

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LA RELANCE DE LA VOIE D'EAU

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

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

Mais elle nécessite également de consacrer des moyens supplémentaires à la voie d'eau afin de renforcer la fiabilité du réseau grâce à un programme d'investissement ambitieux et de donner rapidement à Voies navigables de France, principal gestionnaire du réseau d'infrastructures fluviales, une toute autre dimension.

En effet, l'établissement public industriel et commercial créé en 1991 par l'article 124 de la loi de finances pour 1991 pour exploiter, entretenir, améliorer, développer et promouvoir les voies navigables ne dispose aujourd'hui qu'insuffisamment de la maîtrise des moyens indispensables à sa gestion. Il n'exerce qu'une responsabilité extrêmement limitée sur la quasi totalité des agents qui travaillent pour lui et qui sont nécessaires à son bon fonctionnement, (ce point étant particulièrement sensible pour la responsabilité pénale de ses dirigeants). Par ailleurs, l'établissement n'est pas encore propriétaire du domaine public fluvial dont il assure la gestion à la différence des autres établissements publics gestionnaires d'infrastructures de transport.

La politique de relance de la voie d'eau qui est proposée passe donc par un accroissement des moyens accordés à ce mode de transport et une évolution de VNF afin qu'il devienne un acteur complet, cohérent et responsable de la voie d'eau maîtrisant l'ensemble des leviers de son action.

I. DIAGNOSTIC

1. L'état du réseau confié à Voies navigables de France : un réseau âgé et un patrimoine varié, ayant souffert de sous-investissement

Dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens 2005-2008 conclu avec l'État, VNF a entrepris d'élaborer un *Schéma Directeur de Maintenance des Voies Navigables*. Dans ce but, VNF a inventorié et qualifié l'état du réseau qui lui est confié en s'appuyant sur un diagnostic visuel systématique des ouvrages, réalisé par des bureaux d'études indépendants. Outre le nombre important d'ouvrages ponctuels ou linéaires qu'il comporte, le réseau est caractérisé par l'extrême diversité des technologies et conceptions mises en œuvre du fait de sa constitution au fil des époques et des évolutions techniques.

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

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

Le diagnostic mené par VNF a ainsi fait apparaître :

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

La performance du réseau est ainsi fragilisée voire souvent insuffisante pour offrir le niveau de sécurité de fonctionnement hydraulique et la qualité de service indispensables au développement du transport fluvial.

2. Comparaison avec les pays étrangers en termes de niveau de service

Une étude confiée par l'inspection Générale des Finances à Cap Gemini Consulting en 2009 pour alimenter la réflexion sur la stratégie et le positionnement de VNF à travers l'illustration de bonnes pratiques sur l'utilisation et la gestion des voies navigables à l'étranger montre cependant que les horaires d'ouverture du réseau français restent

inférieurs à nos voisins européens.

Source rapport sur Voies navigables de France (RGPP opérateur)

pays	Longueur du réseau	Part du fluvial dans le volume de marchandises	Nombre d'ouvrages (écluses,...)	Horaires d'ouverture	Principaux ports	Flotte de marchandises	Terminaux fluviaux multimodaux pour le transport de conteneurs
Allemagne	7.300 km	12 %	450 sas d'écluse, 290 barrages de régulation, 4 ascenseurs à bateaux, 15 ponts canal 2 barrages de retenues	24h/24 sur les grands axes	100 ports fluviaux et maritimes publics	2 200 bateaux	20
France	8 500 km	3 %	1 800 écluse et près de 4300 ouvrages d'art	24h/24 sur certaines écluses des voies magistrales. Possibilité de contacter VNF pour ouvrir les voies	31 ports avec des volumes > 1Mt	1 400 bateaux	11
Pays-Bas	4 800 km	33 %	83 écluses 422 ponts 251 km de digues	24h24 sur les grands axes	389 ports fluviaux	5 600 navires (50% de la flotte européenne)	16 routes/voies d'eau 4 trimodaux
Belgique – région flamande	1 000 km	16 %	80 écluses	24h24 sur les grands axes, fermé la nuit pour le réseau secondaire	4 grands ports maritimes (Anvers, Zeebrugges, Gand, Ostende)	1 700 bateaux	10
Belgique – région wallonne	450 km		94 écluses (dont 13 désaffectées) 5 ascenseurs à bateaux 1 plan incliné 6 barrages réservoirs et 37 barrages au fil de l'eau	Ouverture 7j/7, 12h/jour avec des horaires étendus pendant l'été	4 grands ports autonomes (Liège, Charleroi, Namur, PACO)		8
Royaume-Uni	5 100 km	0,15 %	100 écluses	Ouverture des grands axes (Londres) de 7h à 19h	9 ports principaux	nc	Les ports, tels que le Liverpool intermodal Freeport Terminal (LIFE), développent des plateformes trimodales

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

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

Le bilan du contrat d'objectifs État-VNF 2005-2008 et du contrat annuel 2009 montre en effet que l'établissement a rencontré des difficultés pour mettre en œuvre le Schéma Directeur d'Exploitation des Voies Navigables (respect des niveaux de service),

notamment liées à l'inadaptation des organisations du travail, et à la persistance de défaillances techniques sur le réseau (état général des ouvrages, sécurité de l'exploitation, etc.). Ainsi, la clarification des modes de mobilisation et de gestion des personnels des services déconcentrés du Ministère mis à la disposition de VNF apparaît-elle comme l'une des questions majeures pour l'avenir de l'Établissement.

A titre d'exemple la Seine Amont n'atteindra son horaire « minimum » du SDEVN qu'en fin 2010 sur une partie de l'itinéraire, la seconde partie étant liée à un regroupement de commandes, ce qui correspond à un recul de son amplitude d'accès avec la fin du service spécial d'éclusage. De même que l'Oise, le réseau Nord Pas de Calais n'a pu quant à lui évoluer du minimum vers la cible. Ceci alors que ces voies connaissent des enjeux de trafic de court terme.

Une analyse des moyens nécessaires à la mise en œuvre du SDEVN s'est donc avérée nécessaire, à coupler avec une analyse plus précise des trafics et de leur répartition annuelle, les voies touristiques étant notamment marquées par une fréquentation dont la saisonnalité est très marquée. VNF a mené cette analyse, conjointement avec celles menées dans le cadre du schéma directeur de maintenance qui ont mis par ailleurs en évidence une insuffisance des moyens spécialisés consacrés à la maintenance en même temps qu'un surdimensionnement relatif des moyens non spécialisés issus des organisations d'exploitation.

3. Les difficultés d'organisation

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

- elle occasionne un exercice quasi inexistant du pouvoir hiérarchique

Par exemple, le choix des chefs de service de navigation est laissé à la décision du ministre, sans accord ou avis formel de VNF. De même, les chefs de service ne sont pas évalués par le directeur général de VNF.

- elle est source d'insécurité juridique

Le Conseil d'État a souligné dans plusieurs de ses avis l'illégalité de la situation actuelle de mise à disposition des personnels au regard du principe législatif d'autonomie de gestion des établissements publics. Il a en effet souligné lors de la création de l'établissement en 1991 et une nouvelle fois en 2008 lors de la mise en place de la nouvelle gouvernance de l'établissement que les dispositions selon lesquelles les services déconcentrés du ministère nécessaires à l'exercice des missions confiées à VNF sont mis à sa disposition ont pour effet de créer un établissement public pratiquement dépourvu de personnel, où la plus grande partie des tâches sont exécutées par des fonctionnaires de l'Etat qui continuent à relever du pouvoir hiérarchique du ministre. Cette solution est contraire au principe de l'autonomie de gestion des établissements publics. Cette situation a également pour effet de placer les services déconcentrés de l'Etat et leurs agents sous

l'autorité fonctionnelle du directeur général d'un établissement public. Enfin, il relève la composition anormale du Conseil d'administration, où les représentants du personnel, qui sont en fait ceux d'une très faible partie de l'ensemble des personnels travaillant pour l'établissement, ont un tiers des sièges.

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

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

La Cour des Comptes également a souligné dans son relevé d'observations provisoires établi en décembre 2010 après avoir contrôlé les services de la navigation Rhône-Saône et de la Seine que « *la situation actuelle est source d'une insécurité juridique pour VNF et chaque direction interrégionale (la responsabilité de VNF pouvant être engagée du fait de l'action ou de l'inaction des services de l'Etat, et la situation étant risquée également en matière comptable). Il convient désormais de parvenir à une clarification à court terme de la situation des personnels* ».

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

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

Autre exemple, du point de vue budgétaire et comptable, la masse salariale correspondant aux ETP des services de navigation et des DDT mixtes est massifiée sans distinction des missions au sein du ministère ce qui ne permet pas d'optimiser les ressources affectées à la voie d'eau.

Ainsi, lors de son contrôle des comptes et de la gestion de VNF pour les exercices 2004 à 2007, la Cour des comptes avait fait état d'une organisation encore « au milieu du gué ». Elle indique que ce constat demeure dans une large mesure valable aujourd'hui et souligne encore dans son relevé d'observations provisoires établi en décembre 2010 après avoir contrôlé les services de la navigation Rhône-Saône et de la Seine que « *les projets de réorganisation du service pour mettre davantage en adéquation avec les objectifs d'augmentation du trafic fluvial fixé par le Grenelle I et d'augmentation des*

ressources domaniales (...) ne pourront avoir de véritable impact qu'à partir du moment où la direction du service pourra avoir réellement autorité sur le personnel affecté à des missions VNF. » Elle ajoute que : *« L'élaboration du contrat d'objectifs et de performance 2010-2013 a permis d'envisager une évolution de la situation des personnels employés sur des missions VNF vers le placement en position normale d'activité. Cette évolution permettrait à VNF, devenu établissement d'affectation, d'obtenir une plus grande autorité sur le personnel affecté. S'agissant de la rémunération, l'établissement aurait à sa charge le paiement des traitements et des primes. »*

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

4. VNF non propriétaire

Le domaine actuellement géré par VNF lui a été confié par décret en 1991 mais ne lui a jamais été remis en pleine propriété. Outre les voies elles-mêmes (6 200 km), il comprend les dépendances du domaine ce qui correspond à environ 40 000 ha. Seuls les bureaux et les maisons éclésières abritant des agents de l'Etat sont restés directement gérés par l'Etat mais entretenus par les moyens de VNF.

Le mode de gestion actuel défini par l'article 124 de la loi de finances pour 1991 (n°90-1168 du 29 décembre 1991) et décliné dans le projet de SPSI de l'établissement ne lui permet pas d'optimiser la valorisation de ce domaine tant en matière de développement du transport fluvial qu'en matière d'activités annexes (production d'hydroélectricité, valorisation foncière).

À titre d'exemple, s'agissant de terrains directement liés à l'activité fluviale ou pouvant servir de levier à sa dynamisation, la plupart d'entre eux font l'objet de conventions d'occupation du domaine accordées à des tiers sous diverses formes (convention d'occupation temporaire, concessions...). Si ce mode de valorisation est pertinent et mérite d'être renforcé, en revanche, il s'avère que dans certains cas l'absence de propriété empêche VNF de jouer pleinement son rôle de dynamisation du trafic fluvial. A cet égard le rapport la mission IGF CGEDD (Juillet 2009 - RGPP Opérateur) souligne que *« lorsqu'un nouveau projet d'équipement (création d'installations portuaires, de plate-formes de transfert modal ou de stockage...) nécessite de réunir différents participants tels que des collectivités locales ou investisseurs privés, l'apport de VNF du foncier pourrait être un élément déclencheur. »* En tout état de cause, les retours de cessions ne peuvent être que modestes.

Autre exemple, la réalisation par une filiale de VNF (Rhône Saône Développement), sur des terrains qui n'étaient plus utiles à l'activité de VNF, de l'opération de valorisation foncière de « Port Rambaud » à Lyon, en aménageant un ancien port de marchandises a nécessité qu'un transfert en pleine propriété de parcelles du domaine public fluvial soit opéré par l'article 101 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n°2003-1311 du

30 décembre 2003). De telles opérations doivent être rendues possibles sans qu'une mesure législative doive intervenir au coup par coup.

Enfin, la définition actuelle des missions de VNF ne lui permet pas de disposer d'un cadre juridique parfaitement clair et opérationnel pour réaliser des opérations de production d'hydroélectricité en équipant les chutes existantes sur son réseau, alors que les études menées ont permis d'estimer le potentiel de production mobilisable à 165 MW pour une production annuelle d'environ 950 Gwh (soit les besoins, hors chauffage, d'une ville de 900 000 habitants).

En ce qui concerne le cas particulier des bâtiments administratifs et des logements de service non confiés à VNF, l'état de ce patrimoine souvent très ancien montre qu'il nécessite une mise aux normes et une rénovation d'ensemble en priorité en ce qui concerne l'électricité, le chauffage et l'isolation ainsi que l'assainissement. Afin d'améliorer les conditions de travail et de logement des agents un important programme d'investissement est nécessaire, évalué à 30 M€ d'investissement sur la période 2011-2013, pour une estimation globale de 52 M€ d'investissements sur la période 2011-2018. Ce programme d'investissement pourrait être financé en partie par les produits de cession du domaine n'ayant plus d'utilité pour VNF ou par des recettes nouvelles de valorisation du patrimoine que VNF souhaiterait développer.

II. LA RELANCE DE LA VOIE D'EAU

Sur la base de ce diagnostic, le projet de relance de la voie d'eau consiste à conserver en navigation l'ensemble du réseau qui est confié à VNF y compris le petit gabarit. Il importe, en effet, de moderniser l'ensemble du réseau et de développer le grand gabarit.

Plus particulièrement sur ce grand gabarit, il s'agit d'accompagner les évolutions de trafics et de préparer l'arrivée de Seine Nord Europe dans la suite logique du Grenelle de l'Environnement. Le petit gabarit continuera d'être modernisé et sécurisé avec la restauration des barrages réservoirs et digues sensibles et l'automatisation des ouvrages simples. La gestion hydraulique sera bien entendu maintenue pour garantir l'ouverture à la navigation, la fourniture d'eau et la production hydro-électrique.

A cet égard, l'Etat a procuré des ressources supplémentaires à l'établissement lui permettant des niveaux d'investissements jamais atteints depuis sa création. Ces investissements supplémentaires assureront la fiabilité, la disponibilité et le développement du réseau. Un effort tout particulier sera fait sur la modernisation des méthodes d'exploitation et bien évidemment la sécurité sur l'ensemble du réseau.

Le renforcement de la maintenance préventive, l'adaptation des organisations du travail à la saisonnalité de certains trafics et une politique portuaire et foncière qui réponde aussi aux objectifs d'augmentation du trafic fluvial en sont les ambitions majeures qui permettent également la baisse d'effectifs demandée et la hausse des niveaux de services sur le grand gabarit.

Ces ambitions ne pourront s'accomplir qu'avec une réforme profonde de VNF qui se caractérise par un transfert des services et une affectation des personnels au sein de l'établissement public, quitte à en modifier le statut pour situer l'intervention de VNF dans le cadre du service public, ainsi qu'un transfert en pleine propriété à l'établissement du domaine public fluvial dont il a actuellement la gestion.

1. La mise en œuvre d'un important programme d'investissements sur le réseau

Le levier principal de la relance est la modernisation, la restauration et la sécurisation du réseau à l'horizon 2018. L'ensemble du réseau doit être modernisé. Plus particulièrement sur le grand gabarit. Il s'agit d'accompagner les évolutions de trafics et de préparer l'arrivée de Seine Nord Europe dans la suite logique du « Grenelle Environnement ».

Un programme d'investissement ambitieux est mis en place d'ici à 2013, considéré comme une étape intermédiaire des objectifs affichés au travers du projet Voie d'eau à horizon 2018. Il est résolument orienté sur les enjeux des voies à fort trafic et notamment du réseau principal porteur du développement du fret fluvial. Il propose également de poursuivre un effort très important sur la sécurité avec notamment un traitement majeur des digues. Enfin il intègre la fin de l'automatisation du réseau à petit gabarit (principal, connexe ou réseau à exploitation saisonnière) qui doit permettre de satisfaire aux gains de productivité de la voie d'eau. Ce programme reste cependant indicatif et devra être confirmé au fur et à mesure de la réalisation des études de diagnostic ou de maîtrise d'œuvre appropriées. Il est aussi tributaire des éventuels aléas ou dysfonctionnements d'ouvrages restant en très mauvais état (non traités a priori car essentiellement situés sur des voies dont les enjeux sont de deuxième priorité).

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

- réalisation des opérations de développement du réseau accompagnant la réalisation du Canal Seine Nord Europe en cohérence avec les travaux des réseaux belges, prévision de réalisation de l'accroissement de gabarit de la section de Bray –Nogent, accroissement du gabarit du Canal du Rhône à Sète, diverses opérations ponctuelles d'augmentation de dimensions d'écluses (Couzon sur la Saône, de Méricourt sur la Seine)
- modernisation de 50 barrages manuels, notamment sur l'Aisne, la Meuse, la Marne, l'Yonne, la Seine Amont,
- l'automatisation ou la télégestion de la Seine amont, de la Seine aval, de la Moselle canalisée, du canal des Vosges ;
- pour les ouvrages non modernisés ou non couverts par une opération de développement :

- remise en état de tous les ouvrages situés sur le Grand Gabarit

Il s'agira notamment d'intervenir à ce titre sur les ouvrages de la Seine (amont/aval), de la Moselle, et de la Saône

- remise en état de tous les ouvrages situés sur les voies de très forte fréquentation touristique en complément (Canal du Midi, Petit Saône, Canal de la Marne au Rhin autour du plan incliné d'Arzwiller ...)

- remise en état des ouvrages ou de la partie des ouvrages (équipements) contributifs à la gestion hydraulique ; (par exemple : barrages mécanisés et biefs de la Seine, des canaux du Nord-pas de Calais et de Picardie – latéral à l'Oise, Oise à l'Aisne, mais également de la Moselle ...)

- remise en état des parties d'ouvrages ayant dépassé leur durée d'usage (risque de défaillance quasi certain) quelle que soit la voie sur laquelle ils se situent;

- traitement de tous les équipements concourant à la sécurité directe des usagers, exploitants et mainteneurs, et riverains ;

Cela concerne essentiellement les interventions sur digues, réparties sur environ 3800 km de biefs, et barrages réservoirs (9 ouvrages prioritaires) dans le cadre du respect des dispositions découlant du décret 2007-1735 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques. Il s'agit également de traiter les enjeux de sécurité directe des usagers et agents au contact des ouvrages (2000 ouvrages concernés, notamment sur les canaux du Rhône au Rhin, de Champagne à Bourgogne, de la Marne au Rhin, des Vosges, du Nivernais, ...)

- réalisation de la continuité piscicole sur les voies déjà classées à ce titre (les classements sont en cours de révision) hors barrages manuels non reconstruits.

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

Modernisation et conformité environnementale

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

- la fin de l'automatisation des écluses simples du petit gabarit (principal, connexe ou réseau à exploitation saisonnière) soit de l'ordre de 230 ouvrages traités ou en cours et des regroupements de commande sur le Grand Gabarit (Seine Amont, Canal du Nord). Ce

programme est complété d'une part de remise en état

Remise en État et sécurité

- Une grande partie du grand gabarit est remis en état (près de 150 écluses et 65 barrages dont 10 reconstruits : Seine Aval, Moselle, Dunkerque Escaut, une partie de la Seine Amont, Rhin) pour une fiabilité maximale en complément du programme d'opérations de développement spécifiques qui optimisent ses caractéristiques – voir ci-dessous
- Les voies touristiques extrêmement fréquentées sont également remises en état (Canal du Midi et Petite Saône)
- L'ensemble des digues de criticité la plus élevée (460 km) est traité et une partie des digues de criticité suivante est également prise en charge (170 km soit environ 15 % du linéaire de cette classe) : soit plus de 25 % du linéaire total des digues à traiter
- L'ensemble des barrages de navigation et prise d'eau sont remis en état hors barrages manuels (cf programme ci-dessus) et seuils soit environ 200 ouvrages (avec un poids financier particulier de la Seine Aval et la Moselle)
- Un quart des barrages réservoirs est traité (en privilégiant les ouvrages à plus fort enjeu de sécurité en fonction de la maturité des dossiers)
- 800 km de berges sont traitées pérennisant à la fois le réseau fluvial et ses abords

Les opérations de développement sont indiquées ci-dessous :

Opération	Coût (valeur 2009)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mise en cohérence du réseau Nord-Pas de Calais avec SNE (ponts et recalibrage Deûle, Lys, Condé-pommeroeul, écluse de Quesnoy)	177 200 000,00	10 800 000,00	15 500 000,00	23 000 000,00	32 900 000,00	45 500 000,00	24 000 000,00	6 000 000,00	0,00	0,00	0,00
Mise en cohérence du réseau Seine- Oise avec SNE et évolution de la cale (approfondissement de l'Oise, pont de Mours, écluse de Méricourt)	179 000 000,00	750 000,00	2 700 000,00	9 300 000,00	26 800 000,00	57 000 000,00	52 200 000,00	30 250 000,00	0,00	0,00	0,00
Bray Nogent	206 000 000,00	500 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00	1 500 000,00	2 200 000,00	13 500 000,00	38 000 000,00	49 000 000,00	75 100 000,00	24 200 000,00
Adaptation du gabarit de la Moselle (Ecluse de Clévant, ponts, rescindement de courbes, bassin de retournement)	70 000 000,00	1 500 000,00	0,00	0,00	2 000 000,00	2 600 000,00	1 000 000,00	3 400 000,00	15 000 000,00	20 000 000,00	21 000 000,00
Amélioration des capacités de la Saône (Ecluse de Couzon)	11 200 000,00	750 000,00	1 500 000,00	3 400 000,00	2 900 000,00	850 000,00	0,00	-700 000,00	2 000 000,00	0,00	0,00
Accroissement des capacités du canal du Rhône à Sète	136 500 000,00	16 800 000,00	17 000 000,00	20 000 000,00	20 000 000,00	19 400 000,00	11 750 000,00	11 050 000,00	12 300 000,00	5 700 000,00	0,00
Etudes Saône-Moselle-Rhin	9 000 000,00	1 500 000,00	3 000 000,00	4 500 000,00							
Interfaces ports maritimes (participation écluse fluviale Port 2000)	30 000 000,00				5 000 000,00	5 000 000,00	20 000 000,00				
Développement et interfaces ports intérieurs (plate forme Moselle, slipway Rhône-Saône, quais Marne au Rhin)	64 300 000,00	4 400 000,00	2 300 000,00	300 000,00	4 400 000,00	8 150 000,00	20 000 000,00	24 750 000,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL ANNUEL		37 000 000,00	43 000 000,00	61 500 000,00	95 500 000,00	140 700 000,00	142 450 000,00	112 750 000,00	78 300 000,00	100 800 000,00	45 200 000,00
TOTAL CUMULE		37 000 000,00	80 000 000,00	141 500 000,00	237 000 000,00	377 700 000,00	520 150 000,00	632 900 000,00	711 200 000,00	812 000 000,00	857 200 000,00

2. Des recettes dédiées supplémentaires

Pour financer ce programme d'investissement, l'État a procuré des ressources supplémentaires à l'établissement lui permettant des niveaux d'investissements jamais atteints depuis sa création. Le plan de financement reposera d'une part sur la hausse des recettes d'exploitation de VNF et d'autre part sur la hausse des contributions de l'État via l'agence pour le Financement des Infrastructures de Transport en France :

Recettes de fonctionnement : les recettes de fonctionnement augmenteraient de 28 % en 2013 par rapport à 2010, grâce à une augmentation de la taxe hydraulique de 30 M€ (portant les recettes annuelles à l'horizon 2013 à hauteur de 170 M€).

Autofinancement : l'augmentation des recettes d'exploitation (taxe hydraulique notamment) et la stabilité des dépenses de fonctionnement permettrait dès 2011 de doubler la capacité d'autofinancement ;

Autres ressources d'investissement :

- la subvention de l'État pour charges de service public sera maintenue à 45 M€ (hors périmètre lié à la décentralisation en Bourgogne) par an tandis que les cofinancements des collectivités territoriales augmenteraient en cohérence avec l'augmentation des investissements (40 à 45 M€, puis 61 M€ en 2013) ;
- la participation complémentaire de l'État aux ressources d'investissement de VNF, dédiée à la remise en état et à la modernisation du réseau, par voie de fond de concours de l'AFITF sera portée à 40 M€ par an dès 2011 auxquels s'ajoutent des financements spécifiques concernant Saône Moselle Saône Rhin et Bray Nogent.

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

3. Un niveau de service amélioré et adapté

L'objectif de la relance est d'offrir un service public de qualité permettant le développement du transport fluvial

Il est proposé de décliner dans chaque service de navigation une offre de service globale pour :

- mieux répondre aux attentes des clients
- assurer et sécuriser la gestion hydraulique du réseau
- accompagner le développement des territoires et l'économie touristique

Cette offre globale de service reposera sur des modalités d'accès adaptées aux trafics (libre ou à la demande), une plus grande qualité de service avec la fiabilité et la disponibilité des ouvrages (rendue possible grâce au programme d'investissement), une garantie des mouillages et des services améliorés pour les usagers avec :

- une sécurité des plateformes et stationnements
- une plus grande qualité et rapidité de l'information fluviale (pour les usagers et exploitants)
- une meilleure gestion des déchets, de l'accès à l'eau et des sources d'énergie comme l'électricité.

Des horaires d'ouverture adaptés vont également être mis en place pour répondre à l'évolution des trafics constatés et projetés :

- Sur le grand gabarit, principal porteur du développement du fret, la cible d'ouverture sera portée à 24h/24, 360 jours/ an. Les investissements seront prioritaires sur les ouvrages

maxi pour assurer leur disponibilité et leur fiabilité.

- Sur le réseau connexe irriguant le grand gabarit, le trafic en navigation libre sera porté à 12h, 7 jours/7. L'intervention des itinérants, sur les secteurs automatisés sera garantie entre 15 et 30 mn sur 9h30 à 12h d'amplitude.

- Sur le réseau à exploitation saisonnière à vocation touristique, une ouverture cible de 9h est prévue en fonction de la fréquentation. Le niveau de service socle aura vocation à être soutenu par les collectivités territoriales.

En tout état de cause, la gestion hydraulique est assurée sur tout le réseau.

Ces orientations seront reprises par chaque directeur de service de navigation dans son projet de service en associant les agents à son élaboration.

4. Une nécessaire évolution des organisations

- L'unification des services et l'affectation des agents

Pour répondre aux difficultés soulevées par le Conseil d'État, la Cour des comptes et les rapporteurs de la RGPP, la constitution d'une entité unique apparaît comme la piste la mieux à même de répondre à l'objectif de disposer d'une autorité légitime et responsable ayant les marges de manœuvre à la fois financières et juridiques pour remplir la mission de service public qui lui est confiée.

Cette entité doit être à même de conduire l'évolution des organisations et les rationalisations permettant de répondre aux attentes de la politique du gouvernement en matière de productivité et de poursuivre au-delà l'optimisation des moyens.

A cet égard, cette entité devra être dotée de l'autorité hiérarchique sur ses collaborateurs, ce qui constitue un élément clé de l'amélioration des performances actuelles de VNF.

La structure déconcentrée devra être préservée.

Elle devra par ailleurs se spécialiser sur les missions actuellement exercées par VNF à savoir l'entretien, l'exploitation et le développement du réseau des voies navigables ainsi que sa gestion hydraulique avec l'objectif de développer le transport fluvial. Cela doit être conduit parallèlement au décroisement des missions régaliennes (police de l'eau, de la navigation...) afin qu'elles ne soient plus assurées par les mêmes agents qui sont chargés de missions opérationnelles, créant ainsi des situations non souhaitables.

Sa structure financière et comptable devra lui permettre de continuer de percevoir la taxe hydraulique, principale ressource de l'établissement, les péages auprès des utilisateurs du réseau et de valoriser son domaine public fluvial.

Enfin, elle devra être en mesure de poursuivre les plans d'aides à la profession et à la promotion de la voie d'eau

- La pleine maîtrise du domaine public fluvial

Doter VNF d'un patrimoine utile à la dynamisation du fret mais également utilisable pour entreprendre des opérations de valorisation immobilière donnerait à VNF un levier supplémentaire pour la mise en œuvre du contrat de performance. A cet égard, les récents transferts de propriété du domaine effectués aux grands ports maritimes par la loi de réforme portuaire de 2008 et à Ports de Paris par la loi Grenelle 2 méritent une attention toute particulière. Il est à noter que tous les grands gestionnaires d'infrastructures possèdent leur patrimoine: RFF, la RATP, les ports maritimes, le Port autonome de Paris, etc. Ils peuvent valoriser ce patrimoine en subordonnant les décisions à l'examen de l'utilité pour le transport des terrains considérés et prennent d'ailleurs toute leur place dans la politique en faveur du logement qui est un objectif fixé aux établissements publics par le Gouvernement.

VNF dispose actuellement d'un projet de schéma de stratégie pluriannuelle immobilière comme cela lui a été demandé par l'État. Ce schéma indique ses priorités : il porte sur les biens utilisés par VNF, et surtout les bureaux, les ateliers et les maisons éclésiastiques. Pour ce qui est de la valorisation, VNF a déjà montré sa capacité à générer des recettes tout en valorisant le paysage bord à voie d'eau. Il participe actuellement à de nombreux projets urbains visant à valoriser des terrains qui ne sont plus utiles au transport.

La pleine maîtrise du domaine permettrait donc notamment à l'établissement :

- de dynamiser le trafic fluvial en facilitant le montage d'opérations liées au transport fluvial, l'apport par VNF du foncier constituant un levier pour monter des opérations développant de nouveaux projets d'équipements : créations d'installations portuaires, de plates-formes de transfert modal ou de stockage... ;
- de contribuer à la production d'énergie renouvelable par la construction et l'exploitation de centrales hydroélectriques sur les chutes d'eau créées par les ouvrages nécessaires à la gestion du plan d'eau et à la navigation ;
- de mobiliser des ressources financières nouvelles et de contribuer à l'équilibre financier de l'établissement, notamment par le biais d'opérations de valorisation immobilière en milieu urbain ; A cet égard, une trentaine de sites en bords à voies d'eau ont été identifiés comme susceptibles d'être valorisés sur la période 2012-2019 par des opérations d'aménagement urbain et de constructions (logements – immobilier d'entreprises – loisirs).

III. ANALYSE ET CHOIX DES MODALITES RETENUES

Deux statuts ont fait l'objet d'une analyse afin de déterminer lequel permettrait à l'établissement VNF, de répondre au mieux à ses besoins et aux objectifs fixés par la réforme :

- transformation de VNF en service à compétence nationale (SCN)
- maintien du statut établissement public (EPIC – EPA – EP *sui generis*)

1 – Création d'un SCN

Le SCN est un service dont les attributions ont un caractère national (à la différence des services déconcentrés) et dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Il se distingue également des services centraux, car ses missions ont un «caractère opérationnel».

Le principal avantage dans le choix de ce statut est la capacité offerte par le SCN d'y affecter des agents de droit public et de préserver les garanties statutaires et de gestion des agents.

Les problèmes sont néanmoins nombreux. Tout d'abord les missions opérationnelles de l'établissement (entretien, exploitation des voies navigables, aménagement et valorisation du domaine public fluvial) ne sont pas en adéquation avec les missions habituellement confiées au SCN (fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national).

En outre le SCN entraîne le rattachement de tous les agents de droit public à un service d'administration centrale.

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

b) L'hypothèse où les services de navigation seraient regroupés au sein d'un SCN, avec mise à disposition de ce service à VNF ne paraît juridiquement pas envisageable. En effet il est impossible de mettre un service d'administration centrale à disposition d'un EPIC sous tutelle du ministère. Un autre problème majeur concernerait le non respect du principe d'autonomie de gestion des établissements publics, fermement rappelé par le Conseil d'État à plusieurs reprises.

Le statut de SCN, qui de plus ne correspond pas au projet visant à renforcer l'autonomie de gestion de VNF, paraît donc à écarter.

2 – Maintien du statut d'établissement public

a/ Règles générales relatives aux EP

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

Il est soumis à trois principes :

- l'autonomie : il dispose d'un budget propre (subventions de l'État ou des collectivités territoriales, redevances des usagers, emprunts...) ;
- le rattachement à un niveau de l'administration (État, région, département ou commune) : afin de compenser l'autonomie en les soumettant au contrôle de ce niveau d'administration dont les modalités peuvent varier (l'identité de l'administration de rattachement ne détermine pas la zone géographique d'action de l'établissement public) ;
- la spécialité : les compétences des organes de l'EP se limitent à des compétences clairement énumérées.

b/ Analyse du projet de loi actuel soumis à la concertation au regard de la problématique du statut de l'établissement public

Le statut d'établissement public permet de maintenir le dynamisme de VNF en matière d'intervention et de recettes (recettes affectées, possibilité de créer des filiales et de prendre des participations dans des sociétés, valorisation dynamique de son domaine, aide à la profession).

Le projet de loi permet en outre d'affecter des agents de droit public (fonctionnaires et OPA) et de préserver des garanties statutaires et de gestion. Par ailleurs, le statut des agents sous contrat VNF est également préservé, sous réserve d'une disposition législative ad hoc pour l'EP sui generis.

A cet égard le projet de loi apporte ces garanties en ce qui concerne les fonctionnaires qui conservent leur statut, voire même leur emploi fonctionnel, les OPA qui conservent leur régime juridique particulier notamment leur régime de pension d'ouvrier de l'Etat, les personnels non titulaires qui se voient offrir une option entre contrat de droit public ou contrat de droit privé avec dans les deux cas, reprise des clauses substantielles de leur contrat initial.

Le projet de loi définit également les futures règles de gestion et de rémunération, en prévoyant de surcroît des possibilités indemnitaires spécifiques à VNF, apporte les garanties en ce qui concerne le régime de pension, notamment pour les personnels classés en catégorie active, de représentation des personnels et de dialogue social au sein des instances de concertation et de représentation de l'établissement.

Les garanties portent enfin sur le régime de travail et d'aménagement du temps de travail

et de protection sociale complémentaire, avec pour cette dernière une option possible entre le dispositif VNF et le régime de l'agent avant son affectation.

L'ensemble du projet de loi fait l'objet d'une consultation interministérielle notamment auprès de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique ainsi que de la Direction générale du travail afin de consolider le dispositif proposé par le ministère.

Cette solution est susceptible de permettre la mise en place d'une politique d'emploi des personnels à la fois adaptée aux besoins du développement de la voie d'eau et valorisante pour les personnels. Le présent projet de loi offre ainsi à VNF la possibilité de mobiliser, demain, tous les leviers en terme de profils et de statuts, dans les futurs recrutements, VNF dans ce cadre ayant la possibilité de recruter aussi bien des personnels VNF sous contrat (comme aujourd'hui, dans le cadre du statut d'EPIC), que des agents de l'État.

Le transfert des services et l'affectation des agents doivent s'accompagner de toutes les garanties souhaitables pour les agents. A cet égard, la ministre a déjà indiqué aux agents avoir « *d'ores et déjà pris deux engagements qui devront être la ligne de conduite : pas de mobilités géographiques imposées à l'occasion de cette réforme et garantie des rémunérations.* »

Dans ce contexte, trois scénarios sont susceptibles de recevoir application :

1/ L'option du maintien de l'EPIC

L'EPIC est un établissement public dont l'objet est la production et la commercialisation de biens et services et dont les ressources sont essentiellement constituées par les redevances payées par les usagers.

Le choix de ce statut permet de préserver le statut juridique actuel à travers la constitution d'une entité unique qui répond aux besoins de l'établissement (autorité légitime et responsable et marges de manœuvre suffisantes pour remplir la mission de service public). Il permet, en outre, de disposer de délégations territoriales indispensables à l'organisation de VNF et à l'accomplissement de ses missions, et de préserver le statut des agents sous contrat VNF.

L'EPIC assure également à VNF une grande autonomie de gestion, tant au niveau des ressources humaines, que de la valorisation du domaine ou de la perception des recettes (péages, redevances domaniales..).

Si l'EPIC ne permet pas directement le recrutement et la gestion des agents de droit public, des dispositions législatives spécifiques peuvent le rendre possible.

2/ La transformation en EPA

Elle est envisageable en théorie, mais implique l'application d'un régime de gestion budgétaire et comptable de droit public, peu en phase avec l'autonomie de gestion qu'il faut conserver à l'établissement public. Les règles de valorisation du domaine de l'établissement connaîtraient en outre des rigidités préjudiciables à son autonomie.

3/. Le choix d'un établissement public sui generis

Il peut être également envisagé de transformer l'EPIC VNF en un établissement public *sui generis* disposant de son domaine en pleine propriété et au sein duquel seront affectés les agents des services de navigation.

Si le choix est fait de s'orienter vers un EP *sui generis*, il conviendrait de prévoir des dispositions spécifiques dans le projet de loi relatives au statut des personnels employés au sein de l'EP, à la nature des relations entre les usagers et le service, aux règles budgétaires et comptables ainsi que les règles de compétence juridictionnelle.

Cette option, tout comme celle de l'EPIC tel qu'il est amendé par le projet de loi permet à VNF d'avoir l'autorité et la légitimité pour conduire l'évolution des organisations et les rationalisations permettant de répondre aux attentes de la réforme.

Cette politique d'emploi pourra s'articuler autour de 4 axes :

- un projet professionnel pour les agents, pour développer des compétences et des qualifications propres à la voie d'eau,
- une politique de rémunération adaptée aux conditions d'emploi des agents travaillant pour la voie d'eau navigable,
- une meilleure prise en compte de l'enjeu d'amélioration des conditions de travail (ex. : médecine de prévention),
- et une politique d'action sociale qui traite d'une manière plus homogène, les actuels agents VNF et les agents de l'Etat.

Il incombera ainsi à VNF de définir, par rapport à ses besoins en tant qu'employeur, une doctrine d'emploi, qui sera débattue au sein de l'établissement public. L'attractivité des métiers et des carrières au sein de l'établissement public, sera un élément très important dans la mise au point de cette doctrine d'emploi.

Cette politique d'emploi sera déployée avec deux objectifs prioritaires développés dans le projet de VNF pour la voie d'eau :

- renforcer les organisations de la maintenance avec des centres de maintenance redimensionnés et des interventions mieux programmées et planifiées au fur et à mesure de la remise en état et de la modernisation du réseau. Il s'agit prioritairement de travailler dans la prévention des incidents et non plus dans l'urgence avec des moyens insuffisants. Grâce à l'investissement, la maintenance des ouvrages a en effet vocation à être plus préventive que curative avec une prévision des interventions permettant de mettre en place des programmes de travail clarifiés et fiabilisés. Les métiers existent déjà mais parfois avec une disponibilité insuffisante. Le renforcement de la maintenance spécialisée passera par la formation sur ces métiers d'agents déjà en poste sur la voie d'eau et à défaut par des recrutements. Les formations feront bien évidemment l'objet de valorisation.
- adapter les organisations de l'exploitation pour la navigation sur le petit gabarit à l'automatisation et au niveau de trafic (itinérance, postes fixes en fonction des saisons). Des regroupements de commandes pourront être étudiés sur le grand gabarit pour limiter les postes isolés et permettre d'évoluer vers une ouverture plus large, en adaptant le nombre de postes selon la fréquentation, notamment la nuit.

Enfin, en disposant de son domaine en pleine propriété, VNF pourra mobiliser de

nouvelles recettes qui, même si elles sont modestes lui permettront d'engager un programme de restauration des bâtiments administratifs et des maisons de service évalué à ce stade à 7 M€ par an permettant d'améliorer les conditions de travail des agents.

Statut	Avantages	Inconvénients
EPIC	<ul style="list-style-type: none"> -préservation du statut juridique actuel qui répond aux besoins de l'établissement -possibilité de disposer de délégations territoriales -préservation du statut des agents sous contrat VNF -autonomie de gestion : ressources humaines, modèle de recettes (péages, redevances domaniales), valorisation du domaine - Il est possible d'insérer dans la loi des dispositions permettant d'affecter des fonctionnaires au sein de l'EP. 	<ul style="list-style-type: none"> - nécessité de légiférer pour affecter des fonctionnaires au sein de l'EPIC
Transformation de VNF en SCN	<ul style="list-style-type: none"> -possibilité d'affectation des agents de droit public et préservation des garanties statutaires ainsi que de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> - rattachement de tous les agents de droit public à un service d'administration centrale - absence de personnalité morale distincte de l'État : impossibilité d'ester en justice, d'acquérir des biens meubles et immeubles, de passer des marchés – autonomie de gestion réduite - impossibilité de disposer d'un budget propre, sauf à créer un budget annexe ou un compte spécial du Trésor en loi de finances (CAS) - remise en question du statut des agents de VNF - les missions opérationnelles de VNF (entretien, exploitation des voies navigables, aménagement et valorisation du DPF) ne correspondent pas aux objectifs d'un SCN

		(missions de conception, d'animation et d'évaluation des politiques publiques) - ne correspond pas au projet qui vise à renforcer l'autonomie de gestion de VNF
Regroupement des SN au sein d'un SCN et mise à disposition du SCN à VNF	-possibilité d'affectation des agents de droit public et préservation des garanties statutaires ainsi que de gestion	- non respect de l'autonomie de gestion requise pour un EP - rattachement de tous les agents de droit public à un service d'administration centrale - mise à disposition d'un service de l'administration centrale à un EPIC, alors même que l'EPIC est sous tutelle du ministère - les missions opérationnelles de VNF (entretien, exploitation des voies navigables, aménagement et valorisation du DPF) ne correspondent pas à aux objectifs d'un SCN
EP sui generis	-possibilité d'affectation des agents de droit public (fonctionnaires et OPA) et préservation des garanties statutaires ainsi que de gestion -préservation du statut des agents sous contrat VNF -possibilité de disposer de délégations territoriales -autonomie de gestion	-pas de qualification juridique (cf « EP double visage ») L'option « absence de qualification » impliquera que les dispositions statutaires de VNF devront être rédigées de manière très précise afin d'éviter les incertitudes juridiques liées à la possibilité d'une requalification par le juge.
EPA	Idem EP sui generis	- régime budgétaire et comptable - gestion du domaine - rigidité de la commande publique