrive également que les chargeurs passent d'un 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.

 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)
		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		Débattre 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
		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 suffisant aux activités des groupes de travail propres à un mode de transport	Définir, en s'inspirant de la Convention sur l'harmonisation, des critères concernant les postes frontière terrestres qui doivent rester opérationnels en cas d'urgence	Déterminer 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	Déterminer si l'AGN pourrait servir de base pour définir le réseau de navigation intérieure essentiel, qui doit rester ouvert au trafic en cas de situation d'urgence d'ampleur internationale	Envisager 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
		S'agissant des certificats sanitaires pour les équipages de transport, évaluer		Évaluer les conventions et accords internationaux relevant de la CEE et	

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)
		si un certificat sanitaire électronique pourrait être annexé aux documents électroniques de transport actuels (eTIR, e-CMR, etc.)		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)	
Transition numérique et automatisation	Apporter un soutien pertinent et suffisant aux activités des groupes de travail propres à un mode de transport	Continuer d'encourager et accélérer la mise en place du système international eTIR dans l'ensemble de la région de la CEE et au-delà	Continuer d'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 dématérialisation des documents et des opérations de transport	Débattre du rôle à jouer pour appuyer la dématérialisation des documents de transport, fondée sur l'interopérabilité des données
Dialogue sectoriel et intersectoriel	Coordonner les efforts en matière de préparation à une pandémie et de résilience en coopération avec les groupes de travail propres à un mode de transport	Faire de la préparation aux pandémies et aux autres situations d'urgence d'ampleur internationale un point récurrent de sessions des groupes de travail de la CEE propres aux différents modes de transport			
	Poursuivre le travail effectué par le groupe consultatif pluridisciplinaire informel et continuer à réfléchir aux mesures concrètes qui pourraient être mises au point pour accroître la résilience des systèmes de transport intérieur, en coopération avec l'OMI, l'OACI et d'autres	Envisager de constituer une documentation, des banques de données ou des recueils de bonnes pratiques sur la 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			

 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)
	parties concernées s'il y a lieu				
	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				

 Source : CEE.

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

13. 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 précis et établir les exigences minimales que les parties concernées doivent appliquer. 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

14. La gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale 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.

15. 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.

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

- Autorités concernées par les opérations de franchissement des frontières, en particulier les douanes, la police, les organismes d'inspection phytosanitaire et les autres parties concernées ;
- Fournisseurs de prestations de repos et de service 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.

17. La gestion des situations d'urgence d'ampleur internationale a pour objectif, en premier lieu, 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 destinées à leur permettre de réorganiser le transport en temps utile (changement d'itinéraire reposant sur 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 arrêtés dans des plans d'urgence et sont appliqués de manière transparente.

18. 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'une des conditions préalables essentielles 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 visant à améliorer la résilience des systèmes de transport ferroviaire

1. Plans d'urgence pour le transport ferroviaire

19. 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.

20. 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

21. 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 clef : 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.

22. 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 participer à 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 les organismes de réglementation, pour aider à hiérarchiser 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 les 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 ;
- 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 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 s'attachant à la concurrence loyale et à 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

23. Aux fins d'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 de préparation que la phase d'intervention.

24. Lors de la phase de préparation, 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

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.

informations sur la compatibilité des itinéraires¹³ et les itinéraires de contournement ainsi que la capacité de ceux-ci à remplacer les itinéraires principaux. Les deux parties s'accordent en outre sur les principes régissant l'affectation des capacités en situation d'urgence.

25. 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).

26. 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. En outre, l'organisme de réglementation examine l'affectation des capacités sur les itinéraires de contournement pour veiller à l'application de règles non discriminatoires¹⁴. L'équipe spéciale du gestionnaire de l'infrastructure chargée de la gestion des situations d'urgence publie ensuite le plan d'urgence et le communique à toutes les parties concernées, y compris aux entreprises ferroviaires et aux organismes de réglementation¹⁵.

27. 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.

28. Lors de la phase d'intervention, quand un incident se produit réellement, l'équipe spéciale du gestionnaire d'infrastructures chargée de la gestion des situations d'urgence 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

29. 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

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 donne 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.

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.

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 d'assouplir 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.

30. 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.

31. 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 ;
- Les contrôles douaniers doivent être axés sur l'évaluation et la gestion des risques. Les autorités compétentes procèdent à des contrôles simplifiés 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.

32. 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.

33. Plus de 30 entreprises ferroviaires européennes 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 destinée à 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 ;

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>.

- 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).

34. Bien que la mise en commun de ressources soit du ressort des entreprises ferroviaires, il est parfois nécessaire de la 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>Assouplissement de l'exigence (objectif)</i>	<i>Mesure d'atténuation possible (exemples)</i>
Autorisation de véhicule	Véhicules temporairement autorisés à 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
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	Conducteurs autorisés à 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.

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.

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

35. 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 le recours à des pilotes chargés d'assister 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 ;

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.

36. 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 à 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.

37. 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 ;

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

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 visant à renforcer la résilience des systèmes de transport routier

38. 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

39. 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, ce qui représente 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.

40. 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) ;

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/.

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

41. Lorsque la pandémie de COVID-19 est apparue, la première réaction de nombreux pays a été de fermer les 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 aussi dans toutes les autres régions, 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 les plus vulnérables sur le plan économique, qui dépendent souvent beaucoup des importations pour couvrir leurs besoins de base. Il est assez vite ressorti 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 au maintien de 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 ainsi que les autres fournitures généralement transportées par des véhicules routiers²³.

42. 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 des véhicules routiers (contrôles techniques) et du matériel utilisé pour le transport de marchandises avec régulation de température ;
- Opérations et procédures de pesage normalisées destinées à éviter autant que possible les pesages répétés aux points de passage des frontières ;
- Normes minimales en matière d'infrastructure destinées à assurer l'efficacité du passage des frontières.

3. La dématérialisation des documents de transport routier comme moyen de faire face aux situations d'urgence

43. 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

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.

quand le conducteur, 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 e-CMR. 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) Ne pas sous-estimer l'importance du transport routier, lequel assure la continuité des chaînes d'approvisionnement et permet que les marchandises essentielles arrivent à destination, en particulier dans les situations d'urgence. À cet égard, envisager la création, au niveau de l'administration centrale, d'une équipe de gestion de crise à même de réagir immédiatement en cas de crise et de mettre en place les mesures qui s'imposent afin de garantir le bon fonctionnement du secteur ;

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 ;

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 », disponibles à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29>.

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 ;
- 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.

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>.

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.

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

44. 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 voyageurs 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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 ;
- 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.

48. 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.

²⁸ ECE/TRANS/SC.3/213, par. 14.

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

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

49. 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 (vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept) 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 relatives aux connaissances particulières, 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>.

V. Orientations attendues du Groupe de travail

50. Le Groupe de travail est invité à examiner le plan de mise en œuvre proposé, tel qu'adopté par le CTI à sa quatre-vingt-quatrième session (voir tableau 1), où sont répertoriées les activités de suivi qu'il devra mener, aux côtés d'autres groupes de travail, et à décider des prochaines mesures à prendre compte tenu du rôle qui lui est confié.

51. Il est également invité à examiner la note de cadrage concernant les plans d'intervention d'urgence dans les secteurs ferroviaire, routier et fluvial, qui figure dans le présent document, et à formuler des observations et des orientations sur la meilleure façon d'inciter les pays à la mettre en pratique.
