

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 36

Urbanisme, logement et transports

II. Transports.

3. Transports intérieurs

VOIES NAVIGABLES

Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre MASSERET.

[1] *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale [7^e législ.] : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 41), 2992 (tome XVII) et in-8° 895.
Sénat : 95 (1985-1986)

SOMMAIRE

	Pages
<i>Avant-propos</i>	3
<i>Principales observations</i>	4
<i>Examen en Commission</i>	6
CHAPITRE I : LES CREDITS DES VOIES NAVIGABLES EN 1986 : UNE PAUSE DANS LA DEGRADATION	9
<i>A) Les dépenses ordinaires : des motifs de satisfaction</i>	10
1. Le fonctionnement et l'entretien des voies navigables	10
2. L'exploitation réglementée des voies navigables	11
3. L'amélioration des structures de la batellerie	12
<i>B) Les dépenses en capital : une évolution inquiétante</i>	16
1. L'équipement des voies navigables	17
2. Les dépenses d'équipement contre l'érosion des berges ..	19
CHAPITRE II : LA DIFFICILE RECHERCHE D'AUTRES MOYENS FINANCIERS	21
1. La montée en puissance des financements extrabudgétaires	21
2. Le rôle des régions	22
3. La recherche d'autres financements	24
CHAPITRE III : L'ORGANISATION DE LA PROFESSION ..	27
1. La chambre nationale de la batellerie artisanale	27
2. L'entreprise artisanale de transport par eau	28
CONCLUSION	29

AVANT-PROPOS

Le présent rapport ne concerne que les dépenses spécifiques au domaine des voies navigables. Il ne prend pas en compte les dépenses de l'administration centrale (qui sont inscrites à la section commune du budget des transports) ni celles des services extérieurs communs à plusieurs domaines (qui sont inscrites au budget de l'urbanisme et du logement). En revanche, comme lors du précédent budget, il traite des crédits affectés à la batellerie.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Votre Commission note avec satisfaction qu'en 1986, l'ensemble des crédits affectés aux voies navigables augmentera de 7,2 %, ce qui est appréciable si l'on considère que l'ensemble des dépenses du budget général n'augmentera que de 3,6 % tandis que les crédits des transports intérieurs diminueront de 2,7 %.

Cependant, compte tenu de la sévère diminution des crédits observée en 1985 (- 9,8 %), les dotations pour 1986 seront encore en recul de 3 % par rapport à 1984.

2. Parmi les dépenses ordinaires, il faut souligner la priorité accordée aux dépenses prévues pour les travaux d'entretien et d'exploitation qui progresseront de 9,8 %, autorisant ainsi un très léger rattrapage des importants retards accumulés depuis des années. Mais cette progression a eu pour contrepartie une réduction des crédits d'équipement.

3. Votre Commission enregistre également avec intérêt l'évolution des crédits d'aide à la batellerie qui augmenteront de 5,4 %. A cet égard, les deux initiatives prises dernièrement pour mettre fin à la grève des artisans bateliers lui paraissent dignes d'intérêt :

– le plan de déchirage adopté pour réduire la cale en excédent devrait permettre à la fois la diminution des chalands de Seine vétustes et la modernisation d'une partie de la flotte ;

– le plan social devrait favoriser le départ à la retraite dans des conditions décentes des bateliers âgés de plus de 60 ans et de leur épouse ainsi que l'installation ou la reconversion des plus jeunes.

4. Parmi les dépenses en capital, votre Commission remarque l'évolution contrastée des crédits d'équipement des voies navigables (plus de 60 % du budget) qui, certes, progressent de 7 % en crédits de paiement mais enregistrent une baisse de plus de 22 % en autorisations de

programme, laissant ainsi mal augurer de la réalisation du schéma directeur des voies navigables. Les évolutions les plus significatives sont les suivantes :

- la restauration des sections les plus utiles du réseau (soit 115,6 MF) voit ses crédits diminuer de 21 % ;

- le financement des grosses réparations reste au même niveau qu'en 1985 (50 MF) ;

- la poursuite des opérations engagées concerne :

- + l'amélioration des dessertes avec la Belgique (85,5 MF) ;

- + la liaison Saône-Rhin (10 MF) ;

- + le canal du Rhône à Sète (25 MF).

Il faut surtout déplorer le blocage de deux opérations annoncées pour 1985 et qui paraissent dans l'impasse : il s'agit des travaux de la liaison Niffer-Mulhouse pour lesquels un crédit de 115 MF reste à trouver et de la dérivation de la Saône à Macon dont la nouvelle procédure d'enquête d'utilité publique n'a toujours pas abouti.

5. Votre Rapporteur remarque, d'autre part, que l'absence d'engagements précis sur l'avenir de la liaison Rhin-Rhône comporte des conséquences fâcheuses pour l'avenir de la Compagnie nationale du Rhône.

6. S'agissant de la restructuration de la batellerie artisanale, votre Commission observe que les perspectives très favorables qui semblaient se dégager lors du vote de la dernière loi de finances, se sont quelque peu assombries :

- la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) n'est constituée que depuis le mois de juillet 1985 et n'a pas encore véritablement commencé à fonctionner. Il est temps qu'elle le fasse et qu'elle favorise une évolution nécessaire des mentalités des bateliers ;

- l'entreprise artisanale de transport par eau (EATE) qui devait dynamiser l'action commerciale des artisans bateliers a vu son fonctionnement compromis à la suite des très sévères observations de la Cour des Comptes formulées sur sa gestion et sur son principal dirigeant. La situation étant désormais en voie d'apurement, il convient qu'elle reprenne une activité qui est absolument vitale pour l'avenir de la batellerie artisanale.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le 14 novembre 1985, la Commission réunie sous la présidence de **M. Geoffroy de Montalembert**, Vice-Président, a procédé sur le rapport de **M. Jean-Pierre Masseret**, rapporteur spécial, à l'examen des crédits des voies navigables inscrits à la section transports intérieurs du projet de budget de l'Urbanisme, du logement et des transports pour 1986.

Après que le rapporteur spécial ait présenté les principales évolutions des crédits et développé ses observations, **M. Jacques Descours Desacres** est intervenu pour interroger le rapporteur sur les conditions actuelles de financement des travaux de protection des berges des canaux et sur la répartition de cette charge entre l'Etat et les collectivités locales. **M. Maurice Blin**, rapporteur général, a constaté l'impasse dans laquelle se trouvait le projet de liaison Rhin-Rhône et remarqué qu'en dépit d'une évolution apparemment flatteuse des crédits en 1986, le budget des voies navigables était encore inférieur de 3 % en francs courants à celui de 1984 et qu'en conséquence, eu égard à l'indigence des crédits d'équipement, il était favorable au rejet du budget. **M. André Fosset** a partagé la même opinion en faisant remarquer l'importance des réductions des autorisations de programme.

Au terme des débats et après les réponses du rapporteur spécial, la Commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits des voies navigables pour 1986.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Depuis des années la définition de la place du transport fluvial dans l'ensemble du système français des transports pose manifestement aux pouvoirs publics un problème difficile. Il faut reconnaître objectivement qu'il n'est toujours pas résolu. En dépit de la définition d'un schéma directeur des voies navigables très cohérent, en dépit de la mise en place d'une organisation de la profession des artisans bateliers, la question se pose toujours de savoir ce que veut notre pays en matière d'infrastructures et quelles options il doit choisir en matière d'aménagement des liaisons Seine-Nord, Seine-Est et Saône-Rhin. Les crédits contenus dans le projet de budget pour 1986 n'apportent pas, de ce point de vue, des éléments de réponse très satisfaisants.

CHAPITRE PREMIER

LES CREDITS DES VOIES NAVIGABLES EN 1986 : UNE PAUSE DANS LA DEGRADATION

Pour avoir une vue d'ensemble de l'effort de l'Etat en faveur du secteur des voies navigables, il convient de prendre en compte non seulement les chapitres budgétaires consacrés aux infrastructures et au réseau dans le budget des Transports (1), mais également deux chapitres relatifs, l'un à l'organisation et l'amélioration des structures de la batellerie (chapitre 45-47) et l'autre à l'exploitation réglementée des voies navigables (chapitre 44-41).

En 1986, l'ensemble des crédits affectés à ce secteur s'élèvera à 518,574 millions de francs contre 483,323 millions de francs en 1985, ce qui représente une augmentation de 7,2 % en francs courants, augmentation qui, compte tenu de la sévère diminution des crédits observée en 1985 (- 9,8 %) ne permettra même pas aux crédits d'atteindre le niveau enregistré en 1984.

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution d'ensemble des principales dotations en cause.

(en millions de francs)

	Budget 1985	Budget 1986	Variation en %
I. Dépenses ordinaires	185,173	200,524	+ 8,2
dont :			
- matériel et fonctionnement des services	12,857	14,977	+ 16,4
- travaux d'entretien et exploitation	85,447	93,882	+ 9,8
- subvention à l'ONN	36,869	38,940	+ 5,6
- batellerie	50,000	52,725	+ 5,4
II. Dépenses en capital	298,150	318,050	+ 6,6
dont :			
- équipement des voies navigables et des ports fluviaux	295,650	316,550	+ 7,0
- protection des berges et lutte contre la pollution	2,500	1,500	- 40,0
Total général	483,323	518,574	+ 7,2
Autorisations de programme	411,418	318,405	- 22,6
- équipement des voies navigables et des ports fluviaux	411,418	318,405	- 22,6
- protection des berges et lutte contre la pollution	0	0	0

(1) Il s'agit des chapitres 34-94, article 20, 34-98, article 30, 35-41, 53-45, 53-46, 63-45 et 63-46.

A la lecture de ce tableau, on constate que la rigueur budgétaire affecte moins les dépenses ordinaires qui connaissent une progression appréciable que les dépenses en capital dont les autorisations de programme connaissent un recul important.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES : DES MOTIFS DE SATISFACTION

Ces dépenses qui s'élèvent à 200,524 millions de francs, en augmentation de 8,2 % par rapport au budget précédent concernent le fonctionnement, les travaux d'entretien et l'exploitation, la subvention à l'Office National de la Navigation et l'amélioration des structures de la batellerie.

1) Le fonctionnement et l'entretien des voies navigables.

Alors que les crédits consacrés au fonctionnement et à l'entretien des voies navigables avaient connu une diminution de 3,4 % en 1985, ils augmenteront en 1986 de 10,7 %. Cette évolution est retracée dans le tableau ci-après :

(millions de francs)

	1985	1986	Variation %
Entretien et exploitation (chapitre 35-41/10)	85,447	93,882	+ 9,8
Carburants et lubrifiants (chapitre 34-94/20)	12,740	13,500	+ 5,9
Services extérieurs (informatique) (chapitre 34-98/30)	0,117	1,477	+ 116,2
Total	98,304	108,859	+ 10,7

Il y a donc une nette amélioration par rapport à l'année 1985 sur la voie du premier objectif retenu par la deuxième loi de plan, c'est-à-dire le rattrapage progressif du niveau des crédits d'entretien pendant le IXe plan. **Cette priorité reconnue en 1986 pour l'entretien mérite d'être soulignée.**

Il faut remarquer que traditionnellement aux crédits du chapitre 35-41, on ajoute les crédits du chapitre 53-45 (article 30) relatifs aux grosses réparations, qui, bien qu'inscrits au titre des dépenses en capital, correspondent en réalité à des dépenses d'entretien d'une importance plus grande que la moyenne parce que l'entretien normal n'a pas été réalisé. Au total, ces crédits s'élèvent à 158,860 millions de francs et ils progressent de 7,1 %.

2) L'exploitation réglementée des voies navigables.

Les crédits affectés à l'exploitation réglementée des voies navigables (chapitre 44-41) recouvrent en réalité la subvention versée à l'Office National de la Navigation (ONN). Dans la loi de finances initiale, ils augmentent de 5,6 % et s'élèvent à 38,94 millions de francs. Cette augmentation fait suite à la stagnation observée l'an dernier. Elle est justifiée par la nécessité de permettre à l'O.N.N. de surmonter ses difficultés financières. Traditionnellement, la subvention de l'Etat à l'O.N.N. représente près de 50 % des ressources de l'établissement dont le budget est alimenté en outre par les taxes de visa, d'exploitation et celles dites de la loi Morice, ainsi que par diverses prestations et produits financiers. Or ces divers produits, les taxes de visa et d'exploitation, en particulier, diminuent proportionnellement au trafic, et l'O.N.N. ne dispose plus de réserves lui permettant de faire face à son déficit.

Aux fonctions traditionnelles de l'O.N.N. que sont les fonctions d'études, les fonctions réglementaires, les fonctions financières et celles de promotion générale de la voie d'eau, il convient d'ajouter deux orientations nouvelles qui vont figurer dans le nouveau statut de l'Office en cours d'approbation. :

– du fait de son caractère d'établissement public à caractère industriel et commercial, l'Office est à même de gérer des ports, d'équiper des zones portuaires ou de participer à de tels équipements. De telles actions ont déjà été entreprises dans le cadre de la politique des « embranchements fluviaux » qui a permis d'apporter à un certain nombre de chargeurs des aides substantielles fournies, soit par l'Etat, soit sur les fonds propres de l'O.N.N., pour leurs installations terminales. Ces actions doivent être

étendues et développées en vue de mener une véritable politique d'équipement du réseau.

– l'évolution récente sur un certain nombre de voies a montré l'importance que prenait le tourisme fluvial. L'Office aura pour mission d'en favoriser le développement, en liaison avec les Ministères concernés et les collectivités territoriales intéressées. Un important travail de réflexion est en cours sur les options à prendre dans ce secteur nouveau. L'Office y est d'ores et déjà étroitement associé.

3. L'amélioration des structures de la batellerie.

La dotation inscrite au chapitre 45-47, qui regroupe les différentes aides à la batellerie versées par l'Etat, s'élèvera à 52,725 millions de francs en augmentation de 5,4 % par rapport à 1985 alors qu'elle avait diminué de plus de 10 % en 1985.

Il convient de remarquer que désormais la Chambre nationale de la batellerie artisanale (C.N.B.A.) va pouvoir relayer l'Etat dans le versement des indemnités d'attente à l'affrètement grâce au fonds de soutien alimenté par la taxe créée par l'article 93 de la loi de finances pour 1985.

Dans ces conditions l'essentiel des crédits devrait être utilisé en 1986 pour la poursuite de la modernisation du secteur artisanal de la batellerie et le financement du plan social et du plan de réduction de la cale récemment annoncés. Il faudra aussi continuer à financer le plan de restructuration mis en oeuvre depuis 1983 par la Compagnie française de navigation rhénane (C.F.N.R.) dont les résultats sont en voie d'amélioration mais nécessiteront encore le maintien d'un concours important de l'Etat, de l'ordre de 20 millions de francs.

Le tableau ci-après indique quel a été l'emploi des ressources consacrées depuis 1984 pour l'aide à la batellerie.

(en milliers de francs)

	1984	1985 prévisions	1986 prévisions
Ressources de l'exercice			
. reports	-	-	7 500
. dotation initiale	55 717	50 000	52 725
. collectif budgétaire	3 800	-	-
. apport O.N.N. sur fonds propres (*)	5 407	9 350	-
. remboursements divers	79	-	-
TOTAL	65 003	59 350	60 225
Dépenses en cours d'exercice			
1. plan de réduction de la cale excédentaire (mesure limitée aux cha- lands de Seine pour 1985)	-	5 000	30 000
2. élimination de la cale vétuste	1 094	1 000	-
3. modernisation de la cale	1 982	2 500	2 000
4. bateaux de 850 m3	7 380	7 000	5 000
5. subvention de démarrage de la C.N.B.A.	-	2 000	-
6. aide ANTIB/BASC/EATE	5 000	-	-
7. attentes à l'affrètement/ fonds de soutien	14 925	3 500	3 000
8. indemnités pour crues ou gel	392	1 000	-
9. aide à l'armement rhénan	33 600	30 000	20 000
10. autres dépenses (formation, études...)	630	350	225
TOTAL	65 003	52 350 (a)	60 225
Solde annuel		7 000 (**)	-

*) Cet apport a été décidé en deux temps par le conseil d'administration de l'Office (10 MF en 1982 et 6 MF en 1984) au vu des prévisions de dépenses. S'agissant de fonds placés, ils ne sont débloqués qu'à mesure des besoins effectifs, expliquant ainsi l'étalement de leur utilisation.

**) Cette somme sera consacrée dès 1986 au plan de réduction de la cale excédentaire (volet social pour les bateliers âgés de 60 à 65 ans).

a) hors budget propre de la CNBA.

Comme l'indique ce tableau, au cours des deux dernières années les principales dépenses ont concerné :

- le plan de restructuration de la Compagnie française de navigation rhénane qui a mobilisé 33,6 millions de francs en 1984, 30 millions de francs en 1985 et sans doute 20 millions de francs en 1986. La situation de

la société est en cours d'amélioration car le déficit comptable a été ramené de 56,2 millions de francs en 1983, à 47,1 en 1984, 37,8 sans doute en 1985 et peut-être 25 millions de francs en 1986. Au cours d'un déplacement à Strasbourg, votre Rapporteur spécial, s'est entretenu avec les dirigeants de la C.F.N.R. des difficultés de la société dont les résultats financiers sont sans rapport avec l'efficacité et les performances de l'outil de transport que constitue la Compagnie. A cet égard, la C.F.N.R. est victime de l'étroitesse du bassin rhénan sur lequel elle exerce prioritairement ses activités et qui ne permet pas de dégager des marges suffisantes sur des marchés de frêt où règne une concurrence acharnée. Victime de l'organisation des transports fluviaux chez nos voisins, la C.F.N.R. semble également ne pas bénéficier d'un traitement satisfaisant de la part des sociétés sidérurgiques françaises. On peut regretter que la nationalisation de la sidérurgie ne permette pas de mieux tenir compte de certains intérêts généraux qui vont au-delà des intérêts immédiats des entreprises en cause. Le maintien du pavillon français sur le Rhin semble, de ce point de vue, mériter une attention plus soutenue ;

– le versement des indemnités d'attente à l'affrètement (14,9 millions de francs en 1984) ne devrait plus représenter que des montants réduits (3,5 millions de francs inscrits en 1986) car désormais c'est le fonds géré par la C.N.B.A. qui est chargé du versement des indemnités. En 1984, 56.517 indemnités journalières ont été versées à 2.196 bateliers, soit une moyenne de 25,7 indemnités par personne ;

– la subvention accordée aux bateliers s'engageant à acquérir un matériel neuf d'une capacité de 750 tonnes, aptes à naviguer sur le canal du Nord (au taux de 22,5 % du montant de l'investissement). Cette subvention de 5 millions de francs en 1984 entre dans le cadre d'un programme de construction de matériel neuf aidé par la région Nord-Pas-de-Calais et qui figure dans le contrat de plan signé entre l'Etat et la Région.

°
° °

La principale nouveauté dans la perspective de la poursuite de la modernisation du secteur artisanal et de son adaptation aux conditions du marché des transports de marchandises est la décision de financer **un plan comportant un double volet** : un volet social et un volet d'adaptation de la cale :

– **sur le plan social**, il s'agit de permettre aux bateliers qui désirent prendre leur retraite dès 60 ans, de bénéficier d'une ressource équivalente à celle qu'ils ne pourraient percevoir qu'après 65 ans, c'est-à-dire de bénéficier d'une ressource égale à l'allocation du Fonds national de solidarité. Pour bénéficier de ce plan social les bateliers devraient avoir

exercé une activité professionnelle batelière pendant au moins 10 ans et avoir été affiliés auprès des Caisses sociales batelières durant les 5 années précédant la date à laquelle ils feront valoir leurs droits à la retraite. Ils devraient liquider leur retraite et s'engager à cesser leur activité et faire déchirer ou retirer leurs bateaux de l'activité de transport de marchandises. A cet effet, ils devraient déposer leur permis d'exploitation à l'O.N.N.

Les bateaux correspondant à ces permis ne pourront être revendus comme bateaux-logement. Le déchirage aura lieu dans des conditions fixées par l'arrêté du 10 septembre 1974 modifié. Pour les « chalands de Seine », le montant de la prime de déchirage pourrait sur expertise, aller jusqu'à 100.000 francs.

Toutefois les bateaux pourraient être réutilisés par de jeunes marinières dans le cadre d'une opération de jumelage et moyennant le déchirage d'un tonnage de cale au moins équivalent.

Bénéficiant, par définition, d'une pension de retraite, les bateliers concernés se verraient, jusqu'à ce qu'ils atteignent leur 65ème anniversaire, attribuer un complément de ressources dans les conditions techniques à l'étude distinguant notamment la situation des bateliers veufs, divorcés et celle des ménages. Le complément ne ferait pas obstacle au versement de la prime versée lors du rachat par l'O.N.N. de bateaux vétustes ou de conception périmée.

En outre, sous réserve de satisfaire aux conditions prescrites par l'article 106 de la loi de finances pour 1982, les bateliers pourront bénéficier de l'indemnité de départ servie par le Ministère du Commerce, de l'artisanat et du tourisme.

– Pour ce qui concerne **l'adaptation de la cale en excédent**, il est proposé tout d'abord aux propriétaires de « chalands de Seine » de moins de 60 ans qui souhaiteraient quitter la profession avant le 1er juillet 1986, de racheter leurs unités vétustes en vue du déchirage, à un prix établi après expertise dans la limite de 500.000 francs pour 1.000 tonnes de cale. D'autre part, un certain nombre d'unités performantes pourraient être rachetées par l'Etat et revendues ultérieurement à un autre batelier, des jeunes en particulier, désireux de s'installer. Le plan a été, en effet, complété pour favoriser la formation initiale ou la reconversion et il comporte aussi une possibilité d'aide à la modernisation au taux de 15 %.

Au total, 30 millions de francs sont inscrits au budget pour cette opération. Elle devrait coûter une vingtaine de millions de plus, que le Ministère devra sans doute trouver en effectuant des redéploiements inévitablement douloureux.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL : UNE EVOLUTION INQUIETANTE.

Ces dépenses constituent traditionnellement près des deux tiers des dépenses consacrées aux voies navigables et dans le cadre du IXème Plan, il est prévu une priorité en leur faveur afin d'accélérer l'effort de restauration du réseau (1 milliard de francs de travaux devant être engagés sur toute la période). En 1986, elles s'élèveront à 318,05 millions de francs en crédits de paiement (soit une augmentation de 6,6 %) et à 318,405 millions de francs en autorisations de programme (soit une baisse de 22,6 %).

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits d'équipement en 1986 par rapport à la loi de finances initiale de 1985 :

(millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1985	1986	%	1985	1986	%
Equipement des voies navigables et ports fluviaux (chap. 53-45)	403,318	311,520	- 22,7	285,650	309,550	+ 8,3
· Etudes techniques, équipement, travaux	352,523	260,845	- 26	235,00	259,200	+ 10,3
· Grosses réparations	50,0	50,0	-	50,0	50,0	-
· Problèmes de l'eau	0,795	0,675	- 15,1	0,650	0,350	- 46,1
Lutte contre la pollution et protection des berges (chap. 53-46)	-	-	-	-	-	-
Subventions d'équipement pour les voies navigables et ports fluviaux (chap. 63,45)	8,100	6,885	- 15	10	7	- 30
Subventions d'équipement pour la protection des berges (chap. 63-46)	-	-	-	2,500	1,500	- 40
Total	411,418	318,405	- 22,6	298,150	318,050	+ 6,6

1) L'équipement des voies navigables.

Les dépenses d'équipement des voies navigables sont de deux sortes : aux dépenses directes de l'Etat (chapitre 53-45), s'ajoutent les subventions d'équipement accordées par lui (chapitre 63-45).

a) Les dépenses directes de l'Etat.

Elles représenteront en 1986, 311,520 millions de francs en autorisations de programme (soit un recul de 22,7 %) et 309,550 millions de francs en crédits de paiement (+ 8,3 %). La priorité qui devrait s'attacher aux travaux de restauration du réseau est maintenue.

Ainsi les **grosses réparations** rendues nécessaires par les retards accumulés depuis des décennies pour l'entretien courant resteront au niveau de 50 millions de francs (en autorisations de programme) tandis que la **restructuration des sections les plus utiles du réseau** absorbera 115,3 millions de francs de crédits dont la plus grande partie est inscrite dans des contrats de plan. Les travaux concernés ont lieu aussi bien sur le réseau à petit gabarit que sur le réseau à grand gabarit.

Le troisième poste des dépenses de l'Etat est constitué par le financement des **travaux de « modernisation des méthodes d'exploitation technique »**, c'est-à-dire des travaux de mécanisation ou d'automatisation des ouvrages qui sont réalisés en liaison avec le plan de titularisation de 5 ans des éclusiers, ce plan nécessitant certains travaux liés à la redistribution des tâches des agents. Leur montant s'élève à 25 millions de francs.

Quant aux investissements destinés par l'Etat aux **grandes opérations**, ils seront répartis de la manière suivante (en autorisations de programme) :

- 85,5 millions de francs pour les liaisons avec la Belgique, c'est-à-dire pour les travaux entrepris sur la Deule, l'Escaut et la Lys Mitoyenne ainsi que la modernisation du canal de Calais ;

- 25 millions de francs pour le canal du Rhône à Sète dont les travaux doivent se poursuivre jusqu'à la fin du IXème Plan ;

- 10 millions de francs pour la liaison Saône-Rhin, qui permettront simplement de procéder à des acquisitions d'opportunité, de financer diverses opérations de remembrement et d'allouer une aide à la SAFER de Franche-Comté. En revanche, rien n'est prévu pour le financement du contournement du pont sur la Saône à Macon. Certes le nouveau projet de dérivation a fait l'objet d'un avis favorable avec réserves de la commission d'enquête et la saisine du Conseil d'Etat pourrait intervenir dans les prochains mois.

Quant à la liaison Niffer–Mulhouse elle reste, en dépit des engagements formels du Président de la République, désespérément bloquée. Sur un coût global de 460 millions de francs, les contributions d'ores et déjà réparties sont les suivantes :

- 75 millions de francs correspondant au financement de la Compagnie nationale du Rhône sur 3 ans ;

- 150 millions de francs correspondant à la contribution qui a été demandée à E.D.F. à la suite d'un arbitrage du Premier Ministre et qu'E.D.F. n'a toujours pas payé à ce jour ;

- 75 millions de francs sur la deuxième tranche du Fonds spécial de grands travaux ;

- 45 millions de francs correspondant à la contribution des régions intéressées.

Il reste donc 115 millions de francs à trouver. Le recours au F.S.G.T. ou au financement européen peut constituer une solution. Mais en dépit des efforts du Président de la C.N.R., le dossier semble au point mort.

Ce n'est pas le seul point sur lequel le budget soit muet. Ainsi, par exemple, aucun projet d'approfondissement de la Moselle n'est envisagé alors que l'aménagement de la Sarre va entraîner un trafic croissant vers notre pays. Votre Rapporteur souhaite que sur ce point des réflexions approfondies soit menées en 1986 et que des hypothèses de financement soient avancées.

°
° °

Ces diverses opérations constituent le signe que la rénovation du réseau des voies navigables n'est pas une priorité pour la Nation.

Au cours d'un déplacement organisé par la direction régionale de la navigation de Strasbourg, votre Rapporteur spécial a pu constater que non seulement les autorisations de programme n'étaient pas suffisantes sur les articles 20 et 30 du chapitre 53–45 mais aussi qu'au niveau régional les crédits de paiement délégués étaient très nettement inférieurs aux autorisations de programme. Encore dans cette région un volume important d'opérations est-il financé par la R.F.A. Il n'en reste pas moins qu'une telle situation est préoccupante.

Au chapitre 53-45 figure enfin un crédit de 350.000 francs en crédits de paiement et 675.000 francs en autorisations de programme pour la lutte contre la pollution des voies navigables.

b) Les subventions d'équipement.

Les subventions d'équipement concernent les ports et infrastructures fluviales de plaisance. Ces subventions diminuent de manière spectaculaire ; elles sont fixées à 1,5 million de francs en crédits de paiement, les autorisations de programme diminuant de 30 % pour s'établir à 6,8 millions de francs. Les autorisations de programme ont évolué comme suit au cours des dernières années :

(en millions de francs)

Année	Ports autonomes	Ports fluviaux d'intérêt régional	Infrastructures fluviales de plaisance
1984.....	2,2	2,7	1,7
1985 (prévisions).....	2,2	3,7	2,2
1986 (prévisions).....	2,2	2,9	1,7

Au cours de son déplacement à Strasbourg, votre Rapporteur spécial s'est intéressé à la situation du **port autonome de Strasbourg**. Il a pu constater à cette occasion la nécessité vitale pour les ports fluviaux de diversifier leurs activités : ainsi à Strasbourg, le développement de nouvelles techniques de transport de colis lourds et de conteneurs ainsi que la création d'un Centre de transport polymodal ont été réalisés mais ont exigé de lourds investissements qu'il convient désormais de rentabiliser. A cet égard la possibilité de disposer de magasins ou d'entrepôts francs, voire d'une zone franche, ou à défaut de dispositions douanières mieux aménagées est ressentie comme une nécessité face à la concurrence des ports fluviaux des pays voisins. Les pouvoirs publics seraient bien inspirés d'adapter rapidement de telles mesures.

2) Les dépenses d'équipement contre l'érosion des berges.

Elles n'atteignent pas un niveau très élevé. Il subsiste simplement 1,5 million de francs en crédits de paiement car la dotation du chapitre a été transférée à la dotation globale d'équipement. La baisse observée est de 40 %.

CHAPITRE II

LA DIFFICILE RECHERCHE D'AUTRES MOYENS FINANCIERS

Si d'ores et déjà, le financement des voies navigables n'est plus uniquement le fait de l'Etat, pour avancer dans la voie de la rénovation du réseau, on peut s'interroger sur la possibilité de mobiliser d'autres moyens.

1) La montée en puissance des financements extrabudgétaires.

Il convient d'observer que, comme l'indique le tableau ci-après, les financements extrabudgétaires constituent déjà une part appréciable des moyens dégagés pour financer les travaux d'équipement. Cette part est croissante puisqu'elle est passée de 18,5 % en 1982 à 17,6 % en 1983, 19,7 % en 1984 et elle atteindrait 24,5 % en 1985 et 26,5 % en 1986.

En millions de francs courants

	1983			1984			Provisoire 1985			Prévisions 1986		
	Etat (Budget)	Fonds de concours	Total	Etat (Budget)	Fonds de concours	Total	Etat (Budget)	Fonds de concours	Total	Etat (Budget)	Fonds de concours	Total
A/ Restauration												
1. Opérations de sécurité	37,5	0,9	38,4	38,9	-	38,9	50	-	50	50	-	50
2. Restauration du réseau à grand gabarit	24,8	2,5	27,3	39,3	5	44,3	42	8	50	25	5	30
3. Restauration et rénovation du réseau à petit gabarit	65,8	30,5	96,3	110,2	16,1	126,3	123	35	158	90,3	15	105,3
Sous Total à	128,1	33,9	162,0	138,4	21,1	209,5	215	43	258	165,3	20	185,3
B/ Investissements												
- Liaisons Nord-Belgique	32,4	10,6	43	25,3	4,3	29,6	80	33	113	85,5	36	121,5
- Raccordement du Port Ouest Dunkerque	26,5	9,9	36,4	18,8	5,6	24,4	-	-	-	-	-	-
- Rhin	16,8	-	16,8	5	34,9(2)	39,9	-	28,6(2)	28,6	-	40	40
- Saône-Rhin	4,3	-	4,3	14,7	-	14,7	14	-	14	10	-	10
- Saône	6,4	-	6,4	2,7	-	2,7	37	10	47	-	-	-
- Rhône-Fos-Bouc	33,3	-	33,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Canal Rhône-Sète	13,8	-	13,8	23,1	9,8	32,9	26,5	16,4	42,9	25	16,5	-
- Canal du Midi (Fonserannes)	4,4	5,1	9,5	0,7	-	0,7	0,7	-	0,7	-	-	-
- Frouard-Dombasle (acquisit. foncières) ..	-	-	-	14	-	14	-	-	-	-	-	-
- Reconstruction de la passerelle de Conflans-Ste-Honore	16,25(1)	2,25	18,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Etudes Seine-Nord et Compiègne-Soissons ..	0,4	-	0,4	-	-	-	5	-	5	-	-	-
Sous-Total B.	154,55	27,85	182,4	104,3	54,6	158,9	163,2	88	251,2	120,5	92,5	213
C/ Modernisation des Méthodes d'exploitation	6,5	-	6,5	14,6	-	14,6	25	-	25	25	-	25
TOTAL	289,15	61,75	350,9	307,3	75,7	383	403,2	131	534,2	310,8	112,5	423,3

(1) dont 6,050 H.F. Budget Routes - Chiffre provisoire

(2) versement de la R.F.A. pour les travaux de protection contre les crues du Rhin

Si l'on se réfère aux différentes hypothèses qu'avait avancées la Commission Grégoire, on se trouve donc en-dessous de l'hypothèse I qui prenait pour référence un volume de 500 millions de francs par an (en francs 1982). Or cette hypothèse était déjà sensiblement inférieure aux sommes dépensées pendant le VIIème Plan (1985-1980) et elle correspond à 20 % près au budget d'équipement de l'année 1983 majoré de divers fonds de concours. La Commission Grégoire précisait, en outre, que « la poursuite de l'hypothèse I ne permet pas de réaliser, à un horizon ayant un sens économique, un seul franchissement de seuil. Tout au plus peut-on envisager la poursuite de l'aménagement des vallées et de leurs antennes les plus rentables. Cette politique aboutirait à la concentration des trafics à l'intérieur des bassins et à leur stagnation, ce qui aurait pour conséquence, d'une part l'affaiblissement, voire la disparition, de l'artisanat batelier, d'autre part l'accélération de la saturation des infrastructures routières et ferroviaires interrégionales. Ainsi, les économies d'investissements à l'intérieur du mode fluvial conduiraient à hâter les investissements sur leurs modes concurrents ; ce phénomène serait particulièrement sensible pour les liaisons entre Paris et le nord de la France ».

2) Le rôle des régions.

La loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat prévoit en son article 5 qu'en matière de voies navigables « la région est compétente pour créer des canaux et des ports fluviaux et pour aménager et exploiter les voies navigables et les ports fluviaux qui lui sont transférés par décret en Conseil d'Etat sur proposition du Conseil régional intéressé ».

Aucune demande de transfert de voies ou de ports fluviaux n'a été présentée pour l'instant par les régions et aucune compétence n'a été transférée. Seule la région du Nord-Pas-de-Calais a engagé des négociations avec l'Etat pour un transfert éventuel de compétence. Elle demanderait dans un premier temps le transfert des ports fluviaux de commerce concédés et des sites retenus au IXème Plan pour le développement du tourisme social. Les régions participent effectivement au financement des infrastructures fluviales comme l'indique le tableau ci-après qui précise quelle a été la contribution de chaque région à l'équipement des voies navigables (chapitre 53-43 du budget) entre 1983 et 1985.

En milliers de francs courants	1983	1984	1985 (prévisions)
E.P.R. Languedoc-Roussillon	1 020	7 570	10 250
E.P.R. Midi-Pyrénées	1 978	—	—
E.P.R. Aquitaine	2 080	—	—
E.P.R. Ile-de-France	1 350	2 115	1 740
E.P.R. Centre	—	2 000	2 090
E.P.R. Nord - Pas-de-Calais	7 098	23 487	7 580
E.P.R. Lorraine	3 000	—	—
E.P.R. Franche-Comté	575	962	500
E.P.R. Auvergne	1 665	—	800
E.P.R. Bourgogne	3 810	3 768	4 395
E.P.R. Picardie	2 250	1 800	2 925
E.P.R. Bretagne	4 150	850	1 250
E.P.R. Pays de la Loire	—	1 000	1 050
TOTAL	28 976	43 552	32 580

On remarquera que les concours des régions représentent 9,1 % des crédits du chapitre 53-45 du budget des voies navigables en 1983, 13,2 % en 1984 et 11,4 % en 1985 selon les dernières estimations.

Dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions, certaines régions ont même décidé un effort particulier en faveur des voies navigables. Le contenu et l'état de réalisation des contrats de plan (signés ou en négociation) sont reproduits dans le tableau ci-après :

(en milliers de francs)

Régions	Contenu du Contrat de Plan	Montant inscrit au Contrat de Plan	Financement mis en place en 1984	Financement prévu en 1985
Nord-Pas-de-Calais	Raccordement du port Ouest de Dunkerque au réseau des voies navigables.	133.000	116.272	-
	Liaisons franco-belges (Escaut, Deûle, Lys mitoyenne)	399.000	20.700	100.400
	Restauration du canal Dunkerque-Valenciennes	100.000	17.580	18.030
	Etudes préalables à l'aménagement d'antennes à grand gabarit.	10.000	1.500	1.765
	Modernisation du canal de Calais	35.000	1.400	9.400
Pays-de-la-Loire	Remise en état et modernisation des ouvrages de navigation en aval d'Angers.	15.000	3.000	3.150
Bourgogne	Restauration de l'itinéraire Seine-Saône.	80.000	17.075	15.200
Centre	" " " "	80.000	16.000	16.720
Auvergne	" " " "	20.000	3.215	3.200
Languedoc-Roussillon	Aménagement du canal du Rhône à Sète.	212.000	18.500	41.000
Contrat interrégional pour l'aménagement intégré de la vallée de la Loire et de ses affluents.	Restauration du canal de Roanne à Digoin.	25.000	2.500	7.500
Lorraine	Aménagement de la Meurthe entre Frouard et Dombasle	93.000	40.000	53.000
	TOTAL	1.202.000	257.742	269.365

3) La recherche d'autres financements.

Par souci de réalisme, compte tenu de l'ampleur des investissements à entreprendre, la recherche de financements complémentaires paraît mériter réflexion.

Parmi les financements extrabudgétaires, le recours au **Fonds spécial des grands travaux** a paru constituer une intéressante solution. Ainsi les

voies navigables devaient bénéficier de 150 millions de francs au titre de la deuxième tranche. Si 70 millions de francs ont été dégagés pour le financement de l'aménagement du canal des Dunes entre les Ports Ouest et Est de Dunkerque, et 5 millions de francs utilisés pour des travaux de restauration du canal à grand gabarit, en revanche, les 75 millions de francs qui avaient été prévus pour la liaison Niffer-Mulhouse sont toujours bloqués. Si rien n'a été prévu dans le F.S.G.T. n° 3, en revanche, dans le F.S.G.T. n° 4, 15 millions de francs ont été dégagés pour une première tranche de travaux d'aménagement de la Meurthe entre Frouard et Dombasle.

Pour ce qui est du F.S.G.T. n° 5, il ne semble pas y avoir pour l'instant de dotation pour les voies navigables. Votre Rapporteur spécial le regrette car les opérations prêtes à engager ne manquent pas.

Eu égard à l'étroitesse des crédits budgétaires et des enveloppes du F.S.G.T., les défenseurs de la voie d'eau sont conduits à rechercher d'autres moyens. On peut ainsi s'interroger sur les raisons pour lesquelles aucun dossier n'a encore été soumis aux autorités de Bruxelles qui disposent de moyens financiers dans le cadre de la politique des transports. Pour « boucler » le financement de la liaison Niffer-Mulhouse, il y a là une solution avancée par le Président de la Compagnie nationale du Rhône qui mérite un meilleur sort que l'inertie actuelle de l'administration.

Notre pays dispose, en effet, dans la C.N.R. d'un outil remarquablement adapté à l'aménagement des canaux et des fleuves. Elle possède des équipes d'ingénieurs réputés qui faute d'une activité suffisante vont devoir être dispersées. Votre Rapporteur spécial considère que ce serait un véritable gâchis que de laisser disparaître une telle entreprise qui pourrait être l'instrument de l'aménagement d'autres liaisons que la liaison Saône-Rhin.

Dans cette perspective, rien n'interdit d'envisager la cession progressive des actifs de la C.N.R. à E.D.F., à condition que ces actifs soient évalués à leur juste valeur et non à un montant de braderie comme le souhaiteraient certains.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION DE LA PROFESSION

Dans un contexte de diminution du trafic fluvial (baisse de 4,2 % du tonnage transporté en 1984 et de près de 8 % durant le seul premier semestre de 1985), la profession doit s'adapter si elle ne veut pas être complètement laminée. Cela est vrai non seulement pour les artisans bateliers, mais aussi pour les grandes compagnies et pour les petites flottes. Il est certain que pour ce qui est des artisans bateliers des réformes sont intervenues au cours des deux dernières années. Elles tardent cependant à faire sentir leurs effets car leur mise en place a été assez laborieuse.

1) La Chambre nationale de la batellerie artisanale.

La C.N.B.A., instituée par l'article 40 de la loi d'orientation sur les transports du 30 décembre 1982 a été organisée par le décret du 14 mai 1984. Etablissement public jouant le rôle d'une Chambre de métiers, la C.N.B.A. a notamment pour mission de représenter les intérêts généraux de la batellerie artisanale, de participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la réglementation du transport fluvial au tour de rôle, de gérer les fonds destinés au soutien de la capacité de la cale artisanale, d'organiser des actions de formation et de créer des institutions d'entraide et d'assistance. Outre la taxe prévue par la loi de finances pour 1985 pour permettre à la C.N.B.A. de faire face à ses missions et financer ses frais de fonctionnement, il convient de noter l'institution d'une seconde taxe destinée à alimenter un fonds de soutien dont l'objet est de maintenir une capacité suffisante de la cale artisanale en cas de difficultés conjoncturelles. Avec le produit attendu de cette taxe, soit 6 millions de francs en 1985, le fonds de soutien devrait financer les indemnités d'attente à l'affrètement, voire des aides au déplacement à vide afin d'inciter les bateliers à se déplacer dans les régions où la demande de fret est suffisante.

Depuis le 31 juillet 1985, date de la proclamation des résultats des élections au Conseil d'administration, la C.N.B.A. est dotée officiellement d'une instance de décision représentative. Il conviendra désormais qu'elle devienne rapidement opérationnelle et qu'elle constitue vis-à-vis de

l'administration l'interlocuteur valable qui manque à la profession depuis longtemps.

2) L'entreprise artisanale de transport par eau.

Avec l'E.A.T.E., les artisans bateliers semblaient s'être dotés d'un instrument intéressant pour améliorer leur dynamisme commercial et regagner des parts de marchés. Répondant à un but de promotion du transport fluvial au tour de rôle, l'E.A.T.E. a, en effet, pour missions, d'une part d'offrir aux clients du tour de rôle une plus grande souplesse de négociation commerciale, que ce soit en matière de prix ou de conditions de transport (garantie de cale et calendrier d'exécution), d'autre part d'assurer une meilleure gestion de la cale travaillant au tour de rôle par une meilleure connaissance de la demande de transport et une répartition géographique de la cale mieux adaptée.

Or, à la suite de pratiques condamnables, dénoncées dans un référé de décembre 1984 par la Cour des Comptes, l'activité de l'E.A.T.E. s'est trouvée interrompue.

La situation ayant été clarifiée, l'E.A.T.E., d'ores et déjà dotée d'un directeur et prochainement d'un nouveau conseil d'administration, va pouvoir désormais exercer pleinement l'activité pour laquelle elle a été créée. Elle bénéficiera à cet effet du produit de la taxe parafiscale instituée par un décret du 9 avril 1984, perçue par l'Office National de la navigation depuis le 15 janvier 1985. Ces fonds seront mis à sa disposition avec tous les contrôles nécessaires à mesure de ses besoins effectifs, en application d'une convention signée le 9 août 1985 et aujourd'hui approuvée par les ministres chargés des Transports d'une part, de l'Economie, des finances et du budget d'autre part.

CONCLUSION

Dans un contexte de réduction du trafic et de rigueur budgétaire, les perspectives du transport fluvial ne sont pas très réjouissantes. Pourtant, la Commission Grégoire a tracé dans son rapport des axes dont plusieurs sont entrés dans les faits. De même un schéma directeur des voies navigables a été défini et approuvé en Conseil des Ministres.

Votre Rapporteur spécial se demande si trop de temps n'a pas déjà été perdu et si le moment n'est pas venu de manifester une réelle volonté de faire avancer les choses, en privilégiant un des objectifs contenus dans le schéma directeur, en élaborant un plan de financement adapté aux rigueurs du temps et en s'appuyant sur des responsables régionaux désireux d'aboutir.

Il se demande si dans un premier temps, en attendant que les esprits soient murs pour se lancer dans la grande aventure de la liaison Rhin-Rhône, il ne conviendrait pas de privilégier plus modestement le développement des aménagements de vallées situées sur l'axe Seine-Nord et l'axe Seine-Est qui desservent plusieurs régions dont la revitalisation est nécessaire. Cette perspective pourrait offrir une raison d'espérer dans des secteurs qui en ont bien besoin.

Réunie le 14 novembre 1985 sous la présidence de **M. Geoffroy de Montalembert, Vice-Président**, la Commission après avoir entendu **M. Jean-Pierre Masseret**, rapporteur spécial, a décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits des voies navigables pour 1986.**