SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1977, adopté par L'Assemblée Nationale.

TOME VIII

Equipement.

ROUTES ET VOIES NAVIGABLES

Par M. Amédée BOUQUEREL,

Sénateur.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5° législ.): 2524 et annexes, 2525 (tomes I à III et annexe 16), 2534 (tome XI) et in-8° 555.

Sénat: 64 et 65 (tomes I, II et III, annexe 12 (1976-1977).

⁽¹⁾ Cette commission est composée de: MM. Jean Bertaud, président; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, secrétaires; Charles Alliès, Octave Bajeux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Léandre Létoquart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Guy Millot, Henri Olivier, Louis Orvoen, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice Prévoteau, Jean Proriol, Roger Quilliot, Jean-Marte Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Loi de finances. — Equipement - Routes - Sécurité routière - Autoroutes - Navigation intérieure

SOMMAIRE

	Pages.
Première partie. — LES ROUTES	
I. — Les opérations d'entretien :	
A. — Le schéma directeur	6
B. — Le réseau national déclassé	, 8
II Le programme de modernisation, et d'extension :	
A. — Le réseau routier national	9
B. — Les autoroutes	10
III. — Les problèmes de circulation :	
A. — La sécurité routière	15
B. — La régulation du trafic	17
DEUXIÈME PARTIE. — LES VOIES NAVIGABLES	
I. — Les grandes liaisons	19
II. — Les autres opérations d'équipement	23
III. — Les-conditions-d'exploitation	-24
Conclusion	25
Annexe I. — Principales opérations d'équipement routier à réaliser en 1977.	29
Annexe II. — Autoroutes : prévisions de mises en service pour 1976 et 1977.	30

Mesdames, Messieurs,

Une fois encore, les travaux d'élaboration et le vote du Plan ont permis de mettre l'accent sur l'importance, pour l'économie française, des infrastructures et, tout particulièrement, des routes et voies navigables. Celles-ci sont considérées comme le moyen par excellence de la politique volontariste d'aménagement du territoire qui est un des points forts du VII Plan: elles constituent ainsi l'essentiel des programmes d'actions prioritaires n° 5 « Désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif Central » et n° 6 « Assurer la liaison fluviale Mer du Nord - Méditerranée » qui concrétisent la recherche d'un développement régional mieux équilibré.

Cependant, on peut craindre que cette approche, aussi fructueuse soit-elle, n'ait pour contrepartie un certain désintérêt pour la partie des réseaux qui n'est pas concernée par les grands projets. Sans doute a-t-on mis l'accent sur l'insuffisance du taux d'exécution financière du VI° Plan, notamment pour le réseau routier national de rase campagne (85,6 %), mais sans en mesurer toutes les conséquences pour l'économie régionale.

Or on sait combien les diverses instances locales sont attachées à l'entretien et à la modernisation de « leurs » routes et de « leurs » canaux.

Le projet de loi de finances pour 1977 ne tient pas compte de cette volonté si souvent exprimée. Le budget sur lequel votre commission a la charge de donner un avis apparaît, sauf en ce qui concerne les opérations prioritaires prévues par les programmes du VII° Plan, tout à fait insuffisant, aussi bien pour les routes que pour les voies navigables, même en cette période d'austérité.

Reutes et circulation reutière.

Evolution des dotations par programme (1). (En millions de francs.)

					1977		1	977/197	6	Comments of the	1977	
		1976		avar	nt reclasser	nent.	(en	pourcenta	ge).	aprè	s reclasser	nent.
PROGRAMMES D'ACTION	Dépenses ordi- naires.	Autorisa- tions de pro- gramme.	Crédits de paiement.									
21. — Développement de l'infrastructure.						100 kg 1				ŕ		
Construction d'autoroutes en rase campagne	»	1 065	940	*	1 291,9	1 029,7	*	+ 21,3	+ 9,5	>	1 175,1	912,8
campagne et D. O. M.) Amélioration et extension	1	1 312,9	1 379	1	1 316	1 145	,	+ 0,2	— 17	109,7	1 248,5	1 077,5
du réseau urbain	»	* 1 592,6	* 1 458,5	<u> </u>	1 330,9	1 625	<u>»</u>	16,4	+ 11,4	> -	** 1 055,4	**1 3 49 ,5
Total	1	* 3 970,5	* 3 777,5	1	3 938,8	3 799,7	>	— 0,8	+ 0,5	109,7	3 479	3 339,8
22. — Entretien du réseau routier national.			,									
Renforcements coordonnés	>>	750	660,8	>	600	600	*	 20	— 9,2	>	586,3	586,3
Entretien réseau routier	782,5	*	*	890,3	*	*	+ 13,7	*	· »	826,4	>	*
Viabilité hivernale Parcs et centres d'entretien.	66 18	» 25	3	69 15,7	30,4	25	+ 4,5 - 12,7	+ 21,6	* + 19	61,6 15,7	30,4	24
Total	866,5	775	681,8	975	630,4	625	+ 12,6	— 18,6	- 8,3	903,7	616,7	611,3
23. — Equipement et exploitation du réseau routier national.												
Sécurité et circulation Contrôle de la formation et de l'aptitude des conduc-	59,5	282	208,1	33	372,5	271	44,5	+ 32,1	+ 30,2	44,8	332,2	230,7
teurs	. 87,9	_ >	>	102,5	*	>	+ 16,6	>	•	102,5	> ,	>
Total	147,4	282	208,1	135,5	372,5	271	8	+ 32,1	+ 30,2	147,3	332,2	230,7
Total Direction des routes et de la circulation routière	1 014,9	* 5 027,5	* 4 667,4	1 111,5	4 941,7	4 695,7	+ 9,5	_ 1,7	+ 0,6	1 160,7	** 4 427,9	** 4 181,8

^{*} Non compris 5 millions de francs inscrits pour ordre au chapitre I du F. S. I. R. transférés à la tranche locale du F. S. I. R. *• Non compris 300 millions de francs inscrits pour ordre au chapitre I du F. S. I. R.

⁽¹⁾ Ce tableau diffère légèrement de ceux du « budget de programmes » du point de vue de la définition des crédits et du champ couvert.

PREMIERE PARTIE

LES ROUTES

Le budget des routes apparaît relativement défavorisé, tant en ce qui concerne l'entretien que la modernisation et l'extension du réseau, même si les crédits affectés à l'amélioration de la sécurité routière semblent plus satisfaisants.

I. — Les opérations d'entretien.

La reprise de la croissance du trafic à un rythme proche de celui constaté avant la crise rend encore plus aiguë l'insuffisance de l'entretien de notre réseau routier.

De ce point de vue, deux catégories de dépenses doivent être examinées :

- 1° Les dépenses d'entretien du chapitre 35-20 pour les routes du schéma directeur;
- 2° La subvention aux collectivités locales pour la prise en charge du réseau routier national déclassé.

A. — SCHÉMA DIRECTEUR

Depuis quelques années a été menée une politique rationnelle d'entretien préventif articulée sur les renforcements coordonnés. Il s'agit de techniques tout à fait complémentaires car la simple réparation des dégradations, au fur et à mesure de leur apparition, aurait pour conséquence le retour rapide à la situation précédant le renforcement. Il faut donc que des interventions régulières suivent l'achèvement de celui-ci : c'est ainsi que cet entretien préventif comporte, selon les sections, des rechargements, des réparations localisées et, d'une manière générale, la réalisation dans les trois

ans d'un tapis d'enrobés. C'est ce qui a été fait en 1976 pour 9 000 kilomètres d'itinéraires précédemment renforcés. Le coût moyen de ce type d'opérations est de 37 000 F au kilomètre en 1976.

A noter que les dépenses du chapitre 35-20 concernent également les frais d'entretien du réseau autoroutier non concédé. Celui-ci est particulièrement onéreux (environ 96 000 F en 1976 par kilomètre) et risque d'accroître les charges de l'Etat par suite du vieil-lissement de certaines sections, de l'accroissement considérable du trafic (plus de 100 000 véhicules par jour sur certaines parties de ce réseau), ainsi que de la nécessité d'assurer un niveau de service comparable à celui fourni par les sociétés concessionnaires.

Eu égard à l'importance de ces opérations, on ne peut que dénoncer la grave insuffisance des crédits, si l'on veut tenir compte de la hausse des prix.

Ainsi, la simple conservation du patrimoine routier ne peut même pas être réalisée comme le montre le tableau ci-dessous qui retrace, en valeur et en indices, l'évolution depuis 1971 des crédits ouverts au chapitre 35-20 et celle du coût moyen au kilomètre de chaussée.

(En milliers de francs.)

ANNEES	MONTANT des dotations chap. 35-20 (1).	INDICE de dépense.	COUT par kilomètre (2).	INDICE de coût.
1971	51 6 810	100 ⁻	6,2	100-
1972	568 97 5	110	7,6	1 22 -
1973	584 094	113	14,9	240
1974	689 263	133	21,4	345
1975	693 316	134	22,7	366
1975 + opération de sou-				
tien	993 316	192	32,5	524
1976	911 576	176	30,0	483
1977	920 012			
	525 622			

Source: Ministère de l'Equipement et du Logement.

Note 1. — Tous articles confondus.

Note 2. — Compte tenu du déclassement progressif des routes nationales secondaires.

On constate que, depuis cinq ans, les dépenses d'entretien n'ont même pas double $(\times 1,75)$ alors que les coûts unitaires ont presque quintuple $(\times 4,8)$ pour des raisons sur lesquelles il n'est plus besoin de s'étendre.

La dotation du chapitre 35-20 pour 1977 atteint 920 millions de francs. En fait, avant le reclassement de certaines dépenses de personnel et d'études, elle se serait montée à 993,5 millions de francs, soit une croissance de 8,9 % par rapport à 1976. Cette évolution globale masque des évolutions divergentes : l'article 10 « Entretien des chaussées, ouvrages, dépendances et ponts provisoires » croît de 11 % tandis que l'article 40 « Viabilité hivernale » n'augmente que de 6,6 %.

Votre commission tient à mettre l'accent sur le fait que, si le moindre intérêt porté aux dépenses de viabilisation hivernale n'a pas de conséquences néfastes jusqu'ici, c'est parce qu'on n'a guère connu d'hivers vraiment rigoureux depuis dix ans.

Quant aux renforcements coordonnés, leurs crédits, qui ne sont plus inscrits dans le titre V du budget du Ministère de l'Equipement mais au chapitre VII du Fonds spécial d'investissement routier (F. S. I. R.), atteignent 586,3 millions de francs pour 1977. Si l'on tient compte du reclassement de certaines dépenses déjà évoqué, la régression reste nette: — 20 % en autorisations de programme, — 9,2 % en crédits de paiements.

Cela se traduit par une baisse des réalisations physiques au niveau de 1 000 kilomètres pour l'année 1977, soit — de très loin — le plus bas niveau jamais atteint depuis 1971.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Longueur d'itinéraire renforcé dans l'année. Longueur cumulée d'iti-	1 700	1 400	1 350	1 670	2 560	1 350	1 000
néraire renforcé en fin d'année	3 200	4 600	5 950	7 620	10 180	11 530	12 530

Certes, on constate que près de la moitié du réseau national (26 800 kilomètres) a déjà été renforcée.

Dans ces conditions, on peut se demander si une partie de l'effort d'investissement accompli ces dernières années n'a pas été gaspillé faute d'un entretien suffisant; ainsi assisterait-on non seu-lement à la dégradation de l'état général du réseau, mais encore à la détérioration anormalement rapide des ouvrages récentes et, notamment, des chaussées nouvellement renforcées.

.:

B. — LA SUBVENTION AUX COLLECTIVITÉS LOCALES POUR L'ENTRETIEN DU RÉSEAU NATIONAL DÉCLASSÉ

Instituée en contrepartie du transfert, en vertu de la loi de finances pour 1972, de 55 300 kilomètres de routes nationales dans la voirie départementale, la subvention prévue par l'article 71 de la présente loi de finances ne connaissait aucune augmentation par rapport à 1976 dans le projet de loi de finances initial.

Une telle situation n'était pas tolérable, compte tenu de la hausse continue des charges d'entretien dont il a été question plus haut, pour les finances départementales: déjà l'année dernière, cette subvention initialement fixée à 345 millions de francs avait été portée à 380 millions de francs après les protestations unanimes du Parlement. On ne nous proposait, à l'origine, aucune augmentation alors que, par ailleurs, les crédits d'entretien de l'Etat augmentent nominalement de plus de 9%. En 1976, députés et sénateurs avaient jugé insuffisante la simple identité des taux de croissance. Votre commission ne voit pas comment, aujourd'hui, il pourrait en être autrement. La « rallonge » de 16 millions de francs accordée par le Ministre de l'Equipement en première lecture à l'Assemblée Nationale constitue un geste appréciable mais insuffisant, même en cette période d'austérité.

Montant de la subvention pour l'entretien du réseau national déclassé.
(Millions de francs.)

1972	1973	1974	1975	1976	1977
300	310	325	345	380	380

II. — Le programme de modernisation et d'extension.

La même insuffisance des crédits peut également être constatée au niveau du programme « Développement de l'infrastructure », alors que l'extension et la modernisation des réseaux routiers et autoroutiers demeure une des priorités du VII° Plan.

Ainsi, pour 1977, l'évolution est la suivante : diminution de 0,8 % des autorisations de programme et augmentation de 0,5 % des crédits de paiement. Cela constitue une réduction de la dépense en termes réels, compte tenu de la hausse des prix de construction et de celle des taux d'intérêt, ainsi que des acquisitions foncières. Les autoroutes apparaissent cependant moins défavorisées que le réseau routier national.

A. — LE RÉSEAU ROUTIER NATIONAL

Le programme « Amélioration du réseau routier national en rase campagne et dans les D. O. M. » recouvre, d'une part, des opérations d'investissement de type déviation, élargissement, nouvelles routes, etc. (en rase campagne, c'est-à-dire en dehors des agglomérations de plus de 20 000 habitants) et, d'autre part, certains programmes spéciaux comme le traitement de « points noirs » ou la réalisation de pistes cyclables.

Par rapport à 1976, les crédits correspondants stagnent en termes d'autorisations de programme (+0.2%) et diminuent en termes de crédits de paiement (-17%) pour atteindre respectivement, en 1977, 1316 et 1145 millions de francs (1).

En réalité, cette évolution déjà peu favorable — compte tenu notamment de la croissance de la longueur des voies encombrées depuis 1970 — recouvre de fortes inégalités de traitement entre les régions. Un certain nombre d'entre elles ont reçu, pour des motifs d'aménagement du territoire une priorité qui a été concrétisée dans le cadre du VII° Plan par le programme d'action prioritaire — P. A. P. — n° 5 « Désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif Central ».

Il s'agit d'abord de la **Bretagne** qui bénéficie depuis 1969 d'un plan de soutien ayant pour objet l'aménagement prioritaire de *trois grands axes (Nord : Brest—Saint-Brieuc—Rennes ; Sud : Brest—Vannes avec un prolongement vers Nantes ; central : Rennes—Châteaulin), ainsi que d'autres liaisons permettant de relier entre eux les principaux pôles économiques de la Bretagne et de mieux raccorder celle-ci à la Région parisienne.*

Ce plan ambitieux s'est traduit en termes financiers par l'attribution d'une dotation annuelle de 200 millions de francs au cours

⁽¹⁾ Avant reclassement de certains crédits.

du VI Plan. Cet effort devant être poursuivi dans le cadre du VII Plan, il a été décidé de porter depuis 1976 la dotation à 250 millions de francs.

Quant au Massif Central, il fait également l'objet, depuis le mois de septembre 1976, d'un plan routier. Celui-ci vise essentiellement à désenclaver cette vaste région par la réalisation (outre les autoroutes Paris—Clermont-Ferrand A 71 et Clermont-Ferrand—Saint-Etienne B 71) d'aménagements importants sur deux axes Nord-Sud (R. N. 9 à l'Est et R. N. 20 à l'Ouest) ainsi que sur les liaisons transversales que constituent les axes Centre-Europe et R. N. 89; il comporte également des travaux sur divers itinéraires reliant certains grands centres régionaux.

Sur le plan financier, un programme triennal a été établi, couvrant une première liste d'opérations dans le cadre du VII^o Plan, pour un montant de 625 millions de francs (150 millions de francs en 1975; 250 millions de francs en 1976, plan de soutien inclus; 250 millions de francs en 1977).

En définitive, en 1977, c'est 500 millions de francs qui seront affectés à ces régions, on peut regretter seulement que cette politique d'aménagement du territoire particulièrement volontariste s'effectue en fait au détriment du reste du réseau.

B. — Les autoroutes

Le programme d'autoroutes de liaison est moins défavorisé puisque les dotations qui lui sont affectées connaissent une croissance non négligeable: + 21,3 % en autorisations de programme, + 9,5 % en crédits de paiement, soit respectivement 1 291,9 et 1 029,7 millions de francs (1) pour 1977. A noter qu'il ne s'agit pas seulement d'opérations d'investissements directs de l'Etat, et que ce programme recouvre, non seulement la construction des autoroutes non concédées, mais encore des apports en nature et en espèces ainsi que des avances aux sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Le programme voirie en milieu urbain concerne également des ouvrages — voies rapides urbaines et routes express — qu'il est possible de regrouper avec les autoroutes de rase campagne :

⁽¹⁾ Avant reclassement de certains crédits.

la dotation de ce programme devrait diminuer, en termes d'autorisations de programme (— 16,4), mais continuer à croître en termes de crédits de paiement (+ 11,4) du fait des engagements antérieurs.

En termes physiques, alors qu'à la fin 1976 le réseau français atteindra plus de 3000 kilomètres pour les autoroutes de liaison et plus de 960 kilomètres pour les voies rapides urbaines, le rythme des mises en service va provisoirement faiblir par suite de la crise des années 1974 et 1975 pour ne s'élever qu'à 329 kilomètres par an pour 1977 contre 564 en 1976.

En ce qui concerne les problèmes auxquels doivent faire face certaines sociétés d'autoroutes concessionnaires, il faut remarquer qu'elles sont inégalement armées pour affronter la crise. Ainsi les mieux placées sont sans doute celles qui sont de création ancienne et qui possèdent un réseau étendu. En effet, celles-ci disposent d'une trésorerie abondante pour faire face à des charges d'exploitation relativement modérées, dans la mesure où elles ont réalisé leurs emprunts et effectué leurs investissements avant la hausse des taux d'intérêt et du prix du pétrole : aussi peuvent-elles tirer parti de cette situation en maintenant le niveau des péages assez bas pour ne pas dissuader leur clientèle.

C'est ainsi que les sociétés des autoroutes du Sud de la France — A. S. F. —, du Nord et de l'Est — S. A. N. E. F. —, et de Paris Rhin-Rhône — S. A. P. R. R. — pratiquent des taux de péage inférieurs d'un bon tiers à la moyenne nationale.

Evolution du taux moyen de péage pour les véhicules légers.

(En francs/kilomètres.)

SOCIETES (1)	AU 1er janvier 1972.	AU 1er janvier 1973.	AU 1°r janvier 1974.	AU 1°r janvier 1975.	AU 1°r janvier 1976.	AU 31 juillet 1976.	TAUX relatif des péages (2) en 1976.
A. C. O. B. A	>>	»	0,200	0,267	0,267	0,339	(190)
A. P. E. L	»	»	»	»	0,170	0,170	(95)
A. R. E. A	»	»	0,136	0,205	0,223	0,223	(125)
A. S. F	0,069	0,069	0,082	0,101	0,115	0,121	(67)
COFIROUTE	»	0,135	0,135	0,154	0,157	0,168	(94)
E. S. C. O. T. A	0,100	0,120	0,120	0,146	0,174	0,190	(106)
S. A. N. E. F	0,083	0,084	0,099	0,099	0,112	0,120	(67)
S. A. P. N	0,091	0,091	0,097	0,097	0,111	0,136	(76)
S. A. P. R. R	0,077	0,077	0,093	0,096	0,103	0,111	(62)
S. T. M. B	»	»	0,166	0,166	0,192	0,202	(113)

(1) La signification des sigles est la suivante :

A. C. O. B. A. Société de l'autoroute de la Côte basque.

A.P.E.L. Société des autoroutes Paris-Est Lorraine.

A. R. E. A. Société des autoroutes Rhône-Alpes.

A.S.F. Société des autoroutes du Sud de la France.

COFIROUTE Compagnie financière et industrielle des autoroutes.

E. S. C. O. T. A. Société de l'autoroute Esterel-Côte d'Azur.

S. A. N. E. F. Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France,

S. A. P. N. Société de l'autoroute Paris-Normandie.

S. A. P. R. R. Société de l'autoroute Paris-Rhin-Rhône.

S. T. M. B. Société du tunnel routier sous le mont Blanc.

(2) Moyenne = 100.

Dans ces conditions, une aide de l'Etat aux sociétés concessionnaires les plus fragiles n'est pas illégitime pour leur permettre de surmonter la crise actuelle. Mais, vu le montant déjà important des avances effectuées par l'Etat — que retrace le tableau ci-dessous —, et, notamment, la rapidité de leur croissance (458 millions de francs en 1976 contre 188 millions de francs en 1975), celles-ci ne doivent être accordées qu'avec toutes les garanties nécessaires et, en particulier, après une analyse approfondie des conditions d'exploitation de la société bénéficiaire.

Avances de l'Etat (crédits de paiement).

(En millions de francs.)

	1972	1973	1974	1975
Sociétés d'économie mixte :				
A. S. F.	38	4	31	37
E. S. C. O. T. A	12	131	34	74
S. A. N. E. F.	24	55	21	65
S. A. P. N	85	60	64	38
S. A. P. R. R	23	2	1	»
Sous-total 1	182	252	151	214
Sociétés privées:			-	
A. C. O. B. A	»	»	10	23
A. P. E. L	»	»	28	60
A. R. E. A	»	»	»	11,6
COFIROUTE	»	»	»	»
Sous-total 2	»	»	38	94,6
S. T. M. B	» ·	»	*	>>
Total	182	252	189	308.6

L'examen du compte dù Fonds spécial d'investissement routier — F. S. I. R. — (1) confirme l'évolution défavorable des crédits consacrés aux routes et autoroutes ainsi qu'à la voirie locale.

(Millions de francs.)

	CREDITS de paiement.		TAUX de croissance	AUTORI de pro	TAUX de croissance	
	1976.	1977 (1).	1977/1976.	1976. 1977 (1).		1977/1976.
			(En pour- centage.)			(En pour- centage.)
Réseau national	3 752	3 533	5,8	3 957	3 671,5	- 7,2
Voirie départementale	78	88	+ 12	91	97,5	+ 7,1
Centres urbains	174	188	+ 8	227	243	+ 7
Voirie communale	55	38	30	65	57	— 12,3
Ponts détruits par faits de					}	
guerre	20	14	30	50	44	12
Frais de fonctionnement	22	24	+ 9	»	»	
Dépenses diverses (*)	· 154	206	+ 33,7	1 99 ,5	326,7	+ 63
Total	4 255	4 093	- 1,5	4 590,5	4 440	_ 3,3

^(*) On a procédé à des ajustements pour tenir compte du transfert des crédits des renforcements coordonnés du chapitre 53-20 à l'article 20 du chapitre VII du F. S. I. R.

⁽¹⁾ Voir note (1) page suivante.

L'analyse du tableau appelle les mêmes observations sur l'insuffisance générale des crédits. On remarquera surtout la régression des crédits affectés à la voirie communale : — 30 % en crédits de paiements, — 12,3 % en autorisations de programme. Cette évolution est d'autant plus regrettable que la subvention prévue au chapitre 63-50 du budget du Ministère de l'Intérieur est également en diminution, passant de 74 à 62,7 millions de francs en autorisations de programme et de 60 à 55 millions de francs en crédits de paiement. Cette situation apparaissant difficilement tolérable pour les finances locales, votre commission estime indispensable que le Gouvernement procède aux réajustements nécessaires au cours de la discussion budgétaire.

En revanche, on peut noter un effort appréciable en ce qui concerne les dépenses diverses qui recouvrent, en fait, les crédits de circulation routière dont il va être question maintenant.

⁽¹⁾ L'article 20 de la loi de finances pour 1976 avait fixé à 22,1 % le prélèvement au profit du F.S.I.R. sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Compte tenu du relèvement des différents taux de cette taxe prévue à l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 1976, le maintien au taux de 22,1 % aurait apporté au Fonds une ressource supplémentaire de l'ordre de 1 030 millions de francs.

Afin de pouvoir financer d'autres charges nouvelles, le taux de prélèvement a été ramené à 17,7 % par l'article 7 de la même loi afin que le produit affecté pour l'année 1976 soit égal à celui prévu dans la loi de finances initiale.

Dans le présent projet, ce taux est de 20,3 %.

III. — Les problèmes de circulation : sécurité et régulation du trafic.

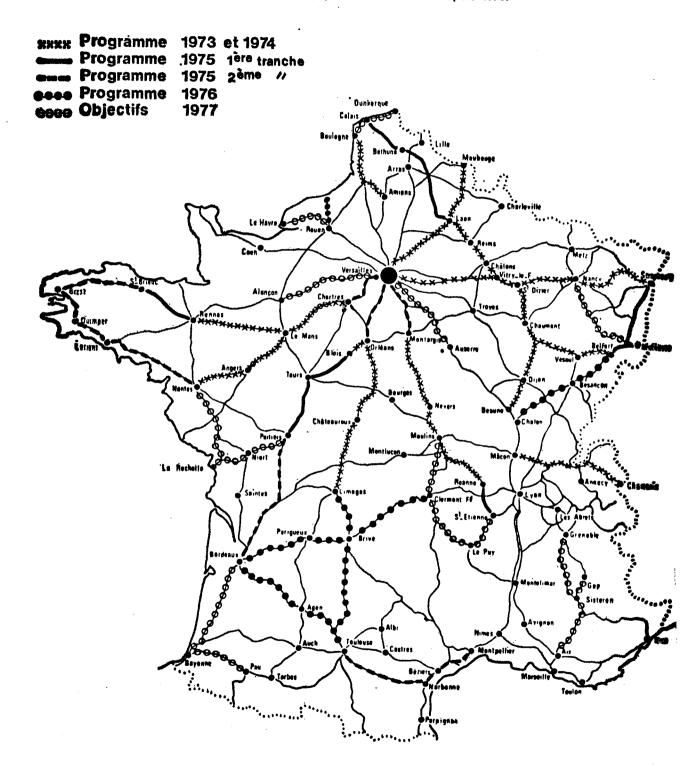
Une politique de la route ne peut se limiter à la construction et à l'entretien du réseau. Encore faut-il en permettre l'utilisation dans de bonnes conditions, c'est-à-dire apporter à l'utilisateur la sécurité et la qualité du service qu'il est en droit d'espérer. Cette préoccupation a conduit la direction des routes à créer, vers la fin de l'année 1975, un service spécialisé dans les questions d'exploitation et de sécurité.

A. — La sécurité routière

Celle-ci continue de constituer une priorité du Plan puisqu'elle fait l'objet du programme d'action prioritaire, P. A. P. n° 20 « Renforcer la sécurité routière » qui a pour but de maintenir le nombre des accidents à un niveau inférieur à celui de 1975, malgré la constante augmentation de la circulation.

Cet objectif risque de ne pas être atteint puisqu'une comparaison des huit premiers mois des années 1976 et 1975 montre que tous les paramètres ont recommencé à croître : 0,4 % pour le nombre d'accidents et de blessés et, surtout, 6 % pour le nombre des tués. On ne peut simplement faire état de l'augmentation du trafic pour expliquer ce phénomène et l'on ne peut s'empêcher de penser qu'il n'est pas étranger à l'accroissement du nombre des automobilistes ne respectant pas la limitation de vitesse : leur pourcentage va en augmentant depuis 1973 pour atteindre près de 20 % des conducteurs.

Les opérations d'équipement de la route depuis 1973.



Votre commission trouve cependant quelques motifs de satisfaction dans la dotation du programme « Actions de circulation et de sécurité » car, après une baisse globale en 1976 (— 5,9 % par rapport à 1975) notamment sensible pour le poste « Equipements de sécurité et de confort » (— 21,5 %), elle devrait connaître pour 1977 un accroissement de 17,6 %. La carte ci-jointe illustre l'effort entrepris depuis ces dernières années.

En ce qui concerne les opérations de réduction des « points noirs » et d'aménagement de créneaux de dépassement, les taux d'exécution du VI° Plan sont respectivement de 60 % et 80 %.

On remarquera également que le poste « Plan de circulation » doit augmenter de 28,3 %, permettant aux municipalités de poursuivre l'effort engagé avec le VI° Plan en matière d'aménagement de la circulation urbaine, tant sur le plan de la fluidité du trafic que de la sécurité de l'usager.

Mais on peut également être satisfait des résultats obtenus sur le plan de la régulation du trafic.

B. — LA RÉGULATION DU TRAFIC

D'abord, il faut noter qu'en matière d'équipement de régulation, la diminution des crédits de 20 %, en 1976, laisse la place à une croissance de près de 40 % pour 1977.

Mais il semble surtout que les opérations d'exploitation ont été menées, lors des récentes pointes saisonnières, de façon plus efficace.

L'expérience de ces dernières années avait démontré que les opérations de « délestage » et les « itinéraires bis » ne suffiraient pas à faire face aux pointes exceptionnelles de trafic. On a donc cherché à rendre ces procédures plus efficaces par une campagne de promotion d'envergure. En ce qui concerne l'étalement dans l'espace du trafic, l'opération a été entreprise sous l'emblème du petit personnage « Bison futé » : elle a consisté, d'une part, en la distribution de cartes routières indiquant de façon précise l'ensemble des « itinéraires bis » pouvant être utilisés par l'usager, d'autre part, en la mise en place d'un service S. V. P. de renseignements sur les avantages de ces itinéraires. Pour assurer l'étalement

dans le temps du trafic, des enquêtes ont été effectuées et des informations sur les heures de départ conseillées ou déconseillées ont été diffusées par voie de presse.

Ces mesures ont eu des effets très positifs. Si l'on prend comme référence la période critique des quatre jours les plus chargés des départs du mois d'août, on trouve en effet les résultats suivants :

Nombre d'heures perdues dans les encombrements en 1975	1 300 000 heures.
Nombre d'heures perdues prévisibles en 1976 en l'absence de nouvelles mesures d'exploitation	2 400 000 heures.
Nombre d'heures perdues recensées effectivement en 1976	640 000 heures.
Nombre d'heures gagnées	1 760 000 heures.
Gain pour la collectivité	53 000 000 F.

De plus, pendant la période de référence, le nombre des accidents et des tués de la route a baissé d'environ 10 %.

Dans ces conditions, il semble souhaitable que cette expérience soit renouvelée au cours des prochaines années.

DEUXIEME PARTIE

LES VOIES NAVIGABLES

Les crédits des voies navigables, qui ne connaîtront en 1977 qu'une faible croissance de 3% par rapport à 1976 en termes d'autorisations de programme, appellent, d'une façon générale, les mêmes réflexions que ceux des routes : de grands projets déséquilibrent un budget dont l'augmentation est déjà bien moindre que les années précédentes.

Ainsi, le P. A. P. n° 6 « Assurer la liaison fluviale mer du Nord-Méditerranée » pèse-t-il d'un poids financier considérable au point de limiter les dépenses d'équipement et les dépenses d'entretien à des opérations de faible envergure.

A. — Les grandes liaisons.

La réalisation de la liaison Rhin—Rhône prévue par le P. A. P. n° 6 s'inscrit dans une perspective très favorable à la voie d'eau qui se voit reconnaître un caractère structurant essentiel pour l'économie de l'Est de notre pays. Il faut donc se féliciter qu'une telle décision ait été prise, mais on ne peut pas dissimuler tous les graves problèmes que suscite son application.

En premier lieu, il est à craindre qu'une telle opération n'accentue encore le déséquilibre dans le développement de notre réseau de voies navigables. Déjà, le taux global d'exécution du VI° Plan de 75,8 % (crédits budgétaires seuls) recouvrait en fait des résultats très variables selon les régions.

Pour les bassins de la Moselle et du Rhin, les taux de réalisation sont respectivement de 99 % et 88 %, ce qui est satisfaisant. Mais ils sont nettement inférieurs pour le bassin du Rhône et de la Saône, ainsi que pour ceux de la Seine et du Nord, où ils atteignent respectivement 70, 61 et 68 %.

Il apparaît donc que ce sont ces deux derniers bassins qui sont les plus mal dotés, alors que l'intérêt économique des investissements que l'on pourrait y réaliser est plus grand que celui de la liaison Rhin—Rhône.

Ainsi, la liaison Seine—Nord, qui aurait pour objet de relier par voie à grand gabarit le bassin de la Seine au canal Dunkerque—Valenciennes, ne coûterait que 2,3 milliards de francs 1975 pour un trafic potentiel de 8 millions de tonnes en 1985. Par ailleurs, en ce qui concerne la liaison Seine—Est, la réalisation d'une première antenne dans la vallée de l'Aisne, desservant les pôles de Soissons et Berry-au-Bac et reliant Compiègne à Reims, d'un coût d'environ 0,9 milliard de francs, présente un intérêt certain.

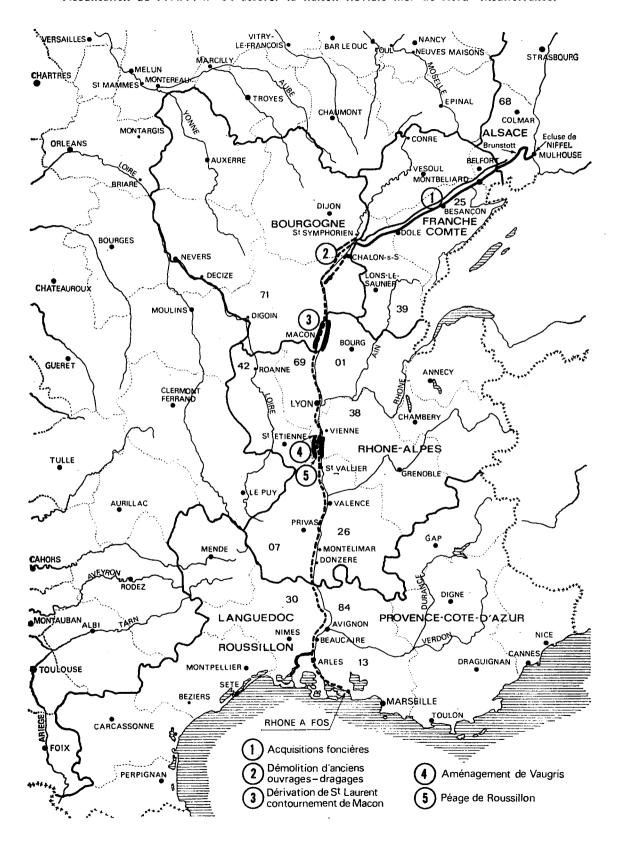
Il conviendrait, selon votre Commission, d'étudier les moyens de réunir, par voie d'emprunt au besoin, les moyens nécessaires à la réalisation de la liaison Seine—Nord et Compiègne—Reims. La commission accueille avec satisfaction la création auprès du Ministre de l'Equipement d'un groupe de travail chargé d'étudier cette question.

Pour ce qui est de la liaison Rhin—Rhône, les études réalisées à la demande du Ministère de l'Equipement par le Centre d'études et de recherche de logistique industrielle aboutissent à un trafic potentiel de 12 millions de tonnes, de cinq à dix ans après la mise en service et à un taux de rentabilité interne de l'ordre de 4 %. D'autres études aboutissent à des taux de 10 % en mettant plus l'accent sur les effets induits par le projet. La rentabilité réelle de l'opération est difficile à apprécier parce que ceux-ci ne sont guère mesurables et que, de toute façon, le résultat dépend beaucoup du taux d'actualisation choisi.

A noter que l'impact écologique a fait l'objet d'une étude très complète dont l'exposé synthétique figurera dans le dossier d'enquête d'utilité publique.

L'ensemble du programme d'action prioritaire n° 6 comprend l'achèvement de la mise à grand gabarit du Rhin, de la Saône, du Rhône, le raccordement de celui-ci à Fos et l'engagement du canal de la Saône au Rhin; il peut être illustré par la carte ci-après.

Visualisation du P. A. P. nº 6: assurer la liaison fluviale mer du Nord-Méditerranée.



Le coût total de l'opération est évalué à 7 milliards de francs (valeur 1975) dont 5,6 milliards de francs pour le canal de la Saône au Rhin. Pour la réalisation de celui-ci, il est prévu que seront effectuées, au cours du VII^e Plan, un certain nombre d'opérations (acquisitions foncières, aménagement du bief de Niffer-Brunstatt) dont le coût est évalué à 950 millions de francs.

Le montant et l'échelonnement des versements des fonds de concours escomptés des organismes régionaux et locaux n'ont pas encore été déterminés; mais, selon certaines sources, ces apports devraient se monter à environ 20 % du coût du projet.

L'échéancier des dépenses, au cours de la durée du VII° Plan, pourrait être approximativement le suivant en ce qui concerne le franchissement du seuil, sans compter les crédits à dépenser pour l'aménagement du Rhône et de la Saône :

ANNEE	1977	1978	1979	1980	TOTAL			
	(En millions de francs.)							
Engagements	12,5	275	315	350	952,5			

Les problèmes posés par la réalisation de ce programme apparaissent clairement si l'on se rappelle que le total des crédits d'équipement prévus pour l'année 1977 en matière de voies navigables atteint seulement 354 millions de francs, et que son coût total équivaut à quinze fois le budget total des voies navigables.

Déjà, dans le présent projet de loi de finances, sur un total de 352 millions de francs d'autorisations de programme, 178,6 millions de francs seront affectés au P. A. P. n° 6, soit plus de 50 % du total.

Celui-ci accapare donc l'essentiel d'un budget d'équipement dont la croissance en francs courants reste modeste.

	1976		19	77	1977/1976		
	Autorisations de programme.	Crédits de paiement. (En millions	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autori- sations de pro- gramme.	Crédits de paiement.	
CHAPVIRE 53-31							
Article 21	3 44	322,62	352,7	367,42	3,5	13,8	

Voies navigables : évolution des crédits d'équipement.

Dans ces conditions, il ne reste que peu de moyens pour réaliser d'autres opérations d'équipement.

B. — Les autres opérations d'équipement

En 1977 devraient être poursuivies les principales opérations en cours de réalisation cette année, soit :

- bassin du Nord : poursuite de l'aménagement à grand gabarit de l'Escaut par la suppression de l'écluse de Fresnes et la réalisation d'acquisitions immobilières dans la section Trith—Fresnes ;
- bassin de la Seine: travaux de grosses réparations aux ouvrages de la Basse-Seine, de la Haute-Seine et de la Marne; aménagements de la Seine à l'amont de Paris, de la Marne et de l'Yonne;
- bassin de la Moselle : poursuite de l'aménagement à grand gabarit de la section Frouard—Neuves-Maisons. Les travaux portent essentiellement sur la dérivation de Fontenoy à Villey-Saint-Etienne, l'aménagement des biefs de Fontenoy, Toul—Chaudeney—Villey-le-Sec, ainsi que la traversée de Neuves-Maisons;
- axe Rhin—Rhône: aménagement du Rhin à l'aval de Strasbourg: la participation française à la réalisation de la chute de Neuburgweier s'élève à 60 millions de francs en 1976 et sera reconduite en 1977; poursuite de l'aménagement à grand gabarit de la Saône entre Lyon et Auxonne.

En revanche, compte tenu de la faible augmentation du budget d'équipement des voies navigables, on constate une croissance remarquable des crédits pour l'année 1977 affectés à la remise en état du réseau Freycinet qui atteignent 73 millions de francs, soit une augmentation de plus de 7% par rapport à 1976.

Il s'agit d'un effort pour préserver l'acquit d'une politique de « modernisation coordonnée », définie en concertation avec les milieux professionnels dans le cadre d'un groupe de travail créé en 1973. Elle consiste à effectuer sur les parties les plus actives du réseau diverses opérations comme la stabilisation des berges, la restauration des profondeurs et l'automatisation des écluses.

Enfin, il est prévu que l'Etat financera, à concurrence de 0,43 million de francs, des opérations de promotions destinées à faire connaître les possibilités de la navigation fluviale de plaisance.

C. — LES CONDITIONS D'EXPLOITATION

Les crédits correspondants seront, en 1977, consacrés uniquement au paiement des fournitures, les dépenses de personnels non titulaires faisant l'objet de nouveaux chapitres budgétaires. La dotation après transfert passera de 121 à 242 millions de francs et permettra de poursuivre l'effort engagé en 1976 pour intensifier l'exploitation du réseau.

En ce qui concerne les voies à grand gabarit, l'amélioration de l'exploitation est obtenue en offrant aux bateaux qui le désirent la possibilité de naviguer en dehors de l'horaire normal de navigation qui est de douze heures par jour. Ce régime existe déjà sur la Seine et le canal Dunkerque—Escaut—Moselle et sera étendu au fur et à mesure de la mise à grand gabarit d'autres voies : c'est maintenant le cas de l'Oise où la navigation est ouverte la nuit jusqu'à Creil.

Sur le réseau à petit gabarit, l'amélioration des conditions d'exploitation peut être obtenue par des mesures comme le regroupement du service de plusieurs écluses sous la responsabilité d'un seul éclusier ou l'automatisation d'écluses qui permet une utilisation plus intensive des agents.

En définitive, l'efficacité des budgets des routes et voies navigables est largement conditionnée par le dynamisme de la profession. De ce point de vue, il semble que, malgré des encouragements récents, la politique du Gouvernement reste encore bien timide.

* * *

Avant de conclure, votre commission voudrait cependant mettre l'accent sur *les efforts* qui ont été *effectués* en cette période d'austérité pour améliorer les rémunérations et les conditions de travail des personnels.

D'abord, bien qu'à un rythme encore insuffisant, sera poursuivie une politique active de recrutement avec la création de 300 emplois. Ensuite, seront effectués divers aménagements des conditions de rémunération et de carrière de certaines catégories de personnels : créations d'emplois de promotion, attribution d'indemnités, etc.

En définitive, votre commission estime que si, pour certaines opérations privilégiées, on peut être relativement satisfait de ce budget des routes et voies navigables pour 1977, en revanche, globalement, les dotations lui semblent tout à fait insuffisantes : les efforts accomplis au cours du précédent plan pourraient être remis en cause tandis que la rentabilité et l'intérêt des grandes opérations prévues pour le VII° Plan diminueraient par suite de la dégradation de l'état général des réseaux.

Il est donc indispensable que le Gouvernement accepte de revoir certaines dotations au cours de la discussion budgétaire, et que la part du ministère de l'Equipement dans les crédits prévus au Fonds d'action conjoncturelle soit substantiellement accrue par l'attribution aux routes et aux voies navigables d'une fraction importante des 750 millions de francs non encroe affectés.

* *

Sous réserve des observations contenues dans cet Avis, votre Commission vous propose d'adopter le budget des routes et voies navigables pour 1977.

ANNEXES

ANNEXE I

PRINCIPALES OPERATIONS D'EQUIPEMENT ROUTIER A REALISER POUR 1977

(Source: Direction des routes et de la circulation routière.)

La liste ci-dessous n'est pas exhaustive et ne comprend que les opérations les plus importantes dont l'inscription pour 1977 peut être considérée comme pratiquement acquise.

Région Nord: R. N. 40, déviation de Gravelines.

Région Centre: R. N. 151, déviation de Saint-Gaultier.

Région Pays-de-la-Loire: C. 11, section A 11—R. N. 23; A 11, bretelle de raccordement Est du Mans entre A 11 et déviation Sud-Est.

Région Alsace : R. N. 83 A, mise à 2×2 voies entre Vigié et Elisa ; R. N. 83, élargissement à 2×2 voies entre Boufeld et Gerstheim.

Région Rhône-Alpes: R. N. 7, pont sur l'Isère; B 47, traverse de Firminy.

Région Ile-de-France: R. N. 14, déviation de Magny-en-Vexin; A 15, Paris—Argenteuil; A 86, carrefour Pompadour—A 4; R. N. 310, pont de Clichy.

Région Midi-Pyrénées : pénétrante Nord de Toulouse ; échangeur des Ponts Jumeaux, à Toulouse.

Plan routier breton.

Finistère: R. N. 165, voie nouvelle Quimper-Morbihan.

Ille-et-Vilaine: R. N. 157, déviation de Châteaubourg à la Mayenne.

Morbihan: déviation Nord de Locminé.

Côtes-du-Nord: déviation Nord de Saint-Brieuc.

Plan routier Massif Central.

Allier: voie nouvelle au Sud de Moulins. Haute-Loire: déviation de Pont-Salomon.

Puy-de-Dôme : déviation de Veyre. Corrèze : déviation de Donzenac.

Haute-Vienne: aménagements Limoges-La Croisière.

Lot: créneau au Sud de Cahors.

ANNEXE II

AUTOROUTES: PREVISIONS DE MISE EN SERVICE POUR 1976 ET 1977 (Source: Direction des routes et de la circulation routière.)

Année 1976.

Autoroutes de liaison:	Kilomètres.
A 4. — Noisy-le-Grand—Meaux (octobre)	28
Bretelles de Meaux (février)	8
Meaux—Saint Jean-les-Deux-Jumeaux (octobre)	13
Saint-Jean-les-Deux-Jumeaux—Lucy-le-Bocage (15 juillet)	21
Traversée de Reims (R. N. 31—Cormontreuil) (12 juillet)	8,5
Reims—Châlons-sur-Marne (mai)	38
Châlons-sur-Marne—Valmy (29 juin)	26
Valmy—Les Islettes (octobre)	19
Les Islettes—Verdun (Voie Sacrée) (2º chaussée) (février)	28
Contournement de Metz (A 31—A 32) (septembre)	12,5
A 8. — Villeneuve-Loubet—Nice-Ouest (18 juin)	8
Saint-Isidore—Le Paillon (décembre)	10
Nice-Ouest—Saint-Isidore (fin 1976)	5
B 9. — Rivesaltes—Le Boulou (30 juin)	31,5
Le Boulou—Le Perthus (30 juin)	8
A 13. — Bourneville—Surville (18 juin)	33,5
Surville—Clarbec (2° chaussée) (fin juillet)	8,5
Clarbec—Troarn (fin juillet)	27
A 34. — Reichstett—Freyming (décembre)	107,5
A 36. — Belfort—Mulhouse (novembre)	35,5
B 41. — Sallanches-Nord—Le Fayet (10 juillet)	9
A 63. — Saint-Jean-de-Luz—frontière (1er juillet)	7
A 64. — Déviation d'Orthez (décembre)	14
	470
Route express intégrable:	77
A 64. — Martres-Tolosane-Est—Roquefort-Nord (1° septembre)	7
Voies rapides urbaines	87
Total pour 1976	564

Année 1977.

Autoroutes de liaison:	Kilomètres.
A 8. — Le Paillon—La Turbie (juillet)	8
B 9. — Narbonne—Rivesaltes (décembre)	49
A 10. — Châtellerault—Poitiers (juin)	30
Tours—Sainte-Maure-de-Touraine (décembre)	29
A 13. — Bretelle de Deauville (mars)	5
A 26. — Lillers—Aix-Noulette (janvier)	24
Aix-Noulette—Arras (octobre)	20
A 36. — Sechin—Montbéliard (juillet)	49
A 41. — Meylan—Le Touvet (2° chaussée)	25
Le Touvet—Pontcharra	9
A 63. — La Négresse—Saint-Jean-de-Luz (fin 1977)	8
B 71. — Déviation de Thiers (début)	15
	246
Voies rapides urbaines	83
(Dont A 36—rocade Nord de Mulhouse: 10 km)	10
Total pour 1977	329