

N° 39

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1974, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 6

Aménagement du Territoire, Equipement, Logement et Tourisme.

EQUIPEMENT

Rapporteur spécial : M. Pierre BROUSSE.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, Joseph Raybaud, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, André Armengaud, Roland Boscardy-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Roger Gaudon, Henri Henneguella, Gustave Héon, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, Gaston Monnerville, René Monory, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5° législ.) : 646 et annexes, 681 (tomes I à III et annexe 6), 686 (tome XII) et in-8° 52.

Sénat : 38 (1973-1974).

Lois de finances. — Equipement et logement - Voies navigables - Défense contre les eaux - Institut géographique national - Routes.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. — Les services généraux du Ministère	7
CHAPITRE II. — Les voies navigables	11
CHAPITRE III. — Les routes	19
CHAPITRE IV. — Sauvegarde des ressources et protection contre les eaux	31
CHAPITRE V. — L'Institut géographique national	35
Audition de M. Guichard, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme	37
Observations de la Commission des Finances	39
Dispositions spéciales	41
ANNEXES	43

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'examen du budget pour 1968, votre Commission des Finances a décidé de partager l'examen du budget du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme entre cinq rapporteurs. Notre collègue M. Bousch vous présentera, pour sa part, les crédits de ce budget relatifs au logement ; M. de Montalembert préparera un rapport sur les crédits relatifs à l'aménagement du territoire ; M. Boyer-Andrivet procédera à l'étude des dotations budgétaires réservées au tourisme ; Mlle Rapuzzi a été chargée de l'examen des dotations afférentes aux ports maritimes ; quant au présent rapport, il sera consacré aux autres chapitres de ce budget, c'est-à-dire principalement ceux concernant l'infrastructure routière et fluviale ainsi que les services généraux du Ministère, pour lesquels il n'est pas possible de faire une distinction entre les différents secteurs de ce département ministériel.

Le rapport traitera donc, dans un premier chapitre, des dépenses intéressant les *services généraux du Ministère*, puis trois autres sections seront consacrées aux dotations concernant les infrastructures : voies navigables, routes, défense contre les eaux. Un dernier chapitre sera consacré à l'Institut géographique national.

Indiquons, dès maintenant, que les dotations prévues pour l'ensemble du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, au titre du budget de 1973, s'élèvent :

— en ce qui concerne les dépenses ordinaires, à 3.095 millions de francs contre 2.742 millions de francs pour 1973 ;

— pour les dépenses en capital, à 8.177 millions de francs en autorisations de programme et 7.141 millions de francs en crédits de paiement contre respectivement 7.427 millions et 6.308 millions de francs en 1973.

Les tableaux ci-après donnent la répartition, par titre et partie, de la totalité des crédits prévus au projet de budget du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme.

Dépenses ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1973.	CREDITS PREVUS POUR 1974			DIFFERENCE entre 1974 et 1973.
		Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
TITRE III. — Moyens des services.					
Première partie. — Personnel, rémunérations d'activité	1.343.751.116	1.470.694.768	+ 19.228.946	1.489.923.714	+ 146.172.598
Deuxième partie. — Personnel en retraite, pen- sions et allocations.....	11.000	11.000	»	11.000	»
Troisième partie. — Personnel en activité et en retraite, charges sociales.....	169.587.523	182.965.440	+ 3.289.332	186.254.772	+ 16.667.249
Quatrième partie. — Matériel et fonctionne- ment des services.....	111.637.402	115.148.577	+ 18.894.269	134.042.846	+ 22.405.444
Cinquième partie. — Travaux d'entretien.....	733.953.439	729.638.439	+ 129.970.940	859.609.379	+ 125.655.940
Sixième partie. — Subventions de fonctionne- ment	74.274.470	79.149.656	+ 9.696.345	88.846.001	+ 14.571.531
Septième partie. — Dépenses diverses.....	117.166.058	107.470.069	+ 19.866.500	127.336.569	+ 10.170.511
Totaux pour le Titre III.....	2.550.381.008	2.685.077.949	+ 200.946.332	2.886.024.281	+ 335.643.273
TITRE IV. — Interventions publiques.					
Troisième partie. — Action éducative et culturelle.	2.474.279	2.474.279	+ 459.221	2.933.500	+ 459.221
Quatrième partie. — Action économique, encoura- gements et interventions.....	189.102.827	189.712.877	+ 16.970.480	206.683.357	+ 17.580.530
Sixième partie. — Action sociale, assistance et solidarité	305.200	305.200	— 100.200	205.000	— 100.200
Totaux pour le Titre IV.....	191.882.306	192.492.356	+ 17.329.501	209.821.857	+ 17.939.551
Totaux pour les Titres III et IV (dé- penses ordinaires)	2.742.263.314	2.877.570.305	+ 218.275.833	3.095.846.138	+ 353.582.824

Dépenses en capital.

NATURE DES DÉPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME		DIFFÉRENCES entre 1974 et 1973.	CRÉDITS DE PAIEMENT		DIFFÉRENCES entre 1974 et 1973.
	Votées pour 1973.	Prévues pour 1974.		Votés pour 1973.	Prévus pour 1974.	
	(En francs.)					
TITRE V. — Investissements exécutés par l'Etat.						
Troisième partie. — Transports, communications et télécommunications	1.809.280.000	1.966.710.000	+ 157.430.000	1.784.510.000	1.807.500.000	+ 22.990.000
Cinquième partie. — Logement et urbanisme.....	336.082.000	433.900.000	+ 97.818.000	329.780.000	311.000.000	— 18.780.000
Septième partie. — Equipements administratifs et divers	75.589.000	94.665.000	+ 19.076.000	62.911.000	58.700.000	— 4.211.000
Totaux pour le Titre V.....	2.220.951.000	2.495.275.000	+ 274.324.000	2.177.201.000	2.177.200.000	— 1.000
TITRE VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat.						
Troisième partie. — Transports, communications et télécommunications	71.750.000	75.250.000	+ 3.500.000	48.400.000	58.100.000	+ 9.700.000
Cinquième partie. — Logement et urbanisme.....	5.116.185.000	5.583.613.000	+ 467.428.000	3.998.450.000	4.873.782.000	+ 885.332.000
Septième partie. — Equipements administratifs et divers	8.050.000	12.470.000	+ 4.420.000	6.500.000	10.500.000	+ 4.000.000
Totaux pour le Titre VI.....	5.195.985.000	5.671.333.000	+ 475.348.000	4.043.350.000	4.942.382.000	+ 899.032.000
Totaux pour les Titres V et VI.....	7.416.936.000	8.166.608.000	+ 749.672.000	6.220.551.000	7.119.582.000	+ 899.031.000
TITRE VII. — Réparation des dommages de guerre.						
Totaux pour le Titre VII.....	10.500.000	10.500.000	»	88.000.000	22.000.000	— 66.000.000
Totaux pour les dépenses en capital.....	7.427.436.000	8.177.108.000	+ 749.672.000	6.308.551.000	7.141.582.000	+ 833.031.000

CHAPITRE PREMIER

LES SERVICES GENERAUX DU MINISTERE

I. — Les dépenses ordinaires.

Dans le cadre des services votés, sont prévues différentes augmentations de crédits qui, pour l'essentiel, traduisent l'incidence, en année pleine, d'une part des majorations intervenues en 1973 en matière de rémunérations des agents de la fonction publique et de prestations sociales, d'un certain nombre de mesures à caractère catégoriel prises au cours d'année, enfin de la création d'un Secrétariat d'Etat.

Quant aux mesures nouvelles, elles concernent l'Administration centrale et les Services extérieurs.

A. — L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les principales mesures nouvelles, outre divers transferts réalisés au sein du budget de l'Equipement, portent :

— sur la transformation et la création d'un certain nombre d'emplois pour tenir compte des modifications intervenues dans l'activité et l'organisation des services (+ 1,1 million de francs) ;

— sur la mise en place de nouveaux grades (secrétaires administratifs en chef), la rémunération de certains emplois nouveaux ou spécialisés, l'amélioration du régime des œuvres sociales (+ 1,4 million de francs) ;

— sur l'ajustement aux besoins réels des dotations relatives au fonctionnement des services, à la recherche scientifique, au développement des méthodes modernes de gestion, aux études et à l'information, à l'enseignement et à la formation professionnelle (+ 33,6 millions de francs).

B. — LES SERVICES EXTÉRIEURS

Le total des mesures nouvelles concernant les services extérieurs de l'Équipement, 31,1 millions de francs, est revenu à un montant comparable à celui de 1972 (25,4 millions de francs) après avoir atteint 103,2 millions de francs en 1973.

Parmi les principales mesures, il y a lieu de signaler :

— la poursuite du reclassement indiciaire par transformation d'emplois de plusieurs corps administratifs et techniques des travaux publics de l'État (6,1 millions de francs) ;

— l'application des mesures de « permanisation », entreprises dès 1967, des emplois d'ouvrier des parcs et ateliers des Ponts et Chaussées. Il est proposé la création de 200 nouveaux emplois pour 1973 conformément au plan arrêté en 1967 ;

— la mise en place au Ministère de l'Équipement du grade d'agent d'administration principal par la transformation de 216 emplois de commis (0,2 million de francs) ;

— l'ajustement aux besoins de certains frais de fonctionnement, notamment en matière d'informatique (9,4 millions de francs).

En outre, la rémunération des ouvriers permanents des parcs et ateliers des Ponts et Chaussées — liée à l'évolution des salaires minima du secteur « Bâtiment et travaux publics » de la Région parisienne — nécessite une majoration de 12,4 millions de francs du crédit inscrit au chapitre 31-63 pour faire face à l'incidence, en 1974, des augmentations de salaires intervenues ou à intervenir en 1973 et des augmentations prévisibles en 1974.

II. — Les dépenses en capital.

Trois chapitres des dépenses en capital du budget de l'Équipement et du Logement doivent être rattachés aux services généraux de ce Ministère. Ce sont :

1° *L'information et le développement des méthodes modernes d'organisation et de gestion* (chap. 57-12).

En 1974, la dotation de ce chapitre s'élève à 4,1 millions de francs en autorisations de programme. Elle est donc en augmentation de 53 % sur celle de 1973.

Cette dotation substantielle est destinée à poursuivre la mise en place des méthodes modernes de programmation et de gestion par le recours important à l'informatique, et à développer le traitement et la diffusion de l'information statistique dans le domaine de l'équipement et du logement.

2° *Etudes techniques et économiques.*
Actions globales de recherche (chap. 57-13).

Ce chapitre est doté de 28,6 millions de francs en autorisations de programme et de 26,7 millions de francs en crédits de paiement.

Les moyens mis à la disposition des différents programmes d'études et de recherche sont en augmentation de 10,3 % par rapport au précédent budget. Ils sont destinés pour près de 35 % à la recherche sous contrat en matière de transports (10 millions de francs) ; 8,3 millions de francs seront mis à la disposition du laboratoire central des Ponts et Chaussées et 6,3 millions de francs sont destinés à la recherche urbaine. Le solde, soit 4 millions de francs, est destiné pour une part importante au secteur du bâtiment et des travaux publics.

3° *Equipement immobilier des services (chap. 57-91).*

Sont prévus en autorisations de programme 62 millions de francs et 28 millions de francs en crédits de paiement.

Les autorisations de programme sont en augmentation par rapport au budget de 1972 de près de 32 %.

Le détail des opérations envisagées en 1974 est donné dans le tableau ci-après :

	1974 Autorisations de programme.
	(En millions de francs.)
Administration centrale et services techniques centraux (acquisitions immobilières et matériels techniques).....	7,0
Services extérieurs (travaux et constructions).....	33,0
Etablissements d'enseignement (travaux et constructions).....	19,5
Service d'action sociale (travaux et constructions).....	2,5
Mesures de défense.....	Mémoire.
Centres d'études techniques de l'équipement.....	Mémoire.
	62,0

CHAPITRE II

LES VOIES NAVIGABLES

A. — Le trafic.

Le trafic des voies navigables françaises connaît, à l'heure actuelle, une certaine stagnation comme en témoigne le tableau ci-après :

ANNEES	EN MILLIONS de tonnes.	EN MILLIONS de tonnes- kilomètres.
1967	97,6	12.960
1968	101,7	13.250
1969	110,2	14.600
1970	110,3	14.600
1971	106,6	13.774
1972	108,7	14.155
1973 (8 premiers mois)	71,7	8.926

De 1971 à 1972, l'ensemble du trafic a progressé de 2 % en tonnage et de 2,8 % en tonnes-kilomètres. (Un tableau joint en annexe présente l'évolution du trafic en 1971 et 1972 par catégories de marchandises [Annexe I]).

Quatre grandes catégories de marchandises dominent largement l'ensemble du trafic par voie d'eau. Deux progressent rapidement : ce sont les produits rattachés à l'agriculture (+ 7 % en tonnes et + 15 % en tonnes-kilomètres) et les produits pétroliers (+ 5 % en tonnes et + 3,2 % en tonnes-kilomètres). Les matériaux de construction qui constituent la principale catégorie de marchandises transportées par voie d'eau (plus de 51 % du trafic total en tonnage) progressent de 2 % en tonnage mais diminuent de 2 % en tonnes-kilomètres. Par contre, les combusti-

bles minéraux solides continuent de subir une diminution rapide (— 13 % en tonnage et — 12 % en tonnes-kilomètres) et ne représentent plus qu'un peu plus de 5 % du trafic total en tonnage.

Cette évolution du trafic peut s'expliquer par l'existence des facteurs économiques et techniques suivants :

— la grande progression des transports par voie d'eau des produits rattachés à l'agriculture semble due à la possibilité de stockage flottant offerte par la flotte de navigation intérieure qui permet, aux ports maritimes d'expédition, de pallier les irrégularités inattendues dans l'arrivée des navires à charger, sans manutentions, ni stockages terrestres coûteux ;

— la progression des produits pétroliers est due aux transports de produits non pompables, tels les fuels lourds qui ne peuvent être transportés par le réseau d'oléoducs. Ces transports sont réalisés au moyen de bateaux spécialement conçus, équipés de circuits de vapeur pour maintenir le produit à la température optima de déchargement. La progression de ce trafic compense en valeur absolue la diminution des transports de combustibles minéraux solides due à l'abandon progressif des gisements houillers français ;

— si le trafic des matériaux de construction semble avoir atteint depuis 1971 un palier (la progression de 2 % du tonnage est due à l'augmentation des exportations rhénanes, alors que la diminution de 2 % du tonnage-kilométrique est due à une variation assez notable de la distance moyenne de transport qui passe de 98 à 94 kilomètres en trafic intérieur), on peut tout de même penser que ce trafic reprendra sa progression dans les prochaines années. En effet, l'approvisionnement des grandes villes en matériaux de construction, essentiellement les sables et graviers, est une activité de choix pour le transport par voie navigable. Il s'agit d'une marchandise lourde, facile à charger et décharger, et qui, de plus, est fréquemment extraite en site aquatique, les bateaux peuvent accoster directement à la drague et, d'autre part, le transport fluvial permet d'assurer l'approvisionnement jusqu'au centre des villes, avec un minimum de nuisances. La progression constante des besoins des chantiers de travaux publics devrait assurer un développement parallèle des transports par voie d'eau, aussi bien en tonnes qu'en tonnes-kilomètres du fait de l'éloignement progressif des lieux d'extraction des lieux de consommation.

Les perspectives d'évolution du trafic pour 1973 sont difficiles à établir compte tenu des effets des mouvements sociaux qui ont affecté la majeure partie de la batellerie française en janvier et en mai et juin 1973. Le bilan 1973 devrait être comparable à celui de 1972.

A plus long terme, on peut espérer, après analyse des trafics fluviaux réalisés ces dix dernières années, une progression moyenne en tonnes de l'ordre de 3,2 % l'an, soit, en 1980, un trafic fluvial total de l'ordre de 145 millions de tonnes. Ces prévisions peuvent être remises en cause par une évolution différente de la conjoncture et de la part prise par les autres moyens de transport.

B. — L'exploitation réglementée des voies navigables.

Rappelons que ces crédits sont destinés à financer, d'une part, la partie des frais de fonctionnement de l'exploitation réglementée qui n'est pas couverte par le produit des taxes de visa et d'exploitation, d'autre part, la reconversion de la traction sur berges sur un certain nombre de voies : cette activité est, en effet, appelée à disparaître progressivement, mais cette reconversion nécessite le versement de subventions.

Le tableau ci-après donne la décomposition des crédits ouverts en 1973 et prévus pour 1974 au titre de l'exploitation réglementée des voies navigables.

	1973	1974
	(En francs.)	
1. Frais de fonctionnement de l'exploitation réglementée	14.930.000	16.191.250
Produits des visas d'affrètement et des taxes d'exploitation	— 5.250.000	— 5.617.500
Parts des frais de fonctionnement de l'exploitation réglementée non couverte par les taxes.....	9.680.000	10.573.750
2. Remboursement au Port autonome de Paris pour dépenses sur la voie navigable.....	725.000	735.000
Total des crédits du chapitre 44-31.....	10.405.000	11.308.750

C. — Les dépenses d'entretien (chap. 35-31).

Les crédits prévus pour les dépenses d'entretien s'élèvent à 94 millions de francs, en augmentation de 8,3 millions de francs sur l'année précédente, soit 9,7 % contre 10,8 %.

En 1970, 1971 et 1972, l'augmentation de la dotation de ce chapitre par rapport à l'année précédente n'était que de l'ordre de 2 à 2,5 %.

Depuis plusieurs années, votre commission avait signalé l'insuffisance des travaux d'entretien réalisés sur notre réseau de navigation intérieure, eu égard à l'état de vétusté dans lequel se trouvent bon nombre de nos canaux, et demandait, chaque fois avec insistance, à ce que cette situation soit réexaminée, la poursuite de ces errements risquant fort, à moyen terme, d'entraîner les plus fâcheuses conséquences.

Les augmentations de l'ordre de 10 % observées pour 1973 et 1974 demeurent très insuffisantes pour rattraper le retard accumulé durant les dernières années compte tenu notamment des conditions économiques actuelles.

En fait, la politique suivie par les Pouvoirs publics peut s'analyser ainsi :

— assurer des conditions satisfaisantes et modernes d'exploitation des infrastructures à grand ou moyen gabarit progressivement mises en service et de la partie du réseau à petit gabarit dont le niveau de trafic est élevé. L'entretien de la voie doit donc être excellent et entraîner au besoin des interventions préventives ;

— limiter, dans toute la mesure du possible, les dépenses d'exploitation des autres voies à petit gabarit (réseau Freycinet).

Parmi ces voies, il convient de distinguer :

— celles dont la densité de trafic est comprise entre 0,3-0,4 million de tonnes et 1 million de tonnes : l'entretien y est réalisé en acceptant une réduction momentanée des caractéristiques d'exploitation de la voie par rapport aux caractéristiques théoriques ;

— celles dont la densité de trafic est inférieure à 0,3-0,4 million de tonnes pour lesquelles sont maintenues provisoirement des conditions d'exploitation minimales. Leur entretien a pour objectif d'éviter la fermeture définitive de la voie et à assurer la sécurité

des riverains. Pour ces voies en effet, dont le niveau de trafic est trop faible pour justifier leur maintien à la charge de la collectivité nationale, il est envisagé soit de déclasser celles d'entre elles dont aucune utilisation satisfaisante n'apparaît possible, soit de confier la gestion de celles pour lesquelles des utilisations valables peuvent être trouvées — sur le plan touristique notamment — aux organismes directement intéressés.

D. — L'équipement.

L'essentiel des crédits d'équipement concernant les voies navigables est inscrit au chapitre 53-31. Les autorisations de programme s'élèvent pour 1974 à 351,7 millions de francs, en augmentation de 21,8 millions de francs sur celles de 1973, soit 6,6 % contre 9,5 % l'année dernière.

Les crédits de paiement se montent à 310 millions de francs, en augmentation de 9 millions de francs par rapport au précédent budget, soit 3 % contre 17,4 % en 1973.

Le programme suivi par le Gouvernement en matière d'équipement consiste à concentrer dans un premier temps l'ensemble des moyens budgétaires de l'Etat dans :

— l'aménagement — par la création de liaisons à grand gabarit — des vallées qui desservent nos trois plus grands ports maritimes ;

— la poursuite de l'aménagement de la Moselle et du Rhin ;

— la modernisation et la restauration des autres principales voies du réseau.

Ce choix devrait permettre une meilleure desserte des zones de forte concentration industrielle et urbaine et de l'hinterland des principaux ports maritimes.

En revanche, les voies de petit gabarit, dont le trafic commercial est très faible, ne bénéficieraient plus de dotations importantes du budget de l'Etat.

Toutefois, il y a lieu de se demander si la faible augmentation des autorisations de programme prévues pour 1974 ne compromet pas la réalisation de ce programme.

Dans le budget de 1974 les opérations retenues sont les suivantes :

Bassin du Nord :

- Sur la liaison Dunkerque—Valenciennes, après la mise en service de la section Dunkerque—Denain, les travaux actuellement en cours concernent la section Denain—Valenciennes et, plus précisément, la section Trith—Fresnes. Ultérieurement l'aménagement de l'Escaut jusqu'au raccordement au réseau belge est prévu.
- Pour l'antenne Bauvin—Lille—Marquette, la desserte du port de Lille par la voie à grand gabarit sera effective à la fin de 1975. L'aménagement de la section port de Lille—Marquette a été engagé en 1973 et se poursuivra sans interruption les années suivantes selon un aménagement progressif qui permettra de porter le gabarit de 250 tonnes à 800 tonnes dans une première étape, puis à 3.000 tonnes.

Bassin de la Seine :

- Sur la Seine, à l'aval de Paris, après une nouvelle amélioration du mouillage, la construction d'une nouvelle génération d'écluses est en cours de réalisation pour faire face à l'accroissement du trafic et à l'évolution des bateaux. Par ailleurs, la reconstruction de barrages vétustes se poursuit normalement.
- A l'amont de Paris, après la mise à grand gabarit de la section Corbeil-Montereau, l'effort porte sur la modernisation de la Petite-Seine sur la section Montereau—Bray.
- La mise à grand gabarit de l'Oise est en voie d'achèvement. En 1974, elle sera complétée par l'amélioration du mouillage sur le canal latéral à l'Oise, de Compiègne au raccordement avec le canal du Nord. Ultérieurement doit être entreprise la mise à grand gabarit de la liaison Compiègne—Reims.

Bassin de la Moselle :

Dans l'opération de mise à grand gabarit de la section Frouard—Neuves-Maisons, les travaux se poursuivent activement entre Frouard et Toul.

Bassin du Rhône et de la Saône :

L'aménagement du Rhône entre Lyon et la mer se poursuit normalement selon le programme des travaux de la Compa-

gnie nationale du Rhône, qui bénéficie d'une participation du budget des voies navigables. La mise en service de cette voie pour les convois poussés de 3.000 tonnes est prévue pour 1978.

Parallèlement à cette action, et selon le même échéancier, la mise à grand gabarit de la Saône entre Lyon et Auxonne (à la hauteur de Dijon) est entrée dans une phase active. Après l'engagement en 1973 des derniers ouvrages de la partie amont (Chalon—Auxonne) qui avait les caractéristiques les plus médiocres, les travaux porteront sur la partie aval Lyon—Chalon).

Le raccordement du Rhône aux bassins de Fos fait actuellement l'objet d'une étude approfondie en vue de déterminer la meilleure solution technique. Les travaux commenceront dès que les résultats de cette étude permettront d'arrêter un choix.

Enfin, en vue de préparer une nouvelle étape dans l'équipement du territoire en voies navigables modernes, un marché d'études a été lancé en 1973 afin de connaître les conditions techniques, économiques et financières de réalisation d'une liaison mer du Nord—Méditerranée.

En annexe à ce rapport, les projets de voies navigables à grand gabarit intéressant les liaisons Seine—Est, Seine—Nord et Rhin—Rhône sont examinés plus complètement (Annexe II).

La progression des crédits affectés aux voies à petit gabarit a été rapide et l'exécution du VI^e Plan à la fin de 1973 sera sensiblement plus avancée pour ces opérations que pour l'ensemble des voies navigables. Pour 1974, il est prévu d'affecter 65 millions de francs aux travaux devant être réalisés sur le réseau des voies navigables à petit gabarit.

Les usagers de la voie d'eau seront tout particulièrement associés à l'élaboration du programme des travaux sur le réseau Freycinet et notamment à la répartition, en 1974, de ces 65 millions de francs. En effet, le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme a créé un groupe de travail chargé :

— de procéder à l'inventaire de la totalité des travaux à effectuer sur le réseau des voies navigables au gabarit Freycinet en vue du rattrapage reconnu nécessaire ;

— de chiffrer le montant des crédits nécessaires pour réaliser ces travaux ;

— d'établir un programme de réalisation pluriannuel, compte tenu de l'ordre d'urgence des diverses opérations et de leur intérêt pour l'économie nationale.

Ce groupe de travail a tenu sa première réunion en septembre 1973. Le programme des travaux à réaliser sur les voies à petit gabarit au titre de 1974 ne pourra être précisé qu'après que ce groupe ait déposé ses conclusions vers la fin de l'année 1973.

En outre, au chapitre 63-31, des autorisations de programme d'un montant global de 13,3 millions de francs sont prévues pour l'aménagement de ports fluviaux et de ponts dans l'intérêt de la voie navigable ainsi que pour l'amélioration des infrastructures fluviales de plaisance.

CHAPITRE III

LES ROUTES

Avant d'aborder l'examen des crédits proprement consacrés aux routes, signalons deux dotations qui intéressent la circulation routière et qui consacrent respectivement les permis de conduire et la prévention routière.

1° *Les permis de conduire.*

Le chapitre 44-21, dont la dotation (62,5 millions de francs) est destinée à pourvoir aux remboursements des frais engagés par l'organisme chargé des examens du permis de conduire, bénéficie d'une augmentation de crédits de 7 % contre 10,5 % en 1973.

A la suite de la mise en application du nouveau statut du Service national des examens du permis de conduire (décret n° 71-313 du 21 avril 1971), ce chapitre avait bénéficié d'une majoration substantielle de crédits (17,4 millions de francs, soit + 54,7 % en 1972).

Cette année, la dotation est simplement abondée pour tenir compte essentiellement des augmentations de prix, salaires, etc.

2° *La prévention routière.*

Le chapitre 63-20 « Subvention aux organismes chargés de la prévention des accidents » fait apparaître des autorisations de programme à hauteur de 1 million de francs et 1,1 million de francs de crédits de paiement. Sur ce chapitre sont, en outre, prévues les dotations affectées à l'Union technique de l'automobile, du motocycle et du cycle (U. T. A. C.).

Les routes et la circulation routière.

Pour la commodité de leur examen, nous grouperons les crédits consacrés aux routes et à la circulation routière sous deux rubriques :

- les crédits d'entretien ;
- les dépenses en capital et le Fonds routier.

I. — LES CRÉDITS D'ENTRETIEN DES ROUTES

Les crédits d'entretien des routes sont inscrits principalement au chapitre 35-20, dont la dotation s'élève à 700,5 millions de francs contre 588,9 millions de francs en 1973, soit une augmentation de 18,9 %. En outre, sont inscrits à deux chapitres spécialisés les crédits individualisés intéressant la voirie de Paris et celle de l'ancien département de la Seine. La ville de Paris reçoit, pour l'entretien de ses chaussées, une subvention de 9,7 millions de francs (9 millions de francs en 1973) et l'ancien département de la Seine reçoit de l'Etat une participation de 7,5 millions de francs (6,7 millions de francs en 1973) pour les dépenses de personnel de voirie.

	1973	1974	DIFFERENCE	
			En millions de francs.	En pourcentage.
Chapitre 35-20. — Entretien et exploitation du réseau routier.....	588,9	700,5	+ 111,6	+ 18,9
Chapitre 36-20. — Participation de l'Etat aux dépenses de personnel de la voirie départementale de la Seine	6,7	7,5	+ 0,8	+ 11,9
Chapitre 44-22. — Subvention pour l'entretien des chaussées de Paris.	9,0	9,7	+ 0,7	+ 7,8

L'examen des crédits d'entretien ne peut être dissocié de celui de l'ensemble des crédits du « budget routier ». Les crédits destinés à la conservation du patrimoine routier forment un tout.

II. — LES DÉPENSES EN CAPITAL ET LE FONDS ROUTIER

Depuis que le recours au régime de la concession a été pratiqué en matière de construction d'autoroutes, une partie des investissements routiers ne ressort plus au budget de l'Équipement. Nous consacrerons donc une section spéciale aux concessions d'autoroutes, examinant seulement dans le cadre de la présente section les investissements sur fonds routier.

L'ensemble des crédits destinés à l'équipement routier s'élèvent, pour 1974, en autorisations de programme à 5.062 millions de francs contre 4.441 millions de francs pour le budget précédent, soit une augmentation de l'ordre de 14 % contre 13 % en 1973. Les crédits de paiement s'élèvent à 4.550 millions de francs contre 4.118 millions de francs en 1973.

Une partie plus importante chaque année de ces autorisations de programme est inscrite au budget de l'Équipement : 1.161,8 millions de francs contre 1.094,9 millions de francs en 1973 mais l'essentiel des crédits intéressant le réseau routier figure au Fonds spécial d'investissement routier à hauteur de 3.899,7 millions de francs contre 3.346,3 millions de francs pour l'année 1973.

Il faut noter que d'autres crédits intéressant le réseau routier sont disséminés dans les budgets d'autres départements ministériels ou des charges communes.

	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS de paiement.	
	1973	1974	1973	1974
	(En millions de francs.)			
Agriculture :				
Chapitre 61-72, art. 10. — Voirie rurale.	11,5	19	3,0	6,0
Intérieur :				
Chapitre 63-50. — Subvention d'équipement pour la voirie départementale et communale	73,2	76,2	60,0	50,0
Charges communes :				
Chapitre 65-00. — Equipement de base des grands ensembles.	68,0	80,0	67,0	84,7

De plus, il y a lieu de rappeler que le F. I. A. T. peut intervenir dans des opérations intéressant l'équipement routier.

Le tableau ci-après indique la répartition des ressources du Fonds spécial et des crédits inscrits au budget de l'Equipement par catégories d'opération intéressant l'ensemble du réseau routier.

	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS de paiement.	
	1973.	1974.	1973.	1974.
	(En millions de francs.)			
<i>I. — Opérations à caractère national.</i>				
Autoroutes de liaison :				
Fonds routier (chap. I, art. 4).....	642,2	765,7	465	480
Equipement (chap. 53-21, art. 10).....	15	20	15	20
Réseau national de rase campagne :				
Fonds routier (chap. I, art. 5).....	756	1.135	639	1.085
Equipement (chap. 53-21, art. 20).....	431	255	431	255
<i>II. — Opérations à caractère local.</i>				
Voirie en milieu urbain :				
Fonds routier (chap. I, art. 6).....	1.552	1.492,5	1.575	1.484,5
Fonds routier (chap. III).....	175	223	160	180
Equipement (chap. 53-20, art. 60).....	>	>	11	>
Equipement (chap. 53-21, art. 30).....	5	167,5	5	167,5
Equipement (chap. 55-41, art. 30).....	83	90	55	58
Voirie départementale et rurale :				
Fonds routier (chap. II).....	70,3	88,5	60	75
Fonds routier (chap. IV).....	52,4	55	55	55
<i>III. — Opérations spécifiques.</i>				
Reconstruction et grosses réparations :				
Fonds routier (chap. V).....	14,5	40	20	30
Equipement (chap. 53-20, art. 70).....	>	>	2,7	>
Renforcements coordonnés :				
Fonds routier (chap. I, art. 8).....	>	>	>	>
Equipement (chap. 53-20, art. 30).....	560,9	630	539	560
<i>IV. — Divers.</i>				
Fonds routier (chap. VI).....	>	>	16	16,5
Fonds routier (chap. VII).....	83,9	100	70	84
Total	4.441,2	5.062,2	4.118,7	4.550,5

Tous les secteurs du réseau routier ne bénéficient pas également de cette augmentation des crédits. Trois types d'opérations ont été privilégiés : le réseau national de rase campagne, les renforcements coordonnés, enfin la voirie en milieu urbain.

Le réseau national de rase campagne.

Le réseau national de rase campagne reçoit une dotation de 1.390 millions de francs en autorisations de programme pour 1973 contre 1.187 millions de francs en 1972. Cette augmentation substantielle de l'ordre de 17,1 % (contre 7,9 % en 1972) est comparable à celle qui affecte les crédits d'entretien précédemment examinés. Elle témoigne qu'un effort particulier sera fait pour améliorer la qualité de notre réseau. La liste des opérations d'un montant supérieur à 5 millions de francs est jointe à la fin de ce rapport (Annexe III).

Les renforcements coordonnés.

Bien qu'il ne soit pas fait mention, dans le rapport général sur les objectifs et les actions prioritaires du VI^e Plan, des « renforcements coordonnés » dans les secteurs programmés, ce document prévoit néanmoins que des opérations de cette nature seront réalisées « sur une part importante des voies inscrites au schéma directeur des routes nationales ».

La conservation du domaine routier et l'adaptation des chaussées aux besoins d'une économie moderne, qu'impliquent le développement du trafic routier, en particulier du trafic lourd, et son maintien en toutes saisons, imposent au plan de l'entretien un effort permanent et soutenu.

L'année 1969 a marqué le démarrage d'une politique systématique de renforcements coordonnés. Appliquée sur des itinéraires entiers ou des portions d'itinéraires, elle assure le désenclavement de centres importants. La première étape qui est en cours de réalisation concerne un maillage assez large d'axes importants mais celui-ci sera progressivement resserré pour finalement couvrir la totalité des voies inscrites au schéma directeur routier national.

Pour éviter de retrouver la situation initiale, cette nouvelle politique s'accompagne de mesures rationnelles d'entretien préventif des chaussées rénovées.

Les dotations budgétaires des quatre dernières années accusent une évolution particulièrement importante :

	DOTATIONS budgétaires.	LONGUEUR des sections renforcées.
	(En millions de francs.)	(En kilomètres.)
1969	100	330
1970	180	590
1971	300	720
1972	455	1.050
1973	555	1.350
1974	630	1.550 (prévision).

En 1974, il est prévu de répartir les crédits inscrits au budget sur les itinéraires suivants :

S e d a n—L o n g u y o n ; Longuyon—Etain ; Rouen—Reims ; Dieppe—Abbeville ; Rouen—Le Havre ; Rouen—Le Mans ; Le Mans—Nantes ; Tours—Vierzon (section du L o i r - e t - C h e r) ; Bourges—Saint-Pierre ; Orléans—Troyes ; Dordives—Saint-Etienne ; Clermont—Feurs ; Saint-Pourçain—Clermont (section de l'Allier) ; Montluçon—La Croisière ; Tours—Bordeaux ; Bordeaux—Bayonne ; Bordeaux — Brive ; Brive — Tulle ; Brive — Toulouse ; Toulouse — Bourg-Madame ; Toulouse—Tarbes ; Aix—Grenoble ; Voreppe—Bourg-de-Péage ; Bourg — Vesoul ; L y o n — B o u r g ; Epinal — Mulhouse ; Cernay—Strasbourg ; A 6—Fontainebleau ; Corse.

Cette politique systématique de renforcements coordonnés a été amorcée en 1969. Appliquée sur des itinéraires entiers ou des portions d'itinéraires, elle assure le désenclavement de centres importants. Dans la première étape en cours, on vise à réaliser un maillage du réseau d'abord assez large ; au cours des étapes ultérieures, le maillage se resserrera pour finalement intéresser la plupart des routes retenues au schéma directeur.

En l'état actuel des études concernant aussi bien l'évolution du trafic que la qualité des couches de structure, la technique des renforcements coordonnés paraît devoir être appliquée à des sections d'une longueur totale de 20.000 kilomètres sur les 28.000 kilomètres que compte le schéma directeur. L'opération devrait pouvoir être terminée en 1980.

Au fur et à mesure qu'ils sont renforcés, les itinéraires choisis reçoivent un entretien plus complet et toujours préventif ; l'action de modernisation de l'exploitation et particulièrement de l'explo-

tation hivernale y est renforcée. Une action de modernisation est également entreprise en ce qui concerne l'équipement de ces itinéraires.

La voirie en milieu urbain.

Sur un total de 1.973 millions de francs d'autorisations de programme, soit une augmentation de 8,7 % par rapport à 1973, l'essentiel de ces crédits, soit 1.715,5 millions de francs, est inscrit au Fonds routier. Les crédits de paiement s'élèvent à 1.890 millions de francs contre 1.806 millions de francs en 1973.

Les premières études relatives à la répartition géographique des crédits pour 1974 donnent les résultats suivants :

	Millions de francs.
1. Région parisienne	805
2. Villes nouvelles	90
3. Métropoles d'équilibre et villes assimilées.....	331 (1)
4. Autres agglomérations de plus de 20.000 habitants....	295 (1)

Article 66 de la loi de finances 1972.

Le financement de la subvention prévue par l'article 66 de la loi de finances pour 1972 relatif au transfert de 55.000 kilomètres de routes nationales dans la voirie départementale est assuré par un prélèvement sur les divers chapitres du budget routier du Ministère de l'Equipement.

Au 15 juillet 1973, le bilan du transfert des R. N. secondaires dans la voirie départementale s'établit ainsi :

a) *En termes physiques :*

Nombre de départements concernés	91
Nombre de départements ayant voté le transfert....	79
Nombre d'arrêtés publiés au <i>Journal officiel</i>	75
Nombre d'arrêtés en instance de publication	4
<hr/>	
Longueur du réseau effectivement transféré	45.150 km
Longueur du réseau en cours de transfert	2.390
<hr/>	
Total	47.540 km

(1) La liste des opérations d'un montant supérieur à 5 millions de francs est jointe en annexe (Annexe IV).

Les douze départements qui n'ont pas définitivement statué ont admis le principe du transfert mais renvoyé l'examen de ses modalités pratiques à leur session budgétaire d'automne ; il s'agit des départements suivants : Aude, Bouches-du-Rhône, Creuse, Hérault, Lozère, Nord, Pyrénées-Orientales, Savoie, Yvelines, Vaucluse, Haute-Vienne, Essonne pour une longueur totale d'environ 6.360 kilomètres.

Ainsi dix-huit mois après l'adoption de cette réforme, celle-ci se trouve réalisée à 86 % en termes physiques.

b) *En termes financiers :*

	(En millions de francs.)
En 1972 :	
— subventions (montant réel)	4,8
En 1973 :	
— subvention théorique globale inscrite au budget	310
— compte tenu des transferts effectifs ramenée à	255,6
— montant réel de la subvention compte tenu de l'étalement	244,6
En 1974 (prévision) :	
— subvention théorique globale inscrite au budget	325
— compte tenu des transferts effectifs ramenée à	282,3
— montant probable de la subvention compte tenu de l'étalement	272

Réseau autoroutier.

La réalisation du réseau autoroutier est confiée pour l'essentiel à des sociétés d'économie mixte et au secteur privé.

Le budget de l'Etat mettra environ 785 millions de francs à la disposition de ce programme : 765 millions de francs proviendront du Fonds routier, le solde étant inscrit au chapitre 53-21 du budget de l'Équipement. Les ressources privées dont disposeront les sociétés d'économie mixte et les sociétés privées, devraient s'élever au total à 2.782 millions de francs contre 1.822 millions de francs en 1973.

Au 31 décembre 1972, 1.496 kilomètres d'autoroutes étaient en service. En 1973, 1974 et 1975 devraient être ouverts à la circulation, respectivement 206 kilomètres, 378 kilomètres et 572 kilomètres.

Les faits marquants des années 1971 à 1973 sont la mise en service de Paris—Chartres, Paris—Orléans, Metz—Freyning (vers Sarrebrücken), l'achèvement des liaisons Lille—Dunkerque et Paris—Belgique par Valenciennes.

Ceux des années 1974 et 1975 seront l'achèvement de Paris—Caen, Orange—Narbonne, les mises en service de Orléans—Tours, Lyon—Chambéry, Aubagne—Toulon, du contournement de Vienne sur A 7.

On disposera donc au 1^{er} janvier 1976 d'un réseau d'autoroutes de 2.600 kilomètres qui devrait plus que doubler en deux ans pour atteindre 6.000 kilomètres avant le 31 décembre 1978.

Les mises en service correspondant à un lancement des travaux et des engagements budgétaires pris environ trois années auparavant, le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 12 juillet 1973 a approuvé un programme complémentaire de 537 kilomètres pour atteindre l'objectif prévu pour la fin 1978.

Le programme complémentaire comprend les réalisations suivantes :

- Nantes—Angers ;
- Calais—Arras (autoroute A 2) ;
- Arles—Nîmes ;
- Lyon—Pont-d'Ain—Genève ;
- Bourg—Pont-d'Ain ;
- Le Mans—Vitré ;
- Clermont-Ferrand—Thiers ;
- la rocade minière de l'autoroute A. 1 à Aniche ;
- le contournement de Lyon, de Chasse à l'autoroute A. 12 (Lyon—Genève).

Ainsi, grâce à ce programme complémentaire, le réseau autoroutier français comprendra en 1978 la totalité des grandes liaisons suivantes :

- Paris—Lille, Paris—Bruxelles et Lille—Dunkerque ;
- Paris—Metz—Strasbourg et Metz—Sarrebruck ;

- Nancy—Metz—Thionville ;
- Mulhouse—Bâle ;
- Paris—Lyon—Marseille—Nice et Italie ;
- Beaune—Dijon ;
- Beaune—Mulhouse ;
- Lyon—Genève -tunnel sous le mont Blanc ;
- Lyon—Grenoble ;
- Lyon—Chambéry ;
- Grenoble—Chambéry—Annecy—Genève ;
- Valence—Grenoble ;
- Aubagne—Toulon ;
- Aix—Aubagne ;
- Marseille—Nice ;
- Orange—Narbonne—frontière espagnole ;
- Narbonne—Bordeaux ;
- autoroute de la Côte basque ;
- Bordeaux—Arcachon et Bordeaux—Le Muret ;
- Paris—Orléans—Tours—Poitiers ;
- Orléans—Bourges ;
- Paris—Chartres—Le Mans—Rennes ;
- Nantes—Angers ;
- Paris—Caen ;
- Tancarville—Le Havre ;
- Paris—Pontoise ;
- Calais—Arras—Cambrai (autoroute A. 2).

En 1979 et 1980, d'autres autoroutes, 1.000 à 2.000 kilomètres seront sans doute mises en service.

Certaines autoroutes sont prévues et leur tracé est connu comme Poitiers—Bordeaux, Angers—Le Mans, Aix—Manosque, Arras—Reims, etc. D'autres sont possibles, mais leur tracé n'est pas encore décidé, par exemple Bourges—Clermont-Ferrand ou Reims—Dijon. Elles n'ont pas été portées sur la carte.

Il est probable, enfin, que d'ici à 1980, d'autres autoroutes ni décidées ni prévues aujourd'hui seront finalement réalisées.

Aussi séduisant que puisse paraître le programme d'autoroutes arrêté jusqu'en 1978, on doit observer que les secteurs nord-est et sud-est de la France sont privilégiés. Cette politique délibérée semble aller à l'encontre des objectifs d'une politique d'aménagement du territoire qui prévoit que non seulement les équipements publics doivent accompagner le développement économique mais aussi le susciter dans les régions qui souffrent d'un relatif sous-développement économique. Nous ignorons à quelle date une autoroute reliera Paris à Bordeaux et *a fortiori* à la frontière espagnole.

En annexe à ce rapport, sont joints des extraits du rapport de 1973 de la Cour des Comptes, relatifs aux rapports entre l'Etat et les concessionnaires d'autoroutes et des éléments présentés en réponse par le Ministère de l'Equipement (Annexe V).

CHAPITRE IV

SAUVEGARDE DES RESSOURCES ET PROTECTION CONTRE LES EAUX

1° EN MÉTROPOLE

L'ensemble des crédits relatifs aux problèmes de l'eau se répartissent en crédits destinés à des travaux d'entretien inscrits au chapitre 35-33 et en crédits d'équipement inscrits aux chapitres 53-33 et 63-33.

a) *Crédits d'entretien*

D'un montant global de 4,9 millions de francs, soit 19,5 % d'augmentation par rapport à 1973 (4,1 millions de francs), ils sont destinés principalement aux opérations suivantes :

— *Etudes et recherches. — Recherches scientifique et technique* 70.000 F

Ce crédit est destiné à la poursuite de recherches hydrologiques sur des petits bassins versants expérimentaux dans le bassin de la Dordogne.

— *Sauvegarde des ressources en eau* 3.695.000 F

Ces crédits sont destinés d'une part à l'entretien et au fonctionnement des réseaux hydrologiques et d'annonce des crues et d'autre part à la surveillance de la pollution des cours d'eau (dont la police ou la gestion incombe au M. A. T. E. L. T.) et des eaux littorales (notamment fonctionnement des cellules départementales d'intervention contre la pollution marine dont l'action sera développée en 1974).

— *Protection contre les eaux*..... 1.180.000 F

Ces crédits sont destinés à l'entretien des cours d'eau domaniaux non navigables.

En 1973, les crédits ont été utilisés comme suit :

La Loire..... 50 %
Le Cher..... 15 %

Les 35 % restants ont été dépensés pour la réalisation d'une dizaine d'opérations d'entretien localisées.

La répartition des crédits sera analogue en 1974.

b) *Crédits d'équipement.*

En ce qui concerne les investissements directs de l'Etat, les autorisations de programme demandées s'élèvent à 18,5 millions de francs, en augmentation de 14,2 % sur 1973.

Elles concernent diverses opérations :

	En milliers de francs, —
— <i>Problèmes de l'eau - Etudes et recherches</i>	4.500
Poursuites d'études dans le cadre de la politique générale de l'eau.	
— <i>Sauvegarde des ressources en eau</i>	2.000
Mise en place d'un réseau automatique d'observations hydrologiques (y compris pollution) dans le bassin de la Garonne (deuxième tranche). Travaux divers.	
— <i>Protection contre les eaux des rivières</i>	11.000
Poursuite des travaux d'aménagement et d'assainissement des plaines de l'Isère, du Drac et de la Romanche.	
Poursuite des travaux de consolidation des levées de la Loire.	
Protection contre les eaux de mer.	
— <i>Nettoyage du littoral</i>	1.000
Total	<u>18.500</u>

Les crédits de paiement sont de 12 millions de francs, soit une augmentation de l'ordre de 9,1 % par rapport au budget de 1973.

En outre, figurent au chapitre 63-33 des autorisations de programme d'un montant total de 39,5 millions de francs (+ 5,5 %) destinées à subventionner différents travaux de protection contre les eaux.

La répartition de ces autorisations de programme est la suivante :

I. — *Barrages* (opérations de catégorie 1) :

— opérations en cours et montant des autorisations de programme de l'Etat affectées en 1973 :

Barrage-réservoir Marne (entre Marne et Haute-Marne)	8.445.000 F
Barrage de Sénéchas (Gard)	8.500.000
Barrage de Vinça (Pyrénées-Orientales)	500.000
Diverses études de barrages	455.000

— opérations prévues pour 1974 et montant des autorisations de programme dont l'affectation est prévue :

Barrage-réservoir Marne	9.000.000 F
Barrage de Sénéchas	2.300.000
Barrage de Vinça	2.500.000
Travaux préparatoires du barrage de Villerest (Loire) et diverses études de barrages	1.700.000

II. — *Travaux de défense contre les eaux autres que les barrages* (opérations de catégorie II).

Le montant prévu des autorisations de programme de l'Etat est de 24 millions de francs.

Il s'agit d'opérations déconcentrées pour lesquelles les autorisations de programme sont déléguées aux préfets de région.

Leur nombre dépasse la centaine. Ces opérations concernent essentiellement la protection des lieux habités contre les inondations. Elles consistent en travaux de construction de digues, de protection de berges et de recalibrage de lits des cours d'eau.

Les autorisations de programme qui seront déléguées aux régions en 1974 tiendront compte des besoins exprimés par les

instances régionales et des enveloppes prévues au VI^e Plan dans le cadre des programmes régionaux de développement et d'équipement (P. R. D. E.).

2° OUTRE-MER

a) *Crédits d'entretien.*

Ces crédits sont d'un montant de 780.000 F. Destinés à l'entretien courant des cours d'eau, ils n'ont pas encore fait l'objet d'affectations particulières dans les quatre départements.

b) *Crédits d'équipement.*

1° Au titre des investissements directs de l'Etat, une autorisation de programme de 850.000 F sera déléguée pour sa plus grande part à la Réunion pour engager des travaux d'amélioration de l'écoulement des eaux dans les ravines. Quelques crédits seront consacrés à l'étude des problèmes de pollution.

2° Une dotation de 4.850.000 F est prévue au titre des subventions d'équipement.

En 1973, les autorisations de programme de l'Etat destinées à subventionner les travaux de défense des lieux habités contre les inondations, ont été essentiellement déléguées à la Martinique pour la protection de Fort-de-France contre les inondations de la rivière Madame.

En 1974, les autorisations de programme seront partagées entre la Martinique et la Réunion dans les proportions respectives de trois quarts et un quart, en principe pour les opérations suivantes (il s'agit d'opérations déconcentrées de catégorie II) :

La Martinique : poursuite des travaux pour la protection de Fort-de-France ;

La Réunion : défense contre les eaux de la rivière Saint-Etienne.

CHAPITRE V

L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL

Deux chapitres du budget de l'Équipement concernent l'Institut géographique national.

— le chapitre 36-15 relatif à la *subvention de fonctionnement* qui s'élève pour 1973 à 81.366.424 F, en augmentation d'environ 20,5 % par rapport au précédent budget. Les crédits nouveaux sont destinés, pour l'essentiel, à tenir compte des revalorisations de salaires et des prestations annexes en cours d'année ;

— le chapitre 67-15 qui a trait à la *subvention d'équipement* et dont le montant est en autorisations de programme de 12.470.000 F contre 8.050.000 F l'année précédente et en crédits de paiement de 10.500.000 F contre 6,5 millions de francs en 1973.

Cette subvention est destinée à financer à hauteur de 11 millions de francs l'achat d'un deuxième avion Mystère 20 ; le solde de 1.470.000 F permettra de poursuivre le programme de recherche de l'Institut.

*
* *

Par décision du Premier Ministre en date du 24 juin 1972, une enquête a été effectuée par un haut fonctionnaire assisté d'un groupe de travail afin de « donner un avis sur la nature des missions de l'I. G. N., destiné à préciser la politique de cet établissement, ainsi que ses rapports avec l'État et ses centres utilisateurs. »

A la suite du dépôt des conclusions de ce groupe de travail, diverses études ont été entreprises. Dès à présent, il apparaît pour les pouvoirs publics que cet établissement doit conserver son caractère d'établissement public à caractère administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il doit être mis en mesure d'accomplir dans des conditions satisfaisantes ses missions dont la principale demeure l'achèvement et l'entretien de l'équipement géographique de base du pays.

Cependant depuis 1967, règne un certain malaise dans cet établissement. La prise d'une décision de décentralisation — non suivie d'effet — met l'I. G. N. et son personnel dans une situation très inconfortable qui risque de compromettre à bref délai la qualité du service public cartographique. L'absence d'une véritable politique d'investissement cohérente liée à l'incertitude de l'implantation définitive de l'équipement de ce service peut à moyen terme conduire à sa disparition. Les difficultés actuelles que rencontre le service de l'imprimerie installé rue de Grenelle à Paris est l'un des aspects les plus préoccupants de ce problème.

Il importe qu'une décision soit prise à *très bref délai* pour savoir quel avenir sera donné à l'Institut géographique national.

Une note jointe en annexe donne le programme des activités de l'Institut géographique national en 1973 et les perspectives pour 1974 (cf. Annexe VI).

AUDITION DE M. GUICHARD

**Ministre de l'Aménagement du Territoire,
de l'Équipement, du Logement et du Tourisme.**

Votre Commission des Finances a entendu, le 11 octobre 1973, M. Guichard, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme.

En ce qui concerne les crédits de ce département ministériel dont l'examen fait l'objet du présent rapport, M. Guichard a fait les observations suivantes :

Après avoir rappelé les caractéristiques générales de ce budget, l'importance de sa masse et l'effort de présentation entrepris en 1973 et poursuivi en 1974, M. Olivier Guichard a présenté l'évolution des crédits affectés aux cinq grands domaines d'action. Sur une période allant de 1971 à 1974, l'effort a porté essentiellement sur les réseaux routiers dont la dotation s'est accrue de 282 %. Toutefois, le budget de 1974 vient rectifier cette orientation en réservant une augmentation particulièrement sensible des crédits aux actions d'aménagement foncier et d'urbanisme (+ 32 %).

Dans le domaine des méthodes de gestion dont le Ministre a tenu à souligner l'importance à long terme, l'accent est mis sur le renforcement des directions départementales de l'équipement, principales bénéficiaires de la création de 200 nouveaux emplois.

En ce qui concerne le réseau routier, grâce à des autorisations d'emprunts qui atteindront 2,650 milliards de francs en 1974, 466 kilomètres d'autoroutes seront ouverts, portant la longueur totale du réseau à 2.900 kilomètres à la fin de 1974. Un effort particulier est fait également pour l'équipement et l'exploitation du réseau routier pour lesquels les crédits seront en 1974 en accroissement de 132 % par rapport à 1971, année de démarrage d'un programme axé sur l'amélioration de la viabilité hivernale et le renforcement des équipements de sécurité le long des routes.

M. Pierre Brousse, rapporteur spécial du budget de l'Équipement, a souligné la relativité de l'augmentation du budget du Ministère, compte tenu de la hausse des prix, et il a exprimé des doutes concernant le financement de l'équipement des voies fluviales, afin de préconiser une participation des promoteurs à l'effort d'investissement. Traitant du problème des routes et des autoroutes, il a rappelé les critiques de la Cour des comptes contre les procédures de concession ; il a enfin abordé la durée excessive des trajets quotidiens dans les grandes cités, les modalités de la rémunération de certains agents techniques de l'État et la triple nécessité de limiter les transports routiers de matières dangereuses, de réglementer la circulation des poids lourds et de coordonner les activités du rail et de la route.

En réponse, le Ministre a rappelé l'accroissement des crédits affectés aux voies fluviales et la possibilité de concéder certains réseaux aux collectivités locales ; il a indiqué que l'action de la Compagnie nationale du Rhône (C.N.R.) permettra d'achever la liaison entre le Rhin et le Rhône en 1982, tout en affirmant la nécessité d'intéresser les régions à la rénovation du réseau Freycinet ; il a souligné que la concurrence entre les entreprises privées concessionnaires d'autoroutes et les sociétés d'économie mixte avait permis d'obtenir une diminution du coût des travaux.

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen de ces crédits par votre Commission des Finances, un large débat s'est ouvert au cours duquel sont notamment intervenus le président et le rapporteur général ainsi que Mlle Rapuzzi et MM. Armengaud, Bousch, Descours Desacres, Driant, Kistler et Raybaud.

M. Coudé du Foresto a évoqué quelques problèmes relatifs au personnel et notamment les conditions de promotion des ingénieurs T.P.E. au poste de directeur départemental de l'Équipement. Il a attiré l'attention de la commission sur le problème des rémunérations annexes des personnels de l'Équipement au préjudice indirect des collectivités locales et sur la mise en jeu de la responsabilité des ingénieurs de l'Équipement.

Mlle Rapuzzi et MM. Bousch, Driant, Kistler ont évoqué les problèmes liés à la réalisation des liaisons fluviales Seine—Est et Rhin—Rhône et de la nécessité de réaliser une meilleure coordination des transports.

Lors de l'examen des crédits relatifs aux routes, M. le président Bonnefous a souligné combien il serait urgent d'aménager de façon satisfaisante les grandes transversales La Rochelle—Suisse, Bordeaux—Marseille, Lille—Marseille et de développer les autoroutes urbaines et suburbaines.

M. Bousch a demandé qu'un effort particulier soit fait sur les autoroutes urbaines. M. Descours Desacres a demandé que la gestion du Fonds spécial d'investissement routier soit clarifiée.

M. Raybaud a attiré l'attention de la commission sur la situation des routes de montagne. Prenant l'exemple du département des Alpes-Maritimes dont le réseau routier de montagne est long de 1.500 kilomètres, il a indiqué qu'il souffrait d'un manque d'entretien chronique du fait du manque de main-d'œuvre et de la diffi-

culté d'emploi des engins de terrassement. Sur 70 kilomètres de route, on ne compte que trois agents : un chef d'équipe, un cantonnier, un chauffeur. Dans ces conditions, il est à craindre de graves dégradations sur les réseaux de ce type.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget de l'Équipement pour 1974.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 43.

Subvention aux collectivités locales pour la prise en charge du réseau routier national déclassé.

La subvention prévue par l'article 66 de la loi de finances pour 1972 est fixée, pour 1974, à 325.000.000 F dans l'hypothèse d'un déclassement de 55.000 kilomètres de routes nationales secondaires autorisé par ce texte.

Commentaires. — L'article 66 de la loi de finances pour 1972 a prévu le transfert de 55.000 kilomètres de routes nationales secondaires dans la voirie départementale. Ce transfert peut être échelonné sur huit années. A la fin de l'année 1973, 79 départements auront pris en charge 47.500 kilomètres de routes nationales.

Chaque année, la loi de finances doit préciser le montant de la subvention accordée par l'Etat aux départements dans l'hypothèse d'un transfert total des 55.000 kilomètres de routes concernées. Cette subvention ne saurait être inférieure au montant retenu en 1972, soit 300 millions de francs.

Il est proposé de fixer cette subvention à 325 millions de francs pour 1974.

La Commission des Finances propose au Sénat l'adoption du présent article.

ANNEXES



ANNEXE I

Evolution du trafic de 1971 à 1972 sur l'ensemble du réseau navigable.

TRAFICS PAR CATEGORIES de marchandises.	EVOLUTION DU TONNAGE (En millions de tonnes.)			EVOLUTION DU TONNAGE kilométrique. (En millions de tonnes/kilomètre.)		
	1971	1972	Pourcentage.	1971	1972	Pourcentage.
Matériaux de construction.....	54,4	55,6	+ 2	4.960,2	4.849,4	— 2,4
Produits pétroliers.....	20,3	21,4	+ 5	2.916,9	3.023,8	+ 3,2
Produits agricoles, denrées alimentaires et engrais.....	15,3	16,4	+ 7	3.433,9	3.874,9	+ 15
Combustibles minéraux solides...	6,7	5,8	— 13,4	837,1	713,8	— 14,6
Autres marchandises.....	9,9	9,5	— 4	1.625,3	1.694	+ 0,4
Toutes marchandises....	106,6	108,7	+ 2	13.773,4	14.155,9	+ 2,8

A N N E X E I I

VOIES NAVIGABLES A GRAND GABARIT

Liaison Seine—Est par une voie navigable à grand gabarit.

1. — *Les tracés envisagés.*

1.1. — La liaison fluviale à grand gabarit Seine—Est a pour objet de relier le bassin de la Seine à celui de la Moselle. Divers tracés ont été envisagés pour cette voie :

— le tracé Sud remonte la vallée de la Seine; via Montereau et la petite Seine, rejoint la Marne à Vitry-le-François par un nouveau canal à creuser, puis jusqu'à Toul l'actuel canal de la Marne au Rhin ;

— le tracé Nord, après avoir emprunté l'Oise et la future voie Compiègne—Reims jusqu'à Berry-au-Bac, rejoint le cours de la Meuse à Pont-à-Bar, dessert l'ensemble Charleville-Mézières-Sedan et remonte le cours de cette rivière jusqu'à Troussey où il rejoint le tracé Sud ;

— le tracé intermédiaire emprunte tout d'abord l'Oise et la future voie Compiègne—Reims, rejoint Châlons-sur-Marne, puis, par une nouvelle voie à construire, quitte la vallée de la Marne pour rejoindre celle de la Meuse à Ambly ; il remonte ensuite le cours de cette vallée jusqu'à Troussey.

1.2. — Le tracé Sud doit en tout état de cause être écarté de la première phase du schéma directeur car :

— il présente de grandes difficultés techniques ;

— il impose la traversée de Paris au trafic à destination ou en provenance de l'aval, avec notamment une limitation de la taille des convois (2.000 tonnes au lieu de 4.000 tonnes) ;

— il ne traverse sur toute sa longueur que des régions faiblement développées, et essentiellement agricoles.

1.3. — Le choix entre les deux autres tracés apparaît beaucoup plus difficile.

Le projet de schéma directeur des voies navigables élaboré dans le cadre de la Commission des transports du VI^e Plan a cependant retenu le tracé intermédiaire pour les raisons suivantes :

— il possède les mêmes avantages que le tracé Nord pour la desserte des vallées de l'Oise et de l'Aisne, ainsi que de la région de Reims ; il permet également de relier le bassin de la Moselle à la région du Nord ;

— il assure par contre une liaison beaucoup plus directe que le tracé Nord entre l'Est et la Région parisienne, la longueur du trajet entre Berry-au-Bac et Toul se trouvant réduite de 290 kilomètres à 225 kilomètres.

Ce document a toutefois prévu de compléter, dès la première phase de développement du réseau navigable qu'il envisage, la liaison principale Berry-au-Bac—Châlons-sur-Marne—Ambly—Troussey—Toul, par une voie qui, partant de Berry-au-Bac, assurerait la desserte des agglomérations de Charleville, Mézières et Sedan.

En raison de la complexité des facteurs intervenant dans la décision fixant le choix du tracé, le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme a estimé devoir poursuivre également et parallèlement toutes les études sur le tracé Nord. Une telle position est justifiée par le fait qu'aucune urgence ne s'attache au choix précis du tracé d'une infrastructure dont la réalisation ne peut être engagée dans un proche avenir et que par conséquent il est possible d'approfondir l'étude en toute sérénité.

En effet la limitation de l'enveloppe des ressources réservées aux travaux d'équipement des voies navigables impose d'accorder la priorité à l'aménagement des bassins : il a fallu écarter l'inscription au programme du VI^e Plan des franchissements de seuils à grand gabarit et notamment de la liaison Seine—Est.

2. — *Le coût des travaux* à envisager au niveau des prix de 1972 est le suivant :

	Millions de francs.
— tracé intermédiaire (Compiègne—Reims—Châlons—Ambly—Trousey—Toul)	2.680
— tracé Nord (Compiègne—Berry-au-Bac—Pont-à-Bar—Charleville).	1.220

3. — *Les travaux inscrits au VI^e Plan.*

Pour le VI^e Plan ont été seulement retenus, pour la liaison Seine—Est, des investissements dont la rentabilité immédiate est assurée, dans le stricte cadre de l'aménagement des bassins, sans amorce de franchissement de seuils :

	Millions de francs.
— achèvement de la mise à grand gabarit de l'Oise à l'aval de Compiègne	80,5
— mise à grand gabarit de la liaison Compiègne—Reims (partie).	200

4. — *Les travaux intéressant la liaison Seine—Est* et réalisés au cours des dernières années.

Au cours des dernières années les travaux suivants ont été entrepris :

— sur la Seine : poursuite des opérations d'aménagement à grand gabarit à l'amont de Paris jusqu'à Bray ;

— sur l'Oise : mise à grand gabarit entre Compiègne et la Seine à Conflans ; cette voie, qui réalise le tronç commun aux deux liaisons Seine—Est et Seine—Nord, sera en service à la fin de 1974.

Liaison Seine—Nord par voie navigable à grand gabarit.

1. — Le projet de liaison Seine—Nord a pour objet de relier par voie à grand gabarit le bassin de la Seine au canal Dunkerque—Denain.

Selon l'avant-projet sommaire qui a été préparé sur cette infrastructure, elle emprunterait un tracé voisin de l'actuel canal de Saint-Quentin et son coût serait de l'ordre de 1.000 millions de francs 1970.

Sa réalisation est envisagée en première urgence dans le projet de schéma directeur des voies navigables élaboré par la Commission des transports du VI^e Plan.

Aucun crédit n'est toutefois prévu au VI^e Plan pour lancer la réalisation des travaux.

2. — Le niveau de trafic élevé des voies existantes sur cet axe — canal de Saint-Quentin et canal du Nord — et la perspective de leur saturation à moyen terme, conduisent toutefois à mener activement l'examen de ce projet au titre du VI^e Plan afin de pouvoir disposer pour la préparation du VII^e Plan d'un dossier complet, en ce qui concerne tant ses aspects techniques que ses aspects économiques.

A cette fin, des crédits d'étude appréciables (crédits budgétaires uniquement) ont été mis en place : 250.000 F en 1972 et 1 million de francs en 1973. Des crédits seront affectés en 1974 à la poursuite de ces études.

3. — Il convient de noter que les travaux de mise à grand gabarit de l'Oise entre la Seine et Compiègne sont maintenant bien avancés et devraient être terminés fin 1974 ; cette voie qui constitue le tronç commun aux deux liaisons Seine—Est et Seine—Nord aura ainsi bénéficié de travaux d'équipement correspondant à un effort budgétaire de l'Etat de plus de 50 millions de francs entre 1971 et 1974.

L'amélioration de la voie est accompagnée d'une croissance remarquable de l'activité qu'elle supporte : le trafic sur l'Oise manifeste actuellement une très bonne vitalité. En 1972 il dépasse celui de 1971 de 14 p. 100 et franchit pour la première fois 10 millions de tonnes (10,24 millions de tonnes) ; le trafic des ports de l'Oise est passé de 2,93 millions de tonnes en 1970 à 3,87 millions de tonnes en 1972.

Liaison Rhin—Rhône par une voie navigable à grand gabarit.

Dans son ensemble, la liaison mer du Nord—Méditerranée (branche alsacienne) est constituée par :

- le Rhône, de Marseille-Fos à Lyon ;
- la Saône, de Lyon à Auxonne et la branche alsacienne, de Saint-Symphorien sur la Saône à Niffer sur le Rhin, qui constituent la liaison Rhin - Rhône proprement dite ;
- le Rhin et le grand canal d'Alsace, de Niffer à la frontière franco-allemande.

1. — Les travaux à réaliser pour l'aménagement de la branche alsacienne correspondent à une dépense estimée à 1.900 millions de francs 1970.

Les opérations inscrites au VI^e Plan pour l'aménagement de la voie navigable entre le Rhin et l'estuaire du Rhône sont les suivantes :

- poursuite de l'aménagement du Rhône de telle façon que les travaux soient achevés entre 1976 et 1978 ;
- mise à grand gabarit de la Saône, entre Lyon et Auxonne, pour un montant de 240 millions de francs 1970 ;
- poursuite des études préparatoires à la réalisation de la branche alsacienne et des acquisitions de terrains correspondantes.

2. — L'état d'avancement des travaux.

Les réalisations se poursuivent activement :

— sur le Rhône, la chute d'Avignon a été mise en service au début de 1973 ; les dragages du palier d'Arles devraient être terminés en 1974. Les travaux de la chute de Caderousse doivent être achevés en 1975 et assurer alors la continuité de la voie sur plus de 200 kilomètres entre la mer et Saint-Rambert-d'Albon. La réalisation de la chute de Péage-de-Roussillon et de Vaugris permettra ensuite d'achever l'aménagement du Rhône entre Lyon et la mer, vers la fin de 1978 ;

Sur la Saône, l'objectif est d'achever la mise à grand gabarit entre Auxonne et Lyon à la date prévue pour la fin de l'aménagement du Rhône à l'aval de Lyon. Les travaux se poursuivent normalement : quatre des cinq chutes que doit comporter la nouvelle voie seront engagées à la fin de 1973, sinon achevées (Couzon, Charnay-Ecuelles, Pagny-Seurre, Thoisse). Ces travaux seront complétés par des aménagements en voie courante (dragages et aménagement de dérivations), dont certains peuvent être progressifs en fonction du trafic.

3. — Franchissement du seuil par la branche alsacienne.

3.1. — Les études techniques nécessaires à l'élaboration de l'avant-projet ont été menées au cours des dernières années par les services de navigation de Lyon et de Strasbourg. Compte tenu de l'importance des moyens nécessaires pour les mener à bien, il a été décidé de confier la mise au point de l'ensemble de l'avant-projet à la Compagnie nationale du Rhône. Dans ce but, un marché d'études a été confié à cette Compagnie en 1973 ; il prévoit que l'avant-projet, y compris l'évaluation des travaux, sera achevé au milieu de l'année 1974, ce qui est compatible avec le déroulement prévu des travaux d'élaboration du VII^e Plan.

3.2. — L'état d'avancement des procédures administratives est caractérisé par les déclarations d'utilité publique déjà intervenues :

- section Mulhouse—Altkirch : décret du 26 avril 1969 ;
- section Bourgne—Voujeaucourt : décret du 13 janvier 1972 ;
- section Dole—Saint-Symphorien : décret du 13 janvier 1972.

La procédure relative à la section Altkirch—Bourogne est actuellement suspendue pour des raisons techniques, liées au choix à réaliser entre plusieurs variantes de tracés possibles.

3.3. — Le volume des autorisations de programme mises en place pour les acquisitions de terrains est de 11,4 millions de francs et une superficie de 80 hectares environ a été acquise, pour l'essentiel sur la section Mulhouse—Altkirch.

La superficie restant à acquérir est de 3.300 hectares environ.

4. — Le principe de la réalisation de la branche alsacienne et, *a fortiori*, l'échéancier de réalisation de cet investissement et son mode de financement seront définis lors de la préparation du VII^e Plan. Toutefois, le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme a fait connaître son intention que cet aménagement soit engagé irréversiblement au VII^e Plan en vue d'une mise en service de la voie à grand gabarit vers 1982, c'est-à-dire au moment où les équipements à grand gabarit prévus sur la liaison Rhin—Main—Danube devraient permettre d'atteindre Ratisbonne (1).

5. — Dès maintenant, pour garantir que les intérêts locaux profitent pleinement de la réalisation de l'axe Rhin—Rhône, est mise en place une procédure de concertation permanente entre la Compagnie nationale du Rhône, les collectivités locales et les Chambres de commerce et d'industrie intéressées, notamment par le biais de l'Association Mer du Nord - Méditerranée et d'un comité de liaison qui comprendrait les représentants des organismes locaux et des Chambres de commerce et d'industrie concernés. Réuni plusieurs fois par an, ce comité de liaison serait informé de l'avancement de l'opération et présenterait son avis sur les aménagements proposés. Parallèlement, la C.N.R. et l'Association Mer du Nord - Méditerranée envisagent de constituer en commun un groupe de travail chargé d'examiner d'un point de vue plus technique les perspectives de réalisation de cette liaison.

(1) Il est prévu que l'aménagement complet du Danube à l'Est de Ratisbonne, jusqu'à Vilshofen sera mis en service vers 1990; actuellement la navigation est déjà possible sur le Danube en amont de Ratisbonne, grâce à l'exécution de divers travaux qui ont permis d'améliorer sensiblement les conditions de circulation.

ANNEXE III

VOIRIE EN RASE CAMPAGNE

Opérations d'un montant supérieur à 5 millions de francs effectuées en rase campagne.

DEPARTEMENTS	DESIGNATION	MONTANT (En milliers de francs.)
Nord	Route express Maubeuge—Jeumont.....	8.400
	Déviations de Gravelines.....	15.000
Pas-de-Calais	Elargissement entre Arras et A 1 *.....	7.000
Seine-et-Marne	Contournement de l'aéroport Nord de Paris	28.000
	Déviations de Provins.....	11.700
Indre-et-Loire	Déviations de La Membrolle *.....	5.300
Eure-et-Loir	Elargissement entre Dreux et Nonancourt.	5.100
Indre	Pénétrante Nord d'Argenton *.....	5.240
Eure	Déviations de Pacy-sur-Eure.....	5.600
Seine-Maritime	Route nouvelle Roumare—Malaunay.....	16.600
Calvados	Déviations de Rots-Bretteville.....	12.500
Loire-Atlantique	Elargissement entre La Moère et Le Pavillon	13.000
Charente	Déviations de Ruffec.....	16.300
Vienne	Déviations de Couhé-Vérac *.....	17.000
Corrèze	Déviations de Donzenac.....	5.800
Gironde	Elargissement entre Bordeaux et Arveyres.	8.900
Haute-Garonne	Déviations de Martres-Tolosanne.....	8.100
Landes	Déviations de Castets *.....	14.300
Hautes-Pyrénées	Déviations de Capvern *.....	21.700
Tarn	Elargissement à l'entrée Nord d'Albi *....	5.800

DEPARTEMENTS	DESIGNATION	MONTANT (En milliers de francs.)
Ardennes	Voie rapide Sedan—Bouillon.....	6.500
Meurthe-et-Moselle	Liaison N. 4/N. 411 (Z. I. de Toul).....	13.600
Yonne	Contournement de Toul.....	23.000
Saône-et-Loire	Déviatiou de Sens *.....	8.500
Allier	Rocade de Mâcon *.....	10.800
Puy-de-Dôme	Voie nouvelle au Sud de Moulins.....	9.500
Drôme	Déviatiou de Coude8 *.....	6.500
Ain	Déviatiou de Saint-Rambert-d'Alben *.....	5.000
Aude	Déviatiou de Mâcon *.....	16.800
Gard	Elargissement entre Prat-de-Cest et l'échan- geur de Cave.....	9.000
Hérault	Déviatiou d'Avignon.....	8.300
Lozère	Liaison entre A 9 et Sète.....	6.000
Bouches-du-Rhône	Rectification de La Canourgue.....	5.800
Hautes-Alpes	Déviatiou d'Arles à Saint-Martin-de-Crau... Elargissement entre Saint-Hippolyte et Fos- sur-Mer	7.000 7.000
Alpes-Maritimes	Aménagement à La Saulce et au Poët (tra- vaux E. D. F.).....	6.400
Alpes-de-Haute-Provence.	Suppression des lacets du Col de Tende...	6.100
Var	Déviatiou de La Clède-Giropey.....	5.800
	Déviatiou d'Hyères - La Verrerie.....	5.400

Les opérations nouvelles sont suivies du signe *.

ANNEXE IV

VOIRIE URBAINE

Liste des opérations d'un montant supérieur à 5 millions de francs.

DEPARTEMENTS	DESIGNATION	MONTANT
		(En milliers de francs.)
1. Province.		
Nord	Liaison A 1—rocade Est de Lille	17.600
	Rocade Est de Lille	17.000
	Rocade Sud de Dunkerque	9.500
Pas-de-Calais	Rocade minière Nord (Lens—Aix—Noulette)	24.000 (minimum)
Somme	Voie nouvelle rive droite de la Somme	6.950
Loir-et-Cher	Axe Nord—Sud de Blois	5.300
Seine-Maritime	Voie rapide Sud-III à Rouen	8.300
Calvados	Boulevard périphérique de Caen	8.800
Loire-Atlantique	Pénétrante Est de Nantes	6.300
Sarthe	Pénétrante Nord du Mans	5.900
Deux-Sèvres	Rocade Nord de Niort *	A fixer.
Gironde	Pénétrante Sud-Ouest de Bordeaux (rocade Cestas)	29.400
	Rocade périphérique rive gauche de Bordeaux	5.500
Haute-Garonne	A. R. rocade Sud de Toulouse (C. D. 4—R. N. 113)	23.200
Marne	Traversée de Reims	49.300 (environ).
Aube	Pénétrante de Troyes	5.200
Meurthe-et-Moselle	A-33. Doublement à Nancy	14.700
	B 33. Vandœuvre—échangeur d'Houdemont.	
Moselle	B 31. Florange—Knutange	19.400
Haut-Rhin	Rocade de Mulhouse	14.100
Côte-d'Or	Rocade de Dijon *	8.200
Saône-et-Loire	Pont de Chalon-sur-Saône	5.400
Isère	B 48 à Grenoble	A fixer.
Loire	Traverse de Firminy	6.000

DEPARTEMENTS	DESIGNATION	MONTANT
		(En milliers de francs.)
Rhône	Aménagement de Ly 1 en autoroute	21.000
	Cours de Verdun à Lyon (A 6)	5.000
	Ly 5. Section A 46—Ly 1	17.100
Savoie	Rocade Sud de Chambéry *	5.500
	V. R. U. de Chambéry	21.000
Pyrénées-Orientales	Pénétrante de Perpignan	5.900
Alpes-Maritimes	Couverture de la voie ferrée à Cannes	A fixer.
Bouches-du-Rhône	Les Pennes—Mirabeau—Martigues	10.000
	A 55. Arenc—Mourrepiane	42.350
	Echangeur de Septème	10.300
Var	Aménagement de La Bigue-Solliès-Pont ..	14.200

2. Région parisienne (opérations supérieures à 20 millions de francs).

Hauts-de-Seine	A 13. Saint-Cloud—boulevard périphérique.	50.000
	A 13. Doublement du tunnel de Saint-Cloud.	21.000
	A 86. Section Petit-Clamart—limite du Val-de-Marne	21.000
Val-de-Marne	A 4. Section Bercy—C. D. 33	255.000
	A 86. Section A 4 Pompadour—Hauts-de-Seine	23.500
Seine-Saint-Denis	B 3. Section A 1—Canal de l'Ourcq	69.000
	F 2. Section entre B 3 et la limite de Seine-et-Marne	23.000
	A 15 Paris—Cergy-Pontoise (plus de 40.000).	A fixer.

Les opérations nouvelles sont suivies du signe *.

ANNEXE V

LES RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET LES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES

(Rapport de la Cour des Comptes. — Année 1973.)

L'année 1955 a été décisive pour les autoroutes dans le monde : le gouvernement des Etats-Unis adopte un programme fédéral de près de 50.000 kilomètres ; le gouvernement fédéral allemand arrête les modalités de financement de son réseau ; l'Italie élabore un statut des autoroutes et le Parlement français vote en avril la loi portant statut des autoroutes, prévoyant des sociétés d'économie mixte (S. E. M.), concessionnaires qui pourront percevoir des péages.

La Société de l'autoroute de l'Esterel et de la Côte d'Azur E. S. C. O. T. A. fut ainsi créée en 1957. Elle est aujourd'hui concessionnaire de l'autoroute Aubagne—Toulon. Le groupe de la Caisse des Dépôts y est majoritaire.

Au début des années 60 furent créées :

— la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (S. A. N. E. F.) aujourd'hui concessionnaire de A 1 (Paris—Lille) ; A 2 (Comblès—Hordain) ; A 3 (Metz—Freyming) et qui le sera prochainement de Freyming—Strasbourg et Arras—Calais ;

— la Société de l'autoroute Paris—Normandie (S. A. P. N.), concessionnaire de A 13 ;

— la Société de l'autoroute Paris—Lyon (S. A. P. L.), concessionnaire de A 6 et bientôt attributaire de Beaune—Mulhouse et de Beaune—Dijon ;

— la Société de l'autoroute de la vallée du Rhône (S. A. V. R.) concessionnaire de A 7 (Lyon—Marseille), A 9 (Languedoc) et qui doit l'être de Clermont-Ferrand—Saint-Etienne ; Narbonne—Le Perthus ; Narbonne—Toulouse—Bordeaux.

Dans ces quatre sociétés, la Caisse des Dépôts et Consignations, et la Société centrale pour l'équipement du territoire (S. C. E. T.) sont actionnaires minoritaires. La majorité des actions est détenue par les départements, communes et chambres de commerce et d'industrie situées sur le parcours des premières sections concédées.

La durée des concessions est de trente-cinq ans, au terme desquels l'ensemble des installations reviendra à l'Etat. Vu la faiblesse du capital, le financement est assuré par des avances publiques d'équipement sans intérêt et par des emprunts obligataires dont la durée de remboursement est généralement de vingt ans. Ces emprunts sont émis pour le compte des cinq sociétés d'économie mixte par un établissement public, la Caisse nationale des autoroutes (C. N. A.), que gère la Caisse des Dépôts et Consignations. Ils sont garantis par l'Etat. Les péages sont réglementés.

Ce système s'est développé pendant les années 1960 et les mises en chantier atteignirent 160 kilomètres en 1966 mais elles tombèrent à moins de 100 kilomètres en 1969. Cette même année, le Gouvernement décida de recourir à des concessionnaires privés et d'accorder aux S. E. M. une autonomie de gestion beaucoup plus grande.

Le recours à la formule des concessions privées a pour objectif de permettre une accélération du rythme de réalisation des programmes autoroutiers, grâce à une diminution sensible des prix de revient et à l'apport de nouveaux moyens de financement, indépendants des fluctuations et des contraintes budgétaires. On reviendra

plus loin sur le problème de l'abaissement des prix, mais il faut noter dès à présent que la diversification du financement pouvait également être envisagée, dans le cadre du système existant, par une réorientation des S. E. M. leur permettant de recourir à des financements obligataires non garantis et au réinvestissement des excédents de ressources qu'elles commençaient à réaliser. C'est d'ailleurs la voie sur laquelle les autorités de tutelle des S. E. M. se sont engagées depuis peu à leur égard, après avoir mis en place les premières concessions privées.

De 1970 au début de 1973, quatre sociétés privées ont vu le jour. Leur capital est souscrit pour 80 à 90 % par de grandes entreprises françaises de travaux publics et pour le reste par des banquiers. Il s'agit de :

- Cofiroute, qui reçoit la concession des autoroutes A 10 et A 11 de Paris jusqu'au Mans et à Poitiers ;
- Area, concessionnaire des autoroutes alpines ;
- Apel, concessionnaire de Paris—Metz ;
- Acoba, concessionnaire de l'autoroute de la côte basque.

Les péages sont libres pendant dix ans et plafonnés au-delà. A l'expiration du délai de trente-cinq ans imparti à la concession, le concessionnaire est tenu de remettre les ouvrages à l'Etat en bon état d'entretien. Cette obligation est garantie par le dépôt d'un cautionnement.

Bien que les premières réalisations des sociétés privées se limitent encore au tronçon Paris—Chartres, la Cour a jugé nécessaire d'examiner le dispositif d'ensemble des concessions autoroutières. Celles-ci bénéficient en effet d'aides importantes de l'Etat sous diverses formes : avances, apports, garanties d'emprunts. Elles représentent par ailleurs un nouvel exemple de démembrement des attributions classiques de l'Etat qui mérite d'autant plus d'attention que les dispositions prises depuis 1970 accordent aux concessionnaires de grandes libertés. Financièrement, elles ont un poids important : sur la durée du VI^e Plan (1971-1975), les autoroutes de liaison, dont 90 % sont concédées, correspondent en effet à près du tiers des investissements routiers nationaux. Leur longueur et leur valeur cumulée feront plus que doubler entre 1972 et 1976 et les mises en service dépasseront 500 kilomètres en 1975 comme en 1976.

Les autoroutes de liaison (1).

SITUATION A	FIN 1972		FIN 1976	
	Longueur (en kilo- mètres).	Valeur cumulée (milliards de francs).	Longueur (en kilo- mètres).	Valeur cumulée (milliards de francs).
Autoroutes de liaison.....	1.460	6,6	3.225	15 à 16
Concédées	1.260	5,4	2.875	13 à 14
Libres	200	1,2	350	2

Examinant d'abord les résultats obtenus par les concessionnaires, la Cour constate qu'à partir de 1970, l'Etat — qui ne leur avait jusque-là demandé que de fournir à son action directe un cadre juridique et financier commode — a chargé

(1) Par convention, les autoroutes de liaison sont extérieures aux zones urbaines définies par l'I.N.S.E.E. en fonction de l'agglomération actuelle et future des habitants. Les autres autoroutes sont « urbaines ». A titre d'exemple, l'autoroute Metz—Nancy est cataloguée « urbaine ». Cf. page 87 de la présente annexe, le tableau correspondant aux autoroutes urbaines.

désormais des sociétés privées et les sociétés d'économie mixte déjà existantes d'innover sur le plan technique pour abaisser les coûts de construction ; d'appliquer à l'exploitation les méthodes d'une gestion industrielle et commerciale moderne ; et de le décharger en bonne partie du poids des financements.

Examinant ensuite l'action de l'Etat en tant qu'autorité concédante, la Cour rappelle que la politique du « faire faire » ne peut suffire et ne comporte pas en soi toutes les garanties que requiert le service : par ses décisions et ses contrôles, l'Etat conditionne l'action des concessionnaires et influe, dans une large mesure, sur la qualité de leurs prestations. Elle a donc examiné si les interventions, les méthodes et les pratiques des autorités de tutelle sont cohérentes, qu'il s'agisse du choix et de la programmation des investissements, du choix des concessionnaires, du cadre financier et fiscal, des normes ou de l'exercice du contrôle.

1. — Les concessionnaires.

A. — LE PRIX DES AUTOROUTES CONCÉDÉES

Jusqu'en 1969, le service des autoroutes de la S.C.E.T. apporte à l'ensemble des S.E.M. son support logistique et coordonne les travaux que les services ordinaires des Ponts et Chaussées conçoivent et dirigent.

Une comptabilité analytique détaillée permet de connaître le prix de chaque section. Les données les moins certaines concernent les dépenses des Ponts et Chaussées. Les unes ont été directement supportées par les S.E.M. mais d'autres, dont l'évaluation et l'imputation sont discutables, ont été remboursées au Fonds spécial d'investissements routiers (F.S.I.R.) par voie d'abattement sur les avances d'équipement.

Le cas des traitements d'ingénieurs et des frais de calcul sur ordinateur est particulier. Pendant toute la période considérée, ces tâches que l'administration avait décidé d'assumer (études, surveillance des travaux) ou devrait par nature assumer (contrôle) sont restées à la charge du budget général ou du F.S.I.R. A partir de 1970, le Ministère de l'Equipement demande aux sociétés d'économie mixte de concourir aux dépenses qu'il a supportées à ce titre depuis 1968 mais la référence à ces tâches n'est qu'un prétexte : en réalité, les prélèvements, qui sont importants (5 millions de francs/an), vont au fonds commun des honoraires des Ponts et Chaussées et de la construction et non au budget de l'Etat. Cet expédient, retenu par le ministre de l'économie et des finances, paraît contraire aux dispositions de la loi du 29 septembre 1948.

Dans l'ensemble, exception faite de quelques sections aux caractéristiques exceptionnelles, il ressort des comptes des S.E.M. que le prix courant du kilomètre d'autoroute, à normes données, ne change guère de 1964-1965 à 1970-1971 : il est de l'ordre de 4,3 millions de francs, soit environ 4 millions de francs non compris les charges foncières.

L'indice des prix de la P.I.B. (1) et l'index des prix de travaux applicable à ce type d'ouvrage s'étant l'un et l'autre accrus de 30 % environ, on peut considérer qu'en moyenne, sur chacune de ces six années, le prix relatif des autoroutes a diminué de 3 à 4 % pendant que la productivité des entreprises augmentait d'autant.

Le Ministère de l'Equipement a aidé les S.E.M. à moderniser leurs méthodes et à former leurs cadres par le biais du service spécialisé des autoroutes, devenu en 1968 le service d'études techniques des routes et autoroutes (S.E.T.R.A.), qui a normalisé les chaussées et les ouvrages d'art aussi bien que les procédures en recourant systématiquement aux ressources de l'informatique pour le calcul et le dessin.

(1) L'indice du prix de la production intérieure brute (P.I.B.), sans la réévaluation des stocks, est utilisé en comptabilité nationale pour passer des séries en valeur aux séries en « francs constants ».

Par contre, les entreprises ont critiqué les modes de financement et de passation des marchés, accusant la fragmentation excessive des programmes et des lots de multiplier les ruptures de chantiers et de rendre trop risqué l'achat de matériels performants d'un coût élevé. L'étude des 54 marchés de terrassement et des 41 marchés de chaussées passés de 1963 à 1969 par les S. E. M. (sociétés d'économie mixte) conduit à deux conclusions plus nuancées :

— la pratique des groupements et les locations d'engins permettent en général aux entreprises majeures de maintenir leur présence sur les grands chantiers de routes et d'autoroutes, quoi qu'il advienne ;

— le service des ponts et chaussées a accru l'importance moyenne des lots dans la mesure où les programmes financés se sont développés.

De 1963 à 1966, le volume total des marchés de terrassement, mesuré en kilomètres d'autoroutes, passe de 22 à 232 kilomètres et la longueur moyenne des lots de 11 à 26 kilomètres. Cette augmentation a pour effet d'améliorer la productivité des entreprises, si bien que le prix moyen du kilomètre d'autoroute décroît nettement. Mais, à partir de 1967, les mises en chantier retombent à 100 kilomètres/an, l'ampleur des lots diminue et les prix se relèvent.

Le coût anormalement élevé des autoroutes mises en service dans le courant de 1970 s'explique principalement par la difficulté des terrains rencontrés sur le trajet de l'autoroute A-6. Il fait aussi présumer qu'au tout début de 1968 des entreprises ont conclu des accords qui auraient pu être utilement portés à la connaissance de la commission des ententes. Quoi qu'il en soit, cette forme de concertation est limitée et temporaire. En 1969, plusieurs sociétés proposent au ministre de l'équipement d'étudier avec elles une formule de concession privée permettant aux entreprises de travaux publics de réaliser à moindre coût des programmes très importants.

Cofiroute, concessionnaire des autoroutes A-10 et A-11 pour une longueur totale de 476 kilomètres, est le premier exemple de cette formule dont la Cour a cherché à déterminer l'effet sur le prix des ouvrages et les bénéfices des contractants.

En 1969, les entreprises qui vont créer Cofiroute annoncent un prix moyen de 3 millions de francs/kilomètre, non compris les charges foncières. Ce prix n'est pas très différent de celui que les S. E. M. avaient obtenu en 1966-1967 quand les lots étaient importants et la concurrence très vive, mais à l'époque où la première concession privée est négociée, le prix des matières premières et des salaires s'est accru, les lots sont plus restreints, les S. E. M. reçoivent des offres voisines de 4 millions de francs/kilomètre et le prix annoncé par ces entreprises paraît moins élevé de 25 %. En fait, la transformation du système de péage initialement prévu par les entreprises et l'adjonction de certains ouvrages ont réduit cet abattement autour de 23 %. Ces prix, globaux et forfaitaires par section, mais indexés, figurent dans le marché de travaux qui unit Cofiroute à ses entreprises pour la réalisation des ouvrages « clés en main ».

Sur les 23 %, 10 % environ correspondent en fait à des économies réalisées sur les caractéristiques que les S. E. M. adoptaient jusqu'alors : réduction à 3,5 mètres de la largeur du terre-plein central, moindre harmonisation des profils, caractère plus fruste des ouvrages d'art et des abords.

Ces économies se traduisent par une diminution, qu'il est sans doute difficile de mesurer objectivement, de la qualité et de l'agrément du service rendu.

Le solde, soit environ 13 %, correspond au rabais que les entreprises ont consenti, dès le début du marché, au concessionnaire au titre des gains de productivité qu'elles escomptent réaliser au cours des sept années comprises entre la date d'évaluation (1969) et celle de l'achèvement probable des travaux (1976).

Toutefois, un calcul approché laisse apparaître que, apprécié sur l'ensemble du marché, ce rabais de 13 % constitue pour Cofiroute un avantage au plus égal à celui que les S. E. M. ont obtenu des entreprises pendant les années 60 — 3 à 3,5 % par an en tendance longue — et obtiennent à nouveau depuis 1972, comme on le verra plus loin.

Or, on doit souligner que les entreprises travaillant pour Cofiroute ont disposé, dès le début des travaux, de facteurs exceptionnels d'amélioration de leur productivité en raison de l'importance des réalisations qui leur ont été confiées (achat du matériel le plus puissant, durée d'amortissement optimale, réduction des coûts d'approvisionnement et de sous-traitance, continuité des chantiers) et de qualité de leur organisation (constitution d'équipes de grande valeur, limitation stricte des frais généraux, utilisation de leurs propres bureaux d'études, contrôle interne développé, contrôle externe léger et rapide, souplesse d'adaptation aux conditions de terrain, vitesse d'avancement des travaux). Ces facteurs exceptionnels ne peuvent manquer d'entraîner un abaissement des prix de revient plus important que celui qui pouvait être obtenu jusqu'alors par les entreprises travaillant pour les S. E. M.

La juridiction ne peut, certes, apprécier avec précision le partage des gains de productivité entre le concessionnaire et les entreprises, parce que ses pouvoirs d'investigations ne s'étendent pas à celles-ci et qu'en outre toute prévision en ce domaine est assez aléatoire. Au moins peut-elle affirmer que la part des gains de productivité dont bénéficie Cofiroute n'apparaît pas supérieure à celle consentie aux S. E. M. par leurs contractants, et estimer que l'ampleur exceptionnelle du marché passé avec cette société permet aux entreprises qui l'ont conclu de disposer d'une marge bénéficiaire supérieure à celle des firmes œuvrant pour le S. E. M.

De surcroît, le mécanisme contractuel de revision des prix de base, qui permet de déterminer les prix réellement facturés à Cofiroute, est singulièrement défavorable à cette société.

Ce mécanisme repose sur un des index de la série travaux publics (1). Ceux-ci ne comportant pas de partie fixe, ont pour effet d'actualiser les bénéfices eux-mêmes et de laisser aux entreprises tous les gains de productivité qu'elles n'ont pas concédés dans leurs offres, même si, l'expérience de longs chantiers aidant, elles en réalisent de nouveaux.

Comme la Cour l'a exposé en 1972 dans un référé aux Ministres des Finances et de l'Équipement, ces index ne sont pas de véritables indices de prix et doivent être employés avec d'autant plus de précautions que les marchés sont de longue durée et que la concurrence est imparfaite (2).

Outre les inconvénients généraux liés à une utilisation imprudente des index de la série T. P., le T. P. 34 qui figure dans le marché des travaux de Cofiroute ne traduit par la réalité des grands chantiers modernes d'autoroutes de rase campagne où toutes les opérations sont industrialisées y compris la construction des ouvrages d'art. Calculé pour la moyenne de la profession des travaux publics, il surestime la part des salaires dont les taux augmentent très vite ainsi que la hausse du gros matériel dont les prix augmentent peu en comparaison des performances, dans le cas des autoroutes.

Pour situer les ordres de grandeur, l'index T. P. 343 qui est usuellement employé pour la revision des prix des marchés de routes et aérodromes, s'est accru de 18,3 % pendant que le T. P. 34 s'est élevé de 24,3 %. Sur la première section de Cofiroute, la substitution du T. P. 343 au T. P. 34 eût conduit à une économie de 6 %, non compris l'allègement des charges financières.

(1) Les index de la série T. P. sont des index nationaux qui retracent l'évolution des coûts par branche de travaux publics, à partir des variations du coût des salaires, des matériels et des matériaux. Ils sont calculés chaque mois par l'administration. Les index particuliers (T. P. 340, 341, etc.) concernent les différentes catégories de travaux (ouvrages d'art, travaux souterrains, routes et aérodromes, etc). L'index général T. P. 34 est une moyenne pondérée des index particuliers.

Ce dispositif propre aux travaux publics a été créé en 1967 pour simplifier les calculs, en même temps que les principes et les règles de calcul d'actualisation et de revision des prix de marché étaient modifiés pour l'ensemble des marchés publics.

(2) Le Ministère de l'Économie et des finances étudie maintenant les aménagements qui permettraient de concilier la simplicité du système actuel avec une meilleure répartition des gains de productivité. Une circulaire en date du 14 septembre 1972 représente dans ce sens un premier progrès.

Dans ces conditions, l'augmentation rapide des prix courants effectivement supportés par Cofiroute ne saurait surprendre. Déjà, sur la section Paris—Chartres, la hausse de l'index T. P. 34, qui a atteint 24 %, a pratiquement annulé l'abattement initial et pour les sections restant à construire (400 kilomètres pour 1,2 milliard de francs au prix initial), le concessionnaire, tenu par la formule d'indexation de son marché, devra payer les ouvrages à des prix courants qui continueront de croître plus fortement que les coûts réels de construction.

Au terme d'une première enquête portant sur le prix des ouvrages réalisés pour Cofiroute — les trois autres sociétés privées n'ayant pas encore mis de section en service — deux conclusions s'imposent dont l'importance doit être soulignée :

1° Le recours aux concessions privées devait permettre de réaliser une économie de 25 % sur le coût des investissements. Force est de constater que cette économie, si elle figure dans les prix initiaux du marché passé par Cofiroute avec les entreprises de travaux publics qui sont également ses actionnaires, correspond en fait, pour partie, à une réduction des normes techniques et, pour le reste, à un rabais pour amélioration de la productivité qui apparaît, au plus, égal à celui couramment obtenu par les S. E. M. sur une même période. Le niveau réel des prix de base reste donc comparable dans les deux cas, malgré l'importance exceptionnelle du marché conclu par Cofiroute (1,4 milliard de francs) et l'abaissement supplémentaire des prix de revient qui n'a pu manquer d'en résulter pour les entreprises ;

2° L'application de l'index T. P. 34 aux prix initiaux du marché conduit au surplus à des réévaluations excédant sensiblement la hausse réelle du coût des travaux. L'écart au cours de ces dernières années peut être estimé à 3 % environ par an. Les entreprises réalisent ainsi au détriment de Cofiroute un bénéfice additionnel croissant avec le temps, dont la justification n'apparaît pas. Cette majoration du coût final des travaux n'entraîne sans doute pas pour le concessionnaire de difficultés notables de financement, parce que le volume des emprunts garantis par l'Etat est indexé de la même manière. Mais elle conduit à un alourdissement de ses charges d'exploitation qui risque d'entraîner une augmentation de ses tarifs de péage et d'amoinrir sa compétitivité.

De leur côté, les sociétés d'économie mixte obtiennent des entreprises des prix comparables à ceux que paie actuellement Cofiroute (1). Elles ont, certes, bénéficié de la réglementation technique du 22 mars 1971 autorisant les terre-pleins centraux de 3,5 mètres, mais stimulées par l'apparition des concessionnaires privés, elles ont su améliorer leurs méthodes, utiliser la conjoncture économique et regrouper leurs forces.

En 1970 et 1971, les S. E. M. ont pratiqué à plusieurs reprises, sur A 8 et A 9, des marchés à tranches optionnelles et des reconductions de marché de gré à gré en contrepartie de prix unitaires plus favorables. Le succès de ces expériences a été relatif. Les S. E. M. ont notamment constaté les inconvénients des index de prix T. P. 34 quand ils ne sont pas dûment corrigés. En définitive elles ont conclu au début de 1972 que l'appel à la concurrence tous les dix-huit mois ou tous les deux ans est la méthode la plus efficace.

La conjoncture économique les a portées dans le même sens : comme la certitude de programmes routiers et autoroutiers importants a conduit de nombreuses entreprises de second rang à acquérir des matériels puissants, la concurrence entre les entreprises françaises de travaux publics ne s'est pas relâchée.

Les sociétés d'économie mixte n'ont pas multiplié les lots pour autant. Au contraire, dès 1970, en application de la lettre du 29 décembre 1969 du ministre de l'équipement, la longueur moyenne des lots de terrassement passe de 15 à 27 kilomètres et le nombre des lots tombe de 7 à 4. Il en va de même pour les chaussées. En 1970, sur Orange—Nîmes (47 kilomètres) les terrassements, les chaussées et les ouvrages d'art sont adjugés au même groupement d'entreprises. A la fin

(1) L'observation est également valable pour l'A. P. E. L. qui semble devoir adopter le même type de rapports que Cofiroute avec ses entrepreneurs actionnaires. Elle ne vaut pas, sans le bénéfice d'une enquête plus approfondie, pour A. R. E. A. qui est sa propre entreprise.

de 1972, une opération comparable est réalisée sur Béziers—Montpellier (54 kilomètres) et l'on peut augurer que le coût final sera voisin de 4 millions de francs-kilomètre.

Les S.E.M. n'auraient pu manifester ce dynamisme sans la création avec leur participation, d'un bureau d'études commun, Scetauroute, filiale majoritaire de la S.C.E.T. Ce bureau intervient à leur profit sur la base d'un prix forfaitaire satisfaisant de 400.000 francs-kilomètre, y compris les frais de laboratoire, de topographie et de calcul automatique, et son contrat prévoit des pénalisations et des primes qui sanctionnent la qualité de ses estimations. Toutes ces dispositions préfigurent dans une certaine mesure celles qui viennent d'être étendues à l'ensemble des bureaux d'ingénierie et d'architecture.

B. — L'EXPLOITATION

Aucun des concessionnaires ne possède actuellement, en droit ou en fait, la liberté de ses tarifs et par conséquent la maîtrise de ses recettes.

Les sociétés mixtes appliquent un tarif de péage de 8,5 centimes-kilomètre pour les véhicules particuliers. Ce tarif est cohérent avec les conditions de financement dont elles ont bénéficié dans les années 60, c'est-à-dire des taux d'intérêt relativement faibles et des avances publiques d'équipement pour le tiers de leurs dépenses, remboursables sans intérêt dans une quinzaine d'années (le montant actuel de ces avances est de l'ordre de 1,7 milliard de francs).

En dépit de la hausse des prix, de la poussée de la demande qui s'accroît de 10 à 15 % par an et de l'ampleur des liaisons nouvelles qu'il leur est demandé d'autofinancer en partie, elles n'ont bénéficié depuis leur création que d'une seule majoration, de l'ordre de 15 %, en août 1970. Toutefois, pour les concessions nouvelles, le tarif de base est de 11 centimes-kilomètre environ.

Auprès de Cofiroute, à qui son cahier des charges donne toute liberté pendant dix ans, le Ministère de l'Équipement est intervenu pour que le tarif qui est de 7 F de Paris à Chartres-Est — soit 12,5 centimes-kilomètre environ — ne soit pas majoré jusqu'à Chartres-Sud. Il est vrai que la déviation de Chartres a été financée par l'État auquel le concessionnaire ne commencera à rembourser sa contre-valeur que dans une quinzaine d'années.

Les seules initiatives en cette matière ont été prises par les S.E.M. mais leur rationalité économique et leur efficacité commerciale ne sont pas évidentes. Par des abonnements et diverses manipulations de tarifs, les sociétés d'économie mixte réduisent en effet les tarifs des transporteurs routiers en-deçà des coûts que le trafic lourd leur impose, et à diverses personnes ou catégories de bénéficiaires, elles accordent des franchises de péage au-delà des dispositions de leurs cahiers des charges, en multipliant les titres de passage gratuits sous les formes qui n'ont pas été explicitement interdites par la tutelle.

Les dépenses d'exploitation des concessionnaires comprennent les dépenses de fonctionnement qui sont annuellement voisines de 100.000 F-kilomètre et les charges financières en intérêts et capital qui sont quatre fois supérieures pendant les vingt premières années, sauf avance de l'État (1). Le coût de la direction et des services fonctionnels centraux et locaux est voisin de 25.000 F-kilomètre et le solde des dépenses de fonctionnement se répartit par moitié entre l'entretien et les frais de perception des péages. Ces chiffres, valables pour les S.E.M., correspondent à l'emploi de deux hommes par kilomètre exploité. L'objectif de Cofiroute est de parvenir à n'en utiliser qu'un.

L'État ne subventionne aucun concessionnaire pour ses dépenses de fonctionnement (2), mais il supporte le coût de la gendarmerie nationale qui est de 20.000 F-

(1) Sur trente-cinq ans, sans actualisation, la totalisation des différentes catégories de dépenses donne des résultats comparables de l'ordre de 4 à 4,5 millions de francs-kilomètre, pour le coût de la construction proprement dit, pour les intérêts et commissions bancaires et pour les dépenses de fonctionnement.

(2) Il a toutefois été amené dans le passé à verser à certaines S.E.M. des avances d'équilibre en sus des avances d'équipement dues sur les travaux.

kilomètre par an environ. L'importance du service rendu aux concessionnaires et à leur clientèle apparaît mieux quand on considère que sur les autoroutes concédées, les dépenses de la gendarmerie nationale sont cinq fois plus élevées au kilomètre et deux fois plus élevées à l'unité de trafic que sur les routes nationales à grande circulation.

Depuis 1970, les efforts des S.E.M. pour améliorer la qualité des prestations fournies sont certains. Entièrement responsables de leur exploitation — que le service ordinaire des Ponts assurait en partie dans les années 60 — et tirant la leçon des incidents de décembre 1970 dans la vallée du Rhône, les S.E.M. ont réorganisé les services locaux d'exploitation et développé sur le terrain une organisation rationnelle et efficace. Mais la gestion globale de l'ensemble para-public — qui représentera à la fin de 1976 les deux tiers des autoroutes concédées — pose des problèmes qui ne sont pas encore clairement résolus.

La Cour constate que l'organisation du commandement et des services fonctionnels entraîne un gonflement très rapide des frais généraux. Auprès des cinq présidents dont les sièges sont à Paris, quatre directeurs généraux ont été nommés, qui résident également à Paris. Les effectifs des services centraux et leurs dépenses ont augmenté de moitié en deux ans, et, comme les directions d'exploitation se sont étoffées parallèlement (200 agents sur un total de 2.000) les charges de structure approcheront le quart des dépenses de fonctionnement en 1973.

Cette évolution serait moins critiquable si elle portait la promesse d'une gestion plus efficace. Certes, les services centraux assurés par la S.C.E.T. sont communs aux cinq sociétés. Sans doute, un nouveau plan comptable général et une comptabilité analytique apparemment satisfaisants viennent d'être mis en service. Mais comme une expérience constante l'a prouvé à la Cour, l'existence de tels instruments ne suffit pas pour qu'il y ait contrôle de gestion, recherche d'innovations, définition de normes internes aux différents niveaux de la hiérarchie et directives d'application. Toute organisation largement déconcentrée implique une autorité supérieure de contrôle et d'animation et cette autorité n'existe pas dans le secteur para-public des autoroutes.

La S.C.E.T. est actionnaire minoritaire dans les sociétés, Escota mise à part, et son contrat fait d'elle une prestataire de services. Le cadre juridique est symbolique et artificiel : le capital des S.E.M. varie de 500.000 à 2 millions de francs, sauf celui d'Escota (15 millions de francs), et la répartition du capital qui se justifiait à l'origine quand la longueur des autoroutes concédées était minime, ne correspond plus à la répartition actuelle et future des responsabilités. Ainsi, la Société de l'autoroute de la Vallée du Rhône, dont les actionnaires n'ont pratiquement pas changé depuis 1963, a reçu la concession de Narbonne-Bordeaux.

C. — LE FINANCEMENT

Jusqu'en 1970, le financement des autoroutes concédées provenait de deux sources essentielles : les avances budgétaires de l'Etat et les emprunts garantis émis par l'intermédiaire de la Caisse nationale des autoroutes, qui couvraient respectivement 30 % et 70 % environ des investissements des S.E.M., rendant celles-ci étroitement tributaires de la conjoncture budgétaire et des décisions portant répartition des emprunts garantis.

La nouvelle politique instaurée à partir de 1970 vise à diversifier le financement, à limiter les engagements de l'Etat et à accroître l'apport propre des concessionnaires (1).

(1) Sur le plan conjoncturel, il convient d'observer que la mise en œuvre de cette débudgétisation, par un recours accru au marché financier, a coïncidé avec la hausse générale des taux d'intérêt. Il en résulte une majoration sensible des charges des concessionnaires, qui sont constituées pour les quatre cinquièmes par le service de la dette.

De fait, les concessions privées sont l'occasion d'introduire des modes de financement nouveaux : apports en capital, obligations non garanties, emprunts bancaires à moyen terme, destinés à soulager le budget et à limiter la croissance du prélèvement opéré sur le marché des emprunts garantis.

En réalité, si les concessions privées permettent un certain désengagement budgétaire de l'Etat, ce désengagement est loin d'être total et comporte des aléas pour les finances publiques.

Les cahiers des charges des concessions actuellement accordées à des sociétés privées font apparaître des avances de l'Etat — essentiellement sous forme d'apports de terrains et d'ouvrages déjà acquis ou réalisés par l'administration — pour 11,7 % de la valeur totale des investissements. Mais les évaluations qui figurent dans les cahiers des charges sont inexactes.

La valeur des ouvrages, qui constituent l'essentiel des apports, n'est pas déterminée, comme celle de terrains, d'après le montant des dépenses réellement effectuées par l'Etat, mais forfaitairement. S'agissant d'ouvrages dont l'exécution, dans la majorité des cas, n'était pas achevée ni même entamée, cette valeur a été calculée au vu d'estimations parfois sommaires et incertaines. Revisées en fonction des difficultés techniques rencontrées et de la hausse des prix, les dépenses réelles de l'Etat, pour la construction d'ouvrages comme la traversée de Reims, la déviation de Tours, ou la section C. D. 33 Meaux, qui ne sont pas encore achevés, sont déjà très supérieures aux valeurs forfaitaires inscrites dans les cahiers des charges et qui déterminent le montant des remboursements dus par les concessionnaires. Ainsi, le coût de construction de la section C. D. 33 Meaux de l'autoroute Paris—Metz, qui sera remise à A. P. E. L. pour une valeur de 165 millions, est estimé en octobre 1972 à 208 millions. Le coût de la traversée de Reims atteint déjà 135 millions, dans l'avant-projet sommaire, et sera probablement de l'ordre de 150 millions, alors que l'ouvrage a été remis au concessionnaire pour 100 millions.

Ainsi que le fait apparaître le tableau ci-dessous, l'appel aux emprunts garantis par l'Etat constitue toujours la source principale de financement, même pour les concessions privées, dont ils couvrent 51,7 % des investissements. Le volume des emprunts est, pour chaque concession, fixé en valeur absolue et indexé sur le T. P. 34, sans pouvoir toutefois excéder 75 % du total du financement nécessaire, avances de l'Etat exclues. La répartition dans le temps des emprunts garantis à émettre est également déterminée à l'avance dans les cahiers des charges. Dans ces conditions, l'Etat se trouve démuné de tout moyen pour freiner leur accroissement annuel, que la hausse du T. P. 34 rend rapide, et les concessionnaires disposent d'une protection très efficace contre les aléas de financement.

Plan de financement prévisionnel des concessions privées.

(En pourcentage du financement des investissements.)

SOCIÉTÉS	EMPRUNTS garantis.	EMPRUNTS non garantis.	APPORTS de l'Etat.	CAPITAL	AUTRES ressources.
Cofiroute	58,8	14,2	8,3	8,6	10,1
Area	44,1	36,1	4,1	9,2	6,5
Apel	48,4	21,9	21	7,9	0,8
Acoba	58,5	12,9	13,1	8,7	6,8
Ensemble des sociétés.	51,7	22,2	11,7	8,5	5,9

En valeur relative, le capital engagé par les concessionnaires eux-mêmes est assez limité. Par rapport au montant total du financement nécessaire, avances de l'Etat comprises, le capital social des quatre concessionnaires s'élève à 8,6%. La proportion s'élève à 10,5% si l'on y ajoute le montant des avances d'actionnaires en compte bloqué.

A partir de 1970, la diversification des sources de financement est progressivement entrée dans les faits pour les concessionnaires semi-publics. L'objectif étant de donner aux S. E. M. une structure financière identique à celle des sociétés privées, l'attribution aux sociétés d'économie mixte de nouvelles sections, dites privatisées, se fait en principe sans avances du F. S. I. R., sauf cas particuliers justifiés par le caractère techniquement difficile ou commercialement aléatoire de certaines de ces liaisons. De même, le recours aux emprunts garantis est désormais limité par les cahiers des charges.

Les avances du F. S. I. R., qui représentaient fin 1971 30% environ des immobilisations des S. E. M., ne couvrent plus en 1972 que 12,6% de leurs nouveaux investissements. Ce pourcentage remonte à 26,4% en 1973 mais, pour l'essentiel, il s'agit d'avances versées à l'Escota et à la S. A. P. N., en raison de l'importance et du coût élevé des travaux neufs qui leur sont confiés : les investissements d'Escota au cours de la seule année 1973 représenteront l'équivalent de la totalité des investissements à réaliser par A. C. O. B. A. en 7 ans, de 1973 à 1979, tels qu'ils sont évalués aux conditions économiques de décembre 1970.

Les emprunts garantis gardent une place prépondérante dans le financement, mais les S. E. M. ont été invitées à mobiliser également des emprunts obligataires non garantis ainsi que des emprunts bancaires à moyen terme. Dès 1972, elles ont contracté un premier emprunt à long terme non garanti, par l'intermédiaire du Groupement pour le financement des ouvrages de bâtiment et des travaux publics (G. O. B. T. P.), auquel participent également des concessionnaires privés.

Si le capital des S. E. M. demeure extrêmement faible, celles-ci fournissent toutefois un apport propre au financement des nouvelles liaisons. A la fin de l'exercice 1971, le secteur parapublic réalisait un bénéfice d'exploitation avant amortissements et provisions égal au cinquième de ses résultats d'exploitation. En 1973, la S. A. V. R. devra autofinancer 1,4% de ses immobilisations nouvelles, la S. A. N. E. F. 7,7% et la S. A. P. L. 40,6%. En revanche, l'Escota et la S. A. P. N. seront contraintes de couvrir par des ressources externes non seulement la totalité de leurs investissements mais aussi leur déficit d'exploitation, de nouveaux emprunts ayant accru fortement leurs charges financières.

Il est prévu, dans les nouveaux cahiers des charges des S. E. M. actuellement en préparation, de consacrer ce rapprochement des structures de financement des deux catégories de concessionnaires. Des différences subsisteraient toutefois. Ainsi, dans l'état actuel de ces cahiers des charges, les avances de l'Etat seraient déterminées soit en pourcentage des dépenses de construction réellement effectuées, soit en valeur absolue avec indexation sur le T. P. 34 modéré à 60% pendant la durée des travaux.

Enfin, la diversification du financement ne peut manquer d'avoir des conséquences sur l'organisation interne des S. E. M. et sur les mécanismes de mobilisation des emprunts qu'elles collectent.

Sans se prononcer sur les structures du secteur para-public, la Cour se demande si l'organisation actuelle, comportant cinq entités juridiquement et financièrement indépendantes, n'a pas pour effet de freiner le développement du financement non aidé par l'Etat, en faisant obstacle à la compensation des découverts de trésorerie à la péréquation de l'autofinancement, et en rendant plus difficile l'accès au crédit bancaire.

Elle constate d'autre part que la Caisse nationale des autoroutes, dont le fonctionnement est assuré par les services de la Caisse des Dépôts et Consignations et les frais de gestion remboursés par les S. E. M. dans des conditions qui mériteraient d'être précisées, est moins une institution qu'un mécanisme financier. Son rôle est appelé à devenir moins important à mesure que va décroître la part des investissements des S. E. M. financée par des emprunts garantis.

2. — L'Etat, autorité concédante.

A. — LE CHOIX ET LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS

Au niveau du Ministère de l'Equipement, l'application de la politique autoroutière définie dans le VI^e Plan soulève des problèmes d'ajustement dont la solution exige des progrès continus de l'information et des méthodes de rationalisation des choix budgétaires.

Les insuffisances constatées par la Cour dans son enquête sont assez bien perçues par les administrations intéressées. Elles concernent la connaissance et l'analyse des données, la régulation des programmes, l'harmonisation concrète des programmes routiers et autoroutiers en rase campagne et l'insertion des autoroutes concédées dans le milieu urbain.

La connaissance des lois de répartition du trafic et de comportement des utilisateurs est évidemment nécessaire pour établir des échéanciers, répartir des dépenses et organiser des financements.

L'expérience montre la difficulté des prévisions. Pendant la dernière décennie, toutes les études ont sous-estimé la croissance du parc et du trafic automobiles et sa concentration sur les grands axes. Les perspectives de circulation sur l'axe autoroutier Lille—Marseille établies en 1966 pour 1970 ont été dépassées sur certaines sections de 40 % et parfois davantage. Même si ces dernières erreurs s'expliquent parce qu'il s'agissait des premières grandes autoroutes, une attention beaucoup plus soutenue doit être donnée à l'analyse du trafic sur l'ensemble des voies du schéma directeur. Il n'y aurait que des avantages à ce que la direction des routes réunisse en permanence l'ensemble des données concernant les différentes sections de ce schéma : caractéristiques, circulation, accidents, dépenses, services rendus, etc.

La régulation du rythme des mises en chantier présente des avantages pour l'Etat comme pour les entreprises de travaux publics. L'examen de la formation des coûts de construction, présenté plus haut, a montré les inconvénients d'une décélération sensible pour les entreprises.

L'accélération décidée en mai 1972 pour rapprocher la mise en service des autoroutes initialement prévues en 1977 ou 1978 peut provoquer à l'inverse une tension sur les prix, au moment des mises en chantier de 1973 et 1974.

Mises en service et mises en chantier.

(En kilomètres.)

Mises en services	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Mises en chantier	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Autoroutes de liaison concédées	176	83	199	174	218	572	609
Dont S. E. M.	176	83	144	64	116	246	310

Enfin, après cette accélération, un risque existe pour l'Etat qui peut se trouver pressé par les concessionnaires et les entreprises de travaux publics de maintenir un rythme aussi élevé, alors que l'état du réseau ordinaire, l'indice de la motorisation ou le développement des moyens de transport collectifs modernes pourraient inciter à retenir d'autres solutions.

La coordination des transports demeure un problème mal résolu et, si les principes de l'harmonisation des efforts financiers entre les autoroutes et le réseau national ont été posés, des hésitations et des contradictions n'en subsistent pas moins au niveau de l'application. Il en résulte parfois des doubles emplois dont le coût budgétaire est important.

L'administration ne peut négliger le réseau routier national de rase campagne, qui achemine et acheminera vraisemblablement encore, à la fin du VI^e Plan, dix fois plus de trafic que les autoroutes de liaison et dont l'état s'est sérieusement dégradé de 1960 à 1970 (1). Mais comme le VI^e Plan ne concède à ce réseau que le quart du total des investissements routiers et que les crédits d'entretien sous forme de renforcements coordonnés n'ont pas encore atteint le rythme que recommande le Plan (4 milliards de francs en cinq ans sur 13.000 kilomètres), l'administration diffère parfois ses efforts sur les parties de ce réseau qui doublent des autoroutes.

Renforcements coordonnés.

(En millions de francs.)

	1969	1970	1971	1972	1973
Recommandations du VI ^e Plan	»	»	800	800	800
Autorisations de programmes ouvertes	100	250	300	455	555

De tels choix sont assurément difficiles et délicats. Les lois du trafic sont encore mal connues et les dégradations, à la merci d'un hiver rigoureux, sont aléatoires. Les utilisateurs acceptent difficilement que des travaux d'une utilité immédiate évidente soient annulés au profit d'une autoroute future et que les décisions de l'Etat paraissent orienter le trafic vers les concessionnaires: la conjonction de deux infrastructures, l'une gratuite, l'autre payante, pour des fonctions comparables pose un problème analogue à celui du stationnement dans les villes.

Des sondages auxquels la Cour a procédé, il paraît ressortir que sur les voies concurrentes d'autoroutes existantes ou futures, l'administration maintient les actions ponctuelles en faveur de la sécurité, depuis 1971. Elles s'abstient d'augmenter les capacités par des élargissements après avoir achevé les opérations de cette nature inscrites au plan précédent. En revanche, dans la limite des crédits, les renforcements coordonnés qu'exige le trafic lourd se développent presque partout sur les routes du schéma directeur.

Ce dernier choix semble raisonnable parce que la vocation spécifique du transport routier est la desserte régionale et locale. Toutefois, les Ministères chargés des routes et des transports devraient confronter leurs positions concernant les tarifs de péage des poids lourds afin de mieux cerner le problème de la concurrence existant, en ce domaine, entre l'autoroute et d'autres moyens de transport, en particulier les chemins de fer.

Les cahiers des charges des concessions signées depuis 1970 donnent une grande importance au calendrier des travaux que l'Etat s'engage à faire pour raccorder les autoroutes de liaison aux milieux urbains. L'intérêt est évident pour la collectivité comme pour le concessionnaire, mais la méthode adoptée a retenu l'attention de la Cour.

(1) La Cour, dans son rapport public de 1967 sur les opérations de l'année 1965, notait déjà: « Bien qu'ils aient été sensiblement relevés depuis 1963, les crédits destinés à l'entretien du réseau routier national n'ont pas suivi la progression accélérée des besoins » (p. 37).

Alors que, dans les années 1960, les autoroutes de liaison prolongeaient les autoroutes de dégagement, l'Etat s'impose aujourd'hui des échéanciers beaucoup plus rigides, d'autant plus contraignants que les études techniques et les procédures administratives durent en général plusieurs années. D'autre part, les conséquences financières sont considérables : en zone semi-urbanisée, le prix kilométrique de la voie rapide (autoroute de dégagement ; rocade) est de deux à huit fois celui de l'autoroute de liaison moyenne.

Il est probable que le total des dépenses nécessaires pour l'insertion des autoroutes A 10 et A 11 dans Paris atteindra la moitié des dépenses de la concession jusqu'à Poitiers et au Mans. La traversée de Reims (concession A. P. E. L.) revient à près de 20 millions de francs-kilomètre que le budget général supporte à 85 %.

Autoroutes urbaines (1).
(Kilomètres et milliards de francs.)

	FIN 1972		FIN 1976	
	Longueur totale en kilomètres.	Dépenses cumulées (milliards de francs).	Longueur totale (en kilomètres).	Dépenses cumulées (milliards de francs).
Autoroutes urbaines	670	6 à 9	1.085	10 à 16
Hors agglomérations (*).	210	1 à 2	330	2 à 3
Dans agglomérations (*).	460	5 à 7	755	8 à 13

(*) Définition I. N. S. E. E.

La recherche des économies par l'organisation, l'utilisation efficace des procédures, l'innovation technique et financière n'en est que plus souhaitable.

La solution la plus simple — qui, de plus, ne complique pas l'exploitation des concessions — consiste à contourner plutôt qu'à traverser les villes — la dépense kilométrique retombe alors à 6 ou 7 millions de francs-kilomètre — et à raccorder les villes par des ouvrages proportionnés aux besoins locaux. Elle n'a été retenue ni à Reims (concession A. P. E. L.) ni à Tours (concession Cofiroute).

Quand la traversée est inévitable, la dépense excède les moyens des concessionnaires et l'Etat assume la construction. Il trouve une certaine compensation financière à son apport dans le remboursement qui lui en sera fait par le concessionnaire, quinze à vingt-cinq ans plus tard. Dans ce cas, la tendance de l'administration n'est pas d'imposer la gratuité des péages pour les riverains : l'exemple de Tours en est la preuve et les études en cours pour le raccordement d'A 10 au boulevard périphérique de Paris en sont un indice. La direction des routes considère en effet que la gratuité du péage au voisinage des zones urbanisées ne facilite pas l'équilibre financier du concessionnaire (2) et que la perception de péages en zone urbaine peut orienter une partie des utilisateurs vers les transports collectifs.

Cette politique trouve ses limites dans l'opposition de certaines collectivités locales : la ville de Tours achève la construction d'une voie urbaine gratuite qui doublera l'autoroute.

(1) Cf. note page 56 de la présente annexe.

(2) Tel est le cas pour la société d'économie mixte de l'autoroute Paris—Normandie, dont le péage commence à Mantes et s'interrompt au voisinage de Rouen pour les riverains.

B. — LE CHOIX DES CONCESSIONNAIRES

Les premières liaisons concédées ont été confiées à des sociétés d'économie mixte créées spécialement à cet effet. Les liaisons suivantes ont été réparties par les autorités de tutelle entre ces S. E. M. en fonction de leur rayon d'action géographique.

A partir de 1969, l'octroi des concessions privées a nécessité la mise en place d'une procédure de sélection des candidats par la mise au concours. Mais la portée s'en est finalement révélée réduite, en raison de la limitation du champ d'application de ces concours, des faiblesses de leur organisation et de l'importance prise par les négociations postérieures à leur déroulement.

La limitation du champ d'application des concours concerne à la fois les liaisons mises en cours et les candidats admis à concourir.

Laissant pour l'essentiel aux S. E. M. le soin de poursuivre la liaison autoroutière de la mer du Nord à la Méditerranée et de l'Italie à l'Espagne par la côte, l'autorité concédante a mis au concours des réseaux entièrement distincts dont la rentabilité lui paraissait susceptible d'attirer la candidature des groupes privés.

Ces groupements ont été seuls autorisés à présenter des offres. Le Ministère de l'Équipement a considéré, en effet, que la concurrence aurait été inégale si les concours avaient été ouverts aux S. E. M., qui gèrent de grandes liaisons génératrices pour certaines d'entre elles de ressources d'autofinancement. Une telle position se concilie mal avec l'intention maintes fois affirmée de faire jouer une concurrence effective entre les deux types de concessionnaires.

Cette politique s'est toutefois récemment assouplie. Pour la concession de l'autoroute Bordeaux—Narbonne, les offres présentées hors concours par une S. E. M. ont été examinées par le jury et cet examen a conduit à la désigner comme concessionnaire. Pour la concession de l'autoroute de la côte basque, c'est le ministère lui-même qui a sollicité une offre d'une S. E. M. après le déroulement du concours qui avait opposé deux groupements privés dont les propositions apparaissaient difficilement acceptables en l'état ; en fin de compte, cette concession a été attribuée à l'un de ces deux groupements (A. C. O. B. A.) après que celui-ci eut rectifié certaines des données de son offre initiale.

Les modalités d'organisation du concours, et notamment son règlement, se sont montrées inadaptées aux nécessités. D'une part, le jury s'est référé à d'autres critères de sélection que ceux énumérés dans le règlement, en particulier : l'importance du coût prévisionnel des ouvrages, le montant total des appels au marché financier, la conformité des propositions des candidats aux projets de l'administration et aux normes techniques en vigueur. D'autre part, les Ministres de l'Équipement et de l'Économie et des Finances ont arrêté leur choix en fonction de critères différents à la fois de ceux énumérés par le règlement qu'ils avaient institué et de ceux utilisés par le jury, en prenant plus particulièrement en considération l'originalité des propositions des candidats sur le plan technique et sur le plan financier ainsi que la puissance et la solidité financière des entreprises membres des différents groupements.

Juridiquement, l'autorité concédante est libre de son choix, suivant un principe traditionnel en matière de concession de service public. Mais, dans la mesure où elle a cru devoir organiser un concours, constituer un jury et préciser ses méthodes de sélection dans un règlement, elle devait veiller à mettre en harmonie ses propres critères de choix, ceux définis dans le règlement du concours et ceux utilisés par le jury. Faute d'une telle harmonisation, il n'est pas étonnant que les propositions de celui-ci n'aient pas toujours été entérinées par l'autorité concédante : ainsi pour Paris—Poitiers—Le Mans et les autoroutes alpines, le choix des deux Ministres de tutelle n'a pas suivi le classement établi par le jury.

Les négociations parfois longues et ardues qui se sont déroulées après chaque concours entre l'autorité concédante et le candidat retenu ont conduit à modifier très sensiblement les données financières et techniques du projet. Pour Paris—Poitiers—Le Mans, entre le projet sur lequel le candidat a été choisi lors du concours et le projet définitivement retenu dans le cahier des charges, le coût prévisionnel des investissements a été majoré de 15 %, les emprunts garantis de 16 %, les emprunts non garantis de 83 %. Pour l'autoroute Paris—Metz, il existe une différence de plus de 12 % entre le montant des emprunts garantis initialement prévu et le montant finalement fixé, cependant que le total des avances de l'Etat au concessionnaire passe de 93 à 385 millions de francs. Ces écarts considérables conduisent à penser qu'il y aurait eu intérêt à procéder à une nouvelle consultation des groupements sur la base des projets remaniés, afin de faire jouer plus efficacement la concurrence.

La rapidité avec laquelle les premières concessions privées ont été mises en œuvre a retenu l'attention de la Cour. L'élaboration des projets de convention de concession, de cahier des charges et de règlement de concours a commencé en janvier 1969 ; le premier concours a été ouvert en juin 1969 et jugé en octobre de la même année ; la première convention de concession a été signée le 26 mars 1970. S'agissant de contrats complexes dont l'exécution doit s'étendre sur une quarantaine d'années, qui concernent un domaine nouveau et qui mettent en cause des intérêts financiers importants, l'organisation des procédures, telle qu'elle a été aménagée, a pu nuire à la mise en concurrence effective des différents groupements candidats ainsi qu'à une consultation approfondie de l'ensemble des services ministériels concernés.

C. — LE CADRE FINANCIER ET FISCAL

L'économie de l'autoroute à péage obéit à un schéma simple. Au cours des cinq à six premières années de la concession, les dépenses excèdent sensiblement le montant des recettes d'exploitation. Passé ce cap difficile, l'augmentation rapide de ces recettes procure des bénéfices importants et rapidement croissants, surtout de la vingtième à la trente-cinquième année, compte tenu de la stabilisation des charges de financement en francs courants et de la progression modérée des dépenses de fonctionnement.

En conséquence, l'effort des autorités concédantes doit viser à limiter raisonnablement la progression de ces ressources, par une formule de plafonnement des tarifs de péage bien adaptée et le cas échéant par des clauses concernant le réemploi de l'autofinancement. En revanche, au cours de la première phase de la concession, l'objectif doit être d'alléger les charges des concessionnaires, grâce à la mobilisation d'emprunts aux modalités appropriées (obligations convertibles ou participantes, annuités progressives, différés d'amortissement) et, le cas échéant, grâce à des avances budgétaires.

Il n'apparaît pas à la Cour que toutes les dispositions financières et fiscales retenues dans les concessions d'autoroutes respectent exactement cette logique.

La fiscalité des concessions autoroutières en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, telle qu'elle vient d'être enfin définie par une instruction du 10 mai 1972, semble mal adaptée aux nécessités immédiates de l'exploitation des autoroutes concédées.

Le décret du 7 octobre 1968 prévoit la possibilité pour les collectivités publiques de transmettre à leurs concessionnaires les droits à déduction de la T.V.A. ayant frappé les ouvrages construits pour le compte de l'autorité concédante. Cette faculté, accordée à divers concessionnaires de services publics, a été refusée aux titulaires de concessions d'autoroutes, qui ont été considérés fiscalement comme de simples mandataires pour percevoir les droits de péage et, à ce titre, assujettis à la T.V.A. sur leur seule rémunération. Au sens fiscal, celle-ci est définie comme la différence

entre les péages encaissés et les charges liées à l'établissement des ouvrages (charges financières, grosses réparations), sous déduction de la seule T. V. A. ayant frappé les dépenses engagées par les concessionnaires non pour le compte de l'Etat, mais pour leur propre compte (entretien et exploitation courante). Par ailleurs, les recettes annexes, et notamment les redevances diverses versées par les compagnies pétrolières installées sur les aires de service, font l'objet d'un régime d'imposition distinct, ce qui ne va pas sans soulever des difficultés d'application.

Ce mode de taxation peut s'expliquer par des considérations pratiques. Mais la création d'un régime transitoire, destiné à permettre la perception d'une imposition dès les premières années de la concession, alors même que la « rémunération » du concessionnaire est négative, apparaît incertaine dans ses fondements et contraire, dans ses effets, aux efforts déployés par ailleurs pour alléger les charges des concessionnaires au cours des premières années, notamment par le versement d'avances budgétaires ou l'octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts obligataires.

A long terme, le dispositif des concessions confère aux concessionnaires, qu'il s'agisse des modalités de remboursement des avances de l'Etat ou des dispositions touchant l'importance et l'affectation de l'autofinancement, des avantages disproportionnés aux nécessités.

Les apports de l'Etat, dont on a vu plus haut qu'ils sont parfois sous-estimés, sont remboursables sans intérêt ni indexation, en dix ans à partir de la fin de la quinzième année suivant celle de mise en service de l'autoroute sur toute sa longueur (soit environ la vingtième année après le début de la concession). Ces remboursements, qui interviendront alors que les concessionnaires seront devenus largement bénéficiaires, représentent en valeur actuelle — au taux de 8 % — à peine 15 % du montant initial avancé (1).

Le correctif constitué par la clause de remboursement anticipé incluse dans les cahiers des charges peut jouer un rôle utile à cet égard, mais son efficacité est réduite par les restrictions qu'il comporte : pour les concessions privées, le remboursement anticipé ne doit dépasser annuellement ni le cinquième du montant des avances, ni la moitié du bénéfice net après impôts et après déduction de la dotation à la réserve légale et d'une dotation pour dividendes statutaires égale à 7 % du capital libéré non amorti.

Pour les concessions semi-publiques, les clauses relatives au remboursement anticipé sont encore moins contraignantes.

L'importance de l'autofinancement dégagé par le concessionnaire est directement conditionnée par le niveau des tarifs de péage qu'il est autorisé à percevoir. Sur ce point, la juridiction croit utile de formuler trois observations.

Selon les cahiers des charges, les concessionnaires privés disposent, pendant les dix premières années d'exploitation, d'une totale liberté tarifaire. Cette latitude, qui constitue une novation par rapport au droit traditionnel de la concession de service public, serait justifiée selon l'autorité de tutelle par la concurrence que feront aux autoroutes payantes les routes nationales gratuites tant que le moindre degré d'encombrement de celles-ci laissera aux usagers une réelle liberté de choix.

Au terme de cette période de liberté totale, les concessionnaires sont tenus de respecter un prix plafond dont le montant, déterminé dans les cahiers des charges, est indexé à 60 % sur l'index T.P. 34. Le tarif de référence est fixé à un niveau très supérieur au péage moyen pratiqué actuellement par les S.E.M. (0,08 à 0,09 F-kilomètre) : 0,12 F-kilomètre pour Cofiroute et A.P.E.L., 0,14 pour A.R.E.A., 0,20 pour A.C.O.B.A. Surtout, l'indexation sur le T.P. 34, même limitée à 60 % de sa croissance — outre qu'elle est peu logique puisque le T.P. 34 est un index de coût de construction (2) — aboutit à déterminer un niveau-plafond exagérément

(1) Il n'en va même pas ainsi en ce qui concerne la section route nationale n° 412 — autoroute A 31 de l'autoroute Paris—Metz, dont les frais de construction, évalués à 60 millions de francs — seront entièrement supportés par l'Etat et ne feront l'objet d'aucun remboursement de la part du concessionnaire qui, cependant, y percevra les péages liés au trafic externe.

(2) Cf. I, A, ci-dessus.

élevé, compte tenu de la croissance rapide de cet index : les charges du service de la dette, qui constituent les quatre cinquièmes environ des dépenses des concessionnaires, sont appelées à décroître, puis à s'annuler avec le remboursement des emprunts, vingt à vingt-cinq ans après le début de la concession ; quant aux charges d'exploitation courante, leur croissance n'est pas plus rapide que celle de l'indice général des prix.

La troisième remarque concerne l'harmonisation des clauses relatives aux concessions privées et aux concessions semi-publiques. Dans l'état actuel des nouveaux cahiers des charges des S.E.M., qui n'ont pas encore été approuvés, les tarifs de péage de ces sociétés seraient plafonnés, dès l'origine des concessions, par une formule paramétrique plus restrictive que celle applicable aux concessionnaires privés : le tarif de base serait de 0,11 Franc-kilomètre (0,14 pour Escota) et le point de départ de l'indexation plus tardif.

Cette divergence est d'autant plus singulière que, contrairement aux concessionnaires privés, les S.E.M. sont tenues de réinvestir leurs bénéfices éventuels sous le contrôle de l'autorité de tutelle après avoir, le cas échéant, distribué à leurs actionnaires des dividendes plafonnés à 7 % du capital libéré non amorti, et par conséquent peu élevés compte tenu de la modicité du capital de ces sociétés.

De même, en cas de rachat de la concession, l'Etat n'est tenu de rembourser à la S.E.M. évincée que le montant du capital libéré non amorti. Pour les concessions privées, et bien que les engagements propres des actionnaires soient limités à un douzième environ des investissements à réaliser, les cahiers des charges font bénéficier les sociétés d'un régime d'indemnisation particulièrement avantageux. Le rachat comporte notamment le versement d'annuités représentatives de la privation de bénéfice pendant les années restant à couvrir jusqu'à l'expiration normale de la concession. Calculée en fonction du produit net moyen des dernières années précédant le rachat, ces annuités sont indexées sur le T.P. 34, sans partie fixe. Cette indexation se justifie d'autant plus mal que, par ailleurs, la formule de plafonnement des tarifs de péage, qui peut influencer l'évolution des recettes d'exploitation, comporte une partie fixe de 40 %.

Les entreprises de travaux publics et les banques actionnaires des sociétés concessionnaires ont la faculté de se dégager assez rapidement de la concession, passée la phase de construction des ouvrages et d'émission des emprunts. L'amortissement du capital est en effet admis à condition qu'il n'ait pas pour effet de réduire les apports des actionnaires à un montant inférieur à celui des avances de l'Etat alors que, dans le projet initial de cahier des charges élaboré par l'administration, l'amortissement du capital n'était possible qu'après remboursement des avances et extinction du passif obligataire de la société concessionnaire.

C'est par le mode de rémunération du contractant que la concession de service public se distingue de la « régie intéressée » : rémunéré par des redevances dont il conserve tout le produit et supportant à l'inverse les éventuels déficits d'exploitation, le concessionnaire exploite à ses frais et risques. Dans les concessions privées d'autoroutes, ce principe a parfois été vidé d'une partie de sa substance par la multiplication des clauses de sauvegarde, qui est particulièrement marquée dans la dernière en date des concessions (A. C. O. B. A.) : ainsi, au cas où les recettes réelles du concessionnaire seraient inférieures de plus de 5 % à ses recettes prévisionnelles indexées, les modalités de réalisation et de financement du contournement autoroutier de Bayonne seraient fixées par accord entre A. C. O. B. A. et le concédant ; de même, si l'écart entre les recettes réelles sur les sections situées au sud de l'Adour et les recettes prévisionnelles indexées était tel que l'équilibre financier de la concession s'en trouvât compromis, les deux parties se concerteraient sur les mesures à prendre pour rétablir cet équilibre, notamment par un aménagement du calendrier des mises en service ou, même, par une réduction des caractéristiques techniques des ouvrages. Ainsi voit-on apparaître une sorte de « concession à tranches conditionnelles » dans laquelle les engagements du conces-

sionnaire sont précisés progressivement, en fonction de ses résultats financiers. La Cour estime qu'une telle évolution, qui émousse la responsabilité financière du concessionnaire et comporte à terme des risques pour les finances publiques, ne laisse pas d'être préoccupante.

D. — LA DÉTERMINATION DES NORMES

Jusqu'en 1970, le problème des normes ne s'est pas posé pour les autoroutes. Le service spécial des autoroutes, puis le S. E. T. R. A., établissaient eux-mêmes les projets les plus importants ainsi que les directives et les données types sur la base desquelles les ingénieurs du service ordinaire des ponts et chaussées élaboraient avant-projets sommaires et avant-projets détaillés. Les principes généraux avaient fait l'objet de circulaires relativement succinctes, vers 1962, et des règles de l'art avaient été dégagées par l'administration quand le ministère de l'équipement décida, en 1969, de faire appel à la capacité d'innovation des bureaux d'études des entreprises.

En raison de l'importance de l'enjeu pour les utilisateurs et pour le bon emploi des fonds dépensés, la Cour s'est interrogée successivement sur la portée des dérogations inscrites dans les cahiers des charges des concessionnaires privés, sur les directives nouvelles données aux S. E. M. au début de 1973, enfin sur le champ d'application des normes.

Dans l'ensemble, les spécifications techniques que retenait le S. E. T. R. A. à la fin des années 60 ont été maintenues pour autant qu'elles touchaient de manière certaine et décisive à la sécurité des utilisateurs : largeur des voies, rayons de courbure minima en plan et en long, dévers, pentes maxima et distances minima de visibilité aux points singuliers, glissières de sécurité. Pour le reste, qu'il s'agisse des dimensions, de l'aménagement des abords, de la structure des chaussées ou de la conception des ouvrages d'art, l'administration a accordé des dérogations, accepté que les entreprises adaptent les règles de l'art jusqu'alors admises ou conçoivent des solutions nouvelles. C'est ainsi qu'ont été considérées comme simplement indicatives les spécifications qui trouvaient leur origine essentielle dans l'agrément de la vue, le confort de la conduite ou la rentabilité collective.

Les entreprises en ont tiré avantage en réalisant des économies appréciables — comme on l'a vu plus haut — sur la largeur du terre-plein, l'importance des déclivités ou la coordination des profils.

En 1970 et 1971, la direction des routes a publié sous forme de circulaires et de catalogues les règles détaillées dont s'inspiraient ses ingénieurs.

Elle en a pris l'occasion pour régulariser *a posteriori* certaines « dérogations » qui lui paraissaient généralement fondées. L'expérience aidant, elle considère aujourd'hui que certaines normes retenues en 1970 ne sont peut-être pas les meilleures : c'est ainsi qu'elle vient d'imposer aux S. E. M. de renoncer au terre-plein de 3,50 mètres pour revenir à 5 mètres. La Cour ne saurait critiquer des décisions techniques dictées par la prudence sinon par la certitude, surtout quand les ouvrages en cause doivent durer cinquante ans ou plus. Mais elle observe que des modifications trop fréquentes contrarient le rythme des études et peuvent altérer les plans de financement de manière substantielle. Imposer un terre-plein central de 5 mètres avec glissières de sécurité, au lieu de 3,50 mètres, majore le prix kilométrique de 300.000 F ; à peu près ce que coûte le renforcement d'un kilomètre de route nationale.

Les cahiers des charges des concessions privées obligent les concessionnaires au respect des normes en vigueur au moment de l'octroi de la concession. Dans l'immédiat, les nouvelles exigences imposées aux S. E. M. ne peuvent donc être étendues aux sociétés privées sauf à négocier avec elles les modalités de financement des dépenses supplémentaires qui en résulteraient — ce qui risque de fausser la comparaison entre les performances réalisées par les deux types de concessionnaires.

A plus long terme, dans la mesure où l'Etat prévoit d'inclure les mêmes dispositions pour les nouveaux cahiers des charges des S. E. M., toute modification des normes en vigueur deviendra beaucoup plus difficile à mettre en œuvre et pourra, le cas échéant, entraîner des charges supplémentaires pour les finances publiques.

De façon plus générale enfin, les normes édictées par la puissance publique concernent essentiellement les ouvrages et non le comportement des utilisateurs. Or la conception de l'autoroute que traduit cette attitude se trouve à l'origine de dépenses élevées pour le budget et pour la collectivité : s'ils sont moins nombreux les accidents font beaucoup plus de morts et concernent plus de véhicules sur les autoroutes que sur les routes nationales — ce qui est d'ailleurs commun à tous les moyens modernes de transport à grande vitesse et forte capacité (1).

E. — LES CONTRÔLES

Par le jeu des concessions, l'Etat confie à un tiers l'exécution d'un travail au lieu de l'effectuer lui-même. A ce transfert doit correspondre un contrôle d'autant mieux conçu que la délégation de pouvoir est plus large.

Pendant la dernière décennie, bien que l'administration des Ponts et Chaussées agit en réalité par sociétés mixtes interposées le poids des habitudes et les contraintes juridiques avaient conduit à multiplier les contrôles : sociétés anonymes bénéficiant d'aides de l'Etat et comptant des collectivités locales parmi leurs actionnaires, les S.E.M. étaient soumises aux contrôles exercés par des commissaires aux comptes, un contrôleur d'Etat, une commission des marchés et des commissaires du Gouvernement. D'autre part, les financements obligataires transitaient tous par la Caisse nationale des autoroutes, dont le directeur des routes et le directeur du Trésor sont respectivement président et vice-président.

La réforme de 1970 portant libéralisation des sociétés mixtes et privatisation d'une partie des concessions introduit les notions de gestionnaire responsable et d'auto-contrôle.

Pour les concessions privées, confiance est faite, sur le plan technique, aux bureaux d'études des grandes entreprises concessionnaires.

Sur le plan financier, l'Etat se dégage et s'en remet, dans le cadre du cahier des charges qui délimite les obligations réciproques, à la pression des utilisateurs pour influencer sur le taux des péages, au contrôle des entreprises sur elles-mêmes pour les coûts de construction, dans leur intérêt d'actionnaire, et au contrôle des entreprises actionnaires sur les concessionnaires en matière d'exploitation.

La mise en œuvre de ces principes a été poussée très loin dans les cahiers des charges et les mesures d'application : dès le début de 1971, la direction des routes s'en remet aux concessionnaires pour préparer les avant-projets simplifiés qui sont soumis à son approbation — sur la base des avant-projets sommaires qui figurent au cahier des charges, ainsi que les avant-projets détaillés, qui lui sont simplement communiqués. Le service du contrôle, après la mise en service, reçoit les plans détaillés et, chaque année, des comptes rendus d'exploitation et les comptes financiers.

La « libéralisation » des S.E.M. est demeurée beaucoup plus limitée. La commission des marchés a cessé de fonctionner dès 1970. Le rôle du contrôleur d'Etat est devenu d'autant plus formel que les nouvelles avances d'équipement sont calculées forfaitairement. Mais, en sens inverse, le directeur des routes n'a cessé d'être administrateur que pour devenir, à la place des préfets de région, commissaire du Gouvernement des S.E.M. à partir de mars 1971. Il conserve à ce titre un rôle important dans des procédures de décision, qui restent par ailleurs ambiguës.

(1) Dans le pays qui possède le plus grand réseau du monde et le taux de motorisation le plus élevé — les Etats-Unis d'Amérique — la vitesse est limitée autour de 110 kilomètres/heure sur les autoroutes. En France, après avoir introduit la notion de vitesse de base pour le calcul des ouvrages, la direction des routes s'est abstenue d'étudier le coût économique et social des comportements qui conduisent à dépasser cette vitesse.

Cette situation intermédiaire prolonge dans une certaine mesure celle des années 60. Elle a, sur le plan de la construction, de l'exploitation et du financement des autoroutes concédées, les inconvénients signalés plus haut qui appellent, au moins à terme, des réformes.

Les moyens juridiques du contrôle existent mais, quels que soient les concessionnaires, leur contenu est mal précisé.

Le contrôle *a priori* subsiste et doit subsister compte tenu de l'importance des ouvrages et des sommes concernées; il intervient lors de l'approbation de l'avant-projet sommaire (A. P. S.) mais il semble, au moins en matière de chaussées et d'ouvrages d'art, que les documents présentés sont souvent beaucoup trop sommaires pour donner lieu à une appréciation motivée du S. E. T. R. A. L'administration connaît ici, de façon très nette, l'inconvénient des échéances très rapprochées qu'elle s'est imposées.

Les cahiers des charges donnent au service du contrôle des autoroutes concédées (S. C. A. C.) tous pouvoirs pour accéder à tout moment aux chantiers, aux ouvrages et aux bureaux de la société concessionnaire (art. 41). Il devrait être précisé que le S. C. A. C. peut consulter l'ensemble des résultats des contrôles exercés par le concessionnaire sur les entreprises quand elles sont distinctes de lui (Cofiroute, A. P. E. L.) ou sur lui-même (A. R. E. A.).

Beaucoup plus grave est l'imprécision des concessions et partant des pratiques, concernant les documents comptables. Les cahiers des charges des sociétés d'économie mixte prévoient l'approbation d'un plan comptable particulier par le Ministre de l'Economie et des Finances. Ce document, dix ans plus tard, n'existe toujours pas.

Quel que soit le silence des nouveaux cahiers des charges, les concessionnaires d'autoroutes, comme les autres professions, devraient adopter un même plan pour leur comptabilité générale et les grandes rubriques de leur comptabilité analytique. A cette seule condition, il sera possible d'apprécier la rentabilité des concessions et les possibilités respectives des concessionnaires à l'occasion de nouvelles attributions.

Ces informations financières sont normalement complétées par des états statistiques de l'exploitation dont le Ministre de l'Équipement doit arrêter le modèle. Cela n'a pas été fait jusqu'à présent et le cadre établi en 1963 pour les sociétés mixtes est tombé depuis longtemps en désuétude. Sans méconnaître la difficulté de la tâche, la Cour estime très souhaitable que l'administration l'entreprenne, quitte à perfectionner peu à peu les états, afin que les concessionnaires, responsables de services publics, s'obligent à dégager des indicateurs de service rendu. A tout le moins, ces derniers devraient-ils se retrouver obligatoirement dans les comptes rendus publiés chaque année par les sociétés.

Pour effectuer ces contrôles il faut des moyens matériels et humains. Il n'est pas indispensable qu'ils soient abondants pourvu que les points d'application soient bien définis et que les hommes soient présents et actifs.

Créé en 1971, le service de contrôle des autoroutes concédées (S. C. A. C.) doit assurer ou coordonner l'ensemble des contrôles d'exécution et d'exploitation et il est informé des décisions, mais ses effectifs actuels paraissent légèrement insuffisants.

L'intention actuelle de la direction des routes est d'associer étroitement les directions départementales de l'équipement, les C. E. T. E. (Centres d'études techniques de l'équipement) et le S. E. T. R. A. à l'activité du S. C. A. C. Elle est d'autant plus louable, à l'égard du S. E. T. R. A., que la coupure qui sépare ce service central des concessionnaires depuis 1970 est psychologiquement et techniquement regrettable. S'il conserve toutes ses compétences pour le réseau routier national et les autoroutes urbaines, il n'est plus le bureau d'études des autoroutes de liaisons. Il a cependant été à l'origine du réseau et des techniques françaises, qu'il s'agisse de normalisation, de calcul économique ou de calcul automatique, et il pourrait être le point de convergence de toutes les réflexions dans ce domaine.

Le développement de ses moyens dans ce sens ne devrait pas poser de problèmes budgétaires. Les cahiers des charges des nouvelles concessions prévoient en effet le versement par les concessionnaires de « frais de contrôle » dont le montant dépassera 15 millions de francs par an d'ici à 1975, somme fort élevée sans commune mesure avec le coût budgétaire du contrôle proprement dit.

*

* *

L'essentiel du réseau autoroutier actuellement en service a été réalisé par les cinq S. E. M. mises en place entre 1957 et 1963, avec le concours technique et financier de l'Etat et sous le contrôle direct des ministères de tutelle.

Le principal mérite de la mise en œuvre des concessions privées aura été d'introduire l'émulation — à défaut de véritable concurrence — dans un secteur où elle n'existait guère jusqu'alors. Mais le dispositif actuel des concessions comporte des lacunes ou des insuffisances qu'il convient désormais de combler.

L'action de l'Etat devrait, en premier lieu, s'exercer sur le secteur para-public autoroutier, qui relève directement de lui. Si les S. E. M. ont accompli des progrès certains au cours des dernières années, en particulier par la stabilisation des coûts de construction et l'amorce d'une diversification des sources de financement, de nombreuses possibilités d'améliorations subsistent au niveau de la gestion d'un secteur public dont les structures demeurent morcelées et les responsabilités diluées.

L'économie financière des concessions, et particulièrement des concessions privées, devrait être révisée. A court terme, le dispositif financier et fiscal actuellement retenu ne tient pas suffisamment compte des réalités industrielles et commerciales, alors qu'à long terme il ne garantit pas suffisamment les intérêts collectifs. Ces défauts, qui tiennent aux clauses financières des conventions, sont aggravés par un mécanisme d'indexation qui avantage, dans les marchés de travaux, les entreprises par rapport aux concessionnaires et, dans les conventions de concession, les concessionnaires par rapport à l'Etat et aux usagers.

Enfin, il appartient à l'Etat de définir de façon précise les objectifs et les instruments du contrôle, de façon à pouvoir dégager des critères rationnels de choix des candidats pour l'attribution des nouvelles concessions, s'assurer de la conservation d'un patrimoine qui doit revenir à l'Etat et garantir le bon fonctionnement d'un service qui, quel que soit son mode d'exploitation, relève du service public. Dans cette optique, il serait souhaitable d'associer plus étroitement la direction des routes à la conception et à la mise en œuvre des contrôles, et de définir des indicateurs permettant de mesurer la qualité de la gestion et du service rendu.

Eléments de réponse communiqués par le Ministère de l'Équipement.

Dans sa réponse officielle, le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme a précisé sa position sur un certain nombre de points évoqués par la Cour des Comptes dans son dernier rapport annuel au sujet des « rapports entre l'Etat et les sociétés d'autoroutes ».

Il convient de souligner que la Cour ne met nullement en cause la politique générale de concession des autoroutes à des sociétés publiques ou privées. Elle reconnaît en effet à cette politique le mérite d'avoir introduit l'émulation dans un secteur où elle n'existait guère. Mais elle recense des insuffisances et des lacunes.

L'évolution actuellement suivie en matière de concession va dans le sens des recommandations de la Cour. Les points fondamentaux énumérés ci-dessous sont mis en œuvre progressivement à l'occasion de nouvelles concessions ou de l'extension des concessions existantes.

LE CHOIX ET LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS

Compte tenu du rôle fondamental des autoroutes dans le développement économique national, l'établissement des programmes autoroutiers s'effectue « en amont » de celui des programmes routiers en rase campagne et en milieu urbain, permettant ainsi l'harmonisation concrète souhaitée par la Cour.

Le Gouvernement a adopté en C. I. A. T. (1) du 12 juillet 1973 la liste précise des autoroutes à réaliser d'ici 1978 (6.000 kilomètres).

LE CHOIX DE CONCESSIONNAIRES

A moins qu'il ne s'agisse du prolongement logique d'un réseau déjà concédé, le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme fera systématiquement appel à la concurrence sur la base d'un tracé donné et d'un dossier technique précis. Cette concurrence concernera d'ailleurs indifféremment les sociétés publiques ou privées.

LE CADRE FINANCIER ET FISCAL

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme s'efforce de perfectionner, en liaison avec le Ministère de l'Économie et des Finances et à l'occasion des futures concessions, les clauses financières et la fiscalité des contrats de concession.

La capacité de réalisation et d'exploitation des sociétés publiques s'en trouve renforcée, à l'image des sociétés privées.

Des dispositions financières nouvelles sont à l'étude, et même pour certaines d'entre elles déjà introduites dans des contrats récents (S. A. P. L., S. A. N. E. F., Escota, Cofiroute). Les unes tendent à restreindre la participation de l'Etat sous la forme de crédits budgétaires ou de garantie d'emprunt, et à permettre à l'Etat de percevoir une rémunération des avances budgétaires remboursables à long terme. Les autres liées à la fiscalité, visent à soulager la trésorerie des sociétés au cours des phases difficiles de construction, tant que les recettes n'équilibrent pas les dépenses de construction et d'exploitation.

(1) Comité interministériel d'aménagement du territoire.

LA DÉTERMINATION DES NORMES ET LES CONTRÔLES

Les avant-projets des futures autoroutes concédées font maintenant l'objet d'études préalables plus poussées de la part des services spécialisés du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, C. E. T. E. et S. E. T. R. A. (1). Ainsi, le tracé de l'autoroute, les échangeurs et les caractéristiques techniques des ouvrages constituent les bases contractuelles précises en vue de la mise en concurrence des sociétés.

Les projets demandés en cours d'exécution aux sociétés — qu'elles soient publiques ou privées — sont plus complets et soumis à un contrôle poussé, avec l'aide des organismes techniques spécialisés.

Enfin, le service du contrôle des autoroutes développe et précise ses missions tant pour le contrôle de la construction que dans celui de l'exploitation et accroît ses effectifs.

Les observations de la Cour des Comptes concernent un système entièrement nouveau en France qui s'est imposé en vue de rattraper notre retard en matière d'autoroutes. Il est encore perfectible et il est à remarquer que l'intervention de la Cour des Comptes est assez précoce pour exercer une influence déterminante sur la plus grande partie du réseau à construire puisque le réseau actuel va être, d'après les programmes prévus, triplé d'ici 1978 et probablement quadruplé à l'horizon 1980.

(1) Centres d'études techniques de l'équipement ; Service d'études techniques des routes et autoroutes.

ANNEXE VI

BILAN D'ACTIVITE DE L'I. G. N.

I. — Activités de l'I. G. N. en France en 1973 et perspectives pour 1974.

Conformément au programme fixé par le Comité central des travaux géographiques en décembre 1972, les travaux suivants sont en cours :

GÉODÉSIE ET NIVELLEMENT

Les travaux de géodésie porteront en 1973 sur 7.150 kilomètres carrés de triangulation dont 2.750 kilomètres carrés concernent la réfection de travaux très anciens. Au 1^{er} janvier 1974 il restera à observer 15.000 kilomètres carrés de triangulation pour compléter le réseau national.

Cependant certaines parties du réseau (dans le Nord, l'Est et le Sud-Est du pays), représentant environ 140.000 kilomètres carrés, dont la précision est inférieure à celle exigée par les utilisateurs, devront être réobservées dans les années à venir.

Les travaux de nivellement de précision porteront en 1973, sur 2.800 kilomètres. Les observations de huit marégraphes et de cinq médimarémètres seront exploitées.

TOPOGRAPHIE

La stéréopréparation (équipement au sol de la couverture photographique aérienne au 1/30.000) portera sur 9.240 kilomètres carrés laissant seulement 17.000 kilomètres carrés à couvrir au cours des deux prochaines années (1974-1975).

Le levé proprement dit (restitution photogrammétrique) s'étendra sur 17.500 kilomètres carrés laissant 53.000 kilomètres carrés à faire dans les années à venir auxquels s'ajoutent 54.000 kilomètres carrés de levés anciens (1888-1914) à refaire.

Les travaux de revision et de remise à jour sont loin d'atteindre la cadence désirable (81 feuilles au 1/25.000 en 1973).

CARTOGRAPHIE

L'I. G. N. publiera en 1973, 280 feuilles au 1/25.000 (dont 150 feuilles nouvelles et 130 feuilles revisées), 114 feuilles au 1/50.000 (dont 37 feuilles nouvelles et 77 feuilles revisés), 25 feuilles aux échelles du 1/100.000, 1/250.000 et 1/500.000.

Au 1^{er} janvier 1974, il restera à publier 644 feuilles au 1/25.000 (sur un total de 4.210) et 189 feuilles au 1/50.000 (sur un total de 1.100 feuilles).

**COUVERTURE PHOTOGRAPHIQUE DE LA FRANCE
TRAVAUX PHOTOGRAPHIQUES ET ARCHIVES**

Du 1^{er} septembre 1972 au 31 août 1973, le Service des activités aériennes aura photographié 81.000 kilomètres carrés au 1 : 30.000 sur émulsion panchromatique, et 60.000 kilomètres carrés sur émulsion infrarouge et couleur.

En dehors de ces travaux « de vocation » l'I. G. N. a exécuté un très grand nombre de travaux de sa compétence, dans des domaines très variés et d'importance très différente, pour le compte d'administrations, services publics, organismes privés, etc.

PERSPECTIVES POUR 1974 POUR LA FRANCE MÉTROPOLITAINE

Elles se décomposent ainsi :

- géodésie : 24,5 feuilles au 1 : 50.000, soit 13.600 kilomètres carrés ;
- nivellement : 7.000 kilomètres ;
- levé photogrammétrique : 42 feuilles au 1 : 50.000, soit 23.500 kilomètres carrés ;
- vérification sur le terrain : 36 feuilles au 1 : 50.000, soit 20.000 kilomètres carrés ;
- revision : 152 feuilles au 1 : 23.000 et mise à jour partielle de 88 feuilles au 1 : 50.000.

II. — Travaux exécutés en 1973 dans les pays issus de l'ancienne communauté française, dans les Départements et Territoire d'Outre-Mer.

L'I. G. N. poursuivra son œuvre cartographique dans les pays africains suivants : Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Mauritanie, République centrafricaine et Tchad. Les crédits du Fonds d'aide et de coopération (F. A. C.) qui lui ont été attribués à cet effet s'élèvent à 2.700.000 F.

D'autre part l'I. G. N. effectuera des travaux aux Comores, en Nouvelle-Calédonie et aux îles Marquises grâce à des crédits du F. I. D. E. S. (1) s'élevant à 1.462.000 F.

Aucun programme n'a été prévu en 1973 dans les Départements d'Outre-Mer financés par le F. I. D. O. M. (2).

III. — Intervention de l'I. G. N. à l'étranger au cours de l'année 1973.

N. B. — Les prises de vues aériennes s'accompagnent souvent de travaux photographiques divers (agrandissement, assemblages, etc.), de travaux de terrain (stéréopréparation) et de travaux de calcul (aérocheminement).

ETAT	NATURE DES TRAVAUX
Algérie	Photographie aérienne, topographie, cartographie.
Afar et Issas	Géodésie.
Burundi-Ruanda	Photographie aérienne.
Cameroun	Photographie aérienne, géodésie, topographie, cartographie.
Comores	Topographie.
Congo	Photographie aérienne.
Côte-d'Ivoire	Photographie aérienne, topographie, cartographie.

(1) Fonds d'intervention et de développement économique et social.

(2) Fonds d'investissement pour le développement économique et social des Départements d'Outre-Mer.

E T A T	N A T U R E D E S T R A V A U X
Dahomey	Photographie aérienne, cartographie.
Ethiopie	Topographie.
Gabon	Photographie aérienne, topographie, cartographie.
Grèce	Photographie aérienne, prospection aéroportée.
Guadeloupe	Télé-détection.
Guyane	Photographie aérienne, missions spatiales (1).
Haute-Volta	Photographie aérienne.
Iran	Photographie aérienne.
Irlande	Photographie aérienne.
Italie	Prospection aéroportée.
Jordanie	Photographie aérienne.
Libye	Photographie aérienne.
Madagascar	Photographie aérienne, géodésie.
Mali	Topographie.
Maroc	Géodésie, topographie, cartographie, prospection aéroportée.
Marquises	Topographie.
Ile Maurice.....	Photographie aérienne, cartographie.
Mauritanie	Géodésie spatiale, éclipse de soleil.
Niger	Photographie aérienne, cartographie, topographie.
Nouvelle-Calédonie	Géodésie, nivellement, topographie.
O. N. U.	Atlas du fleuve Sénégal.
République Centrafricaine	Atlas national.
La Réunion.....	Photographie aérienne.
Tanzanie	Photographie aérienne.
Tunisie	Photographie aérienne, géodésie, topographie.

(1) Conjointement avec le Centre national d'études spatiales (C. N. E. S.).