

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1991, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,*

TOME XII

**ROUTES ET VOIES NAVIGABLES**

**Par M. Jacques BRACONNIER,**

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moïnard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 21), 1640 (tome VI) et T.A. 389.  
Sénat : 84 et 85 (annexes n°s 16, 17) (1990 1991).

## SOMMAIRE

---

	Pages
	—
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER - LES ROUTES - Un budget de continuité pour le développement des infrastructures mais des programmes d'entretien sacrifiés</b> .....	7
<b>INTRODUCTION : L'enveloppe budgétaire destinée aux routes pour 1991</b> .....	9
<b>A LE NOUVEAU SCHEMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL : UN PROGRAMME AMBITIEUX MAIS DES ECHEANCES DIFFEREES</b> .....	13
<b>1. Le nouveau schéma directeur routier national</b> .....	13
<i>a) L'extension décidée au C.I.A.T. du 5 novembre 1990</i> ....	13
<i>b) Les objectifs du nouveau schéma directeur routier national</i>	13
<b>2. Des conditions de réalisation incertaines</b> .. .. .	15
<i>a) Le report des échéances</i> .....	15
<i>b) Les incertitudes du financement</i> . . . . .	15
<b>B. L'AVANCEMENT INEGAL DES REALISATIONS EN 1990</b> ...	18
<b>1. Le réseau autoroutier</b> .....	18
<b>2. L'achèvement des engagements prioritaires du Gouvernement</b> .....	22
<b>3. La poursuite des plans routiers spéciaux dans le cadre des contrats de plan Etat-régions</b> .....	24
<b>C. UN PROGRAMME D'ENTRETIEN A NOUVEAU SACRIFIE</b> ...	29
<b>1. La politique d'entretien</b> .....	29
<b>2. Les dotations budgétaires</b> .....	33

	<b>Pages</b>
<b>D. DES MOYENS ACCRUS MAIS DES RESULTATS ENCORE INSUFFISANTS POUR LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE</b> .....	36
<b>1. Les crédits budgétaires disponibles</b> .....	36
<b>2. Un bilan décevant</b> .....	39
<b>3. Les interventions non budgétaires en faveur de la sécurité routière</b> .....	42
<b>CHAPITRE II - LES VOIES NAVIGABLES : Un financement incertain pour un secteur sinistré</b> .....	45
<b>A. DES RESSOURCES NOUVELLES EN FAVEUR DES VOIES NAVIGABLES</b> .....	47
<b>1. La réforme des voies navigables (Article 89 du projet de loi de finances pour 1991)</b> .....	47
<b>2. L'augmentation des moyens disponibles en 1991</b> .....	50
<b>B. LA RELANCE INDISPENSABLE DE LA POLITIQUE DES VOIES NAVIGABLES</b> .....	55
<b>1. Un développement des infrastructures trop longtemps négligé</b> .....	55
<b>2. L'état catastrophique du réseau fluvial</b> .....	59
<b>3. Le retard de la France par rapport à ses voisins européens</b> .....	62
<b>C. L'AVENIR DU SECTEUR FLUVIAL FRANÇAIS</b> .....	63
<b>1. Encourager la reprise du trafic fluvial</b> .....	63
<b>2. Intervenir en faveur de la profession</b> .....	67
<b>3. L'avenir du transport fluvial au niveau européen</b> .....	70
<b>DECISION DE LA COMMISSION</b> .....	72
<b>ANNEXE : FINANCEMENT DE L'ETAT DANS LES CONTRATS ETAT-REGIONS</b> .....	73

MESDAMES, MESSIEURS,

A l'occasion de l'examen du fascicule budgétaire "Équipement, Logement, Transports et Mer II. Transports intérieurs", votre commission présente traditionnellement deux avis, l'un sur les transports terrestres, l'autre, qui fait l'objet du présent rapport, sur les routes (y compris la sécurité routière) et les voies navigables.

Considérés globalement, les crédits en faveur des routes, de la sécurité routière et des voies navigables (11.363,4 millions de francs en dépenses ordinaires et autorisations de programme et 11 129,2 millions de francs en moyens de paiement) diminuent de 1,5 % en autorisations de programme et progressent de 4,7 % en moyens de paiement.

Toutefois, les crédits disponibles en 1991 doivent être appréciés en tenant compte de ressources nouvelles extra-budgétaires en faveur des voies navigables, créées par l'article 89 du projet de loi de finances et évaluées à 400 millions de francs. Il est cependant regrettable que la création d'un financement non budgétaire en faveur des voies navigables se soit traduite, dès la première année, et sans attendre que cette mesure ait été effectivement approuvée par le Parlement, par un désengagement de l'Etat.

Votre commission doit rappeler, par ailleurs, que l'ensemble des recettes fiscales et parafiscales perçues en raison de l'usage de la route et de l'automobile a atteint, en 1989, 150 milliards de francs, alors que des dépenses affectées par l'Etat et les collectivités locales à l'entretien et à la gestion du réseau routier national s'élevaient à 20 milliards de francs. Ce décalage n'apparaît que plus surprenant lorsque l'on constate, non seulement que la circulation routière, tous réseaux et tous trafics confondus, augmente de 4 à 5 % par an, mais surtout que la route a tué, l'année dernière, dans notre pays, plus de 10 500 personnes (contre 8 000 en R.F.A., 7 600 en Italie ou 5 300 au Royaume-Uni). Or, l'amélioration des infrastructures et le développement du réseau autoroutier constituent, au-delà de la modification des comportements des automobilistes, la seule réponse immédiatement efficace à cette situation inacceptable.

De même, le rapport PELLERIN pour la DATAR a clairement montré que le développement économique régional dépendait de l'état des infrastructures routières.

C'est pourquoi, votre commission a estimé que ce projet de budget, avec ses incertitudes relatives au développement des constructions autoroutières et ses insuffisances en matière d'entretien, ne répondait pas de manière suffisamment résolue aux deux impératifs catégoriques que constituent la sécurité routière et l'aménagement du territoire.

## **CHAPITRE I**

### **LES ROUTES**

**UN BUDGET DE CONTINUITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT  
DES INFRASTRUCTURES MAIS DES PROGRAMMES  
D'ENTRETIEN SACRIFIÉS**

---

## INTRODUCTION

### L'ENVELOPPE BUDGETAIRE DESTINÉE AUX ROUTES POUR 1991

Les crédits prévus au titre de la section «Routes» du budget des transports intérieurs s'élèvent à 7.953 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression de 2,2 %, et 9.115,4 millions de francs en autorisations de programme, soit une diminution de 2,6 %.

Cependant, l'évolution réelle des crédits consacrés aux routes doit s'apprécier en tenant compte du prélèvement sur l'excédent d'Autoroutes de France qui rembourse ainsi une partie de la créance détenue par l'Etat sur les sociétés d'autoroutes au titre des avances de construction remboursables. En 1991, ce complément prévu au collectif budgétaire de fin 1990 et autorisé par le Conseil interministériel d'aménagement du territoire du 17 novembre 1988, représentera 655 millions contre 256 millions de francs pour l'exercice en cours.

En conséquence, les crédits consacrés aux routes en 1991 atteindront 8.607,8 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression de 7,1 % et 9.770,2 millions en dépenses ordinaires et autorisations de programme, soit une progression de 1,6 %.

Ainsi présentée, l'enveloppe budgétaire pour 1991 traduit une continuité quant au développement des infrastructures, une grave lacune au niveau de l'entretien du réseau routier et suscite trois interrogations quant à la réalité des moyens soumis à l'examen du Parlement.

La continuité en matière d'infrastructures apparaît avec la poursuite et la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-Régions. Hors programme «Transmanche» et «Tarentaise» réalisés à 77 % pour l'un et 100 % pour l'autre, les dotations réservées aux autres contrats (4.325,6 millions de francs) augmentent de 11,6 % par rapport à 1990. Fin 1991, le taux d'avancement des contrats de plan sera de 57,6 % contre 38,2 % fin 1990.

De même sont dégagés les crédits nécessaires à l'exécution des grands programmes d'aménagement du territoire décidés en faveur de la Nièvre et du Massif Central (1.271,8 millions de francs en autorisations de programme, soit + 2,5 %) et à l'engagement du

programme spécial en faveur de la RN7 (200 millions de francs sur les 1.600 millions de francs prévus en six ans).

La progression beaucoup plus forte des crédits de paiement que des autorisations de programme (+ 16,8 % contre 3,2 %) traduit ainsi la montée en régime des travaux programmés dans le cadre des contrats Etat-Régions du Xe Plan dont l'enveloppe est supérieure de 50 % à celle du Plan précédent.

Le principal motif d'inquiétude contenu dans ce projet de budget réside toutefois dans la diminution des crédits d'entretien du réseau routier (- 1,3 % en autorisations de programme et - 3,3 % en crédits de paiement). Cette évolution négative, succédant à celle de l'année dernière, comporte un risque très grave de dégradation du réseau routier, reportant sur les années futures la charge de remise en état. C'est en matière de renforcement des chaussées et de misc hors gel que les conséquences seront les plus douloureuses. Or à ce jour, seulement 82 % du réseau routier national ont été traités depuis 1969.

Enfin, l'examen du projet de budget suscite trois interrogations.

La première est relative au versement effectué par Autoroutes de France puisque la progression attendue pour 1991 en dépend en grande partie. C'est pourquoi votre Rapporteur examinera avec la plus grande attention les conditions dans lesquelles seront définies les modalités de ce versement, dans le cadre du collectif budgétaire de la fin de cette année, afin que ne se reproduisent pas dans ce domaine les difficultés constatées dans l'exécution du budget en cours.

La deuxième incertitude résulte des conséquences de la crise du Golfe et du renchérissement du prix du pétrole. Celles-ci sont en effet doublement préoccupantes :

- d'une part, le projet de budget a été élaboré sur la base d'un baril de pétrole à 25 dollars. Dans l'hypothèse où le prix du pétrole se maintiendrait à un niveau beaucoup plus élevé, le coût des travaux routiers en serait proportionnellement alourdi, entraînant ainsi une révision à la baisse des projets d'infrastructure et de rénovation du réseau routier ;

- d'autre part, l'hypothèse d'une régulation conjoncturelle évoquée par le Ministre de l'Économie et des Finances place le budget des routes en première ligne pour des annulations de crédits, puisque, traditionnellement, des dépenses d'équipement sont plus aisément compressibles que des dépenses de fonctionnement ou de personnel.

Enfin, le nouveau schéma directeur routier national tel qu'il résulte du Conseil Interministériel d'aménagement du territoire du 5 novembre 1990 traduit un recul des ambitions de l'Etat quant au développement du réseau autoroutier.

Les projets d'investissement sont augmentés de 30 % par rapport à l'ancien schéma directeur -3.700 km contre 2.800 km-, mais la durée de réalisation de ce programme est sensiblement allongée -de 10 à 15 ans-. Certes, les moyens destinés à la construction d'autoroutes ne figurent plus depuis 1987 au budget de l'Etat, à l'exception des crédits pour le financement des études de définition des tracés, le coût des travaux étant directement assumé par les sociétés concessionnaires. Toutefois leur capacité d'emprunt et leur politique tarifaire demeurent entièrement définies par l'Etat.

A cet égard, on peut légitimement s'interroger sur le décalage entre les intentions d'investissement du Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports, conformes à la nécessité de moderniser le réseau routier national à la veille des échéances européennes, et les moyens mis effectivement à sa disposition par le Ministre de l'Economie et des Finances pour atteindre ces objectifs. En effet plusieurs zones d'ombre subsistent en l'absence d'échéancier de réalisation des investissements autoroutiers et quant aux moyens qui seront réellement accordés aux sociétés concessionnaires d'autoroutes.

## BUDGET ROUTES 1991

(En millions de francs.)

	Dépenses ordinaires + crédits de paiement			Dépenses ordinaires + Autorisations de programme		
	1990	1991	Variation	1990	1991	Variation
<b>Infrastructure :</b> Construction d'autoroutes de liaisons	157,4	84,3	- 46,4 %	70	70	0
Investissements routiers	4.315,1 (+ 256 Adf)	4.669,6 (+ 655 Adf)	+ 8,2 % (+ 16,4 %)	6.051 (+ 256 ADF)	5.845,2 (+ 655 ADF)	- 3,4 % (+ 3 %)
<b>Total infrastructures</b>	<b>4.472,5</b>	<b>4.754</b>	<b>+ 6,3 %</b>	<b>6.121</b>	<b>5.915,2</b>	<b>- 3,4 %</b>
<b>Entretien :</b> Renforcement et aménagements qualitatifs	457,7	350	- 23,5	390	340	- 12,8 %
Renforcement des ouvrages d'art	229,6	239	+ 4,5 %	230,6	230,6	0
Entretien, viabilité hivernale	2622,2	2.609,1	- 0,5 %	2.621,2	2.629,7	+ 0,3 %
<b>Total entretien</b>	<b>3309,5</b>	<b>3 199</b>	<b>- 3,3 %</b>	<b>3 241,8</b>	<b>3.200,3</b>	<b>- 1,3 %</b>
<b>Total général</b>	<b>7.782</b> 256 (ADF) <b>8.038</b>	<b>7 953</b> 655 (ADF) <b>8.607.8</b>	<b>+ 2,1 %</b>  <b>+ 7,1 %</b>	<b>9 362,8</b> 256 <b>9 618,8</b>	<b>9.115,4</b> 655 <b>9 770,2</b>	<b>- 2,6 %</b>  <b>+ 1,6 %</b>

**A. LE NOUVEAU SCHEMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL :  
UN PROGRAMME AMBITIEUX MAIS DES ECHEANCES DIFFEREES**

**1. Le nouveau schéma directeur routier national**

*a) l'extension décidée au C.I.A.T du  
5 novembre 1990*

Le schéma directeur routier national en vigueur jusqu'à ce jour avait été approuvé en mars 1988. Il prévoyait le lancement en dix ans des 2.800 kilomètres d'autoroutes concédées, non encore en travaux. Le 17 novembre 1988, le C.I.A.T. décidait de modifier le schéma directeur. Un nouveau projet était ainsi soumis pour avis aux régions. Il prévoyait l'inscription de 739 kilomètres d'autoroutes à péage et de 34 kilomètres d'autoroutes hors péage (liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier - LACRA) supplémentaires et le classement de 22 kilomètres de routes nationales ordinaires en Grande Liaison d'Aménagement du Territoire (G.L.A.T.).

Après examen des demandes des régions, et sur proposition du ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer, le C.I.A.T. du 5 novembre 1990 a décidé d'ajouter au projet de novembre 1988 :

- 165 kilomètres d'autoroutes concédées
- 165 kilomètres d'autoroutes sans péage (LACRA)
- 69 kilomètres d'autoroutes de G.L.A.T.

Au total, le nouveau schéma directeur routier national ajoute au schéma directeur en vigueur depuis mars 1988 :

- 904 kilomètres d'autoroutes à péage
- 199 kilomètres d'autoroutes sans péage
- 91 kilomètres de G.L.A.T.

Compte tenu de cette extension du programme autoroutier, le Gouvernement a retenu l'objectif d'un lancement en 15 ans de la totalité du programme.

*b) Les objectifs du nouveau schéma directeur routier  
national*

Outre un objectif de sécurité évident et primordial, puisqu'il est admis que le réseau autoroutier existant évite

1.900 accidents mortels tous les ans, quatre objectifs ponctuels ont déterminé l'extension du schéma directeur autoroutier :

- répondre à l'augmentation du trafic par des "itinéraires alternatifs" tout en désenclavant certaines régions (en particulier le Massif Central et les Alpes)

- relier la façade atlantique et les grands ports à l'arrière pays et à l'Europe, afin d'éviter la structure radiale du réseau actuel (autour de Paris) et de constituer un maillage entre les villes de province

- décongestionner l'Ile de France par des liaisons de contournement

- enfin améliorer les liaisons avec les pays voisins, en particulier l'Espagne et la Suisse.

Les extensions proposées dans le nouveau schéma directeur routier national portent sur les tronçons suivants :

● Nouvelles autoroutes à péage :

Aiguebelle - St-Michel-de-Maurienne (40 km)  
Amiens - Lille - Frontière Belge (90 km)  
Angers - La Roche-sur-Yon (103 km)  
Angers - Tours (St Patrice) (70 km)  
Auxerre - Troyes (65 km)  
Barreau A 42 - A 43 (43 km)  
Barreau A 51 - A 8 (30 km)  
Bordeaux - Périgueux (110 km)  
Bretelle de Digne (25 km)  
Falaise - Sées (45 km)  
Montargis - Cosne-sur-Loire (82 km)  
Orléans - Courtenay (100 km)  
Pau - Oloron (25 km)  
Pont de Normandie - A 13 (17 km)  
Toulouse - Pamiers (57 km)

**soit au total 904 km**

● Nouvelles autoroutes sans péage :

Caen - Falaise (34 km)  
Cosne-sur-Loire - Nevers (50 km)  
Reims - Charleville-Mézières (83 km)  
Rochefort - La Rochelle (32 km)

**soit au total 199 km**

• Nouvelles grandes liaisons d'aménagement du territoire :

RN 19 - Belfort - Frontière Suisse (22 km)

RN 5 - Poligny - Frontière Suisse (69 km)

**soit au total 91 km**

## **2. Des conditions de réalisation incertaines**

### *a) Le report des échéances*

Même s'il faut porter au crédit du Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer d'avoir obtenu que le C.I.A.T. fixe un délai de quinze ans pour la réalisation du nouveau schéma directeur - à compter de 1988 - , cette échéance se traduit néanmoins par une révision à la baisse des ambitions du gouvernement par rapport au schéma directeur de mars 1988.

Le nouveau schéma directeur prévoit en effet le lancement de 250 km par an d'autoroutes nouvelles contre 300 km pour l'ancien. Cette différence pourrait être considérée comme mineure si l'on perdait de vue que le trafic augmente de 10 % par an en moyenne sur le réseau autoroutier ou si l'on oubliait que la France souffre d'un important retard en matière d'infrastructures autoroutières par rapport à ses voisins. Mesurée en nombre de kilomètres sur 1.000 kilomètres carrés, la densité du réseau autoroutier est en effet quatre fois moindre qu'en Belgique ou aux Pays-Bas, trois fois moindre qu'en Allemagne et près de deux fois moindre qu'en Italie.

Votre Commission déplore aussi que le nouveau schéma directeur ne propose pas, hormis l'objectif de lancement sur quinze ans, d'échéancier réellement contraignant. Une véritable programmation aurait pu, en outre, constituer un cadre de référence indispensable pour le développement des collectivités territoriales.

Il reste enfin à souhaiter que les administrations prennent les dispositions nécessaires pour les déclarations d'utilité publique, nécessaires aux lancements des différents tronçons et ne prennent aucun retard.

### *b) Les incertitudes du financement*

Il convient de rappeler que le financement de la construction des autoroutes concédées ne fait pas l'objet d'inscriptions budgétaires puisque le coût des travaux est directement assuré par les

sociétés concessionnaires. Leur capacité d'emprunt et leur politique tarifaire restent cependant entièrement maîtrisées par l'Etat.

• Concernant les capacités d'emprunt, votre Commission ne peut que s'étonner d'avoir à débattre du développement du réseau autoroutier, alors que le conseil de direction du F.D.E.S., qui va déterminer le niveau auquel les sociétés d'autoroutes seront autorisées à émettre des emprunts, ne s'est pas encore réuni <sup>(1)</sup>. Il apparaît vraisemblable cependant que les sociétés concessionnaires ne seront pas autorisées à emprunter au niveau de leurs besoins réels, évalués aux alentours de 13 milliards de francs.

En outre, le Ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer a clairement reconnu, lors de son audition par la Commission des Affaires Economiques et du Plan, que, d'une part la situation des marchés financiers, et d'autre part la prise en considération des problèmes d'environnement, n'autoriseraient plus la poursuite du rythme antérieur de lancement de 300 kilomètres d'autoroutes par an.

• Les incertitudes relatives aux capacités d'emprunt apparaîtraient moins préoccupantes si une politique tarifaire plus réaliste était appliquée aux sociétés d'autoroutes. Les tarifs des péages ont, en effet, diminué de plus de 7 % en francs constants au cours des dix derniers exercices.

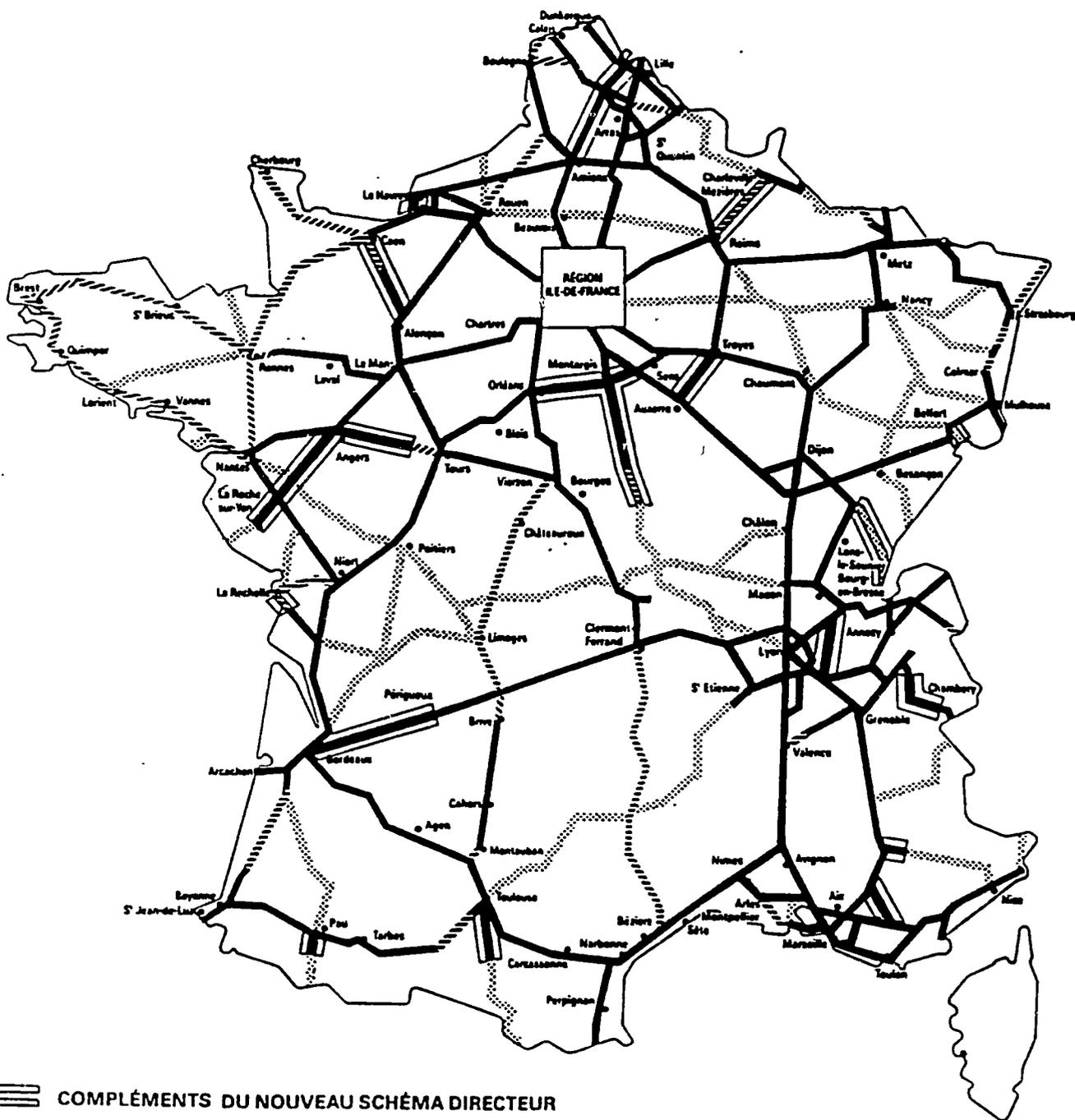
Les recettes de péage en 1989 - 14,97 milliards de francs - ont, certes, progressé sensiblement par rapport à 1988 (+ 14,4 %), cette augmentation résultant à la fois de l'extension du réseau (350 kilomètres en plus), de l'augmentation du trafic (+ 10 %) et de la hausse des tarifs (+ 2,5 %). Les recettes d'exploitation ont, en outre, permis de dégager un solde disponible de 2,7 milliards de francs, après remboursement de 2,5 milliards d'emprunt, et avant remboursement de 1,5 milliard d'avances restant dues à Autoroutes de France.

Votre Rapporteur souhaite toutefois, rejoignant ainsi les déclarations du Ministre de l'Equipement devant votre Commission, que la politique tarifaire obéisse à une meilleure logique économique et suive au moins l'évolution des prix à la consommation. Il rappelle enfin que les péages d'autoroutes n'entrant que pour 1/2.000ème dans le calcul de l'indice des prix, un relèvement des tarifs n'aurait qu'un effet marginal sur l'évolution de cet indice.

---

(1) Votre Commission a été très récemment informée que cette réunion se tiendrait finalement le 6 décembre prochain. Elle doit ainsi déplorer qu'une décision aussi fondamentale n'intervienne qu'après la discussion budgétaire.

# LE NOUVEAU SCHÉMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL



-  COMPLÉMENTS DU NOUVEAU SCHÉMA DIRECTEUR
  -  AUTOROUTES\* 9 530 KM
  -  LIAISONS ASSURANT LA CONTINUITÉ DU RÉSEAU AUTOROUTIER 2 590 KM
  -  AUTRES GRANDES LIAISONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 4 410 KM
- } TOTAL  
AUTOROUTES 12 120 KM

\* Le tracé des nouvelles autoroutes inscrites au schéma directeur n'étant pas arrêté, les liaisons correspondantes sont figurées provisoirement par des lignes droites.

## B. L'AVANCEMENT INEGAL DES REALISATIONS EN 1990

### 1. Le réseau autoroutier

#### a) Les mises en service

##### ● Effectuées en 1989

350 kilomètres d'autoroutes concédées ont été ouverts à la circulation, en 1989, sur les tronçons suivants :

	km
A.11 - Le Mans - Le Bailleul .....	39,0
A.26 - Laon - Reims .....	52,5
A.31 - Gevrey - Tilchatel .....	42,5
A.40 - Sylans - Châtillon de Michaille .....	13,0
A.43 - Francin - Montmelian Est .....	4,0
A.51 - Manosque - Aubignosc .....	40,5
A.64 - Salies - Orthez Ouest .....	10,0
A.64 - Tarbes Ouest - Lanespede .....	24,5
A.71 - Salbris - Bourges .....	53,0
A.71 - Bourges - Vallon s/ Sully .....	71,0

##### ● Prévues en 1990

Les 133 kilomètres d'autoroutes dont la mise en service devrait intervenir en 1990 sont les suivants :

	km
A.5 - Troyes - Semoutiers .....	77,0
A.40 - Liaison A6/A40 .....	3,0
A.49 - Voreppe - Tullins .....	9,0
A.51 - Aubignosc - Sisteron .....	13,0
A.54 - Arles - Nîmes .....	23,5
A.64 - Briscous - Urt .....	5,0
A.413 - Bretelle Mey - Vantoux .....	2,5

#### b) Les lancements de travaux

##### ● Effectués en 1989

Alors que le programme arrêté sous le ministère de M. Pierre MEHAIGNERIE prévoyait le lancement d'environ

300 kilomètres concédés, les mises en travaux pour 1989 n'ont porté que sur 273 kilomètres, sur les tronçons suivants (1) :

	km
A.5 - Sens-Troyes .....	66
A.26 - Chalons - Troyes .....	75
A.26 - Troyes Nord - Troyes Est .....	25
A.46 - Sud (entre A43 et A7) .....	22
A.64 - Briscous - Peyrehorade .....	23
A.49 - Voreppe - Bourg de Péage .....	62

• Prévus en 1990

Les prévisions pour 1990 portent sur 311 kilomètres. Toutefois, en raison du retard intervenu dans les Déclarations d'utilité publique pour les tronçons Le Havre - Yvetot et l'Isle Adam - Amiens, les lancements effectifs ne devraient porter que sur 154 kilomètres :

	km
A.5 - Melun - Sens .....	60
A.39 - Dijon - Dôle .....	35
A.64 - Capvern - Pinas .....	10
A.83 - Nantes - Montaigu .....	25
A.89 - Toulouse - Monstastruc .....	13
A.16 - L'Isle Adam - Amiens .....	106 (2)
A.29 - Le Havre - Yvetot .....	51 (2)
A.821 - Contournement de Nantes .....	11 (3)

c) La programmation autoroutière pour 1991

• La mise en service d'environ 200 kilomètres

L'année prochaine verra la mise en service de près de 200 kilomètres de sections d'autoroutes parmi lesquelles :

- A.43 : Section Montmélian Est- Gilly (31 km), achèvement de la liaison autoroutière concédée Montmélian - Albertville, prévue pour les Jeux Olympiques d'hiver de 1992 ;

---

(1) Non compté le lancement du 2ème tube du tunnel de l'Epine (3,2 km)

(2) Pour ces deux opérations leur lancement sera effectif après déclaration d'utilité publique qui devrait intervenir à l'automne

(3) Lancement prévu en 1989, reporté en 1990

- A.49 : Tullins - Bourg de Péage (53 km), dernière section de la liaison autoroutière entre Bourg de Péage et Grenoble ;

- A.57 : Cuers - Le Cannet des Maures (34 km) achèvement de la liaison entre Toulon et l'autoroute A.8 ;

Les sections suivantes seront par ailleurs ouvertes à la circulation :

- A.46 Nord : la liaison Anse - Les Echets - Rillieux (21,5 km) qui constitue le contournement autoroutier Nord de Lyon, sera mise en service avant les J.O. d'hiver de 1992 ;

- A.46 Sud : A.43-Bus (7 km), première section du contournement Sud de Lyon ;

- 4.64 Est : Capvern - Pinas (12 km) cette section prolonge vers l'Est en direction de Toulouse la section centrale actuellement en service entre Salies de Béarn et Capvern ;

- A.64 Ouest : sections Urt - Peyrehorade (18 km) et Peyrehorade - Salies de Béarn (15 km) qui marquent la poursuite de la mise en service de l'A.64 qui reliera Toulouse à Bayonne ;

• **La poursuite des travaux sur les liaisons déjà engagées :**

En vue d'une mise en service en 1992 et 1993, la construction se poursuivra sur 230 kilomètres concernant les sections suivantes :

- A.8 : Bretelle de Monaco (3 km) ;
- A.46 Sud : Bus - A.7 (16 km) ;
- A.26 : Chalons - Troyes (100 km) ;  
Troyes Nord - Troyes Est (22 km) ;
- A.5A : Justice - Eprunes (11 km) ;
- A.5 : Sens - Troyes (67 km) ;
- A.821 : Contournement Nord de Nantes (11 km) ;

*d) Le lancement d'autoroutes nouvelles*

Le lancement d'autoroutes nouvelles en 1991 est conditionné par la décision que prendra le conseil de direction du F.D.E.S. à la fin du mois de novembre 1990. Le ministère de l'équipement a prévu de lancer les travaux pour 294 kilomètres de liaisons nouvelles, objectif conforme au schéma directeur routier national de mars 1988. Il n'est toutefois pas certain que le F.D.E.S.

accorde aux sociétés d'autoroutes les moyens suffisants à la réalisation de ce programme.

Le nouveau schéma directeur routier national ayant, de fait, réduit à 250 kilomètres par an le programme de construction (3.700 kilomètres en 15 ans), il faut s'attendre en outre à une révision du programme initial qui portait sur les liaisons suivantes :

- A. 83 : une première section de Montaigu - Niort (75 km), poursuite de la liaison Nantes-Niort ;
- A. 16 : Paris - Amiens - Boulogne : section Amiens-Boulogne (110 km) ;
- A. 29 : Le Havre - Amiens : section Yvetot - RN 28 et Bretelle de Dieppe (50 km) ;
- A. 420 : La Boisse - Pusignan (12 km) première section de l'autoroute A. 46 Est entre la Boisse et Satolas qui reliera les autoroutes A. 42 (Lyon-Genève) et A. 43 (Lyon-Chambéry) tout en assurant depuis le Nord la desserte de l'aéroport international de Satolas ;
- A. 5 : Melun - La Francilienne (23 km) et bretelle de Sens (7 km).
- A. 85 : première section d'Angers-Tours (24 km - travaux préliminaires).

*e) Les études préparatoires au lancement de liaisons nouvelles décidées en 1988*

Toutes les études concernant les opérations décidées au CIAT de novembre 1988 ont été lancées en 1989 et 1990.

Les premières enquêtes d'utilité publique liées à ces opérations débuteront en 1991 et s'échelonnent jusqu'en 1993.

## **2. L'achèvement des engagements prioritaires du Gouvernement**

Les deux programmes prioritaires du Gouvernement sont aujourd'hui achevés presque en totalité. Le programme Tarentaise est terminé alors que Transmanche est réalisé à 77 %.

### *a) Le programme Tarentaise*

L'aménagement de la RN. 90 dans la Vallée de la Tarentaise a fait l'objet de deux conventions passées entre l'Etat et le département de la Savoie. Le désenclavement de la Savoie constitue l'objectif premier, mais il va de soi que le choix d'Albertville pour les jeux d'hiver de 1992 a accéléré considérablement la mise en oeuvre de ce programme ambitieux.

• Le premier protocole (Tarentaise I), signé en 1983 pour la période 1984-1988, se fixait pour objectif de traiter les points les plus sensibles de l'itinéraire de façon à offrir une capacité homogène sur l'ensemble de l'axe. A cet effet, un programme cofinancé par l'Etat et le département de la Savoie d'un montant de 150 millions de francs a été établi, accompagné d'un programme financé par l'Etat seul de 50 millions de francs. En 1988, l'Etat et le Département ont soldé financièrement le programme de la Tarentaise I et la totalité des infrastructures ont été mises en service en fin 1989.

• Le deuxième protocole (Tarentaise II) signé en janvier 1986 pour la période 1986-1991 prévoit l'aménagement à deux fois deux voies de la RN. 90 entre Feissons et Moutiers, et l'aménagement de l'étrémité du Siaix. Ces réalisations - dites le "Noyau Central" - doivent intervenir avant l'hiver 1991-1992 pour un coût estimé de 600 millions de francs, cofinancé par l'Etat (250 millions de francs) et le Département (300 millions de francs).

• L'avenant au protocole de la Tarentaise II signé le 21 avril 1989, portera le coût de 600 millions de francs à 796 millions de francs, financé à 41,67 % par l'Etat et 58,33 % par le Département.

En 1990, les investissements routiers inscrits sur le programme de la Tarentaise (RN. 90 et rajouts) se chiffrent à 250 millions de francs en autorisations de programme de l'Etat et 18,4 millions de francs en fonds de concours.

*b) Le Plan routier Transmanche*

Lancé en janvier 1986, le plan routier Transmanche a pour vocation d'assurer l'accueil du lien fixe pour sa mise en service prévue au milieu de l'année 1993.

En faisant approuver, par décret du 18 mars 1988 un nouveau schéma directeur routier, le Gouvernement s'est engagé à achever la rocade du littoral (liaison Rouen-Abbeville et Boulogne-Frontière Belge) à deux fois deux voies, avec caractéristiques autoroutières, à l'horizon de l'ouverture du tunnel sous la Manche.

• De 1986 à 1988, c'est un montant de 885 millions de francs, dont 550 millions de francs de l'Etat, qui a été consacré au plan routier Transmanche dans le cadre des avenants aux contrats de plan Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Haute Normandie signés début 1986.

• En 1989, l'Etat a accentué de façon significative son effort en finançant un montant de 735 millions de francs dont 6,3 millions de francs de soutien financier des communautés européennes, ce qui avec environ 378 millions de francs de fonds de concours des collectivités locales a permis de dégager plus de 1 113 millions de francs des travaux au profit des infrastructures de cette rocade. Il convient de souligner que tous ces aménagements figurent dans les volets Transmanche des contrats liant l'Etat aux régions concernées et qu'une clef de financement préférentielle leur a été accordée : deux tiers Etat - un tiers Régions (et collectivités locales) étant précisé qu'en Haute-Normandie les deux-tiers de l'Etat sont constitués pour un tiers par le Budget et un autre tiers par la Société des Autoroutes Paris-Normandie.

Pour l'exercice 1990, l'Etat a continué d'accentuer son effort en réservant une dotation de 670 millions de francs en part Etat, ce qui avec environ 290 millions de francs de participation des collectivités locales devrait permettre de financer plus de 960 millions de francs de travaux. Les principales opérations qui doivent être financées sont les suivantes :

- dans le Nord - Pas-de-Calais, l'achèvement des travaux du doublement de la voie du Courghain, de la route nouvelle Calais - A. 26, la poursuite des travaux de la route nouvelle Rocade Sud de Dunkerque-Frontière Belge, voie du Courghain-limite du Pas-de-Calais et Marck-Gravelines et de la mise à deux fois trois voies de la RUS de Dunkerque.

- En Picardie, la poursuite des travaux de la rocade Ouest d'Abbeville et Bouattencourt.

- En Haute-Normandie (RN. 27 - RN. 28) notamment la poursuite des travaux de la déviation de Totes, de la route nouvelle entre Rocquemont et Neufchâtel-en-Bray, et le lancement des travaux de la voie nouvelle entre Callengeville et Blangy-sur-Bresle.

### **3. La poursuite des plans routiers spéciaux dans le cadre des contrats de plan Etat-régions**

#### *a) Le plan routier Breton*

L'effort financier accompli pour la mise en oeuvre du plan routier breton a été assumé en très grande partie par l'Etat et s'est traduit, depuis son lancement en 1969 jusqu'à la fin 1988, par la mise en place de 6,9 milliards de francs (dont 5,7 milliards de francs d'autorisations de programme de l'Etat) en francs courants, soit 12,4 milliards de francs (dont 10,9 milliards de francs à la charge de l'Etat) en francs 1990.

L'effort effectué par l'Etat et les collectivités locales dans le cadre du plan routier breton en faveur de l'aménagement des routes nationales en Bretagne jusqu'en 1988, sera poursuivi entre 1989 et 1993 dans le cadre du contrat Etat-région Bretagne signé le 27 février 1989.

Le montant total de l'engagement de l'Etat et des collectivités locales pour la période 1989-1993 s'élève à 3,3 milliards de francs (dont 2,1 milliards de francs à la charge de l'Etat -soit 420 millions par an en moyenne).

Le montant des ressources consacrées en 1989 aux investissements routiers dans le cadre du contrat Etat-région Bretagne 1989-1993, s'est élevé à 576 millions de francs, dont 364,1 millions de francs à la charge de l'Etat.

Il a notamment permis de financer des travaux de mise en voie express sur la R.N. 12 et la réalisation de créneaux sur la R.N. 164, la poursuite des travaux relatifs à la rocade Sud-Est de Quimper et à la pénétrante Sud de Brest, le lancement des travaux de mise en voie express de la R.N. 12 entre Rennes et Quedillac, l'achèvement du doublement de la déviation de Josselin (sur la R.N. 24), et la poursuite des travaux relatifs à la déviation Sud d'Auray (R. N. 165) et à la route nouvelle entre Even et la Chapelle-Caro (R.N. 166).

Le montant des ressources consacrées en 1990 à l'exécution du contrat Etat-région Bretagne 1989-1993 s'élève à 673 millions de francs, dont 445,5 millions de francs à la charge de l'Etat.

### *b) Le désenclavement du Massif central*

Le décret du 18 mars 1988 portant approbation du nouveau schéma directeur routier stipule, dans le rapport qui lui est joint, des engagements spécifiques en faveur des R.N. 9 (Clermont-Ferrand-Beziers) et 20 (Vierzon-Brive), dont l'aménagement en autoroutes non concédées (hors péage) devra être achevé dans un délai de huit ans.

De ces décisions résultent, outre un effort financier accru de l'Etat (1.220 millions de francs par an), la disparition du plan routier Massif Central en tant qu'entité spécifique et une intégration des autres routes nationales de ce plan spécial dans les contrats liant l'Etat et les Régions concernées.

En 1989, 1.220 millions de francs ont été consacrés à la poursuite de l'aménagement des R.N. 9 et 20, financé à 100 % par l'Etat conformément aux engagements antérieurs.

En 1990, l'effort financier de l'Etat est fixé à 1.240,8 millions de francs, soit 830 millions de francs, pour la R.N. 9 et 410,8 millions pour la R.N. 20.

L'aménagement des autres routes nationales du Massif central sera poursuivi dans le cadre des contrats qui lient l'Etat aux régions concernées par l'ex-plan routier Massif central. Il convient de noter que dans le souci de poursuivre le rattrapage de leur retard par les régions les moins favorisées sur le plan routier, un effort unilatéral de l'Etat, complétant le programme cofinancé, a été prévu dans le cadre des contrats Etat-régions Auvergne, Limousin et Midi-Pyrénées pour la période 1989-1993.

• le contrat Etat-région Auvergne prévoit 130 millions de francs par an à la charge de l'Etat. L'effort portera essentiellement sur la route Centre-Europe-Atlantique (R.N. 79 et 145), la R.N. 88 (Le Puy-Saint-Etienne), la R.N. 122 (Figeac-Massiac) et les infrastructures urbaines de Moulins, Montluçon et Clermont-Ferrand.

En 1989, les affectations s'élèvent à 140 millions de francs dont 78,9 à la charge de l'Etat. En 1990, un montant de 183 millions de francs, dont 118,7 millions de francs à la charge de l'Etat, ont été inscrits au programme des investissements.

• Le contrat Etat-région Limousin prévoit en moyenne 88 millions de francs par an, dont 58 millions de francs de part unilatérale de l'Etat. Cette dotation doit permettre en priorité l'aménagement de la R.N. 145 et la R.N. 141 (route Centre-Europe-Atlantique) ainsi que l'achèvement de la section Brive-Tulle de la

R.N. 89. Les investissements en 1990 portent sur 107,3 millions de francs, dont 76,3 millions à la charge de l'Etat et un abondement du FEDER de 54,9 millions de francs.

• Dans le cadre du contrat Etat-région Midi-Pyrénées (300 millions de francs par an à la charge de l'Etat dont 150 millions de francs en part unilatérale) seront poursuivis les aménagements situés sur les anciennes routes nationales du plan routier Massif central, à savoir les R.N. 88 et 140. Les autorisations de programme inscrites au programme 1990 s'élèvent à 35,9 millions de francs (dont 26 à la charge de l'Etat).

### *c) Le programme particulier Midi-Pyrénées*

#### • Rappel des objectifs :

Le programme "Grand sud-ouest", lancé en 1979, a été recentré par décision gouvernementale, sur la région Midi-Pyrénées en septembre 1982.

L'effort entrepris depuis lors en faveur de la région Midi-Pyrénées vise, conformément au nouveau schéma directeur national, la réalisation :

- d'une part, de la liaison Bayonne-Toulouse par une autoroute entre Bayonne et Martres, ensuite par une liaison assurant la continuité du réseau autoroutier et, enfin, par une autoroute concédée entre Muret et Toulouse ;

- d'autre part, de l'aménagement de la R.N. 20 sous forme d'autoroute concédée entre Brive et Montauban et du Sud de Toulouse jusqu'à Pamiers, puis, après Pamiers, sous forme d'une grande liaison d'aménagement du territoire.

Cet effort concerne également l'accélération des infrastructures routières en milieu urbain à Toulouse, Montauban, Rodez, Tarbes et Albi.

#### • Les financements

Il résulte des décisions gouvernementales d'aménager en autoroute la R.N. 9 et la R.N. 20 et de supprimer en tant qu'entités spécifiques le Plan Routier Massif Central et le programme particulier Midi-Pyrénées, que les investissements routiers dans la région Midi-Pyrénées sont financés depuis 1989 (sauf ceux qui sont réalisés au titre du programme général et surtout au titre du programme R.N. 9 dans le département de l'Aveyron) dans le cadre du contrat Etat-région Midi-Pyrénées relatif à la période 1989-1993. Leur montant s'élèvera à 2,650 millions de francs (dont 1.500 millions

de francs à la charge de l'Etat -soit 300 millions de francs par an en moyenne).

Le montant des ressources consacrées aux investissements routiers dans le cadre du contrat Etat-région Midi-Pyrénées 1989-1993, s'est élevé à 444,8 millions de francs (dont 221,4 millions de francs à la charge de l'Etat et 29 millions de francs à la charge du FEDER).

Le montant des ressources réservées en 1990 au titre de l'exécution du contrat Etat-région Midi-Pyrénées 1989-1993, s'élève à 576 millions de francs (dont 264,3 millions de francs à la charge de l'Etat).

#### *d) La rocade des estuaires*

A la suite des décisions du CIAT du 10 février 1988 confirmées par le CIAT du 17 novembre 1988, il est prévu de réaliser dans le cadre de la "Route des Estuaires", la liaison Saint-Quentin-Rouen en autoroute, et la liaison Nantes-Niort-Bordeaux-Le Muret en autoroute, les routes nationales assurant la continuité du réseau autoroutier entre Caen et Nantes d'une part et le Muret et Saint-Geours-de-Marenne d'autre part.

Le montant des autorisations de programme mises en place en 1988 au titre des investissements routiers sur la route des Estuaires s'est élevé à 1.732,3 millions de francs, dont 1.056 millions de francs à la charge de l'Etat, et plus particulièrement sur l'axe Caen-Rennes (98,3 millions de francs dont 43,1 millions de francs, à la charge de l'Etat).

L'effort financier en 1990 de l'Etat et des collectivités locales en faveur de l'aménagement des routes nationales faisant partie de la route des Estuaires, s'effectue pour une très large part dans le cadre des contrats Etat-Régions relatifs à la période 1989-1993 (1.998,5, dont 993,2 millions de francs à la charge de l'Etat), mais également au titre du programme général des investissements routiers (91,8 millions de francs dont 86,9 millions de francs à la charge de l'Etat). Le montant total des investissements routiers au titre de la route des Estuaires devrait s'élever en 1990 à 2.081,9 millions de francs dont 1.071,8 millions de francs à la charge de l'Etat.

#### *e) La liaison Caen-Cherbourg (R.N. 13)*

Dans le cadre du contrat Etat-région Basse-Normandie signé le 11 février 1989, il est prévu de poursuivre l'aménagement continu deux fois deux voies de la R.N. 13 entre Caen et Cherbourg, liaison assurant la continuité du réseau autoroutier (LACRA).

L'Etat et la Région cofinanceront (au-delà des participations locales usuelles) au cours des cinq années à venir un programme de 309 millions de francs réservé à des opérations situées sur la R.N. 13 entre Caen et Cherbourg.

A ce programme doit s'ajouter une partie du concours exceptionnel de la Société de l'autoroute de Paris-Normandie (250 millions de francs en valeur 1986) dans le cadre du programme Transmanche tendant à améliorer les voies d'accès au tunnel sous la Manche et à renforcer l'attractivité des ports bas-normands.

Au titre du programme 1989, un montant global de 60,1 millions de francs (dont 30,9 millions de francs en part Etat) a permis de financer la poursuite des travaux. Au cours de l'année 1990, c'est un montant global de 105 millions de francs (dont 50,3 millions de francs en autorisations de programme Etat) qui a été inscrit afin de permettre la poursuite des travaux.

### C. UN PROGRAMME D'ENTRETIEN A NOUVEAU SACRIFIE

Votre commission s'était inquiétée l'année dernière du seuil critique atteint par les crédits d'entretien du réseau routier.

Ces inquiétudes sont aggravées cette année par la nouvelle diminution de ces crédits. Cette action, indispensable à l'amélioration de la sécurité des usagers, semble donc sacrifiée au profit du développement des infrastructures. L'opportunité de ce choix peut être aujourd'hui discutée, puisqu'il aboutit à reporter sur les années futures une charge que l'impéritie actuelle de l'Etat aura d'autant plus alourdie.

Votre rapporteur ne saurait imaginer qu'il y aurait là un choix délibéré, fondé sur le pari que les collectivités locales, placées devant le fait accompli, seraient contraintes dans l'avenir d'assumer cette charge.

#### 1. La politique d'entretien

La politique d'entretien menée par l'Etat comporte quatre groupes d'actions.

*a) Le renforcement des ouvrages d'art et des chaussées*

##### • Le renforcement des ouvrages d'art

Toutes les interventions d'un coût unitaire inférieur à 300 000 francs sont financées à l'initiative des Directions Départementales de l'Equipement dans le cadre de la dotation globalisée. Les travaux de réparation ou de renforcement dont le coût est supérieur à 300 000 francs sont individualisés, programmés et financés au plan central.

Le patrimoine d'ouvrages d'art sur le réseau routier national peut être estimé à 50 milliards de francs.

##### • Le renforcement de chaussée coordonné par itinéraire

Les renforcements de chaussée ont pour objet de mettre hors gel les itinéraires, ce qui permet de maintenir la circulation des poids lourds en toute période. Simultanément, sont réalisés divers

travaux (carrefours, rectification de virages, calibrages d'accotement, etc...) qui ont pour objet d'améliorer la sécurité des axes.

A la fin de l'année 1990, ce sont 20 155 km de routes nationales qui auront été renforcés, depuis le début, en 1969, du programme de renforcements coordonnés.

Votre rapporteur déplore cependant la nette décélération de ces travaux depuis trois ans, ainsi que cela apparaît dans le tableau suivant :

	Moyens financiers (en millions de francs)	Linéaire traité (2) (kilomètres)	Situation cumulée (kilomètres)
31 décembre 1989	506	265	19 970
31 décembre 1990	390	195	20 155
31 décembre 1991 (1)	340	174	20 329

(1) Prévisions

(2) Non compris les traverses dont le renforcement avait été différé

Au total, au 1er janvier 1990, compte tenu des sections de routes nouvelles et des itinéraires spécifiques, 82 % du réseau routier avaient fait l'objet d'un entretien préventif.

Par ailleurs, il y a lieu de faire état du programme d'Aménagement Qualitatif qui constitue le troisième volet des opérations routières du Xème Plan. Il a pour objectif d'améliorer la sécurité, le confort et la fluidité des routes nationales pour lesquelles il n'y a pas de perspective d'aménagement de capacité.

Les axes retenus à ce titre aux termes des négociations des contrats Etat-Région bénéficieront des programmes (non co-financés) de renforcement ou d'entretien préventif à l'occasion de la réalisation des aménagements qualitatifs. En 1990, les financements à ce titre seront limités à des études, des travaux préparatoires, des approvisionnements en granulats et aux premiers travaux de chaussées.

*b) Les programmes d'actions spécifiques d'entretien des chaussées*

**• Le programme d'entretien préventif**

Afin de pérenniser le bon état des chaussées neuves ou renforcées, malgré leur âge, les agressions climatiques et l'évolution

de la circulation, un programme d'entretien préventif se poursuit depuis une dizaine d'années. Il vise essentiellement à préserver les qualités des chaussées avant que des détériorations importantes ne se produisent.

	<b>Moyens financiers (en millions de francs)</b>	<b>Longueur du réseau concerné (kilomètres)</b>
1989	825 MF	22 430 km
1990	820 MF	22 600 km
1991 (1)	840 MF	22 750 km

(1) *Prévisions*

• **Le programme d'entretien des chaussées des autoroutes non concédées**

Dans le même esprit, un programme spécifique concerne les autoroutes non concédées.

	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991 (1)</b>
<b>Longueur du réseau concerné (en kilomètres)</b>	1.409	1 500	1 600
<b>Moyens financiers (en millions de francs)</b>	310	305	320

(1) *Prévisions*

• **Le programme spécifique d'entretien curatif**

Pour ce qui concerne le réseau des routes anciennes et non renforcées, l'entretien général des chaussées est compris dans l'entretien courant.

Cependant, la nécessité d'un entretien plus soutenu des chaussées de certaines de ces voies non renforcées s'impose, compte tenu de leur âge.

C'est pourquoi, ce nouveau programme, qui a débuté en 1985, a pour objectif non seulement d'imperméabiliser les chaussées,

mais aussi d'améliorer l'écoulement des eaux. Il concerne des itinéraires dont le renforcement n'est pas prévu à court terme.

Les itinéraires traités, situés soit en rase campagne, soit en milieu péri-urbain ou urbain, nécessitent des travaux dont le coût moyen kilométrique est extrêmement variable d'où une modulation annuelle importante des longueurs traitées.

- 112 km ont été réalisés en 1985 pour 33 millions
- 235 km ont été réalisés en 1986 pour 58 millions
- 176 km ont été réalisés en 1987 pour 65 millions
- 169 km ont été réalisés en 1988 pour 54 millions
- 148 km ont été réalisés en 1989 pour 62 millions
- 159 km ont été réalisés en 1990 pour 62 millions

Pour 1991, 147 km sont prévus pour un montant de 62 millions de francs.

#### *c) L'entretien courant*

Depuis 1988, les dotations afférentes à l'ensemble de l'entretien courant (petit entretien des chaussées et des ouvrages d'art, entretien des dépendances, moyens en matériels et en carburant des Parcs, dépenses d'énergie électrique et fonctionnement de la viabilité) ont été ouvertes aux D.D.E. de manière globalisée celles-ci pouvant ainsi adapter leurs moyens financiers aux contraintes locales.

L'ensemble de ces actions représente un effort financier de 859 millions de francs en 1989, 825 millions en 1990 et devrait s'élever à 931,7 millions en 1991, ce chiffre n'ayant qu'un caractère prévisionnel et devant être vraisemblablement inférieur si l'on se réfère à ce qui s'est passé en 1990.

#### *d) L'équipement du réseau et la modernisation des services*

Les efforts d'équipement du réseau et de modernisation des D.D.E. qui ont à leur charge les actions d'entretien ont été poursuivis. Ils visent à doter les D.D.E. de matériels innovants améliorant très sensiblement les performances.

## 2. Les dotations budgétaires

### a) *Le renforcement des ouvrages d'art et des chaussées*

Le tableau suivant fait clairement apparaître la régression des moyens budgétaires consacrés au renforcement des chaussées et des ouvrages d'art :

	Montant des crédits			Evolution 1991/1990
	1989	1990	1991 (1)	
Renforcements des ouvrages d'art	230,6	230,6	230,6	0
Renforcements coordonnés des chaussées	506	390	340	- 12,8 %
Ensemble	732,6	612,6	570,6	- 6,8 %

(1) *Prévisions.*

### b) *L'entretien routier*

Pour soutenir l'ensemble des actions d'entretien routier décrites ci-dessus, l'évolution des moyens budgétaires disponibles est retracée dans le tableau suivant.

**ENTRETIEN ROUTIER  
REPARTITION DES RESSOURCES BUDGETAIRES**

Nature des actions	Montant des crédits		
	1989	1990	1991 (1)
<b>I - Entretien courant</b>			
<i>a) Dotation Globalisée</i>			
entretien courant des RN ARNC, et ouvrages d'art, consommation d'énergie électrique - carburants - fonctionnement de la viabilité hivernale - matériel courant des parcs et des subdivisions	859	825	951,7
<i>b) Signalisation horizontale (53.42/20)</i>	168,1	176	176
<b>II - Programme d'entretien</b>			
- préventif	825	820	840
- ARNC (2)	310	305 (3)	320
- programme spécifique d'entre- tien curatif	61,8	62	62
<b>III - Equipement du réseau Modernisation des Services, Opérations diverses</b>	223 (1)	292,3 (4)	224,1
<b>IV - Chaussées de Paris (PM) (5)</b>	72,6	74	75,9
<b>TOTAUX</b>	2 519,5	2 554,3	2 629,6 (6)

(1) *Prévisions*

(2) *ARNC : Autoroutes non concédées*

(3) *dont 338 MF de 53-42/20*

(4) *dont 36,6 MF de 53-42/30 pour la construction et la réparation des Parcs et Centres d'entretien*

(5) *sur le chapitre 44-42/10*

(6) *dont 9,8 MF de reclassement de dépenses*

**c) Récapitulation des crédits d'entretien du réseau routier pour 1991**

	1990	1991	Variation en %
Renforcement et aménagement qualitatif	390	340	- 12,8
Renforcement des ouvrages d'art	230,6	230,6	--
Entretien, viabilité hivernale et moyens des parcs (1)	2 621,2	2 629,6	+ 0,3
<b>TOTAL</b>	<b>3 241,8</b>	<b>3 200,2</b>	<b>- 1,3</b>

(1) Y compris impact d'un reclassement de dépenses qui vient majorer les dotations 1991 de 9,8 millions de francs

Le tableau ci-dessus, qui regroupe l'ensemble des moyens du projet de budget pour 1991 consacrés à l'entretien du réseau routier, traduit la diminution des moyens d'engagement (- 1,3 %). Celle-ci est encore plus sensible en moyens de paiement (- 3,3 %). Cette situation est d'autant plus grave que ce budget a été élaboré sur la base d'un baril de pétrole à 25 dollars. Or, les effets du renchérissement des prix du pétrole, consécutif à la crise moyen-orientale, vont particulièrement se faire sentir sur les actions d'entretien, proportionnellement plus fortement consommatrices de bitume et de produits dérivés du pétrole, que les constructions de routes proprement dites. Il n'est pas contestable que le programme de rénovation portera sur un nombre de kilomètres encore plus réduit que ne le laissait présager un projet de budget en lui-même très décevant.

**D. DES MOYENS ACCRUS MAIS DES RESULTATS ENCORE INSUFFISANTS POUR LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE**

**1. Les crédits budgétaires disponibles**

Le projet de budget de la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières traduit l'effort de l'Etat pour assurer dans les meilleures conditions les missions qui lui sont dévolues en matière de sécurité et circulation routières.

En 1991, l'action de l'Etat en matière de sécurité routière, s'orientera plus particulièrement autour de quatre objectifs principaux.

*a) L'aménagement du réseau national*

L'Etat poursuivra en 1991 sa politique d'aménagement du réseau national initiée en 1989 par la poursuite de la résorption des principales zones d'accumulation d'accidents et par la réalisation d'opérations de sécurité exécutées, à l'initiative des Directions Départementales de l'Equipement, pour de petites corrections d'infrastructures.

Au total, un montant de 270 millions de francs sera consacré aux opérations de sécurité sur le réseau national.

*b) La politique de concertation avec les collectivités locales*

L'Etat a développé depuis plusieurs années une politique contractuelle avec les départements et les communes afin que soit relayée au niveau local l'action en faveur de la sécurité routière.

• Cette action passe tout d'abord par les plans départementaux d'actions de sécurité routière.

Cette procédure lancée en 1987 vise à coordonner au niveau du département l'ensemble des initiatives publiques et privées.

Ces plans sont établis à partir de la synthèse départementale des enquêtes R.E.A.G.I.R. et de l'exploitation des éléments recueillis par les observatoires régionaux de sécurité routière. Témoinant de l'intérêt de cette démarche, 86 plans avaient été arrêtés en 1988, 95 en 1989 et 98 en 1990. Pour 1990, la participation de l'Etat au financement de ces actions s'élève à 20 millions de francs.

• 1990 a été marquée par ailleurs par le lancement des programmes locaux de sécurité routière, dans le prolongement des contrats "objectif - 10 %".

Cette formule est proposée aux communes d'au moins 30 000 habitants et a connu un succès rapide (180 contrats déjà signés). Elle se traduit par un financement paritaire Etat-Communes de programmes annuels de sécurité à raison de 1 franc par habitant et par an.

Les crédits budgétaires consacrés par l'Etat à cette action progresseront de 13 % en 1991.

#### *c) La sensibilisation de l'opinion publique*

Les actions de mobilisation de l'opinion publique et de responsabilisation des usagers seront poursuivies en 1991.

Les actions de communication pour lesquelles une mesure nouvelle de 2,5 millions de francs est proposée, seront développées.

En outre, la recherche de la participation de partenaires sera poursuivie afin de démultiplier l'impact de ces actions.

Par ailleurs, le montant des crédits réservés à l'attribution de subventions aux associations contribuant sur la base d'un programme d'actions, à la prévention des accidents, s'élèvera en 1991, comme en 1990, à 3 millions de francs.

#### *d) La formation des conducteurs*

En ce qui concerne la formation des conducteurs, la mise en oeuvre du programme national de formation, se poursuivra en 1991.

Ce programme est destiné à constituer une référence pédagogique unique pour les élèves, les formateurs et les examinateurs.

Par ailleurs, la promotion de la conduite accompagnée sera poursuivie ainsi que l'amélioration de sa mise en oeuvre.

Globalement, le montant des crédits affectés au fonctionnement et aux investissements concernant la formation et le contrôle de l'aptitude des conducteurs sera, hors dépenses de personnels, de 54 millions de francs en 1991.

*e) La récapitulation des crédits*

Pour 1991, les moyens de paiement destinés aux actions conduites en matière de sécurité routière s'élèvent à 828,1 millions de francs et progressent de 7,4 % par rapport à 1990. Les autorisations de programme se stabilisent à 462,5 millions de francs, après avoir augmenté de 12,2 % dans le budget précédent.

Le tableau suivant retrace l'évolution des principales catégories de dépenses :

	1990	1991	Variations (en %)
<b>Dépenses ordinaires (D.O.)</b>	372,5	389,7	+ 4,6
- Titre III - Moyens des services	327,5	339,2	+ 3,6
- Titre IV - Actions d'incitation	45	50,5	+ 12,2
<b>Dépenses en capital (C.P.)</b>			
- Titre V - Investissements, études et expérimentations	398,4	438,4	+ 10,0
<b>Total des moyens de paiement</b>	<b>770,9</b>	<b>828,1</b>	<b>+ 7,4</b>
<b>Autorisations de programme</b>	<b>462,7</b>	<b>462,5</b>	<b>--</b>

\*  
\*   \*   \*

Outre le budget alloué à la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières décrit ci-dessus, l'Etat consacre 205 millions de francs (valeur 1989) au projet SIRIUS de circulation routière dans le cadre du contrat de plan Etat-Région Ile-de-France, et ce pendant la durée du plan.

Ce projet vise, par une information en temps réel des automobilistes, à améliorer la fluidité du trafic sur les grands axes routiers en Ile-de-France.

Par ailleurs, il est proposé de fixer à 64,5 millions de francs le montant des crédits d'entretien des équipements d'exploitation routière soit une progression de 10 % par rapport à 1990.

## **2. Un bilan décevant**

Après la contreperformance de 1988, le bilan de l'année 1989 est marqué par une diminution des nombres d'accidents corporels et de blessés mais une stagnation du nombre de tués, ce qui traduit une augmentation de la gravité des accidents de la route.

Au cours de cette année 1989, on a constaté :

- 170 590 accidents corporels, soit - 3,0 % par rapport à 1988,
- 10 528 tués, soit - 0,2 %,
- 235 999 blessés, soit - 3,3 %.

Le taux de mortalité, exprimé en tués pour 100 accidents corporels est passé de 6,0 à 6,2 en 1990.

Le résultat d'ensemble marque des disparités selon les périodes de l'année : les résultats plus favorables des huit premiers mois, à l'issue desquels on avait - 5,8 % de tués et - 6,3 % de blessés, ont été malheureusement en grande partie compensés par les mauvais résultats enregistrés à partir de septembre 1989 pour les tués et octobre 1989 pour les accidents corporels et les blessés.

Les premiers résultats de 1990 semblent indiquer cependant que la baisse des accidents de la route se confirme (- 3,7 % sur la période janvier/août).

L'évolution constatée depuis cinq ans, ainsi qu'elle ressort des tableaux ci-après, montre que la tendance est plutôt positive : le nombre d'accidents corporels a diminué de 11 % et celui des blessés de 13 %. Le nombre des tués n'a malheureusement pas diminué (+ 1 %), la France restant, envers et contre tout, l'un des pays d'Europe où les routes sont les plus meurtrières, bien loin derrière la Grande-Bretagne, la République fédérale d'Allemagne ou l'Italie.

**EVOLUTION DEPUIS 5 ANS**

**Nombre d'accidents corporels, de tués et de blessés  
Indice base 100 en 1985**

<b>ACCIDENTS CORPORELS</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
Rase campagne	51 131 100	51 736 101	47 450 96	49 164 96	48 168 94
Milieu urbain	139 965 100	132 890 95	123 544 88	126 723 91	122 422 87
Ensemble des réseaux	191 096 100	184 626 97	170 994 89	175 887 92	170 590 89

<b>TUES</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
Rase campagne	6 546 100	6 876 105	6 213 95	6 690 102	6 804 104
Milieu urbain	3 901 100	4 085 105	3 642 93	3 858 99	3 724 95
Ensemble des réseaux	10 447 100	10 961 105	9 855 94	10 548 101	10 528 101

<b>BLESSES</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
Rase campagne	84 635 100	84 285 100	676 617 91	678 590 93	76 516 90
Milieu urbain	186 110 100	174 730 94	161 021 87	165 452 89	159 483 86
Ensemble des réseaux	270 745 100	259 015 96	237 638 88	244 042 90	235 999 87

**EVOLUTION DEPUIS 5 ANS**

**Nombre de tués par catégories d'usagers  
Indice base 100 en 1985**

<b>TUES</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
<b>Piétons</b>	1 557 100	1 639 105	1 479 95	1 592 102	1 472 95
<b>Bicyclettes</b>	426 100	438 103	419 98	401 94	407 96
<b>Cyclomoteurs</b>	797 100	714 90	675 85	717 90	688 86
<b>Motocyclettes</b>	810 100	790 98	793 98	862 106	930 115
<b>Voitures de tourisme</b>	6 419 100	6 867 107	6 000 93	6 440 100	6 513 101
<b>Véhicules utilitaires &amp; poids lourds</b>	438 100	513 117	489 112	536 122	518 118

En cinq ans, le nombre de tués usagers de cyclomoteurs a diminué de 14 %, celui des tués piétons de 50 % et celui des cyclistes de 4 %. En revanche, le nombre de tués usagers de motocyclettes a augmenté de 15 %, celui des usagers de véhicules utilitaires et de poids lourds de 18 % et celui des voitures de tourisme de 1 %.

**BILAN DES CINQ PREMIERS MOIS DE 1990 PAR RAPPORT  
AUX CINQ PREMIERS MOIS DE 1989**

	<b>ACCIDENTS CORPORELS</b>	<b>TUES</b>	<b>BLESSES GRAVES</b>	<b>BLESSES LEGRS</b>	<b>TOTAL BLESSES</b>
<b>Cinq mois 1990</b>	65 130	3 959	20 502	68 895	89 397
<b>Cinq mois 1989</b>	66 825	3 847	20 937	70 820	91 757
<b>Différence</b>	- 1 695	+ 112	- 435	- 1 925	- 2 360
<b>Pourcentage</b>	- 2,6 %	+ 2,9 %	- 2,1 %	- 2,7 %	- 2,6 %

### **3. Les interventions non budgétaires en faveur de la sécurité routière**

Les actions entraînant un engagement budgétaire ne constituent qu'un aspect de l'action menée par le Délégué à la Sécurité Routière.

En effet, l'objectif principal des pouvoirs publics est la transformation du comportement des conducteurs. Cette action exige des réformes dont les résultats ne pourront être appréciés qu'à très long terme.

Cependant, au-delà des réformes de fond, des actions immédiates de prévention ou de répression sont également indispensables.

#### *a) Les actions à long terme*

Votre rapporteur avait longuement décrit l'année dernière les réformes de fond engagées par la Délégation à la Sécurité Routière afin de modifier le comportement des automobilistes. Il se contentera donc de les rappeler brièvement. Il s'agit :

- de l'extension de la procédure d'apprentissage anticipée de la conduite. Expérimenté en 1987, puis généralisé de 1986 à 1988, cet enseignement était jusqu'à présent ouvert aux jeunes âgés de 16 ans. Les pouvoirs publics ont décidé d'élargir l'accès à cette filière ;

- du permis à points, institué par la loi du 10 juillet 1989, et qui a un double objectif pédagogique et dissuasif. Son entrée en vigueur étant prévue pour le début de 1992, le ministère de l'Intérieur devra donc procéder rapidement à l'informatisation de tous les permis de conduire, "serpent de mer" que votre rapporteur est obligé d'évoquer chaque année ;

- du contrôle technique périodique des véhicules qui doit être mis en place dès octobre 1991, un projet de décret étant actuellement soumis au Conseil d'Etat et devant être promulgué avant la fin de l'année.

#### *b) Les actions immédiates de prévention*

Le bilan des accidents de la route rappelle l'urgence des mesures coercitives de prévention et de répression. Plusieurs mesures sont à cet égard à l'étude ou déjà entrée en application.

**Il s'agit :**

● de l'obligation du port de la ceinture de sécurité pour les passagers arrière, mesure qui entrera en vigueur à partir du 1er décembre prochain ;

● des dispositions actuelles qui visent à favoriser le développement des contrôles préventifs d'alcoolémie et à renforcer l'efficacité des sanctions applicables aux conducteurs de deux roues circulant sans casque ;

● de la limitation à 50 km/h de la vitesse en agglomération à partir du 1er décembre prochain, les maires ayant cependant la possibilité de moduler cette limitation en fonction du type de voirie. Il convient en effet de rappeler que 63 % des accidents ont lieu en zone urbaine et qu'ils ont été à l'origine de 2 730 morts en 1989.

\*

\* \*

**Votre Commission n'ignore pas que l'action menée par les Pouvoirs Publics au moyen de mesures qui viennent d'être rappelées ne peut être appréciée que sur le long terme. Le bilan statistique décevant en matière de sécurité routière ne saurait donc justifier un ralentissement de l'effort dans ce domaine mais incite au contraire à une relance, en particulier par deux moyens :**

- une prise en compte permanente de l'impératif de sécurité routière dans toutes les décisions relatives au réseau routier, la diminution des crédits d'entretien s'avérant à cet égard très inquiétante ;

- l'élaboration d'une loi programme sur la sécurité routière, ainsi que le prévoyait la loi du 10 juillet 1989, afin de mobiliser les énergies et les moyens dans la lutte contre l'insécurité routière.

**CHAPITRE II**

**LES VOIES NAVIGABLES**

**UN FINANCEMENT INCERTAIN POUR UN SECTEUR SINISTRÉ**



## **A. DES RESSOURCES NOUVELLES EN FAVEUR DES VOIES NAVIGABLES**

### **1. La réforme des voies navigables (Article 89 du projet de loi de finances pour 1991)**

L'année 1990 et le projet de loi de Finances pour 1991 pourraient marquer un tournant pour le secteur des voies navigables. Tirant les conclusions du rapport remis par Mme Yvette CHASSAGNE, le Comité interministériel du 17 janvier 1990 a, en effet, décidé d'engager une modernisation de la gestion et du financement des voies navigables.

L'article 89 du projet de loi de finances pour 1991 constitue l'aboutissement législatif de ces engagements. Il prévoit deux mesures :

- la transformation de l'Office National de la Navigation (O.N.N.) en établissement public industriel et commercial, chargé de l'ensemble des problèmes de gestion et d'exploitation des voies navigables.

- la création d'une ressource permanente au profit de cet organisme.

#### *a) La réforme de l'Office National de la Navigation*

L'Office National de la Navigation, établissement public administratif, créé par l'article 67 de la loi de finances du 27 février 1912, voit ses missions révisées et réformées pour la première fois depuis sa création.

Cette réforme s'articule autour de trois idées :

- toutes les compétences nécessaires seront rassemblées au sein d'un même organisme : exploitation et entretien des voies navigables, modernisation et extension du réseau, gestion du domaine de l'Etat, action en faveur des professions utilisatrices.

- la gestion restera publique : elle associera les collectivités territoriales ainsi que les services de l'Etat nécessaires qui seront mis à disposition.

- la réforme ne conduira pas à la mise en place d'un organisme nouveau. En revanche, elle se traduira par une transformation complète des missions et du statut de l'actuel ONN,

qui deviendra un Etablissement Public à vocation Industrielle et Commerciale (EPIC) - dont la nouvelle appellation pourrait être "France Voies Navigables".

Il convient de préciser que la réforme n'aura pas d'incidence dans deux domaines particuliers :

- elle ne modifiera pas le statut des ports autonomes fluviaux (Paris et Strasbourg), ni celui des ports autonomes maritimes situés sur des fleuves (Rouen et Le Havre).

- la Compagnie Nationale du Rhône (CNR), jusqu'ici concessionnaire du domaine public de l'Etat, le sera désormais de l'ONN "réformé". Les attributions de la CNR ne seront pas modifiées, ses ressources lui seront garanties et elle bénéficiera désormais de la possibilité de prélever des péages.

#### *b) La réforme du financement*

L'aspect essentiel du dispositif de l'article 89 est cependant constitué par le volet financier.

Le système de financement de la gestion des voies d'eau est, en effet, entièrement réformé.

- D'une part, la taxe de visa, la taxe d'exploitation et les taxes dites de la loi MORICE, perçues auprès des transporteurs fluviaux, dont le produit représentait environ 50 millions de francs, sont supprimées et remplacées par un péage unique, perçu auprès de l'ensemble des utilisateurs de voies d'eau : transporteurs de marchandises, plaisanciers, transporteurs de passagers.

La charge globale pour les transporteurs de marchandises ne sera pas modifiée puisque, aux taxes anciennes, se substitue un péage unique équivalent.

- D'autre part, des taxes, redevances et droits fixes pour toute emprise ou usage d'élément du domaine public fluvial sont créés. L'ancienne redevance pour prise d'eau est ainsi supprimée.

Les ressources nouvelles ainsi dégagées devraient s'élever à 400 millions de francs en 1991, qui se répartiraient de la manière suivante.

- eaux industrielles : 330 millions de francs (dont 300 provenant d'EDF)

- distribution d'eaux : 50 millions de francs

- bateaux à passagers : 10 millions de francs
- eaux agricoles : 5 millions de francs
- navigation de plaisance : 5 millions de francs.

**Les ressources ainsi créées s'ajouteront aux financements publics déjà consacrés aux voies navigables. Elles seront affectées à l'EPIC se substituant à l'ancien ONN.**

Ce nouveau mode de financement présente un double avantage :

- il institue un financement pérenne à l'abri des aléas budgétaires (Annulation de crédits, baisse des crédits en loi de finances initiale, etc...)

- il obéit à une logique économique en concrétisant le principe de la polyvalence de la voie d'eau, avec pour corollaire, la participation aux coûts de tous ceux qui en font usage.

Votre Rapporteur note également avec intérêt que cette réforme s'inscrit également dans une perspective de meilleure gestion de l'environnement. Compte tenu des nouveaux modes de tarification, les maîtres d'ouvrage des prises d'eau ou des installations de rejet seront, en effet, selon les termes de M. Georges SARRE, Secrétaire d'Etat aux Transports, "incités à leur donner la dimension minimale, donc à raisonner en termes d'économie d'eau". Par ailleurs, le Ministre de l'Environnement participera au Conseil d'administration de l'EPIC et les Agences de bassin seront associées à la gestion régionale des voies d'eau.

L'économie générale de cette réforme devrait susciter une satisfaction unanime si ne planait pas à terme la menace d'un désengagement de l'Etat dans le domaine des voies navigables. Or l'analyse du projet de budget pour 1991 ne contribue pas à dissiper cette menace.

Votre rapporteur regrette enfin que le Parlement n'ait pu examiner ces mesures dans un projet de loi séparé et non à l'occasion de la loi de finances, ce qui lui aurait garanti des délais de réflexion et de concertation plus adaptés à un texte qui engage l'avenir des voies navigables françaises ainsi que celui de la profession.

## 2. L'augmentation des moyens disponibles en 1991

### a) L'évolution des crédits pour 1991

Elle apparaît dans le tableau ci-dessous :

En millions de francs	Crédits disponibles 1990 (1)	Loi de finances initiale 1991	Ressources nouvelles (art.89)	Total disponible en 1991	Evolution LFI 91/ LFI 90 (2) (en %)	Evolution totale 91/90 (en %)
<b>Dépenses ordinaires</b>						
. Titre III : entretien et fonctionnement	118,06	121,01		121,01	+ 2,49	+ 2,49
. Titre IV :						
- exploitation des voies navigables	38,94	38,94		38,94	-	-
- aide à la batellerie	38	44		44	+ 15,78	+ 15,78
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>195</b>	<b>203,95</b>		<b>203,95</b>	<b>+ 4,58</b>	<b>+ 4,58</b>
<b>Dépenses en capital</b>						
. Titre V : équipement et grosses réparations	CP 346,18 AP 478,18	CP 135,44 AP 135,00	CP 400,00 AP 400,00	CP 535,44 AP 535,00	- 50,61 - 51,13	+ 54,67 + 11,88
. Titre VI : ports fluviaux et infrastructures fluviales	CP 5 AP 2	CP 1,55 AP 2		CP 1,55 AP 2	- 69,00 -	- 69,00 -
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>CP 351,18 AP 480,18</b>	<b>CP 136,99 AP 137,00</b>		<b>CP 536,99 AP 537,00</b>	<b>- 50,94 - 50,76</b>	<b>+ 52,91 + 11,83</b>
<b>TOTAL DO + CP</b>	<b>546,18</b>	<b>340,94</b>		<b>740,94</b>	<b>- 28,11</b>	<b>+ 35,65</b>
<b>TOTAL DO + AP</b>	<b>675,18</b>	<b>340,95</b>		<b>740,95</b>	<b>- 27,95</b>	<b>+ 9,74</b>

(1) En tenant compte du report de crédits de 1989 sur 1990 résultant de la Loi de Finances rectificative pour 1990

(2) L.F.I. : Loi de finances initiale

Ce tableau fait clairement apparaître deux évolutions divergentes :

- les moyens budgétaires, tels qu'ils résultent des crédits inscrits en lois de finances, diminuent globalement de 28,11 % en crédits de paiement et de 27,95 % en autorisations de programme.

- les moyens disponibles, compte tenu des ressources nouvelles résultant de l'article 89 du projet de loi de finances, progressent de 35,65 % en crédits de paiement et 9,74 % en autorisations de programme si l'on tient compte du report en 1990 de

crédits non consommés en 1989 (Loi de finances rectificative pour 1989).

**Votre Commission se félicite qu'aient été dégagés les moyens nécessaires à une relance de la politique des voies navigables. Elle ne peut cependant manquer de souligner que les moyens budgétaires accordés par l'Etat diminuent très sensiblement. Pourtant, le communiqué publié à l'issue du Comité interministériel du 17 janvier 1990 précisait expressément que le produit des redevances "s'ajoutera aux moyens budgétaires normaux". Or, les "moyens budgétaires normaux", en 1991, s'élèvent à 341 millions de francs contre 474 millions de francs en 1990. Ce sont donc 133 millions de francs que l'Etat économise au moyen des redevances nouvelles. C'est bel et bien une opération de débudgétisation qui est ainsi réalisée.**

**Comment dans ces conditions, votre Commission, qui a pu constater le désengagement de l'Etat chaque fois que celui-ci affectait une ressource extra-budgétaire à un département ministériel (Cf. notamment le budget de la Jeunesse et des Sports), ne manifesterait-elle pas son inquiétude ?**

Concernant cette ressource nouvelle, deux autres questions peuvent être formulées :

- l'objectif des 400 millions de ressources nouvelles sera-t-il atteint dès la première année de réforme ? Votre Rapporteur peut en douter, même si certains engagements gouvernementaux, qui demandent à être précisés, sembleraient garantir le montant de cette ressource si le produit des redevances était inférieur à ce qui est attendu ;

- quand ces ressources nouvelles seront-elles disponibles pour l'ONN puisque, par construction, le produit des redevances sera étalé tout au long de l'année ?

L'année 1991, compte tenu des délais de mise en place pour la collecte des nouvelles ressources, risque donc d'être sacrifiée, au moins pour l'entretien du réseau existant.

Ainsi, si la réforme des voies navigables peut recueillir un accord de principe, les modalités pratiques de sa mise en oeuvre suscitent autant d'inquiétudes que d'interrogations.

*b) Les idées directrices du projet de budget pour 1991*

**• L'entretien des infrastructures : un ralentissement ?**

La restauration du réseau sera poursuivie en privilégiant trois types d'opérations :

- les opérations inscrites au **programme sécurité pluriannuel** arrêté en 1987 et estimé à l'époque à 517 millions de francs pour lequel un effort a déjà été fait les années antérieures : 41,2 millions de francs ont été mis en place en 1987, 50,2 millions de francs en 1988, 73,7 millions de francs en 1989, 32,65 millions de francs au titre de la loi de finances rectificative pour 1989 et 52,52 millions de francs en 1990. Cet effort sera poursuivi en 1991 (87,5 millions de francs).

- les opérations de modernisations des méthodes d'exploitation : mécanisation et automatisation d'ouvrages (30 millions de francs).

- les programmes cofinancés à 50 % par l'Etat et 50 % par les Régions qui ont pour objectif de restaurer les voies Freycinet (189,5 millions de francs).

Au total, 307 millions de francs sont donc prévus en 1991 pour la restauration du réseau, "sous réserve cependant des décisions qui interviendront dans le cadre du nouvel établissement public", comme l'indiquent les documents budgétaires fournis à votre Rapporteur.

Il apparaît cependant extrêmement difficile de comparer ces dotations avec les crédits engagés en 1990 :

- ceux-ci s'élevaient, en effet, à 194,41 millions de francs en loi de finances initiale, mais à 396,3 millions de francs si l'on ajoute les crédits non consommés en 1989 et reportés en 1990 (loi de finances rectificative pour 1989), à comparer aux 307 millions de francs prévus en 1991. Faute de précisions complémentaires dans les documents budgétaires, votre Rapporteur peut légitimement s'interroger sur la diminution des opérations de restauration ;

- les crédits prévus pour 1991 incluent l'utilisation d'une partie de la ressource nouvelle, mais les prévisions d'investissement pour 1991 dépendent, en fait, de l'affectation des ressources nouvelles, telle qu'elle sera décidée par l'ONN. Il convient donc de reconnaître que c'est dans le flou le plus complet que votre Commission doit se prononcer sur ce projet de budget. Elle s'étonne également que le

**ministère intègre dans ses projets d'investissement le produit d'une recette non encore votée par le Parlement.**

**• Le développement des infrastructures**

Toujours sous les réserves qui viennent d'être émises sur l'utilisation des ressources nouvelles, l'effort d'investissement en 1991 devrait être accentué.

C'est ainsi que seront poursuivis :

- dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions, les aménagements des liaisons franco-belges (Deûle et Lys mitoyenne) et l'aménagement du canal du Rhône à Sète (déviation d'Aigues Mortes, section courante),

- la liaison Bray-Nogent engagée cette année,

- enfin seront entrepris les premiers travaux de deux opérations dont la réalisation a été prévue par le Comité interministériel : les dragages de la Saône et la section Niffer-Mulhouse (120 millions de francs en 1991).

**• Les crédits d'intervention**

En matière de voies navigables, s'adjoignent aux chapitres budgétaires consacrés au réseau, ceux relatifs aux interventions en faveur de la batellerie (45-47) et à l'exploitation réglementée des voies navigables (44-41).

- Pour la batellerie (chapitre 45-47), le projet de loi de finances pour 1991 concilie une préoccupation générale de rigueur budgétaire et la nécessité d'activer la préparation du secteur du transport fluvial de marchandises à l'ouverture prochaine du marché européen.

Il est, en particulier, marqué, d'une part, par la mise en oeuvre de l'action d'assainissement structurel décidée au niveau communautaire à l'égard de ce secteur et par celle d'un plan de même inspiration mais spécifique à la France. Ce plan fera ainsi suite à celui économique et social appliqué de 1986 à 1988 et prolongé jusqu'en 1992. Comme le dispositif communautaire, il inclura une contribution financière des professionnels intéressés (environ 5 millions de francs par an).

Quant à l'armement rhénan français, en même temps qu'il devrait bénéficier des effets de l'action précitée, il poursuivra sa restructuration et son redressement, sans qu'il soit nécessaire de

mettre en place de nouveaux concours financiers complémentaires de ceux alloués les années précédentes.

Ceci conduit à prévoir pour 1991 une dotation de 44 millions de francs, soit une augmentation de 15,7% par rapport à la dotation de 1990.

- Pour l'exploitation des voies navigables (Chapitre 44-41), sa dotation est versée à l'Office National de la Navigation (ONN) à titre de subvention de fonctionnement. Elle s'ajoute aux recettes que l'établissement tire de son activité propre.

Liées au trafic, celles-ci ont décliné de façon importante au fil du temps. La situation financière de l'Office s'en est trouvée très tendue, obligeant notamment, à la suite de déficits persistants, à des compressions de personnel.

A partir de 1987, la situation a pu être redressée et l'établissement a retrouvé des résultats positifs sous l'effet d'une constante rigueur et d'une amélioration des trafics qui tend à se confirmer.

Mais l'équilibre n'en reste pas moins précaire, les bénéfices enregistrés dernièrement étant pour une bonne part issus de la réalisation d'éléments d'actifs.

Ainsi est demandée pour 1991 la reconduction en francs courants de la dotation de 1990, soit 38,940 millions de francs, elle-même égale à celle des trois années précédentes.

Votre Commission considère cependant qu'une reconduction des moyens de l'ONN en francs constants aurait marqué la volonté de l'Etat de tenir compte de la situation financière difficile de l'Office, d'autant qu'il lui impose des sujétions particulières comme l'exploitation de passages dits "spéciaux" (traction de bateaux en souterrain) en l'occurrence déficitaires.

## **B. LA RELANCE INDISPENSABLE DE LA POLITIQUE DES VOIES NAVIGABLES**

### **1. Un développement des infrastructures trop longtemps négligé**

Votre Rapporteur déplore depuis de nombreuses années l'absence de volonté des pouvoirs publics en matière de développement du réseau fluvial.

Les décisions du Comité interministériel du 31 juillet 1987 avaient semblé mettre un terme à ce manque d'ambition, mais, faute de crédits, ce fut un espoir très vite déçu.

Les actions menées en 1990 ont largement confirmé cette déception. Cela apparaît d'autant plus condamnable que la réalisation du grand marché intérieur implique l'aménagement d'un réseau fluvial européen, priorité bien comprise par l'Allemagne qui a réalisé le raccordement Rhin-Main-Danube.

1991, malgré les réserves relatives à la nature des "ressources nouvelles", pourrait marquer une reprise. Votre Commission en attendra la confirmation.

#### *a) Rappel des projets de développement des infrastructures*

##### **• Le Comité interministériel du 31 juillet 1987**

L'année 1987 avait été source de satisfaction pour les professionnels du transport fluvial.

Plusieurs projets d'investissement avaient en effet été décidés :

- la mise à grand gabarit de la Saône, opération qui comporte à la fois la dérivation de Mâcon (3,5 km) et des aménagements de la Saône entre Châlon et Saint-Symphorien (65 km)

- la liaison Saône-Rhin avec la réalisation d'une première section Laperrière-Tavaux (12,5 km) de la liaison Saône-Rhin, enfin la mise à grand gabarit de la section Niffer-Mulhouse (15 km).

**• Le schéma directeur des voies navigables**

Les orientations du schéma directeur concernent :

- la poursuite de l'aménagement des vallées avec notamment l'achèvement des opérations déjà engagées.

Il s'agit :

• du raccordement du port de Dunkerque-Ouest au canal Dunkerque Valenciennes, aujourd'hui achevé.

• de la dérivation de la Saône à Mâcon. Elle est en cours et sa mise en service est prévue à la mi-91.

• de l'aménagement de la Lys mitoyenne. Elle se poursuit dans le cadre du contrat de plan Etat-Région Nord Pas-de-Calais.

• de l'achèvement d'une première phase d'aménagement du canal du Rhône à Sète. La dérivation de Frontignan est en service. Les travaux de la dérivation d'Aigues Mortes sont engagés et la section courante est en cours d'aménagement. Ces opérations sont réalisées dans le cadre du contrat de plan Etat-Région Languedoc-Roussillon.

• par ailleurs, la mise au gabarit de 1350/1500 tonnes de la Deûle est également en cours dans le cadre du contrat de plan Etat-Région Nord Pas-de-Calais.

• l'approfondissement de la Moselle est inscrit au contrat de plan Etat-Région Lorraine.

• enfin, la première phase de la mise au gabarit de 1000 tonnes de la liaison Bray-Nogent a été engagée cette année.

- l'engagement des liaisons interbassins.

Concernant l'axe Saône-Rhin, le conseil interministériel du 17 janvier 1990 a décidé la réalisation de deux opérations :

- les dragages et rescindements de la Saône (coût total : 163 millions de francs).

- la section Niffer-Mulhouse (coût total 453 millions de francs).

*b) Les perspectives d'investissements*

• **Seine-Est (évaluation 16 milliards de francs)**

Le projet de liaison à grand gabarit Seine-Est, inscrit au schéma directeur des voies navigables, semble aujourd'hui débloqué.

Le financement de la première phase d'aménagement à 1000 tonnes de Bray-Nogent a été mis en place cette année : les travaux du barrage de Vezoult vont être engagés incessamment.

L'opération devrait pouvoir se réaliser sur trois années, en trois tranches d'environ 60 millions de francs chacune prises en charge à hauteur de 25 % par les collectivités locales et 75 % par l'Etat.

45 millions de francs sont prévus au budget de 1991 pour cette opération.

• **Seine-Nord (évaluation 8 milliards de francs)**

Divers tracés et différents gabarits ont été envisagés et ont été soumis à la consultation des quatre régions concernées : Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France et Haute-Normandie. Un accord s'est établi en faveur du tracé par St-Quentin. Seule la région Haute-Normandie n'a pas fait connaître sa position.

Un montant de 3 millions de francs a été prévu en 1990 pour actualiser les études, approfondir les points singuliers et reprendre l'étude économique.

Votre Rapporteur s'étonne cependant qu'aucun crédit ne soit prévu pour 1991, ce qui porte à croire que l'échéance de réalisation est encore repoussée.

• **Liaison Rhin-Rhône (évaluation 16 milliards de francs)**

- Tout d'abord les travaux de la dérivation de Mâcon (4,9 km), réalisés par la CNR ont été engagés en août 1989. La mise en service est prévue pour la mi-91. Elle permettra le passage de convois poussés de 3000 à 5000 tonnes. Le financement est assuré de la façon suivante :

- Acquisitions foncières : Etat
- Travaux dont le coût s'élève à 152 MF :
  - Collectivités territoriales + CCI : 15 %

Région Bourgogne	5 %
Département Saône et Loire	5 %
Ville de Mâcon	2 %
Ville de Chalon/Saône	1.18 %
CCI de Chalon/Saône	1.09 %
CCI de Mâcon-Charolles-Tournus	0.73 %
  - Compagnie Nationale du Rhône : 85 %

Cette dernière a inscrit à son budget, 26.15 millions de francs en 1989, 78.57 millions de francs en 1990 et a prévu, pour 1991, 24.60 millions de francs.

- Par ailleurs, mettant un terme à trois années de tergiversations, surmontant ainsi l'opposition non dissimulée du Ministre de l'Economie et des Finances, le comité interministériel, présidé par le Premier Ministre le 17 janvier 1990, a approuvé l'engagement de deux opérations de la liaison Rhin-Rhône :

- les dragages et rescindements de la Saône en amont de Chalon-sur-Saône sur une longueur de 75 kilomètres dont le coût est estimé à 163 millions de francs,

- la section Niffer-Mulhouse.

Les travaux consistent à réaliser une nouvelle écluse à Niffer, à aménager le canal de Huningue et le port de Mulhouse en vue d'assurer la desserte du port. Le coût est estimé à 453 millions de francs.

Pour ces deux dernières opérations, la concertation en vue de mettre en place la participation des collectivités territoriales intéressées est en cours.

120 millions de francs sont affectés sur le budget de l'Etat pour 1991 à la liaison Saône-Rhin.

Le tableau ci-après indique les modalités de financement des opérations en cours et prévues de la liaison Rhin-Rhône.

**LIAISON RHIN-RHONE (modalités de financement)**

*en milliers de francs*

	COÛT	REGION	DEPARTEMENT	AUTRES COL. TER.	CNR	ETAT
DERIVATION DE MACON	152.000	7.60	7.60	7.60	129.20	Acquisitions foncières
DRAGAGES DE LA SAONE	163.000		32.60 *			130.40
NIFFER-MULHOUSE	453.000		90.60 *			362.40

\* concertation en cours

## **2. L'état catastrophique du réseau fluvial**

L'enquête exhaustive, réalisée en 1987, relative aux incidents survenus sur les voies navigables n'ayant pas été renouvelée, le ministère n'est pas en mesure de donner la liste des incidents à déplorer depuis cette date.

• Cette enquête avait mis en évidence l'état désastreux du réseau existant puisque, sur une période de seize mois, on a estimé à plus de 200 les incidents sérieux affectant 70 % du réseau à grand gabarit et 50 % du réseau petit et moyen gabarits. Dans 73 cas, l'incident a entraîné l'arrêt de la navigation sur la voie d'eau en cause.

Il semblerait cependant, alors qu'on déplorait auparavant au moins un incident grave par semaine provoquant des interruptions du trafic supérieures à une journée, que les conditions climatiques plus favorables des trois dernières années aient permis une diminution de la fréquence des incidents.

Les causes des principales difficultés peuvent être classées comme suit : en premier lieu viennent les incidents aux portes, vannes, ventelles, puis les ruptures de digues, enfin, les défaillances de système hydraulique (18 %) et les incidents aux barrages (12 %).

• En 1990, un certain nombre d'incidents sont survenus, des ruptures de digues en particulier. Ceux qui ont nécessité la mise en place de crédits sur le chapitre 53-45 en vue de réaliser les travaux les plus urgents sont les suivants :

- Canal de la Marne à la Saône : rupture d'une partie du mur du bief de Boichaulle (montant des crédits dégagés 600.000 francs),

- Canal du Loing : rupture de digue sur le bief de Méronville (montant des crédits dégagés 500.000 francs),

- Saône 2ème section : porte aval de l'écluse de Couzon (montant des crédits dégagés 1.500.000 francs),

- Canal du Havre à Tancarville : porte aval de la nouvelle écluse de Tancarville (montant des crédits dégagés 1.333.000 francs),

- Canal de la Sambre à l'Oise : rupture de digue (montant des crédits dégagés 300.000 francs).

• Face à cette situation, les crédits budgétaires restent une nouvelle fois étrangement étales

Années	Entretien-fonctionnement Chapitre 35-41	Grosses réparations Chapitre 53-45 art. 30
1987	106,3	50
1988	103,00	50
1989	118,1	50
1990	118,1	50
1991	121,01	50

Certes, ce tableau ne prend pas en compte l'affectation des ressources nouvelles, en fonction des décisions du nouvel EPIC.

Or, selon certains documents budgétaires fournis à votre Rapporteur, c'est à 277 millions de francs que s'élèveront les dépenses de restauration du réseau (en dépenses en capital et compte non tenu des opérations de modernisation des méthodes d'exploitation) compte tenu de la ressource nouvelle. Or, suite au report en gestion 1990 des crédits non consommés en 1989 (Loi de finances rectificative pour 1989), les crédits disponibles en 1990 s'élevaient à 346,3 millions de francs.

Cette baisse brutale des crédits de réparations ne peut manquer d'étonner votre Rapporteur, tant les besoins sont importants dans ce domaine et alors même que la sécurité des personnes apparaît parfois menacée par l'état des berges.

**Certes celui-ci ne peut ignorer que la longueur du réseau fluvial français exige des choix drastiques et une concentration des interventions sur les réseaux prioritaires et les liaisons les plus importantes.**

Pourtant, quoiqu'il en soit, la remise en état du réseau fluvial ne peut être différée beaucoup plus longtemps, même dans l'hypothèse, qui pourrait à terme se dessiner, d'un transfert de l'exploitation et de l'entretien de certaines voies navigables aux collectivités locales.

**Enfin, votre Rapporteur regrette à nouveau de devoir s'exprimer au conditionnel en l'absence de précisions complémentaires concernant les projets de restauration en 1991.**

• Enfin, il convient de noter que le programme "SECURITE", dont le montant global avait été estimé en 1987 à 515 millions de francs, a été régulièrement doté depuis cette date.

En 1990, des opérations dont le coût total s'élève à 97,2 millions de francs ont été autorisées et financées par les collectivités territoriales (12,03 millions de francs) et par l'Etat à hauteur de 85,17 millions de francs dont 32,65 millions de francs au titre de la loi de finances rectificative pour 1989 et 52,52 millions de francs au titre de la loi de finances initiale pour 1990.

Ces opérations ont pour objectif d'améliorer la sécurité des agents par la reconstruction de barrages à aiguilles (44 % environ du montant total) et celle des riverains par des confortements de barrages-réservoirs ou de digues (56 % environ du montant total).

Pour 1991 un programme prévisionnel de 87,5 millions de francs est envisagé.

Il faut souhaiter que cette enveloppe ne fasse l'objet d'aucune annulation de crédits comme cela a pu être le cas en 1990, l'arrêté du 30 mars ayant annulé 5,5 millions de francs. Le ministère souligne les effets dommageables de cette annulation en précisant dans les documents budgétaires que "les services qui ont connu des incidents ont dû redéployer à l'intérieur de leur programme et annuler certaines opérations de restauration".

### 3. Le retard de la France par rapport à ses voisins européens

Il est regrettable que les comparaisons des dépenses d'investissements entre Etats-membres établies par la Commission des Communautés européennes s'arrêtent en 1981.

Elles font néanmoins clairement apparaître le retard de la France par rapport à l'Allemagne et la Belgique.

ECU (en millions)

Millions ECU	1977		1978		1979		1980		1981	
	E	I	E	I	E	I	E	I	E	I
FRANCE	7.00	80.00	7.00	65.00	8.00	73.00	10.00	65.00	11.00	58.00
BELGIQUE		125.00		111.00		118.00		133.00		163.00
PAYS-BAS	54.00	63.00	57.00	64.00	56.00	59.00	58.00	69.00	73.00	53.00
ALLEMAGNE	180.00	347.00	194.00	340.00	212.00	319.00	225.00	301.00	218.00	282.00

E = dépenses d'entretien

I = dépenses d'investissements

Si l'on considère les seules dépenses d'infrastructures, les données sont plus récentes et permettent de tirer les mêmes conclusions.

#### INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES DES VOIES NAVIGABLES

ECU (en millions et au prix 75)

	75	80	81	82	83	84	75-84
FRANCE	99	43	35	36	29	41	516
BELGIQUE	77	83	96	82	87	78	826
PAYS-BAS	69	42	31	44	43	61	289
ALLEMAGNE	262	183	167	178	188	206	2195

De manière plus approximative, on peut encore souligner qu'en incluant les fonds de concours des collectivités territoriales, les moyens d'investissement s'élèveront en 1991 pour la France à **642 millions de francs** (dont 107 millions de francs de fonds de concours). Comparativement, l'Allemagne consacrait **3 434 millions de francs** aux investissements en faveur des voies navigables en 1987, la Belgique 1 800 millions de francs en 1988, alors que les Pays-Bas ont décidé d'investir environ 1 700 millions de francs par an pour les voies navigables, un programme de 12 milliards de francs pour les seules infrastructures, d'ici à 2010, ayant déjà été arrêté.

A la veille du grand marché intérieur, et malgré les ressources nouvelles dégagées en faveur des voies navigables, votre Rapporteur ne peut que s'inquiéter de l'insuffisance des moyens mis en oeuvre par les pouvoirs publics français comparativement à l'effort engagé par les pays voisins et ce, alors que les péniches françaises ne réalisent que 3,6 % des tonnes-kilomètres enregistrées en France, contre 19,3 % pour les péniches allemandes, faute d'un réseau à grand gabarit relié au Rhin, au Danube et aux grands ports belges et hollandais.

### C. L'AVENIR DU SECTEUR FLUVIAL FRANCAIS

#### 1. Encourager la reprise du trafic fluvial

Le trafic fluvial qui avait connu en 1988 par rapport à 1987 une relative stabilité a connu en 1989 une reprise sans précédent. En effet, après avoir atteint un maximum en 1969-1970 (14,601 MT.K. en 1969 et 110,350 MT en 1970) (1), le trafic n'a cessé de décroître depuis. Le transport fluvial a donc profité en 1989 d'une conjoncture économique plus favorable, marquée par une augmentation du potentiel transportable, ce qui tend à prouver que ce mode conserve non seulement son intérêt, mais peut aussi devenir un atout dans le développement des échanges à l'horizon 1993.

---

1. *M.T.K.* : milliards de tonnes-kilomètres  
*MT* : millions de tonnes

cumul des 12 derniers mois arrêté au	31.12.1988	31.12.1989	30.06.1990
trafic en millions de tonnes	62,440 (+ 2,8 %)	63,904 (+ 2,3 %)	64,653 (+ 1,2 %)
trafic en milliards de T.K.	7,069 (- 4,1 %)	7,310 (+ 3,4 %)	7,413 (+ 1,4 %)

*a) La faible diversification des types de marchandises transportées*

Si la progression du trafic est assez générale et concerne plusieurs catégories de marchandises, les **matériaux de construction**, qui ont profité en 1989 d'une conjoncture du secteur favorable, notamment en région parisienne, représentent, comme par le passé, plus de la moitié du trafic total. Viennent ensuite les **produits pétroliers** (12,1 %), en baisse tendancielle toutefois, et les **produits agricoles** (11,2 %).

Ces trois catégories totalisent environ 76 % du trafic. Les autres ont connu en 1989 des hausses, parfois importantes, comme c'est le cas pour les minerais, lesquels ont profité d'une conjoncture meilleure dans le secteur de la sidérurgie (trafic sur la Moselle).

Il est ainsi regrettable que le transport fluvial, dans le contexte d'une conjoncture économique plus favorable, soit resté marqué par sa structure traditionnelle de trafic, avec un poids très important des matériaux de construction et des difficultés à se développer durablement sur des trafics plus nouveaux, en particulier les céréales.

*b) Lutter contre les handicaps du transport fluvial français*

• Les pertes de parts de marché du transport fluvial

Si l'on considère l'évolution des parts modales calculées sur les tonnes-km du trafic des principaux modes de transport terrestre, on constate une augmentation continue de la part de la route aux dépens de celle du fer et de celle de la voie d'eau. De 1976 à 1989, la part de la route s'est accrue de 11,7 points, alors que le fer et la voie d'eau perdaient respectivement 8,5 et 3,2 points.

	1976	1985	1986	1987	1988	1989
<b>1) <u>Trafic en milliards de t-km</u></b>						
Route	90,3	89,1	93,0	100,0	111,8	116,8
Fer	64,6	54,9	50,2	49,8	52,3	53,3
Voies d'eau	12,2	8,4	7,8	7,4	7,1	7,3
<b>TOTAL</b>	<b>167,1</b>	<b>152,4</b>	<b>151,0</b>	<b>157,2</b>	<b>171,2</b>	<b>177,4</b>
<b>2) <u>Parts modales en %</u></b>						
Route	54,2	58,5	61,6	63,6	65,3	65,8
Fer	38,5	36,0	33,2	31,7	30,5	30,0
Voies d'eau	7,3	5,5	5,2	4,7	4,2	4,2
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Le transport fluvial français a ainsi subi au cours des vingt dernières années une crise sans précédent qui dépasse largement celle qu'ont pu affronter les pays voisins (Allemagne, Belgique, Hollande).

#### FLUX DE TRAFIC ANNUEL EN MILLIONS DE TONNES

	1970	1980	1986
Allemagne	240	241	229
Belgique	92	101	95
France	110	92	63
Luxembourg	8	9	10
Pays-Bas	238	267	271
Suisse	9	9	9

On ne saurait attribuer aux seules conditions de concurrence entre pays proches les raisons de cette situation de fait. En effet, en ce qui concerne les portes de marché que détient la France, par le biais de la C.F.N.R. sur le marché rhénan, celles-ci sont restées

à peu près constantes (environ 5 % de ce marché), ce qui signifie que l'essentiel des pertes s'est fait sur le transport intérieur.

Par ailleurs, l'analyse comparative dans les pays européens de la structure de la flotte en capacité de chargement ou en fonction de l'âge des bateaux montre que la perte de compétitivité de la voie d'eau est surtout intérieure : la flotte est restée une flotte de faible capacité, donc de faible niveau de rentabilité. La structure vieillissante de la flotte et son faible taux de renouvellement vont de pair avec ce phénomène. Une partie de l'explication est à rechercher dans l'absence d'effort d'investissement de l'Etat en matière d'infrastructure, une partie dans les difficultés d'évolution de la profession, une partie enfin dans la géographie nationale avec de faibles densités de population, une structure fluviale dispersée et des franchissements de seuils délicats.

Face à ses concurrents, le transport fluvial français est donc très mal armé pour aborder le marché unique européen. S'il est encore protégé pour les infrastructures à faible capacité, rien ne permet de garantir qu'il sera à l'abri très longtemps. La seule possibilité de survie passe par un redressement sensible de compétitivité qui ne peut s'exercer que grâce à un effort conjoint sur la profession et sur la flotte, indépendamment des opérations menées pour la restauration du réseau et qui ont déjà été analysées.

#### • Poursuivre la restructuration de la flotte

Il est rapidement apparu que la surcapacité du transport fluvial, entraînant une réduction importante du revenu de chaque artisan, aurait peu de chance de se résorber d'elle-même, en raison notamment des conditions de départ à la retraite insuffisamment attractives proposées aux artisans bateliers.

Devant cette situation, un effort a été engagé à partir de 1986, dans le cadre du plan économique et social de la batellerie et qui se poursuit aujourd'hui sous l'impulsion des directives européennes, et ce jusqu'en 1992.

L'année 1990 a connu, en matière de réduction de la cale artisanale, une action d'envergure puisqu'il s'est agi en l'espèce de se conformer aux principes réglementaires décidés au niveau communautaire en avril 1989.

Les primes de déchirage versées déjà depuis 1986, date du premier plan économique et social, se sont ainsi forfaitisées à la tonne de capacité du matériel, à un montant quelque peu supérieur à celui précédemment pratiqué.

**Le plan économique et social de la batellerie ne s'adresse plus seulement aux artisans mais à l'ensemble de la profession.**

**En contrepartie, celle-ci a apporté dans les deux cas de figure sa contribution au moyen d'une cotisation annuelle à verser pendant dix ans.**

**Le bilan de cette politique de réduction de la cale artisanale fait apparaître des résultats immédiats et significatifs, puisque la tendance s'est inversée en 1987 (-5,18 % en TK et -6,2 % en capacité par rapport à l'exercice précédent) pour s'amplifier en 1988 (trafics stables, mais réduction du parc de 8,5 %). La poursuite du plan économique et social en 1989 a permis de confirmer la tendance et de favoriser une relative stabilité de l'activité par une reprise sans précédent depuis 10 ans (+ 3,4 % TK et réduction du parc de 4 % par rapport à l'exercice précédent).**

**Ainsi, avec l'élimination de 465.000 tonnes de capacité en quatre ans, la productivité des bateaux a pu, fin 1989, se redresser de 13,8 %. Le parc, quant à lui, continue de diminuer tout en bénéficiant de l'aménagement de la composition de sa flotte, par du matériel économiquement plus performant sur certains bassins.**

## **2. Intervenir en faveur de la profession**

### *a) Les dotations budgétaires en faveur de la batellerie*

**Les interventions réalisées en faveur de la batellerie en 1989, 1990 et 1991 (chapitre 45-47) sont retracées dans le tableau suivant.**

**TABLEAU RECAPITULATIF**

*Unité : milliers de francs*

	<b>1989 résultats</b>	<b>1990 prévisions</b>	<b>1991 prévisions</b>
<b>Ressources disponibles pour l'exercice</b>			
. reports	27 966 (b)	25 177 (b)	
. dotation	37 000	38 000	44 000
. remboursements divers	447	-	-
. cotisation plan national	-	3 150	2 900
<b>TOTAL</b>	<b>65 143</b>	<b>66 327</b>	<b>46 900</b>
<b>Dépenses au cours de l'exercice</b>			
1) allocations de départ (a)	4 718	5 200	5 500
2) élimination de la cale vétuste (a)	25 990	30 800	-
3) rachat plan national 1990	-	15 887	29 500
4) modernisation de la cale (a)	3 289	3 200	3 200
5) aide au rachat de bateaux d'occasion (a)	1 536	1 900	2 000
6) aide à la 1ère installation (a)	922	2 800	1 500
7) embranchements fluviaux (a)	2 551	5 900	5 000
8) formation professionnelle (a)	-	440	-
9) bateaux de 850 m3	722	-	-
10) contribution au fonds d'adaptation de la cale	226	-	-
11) armement rhénan	-	-	-
12) autres dépenses diverses	12	200	200
<b>TOTAL</b>	<b>39 966</b>	<b>66 327</b>	<b>46 900</b>
<b>Solde annuel à reporter</b>	<b>25 177 (b)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

- (a) mesures du plan économique et social batellerie 1986/1988, prorogées sous forme amendée en 1989 et 1990. Pour 1990, les montants indiqués comportent, pour une part, les sommes à verser au titre de ce plan (allocations de départ pluriannuelles ou dossiers déposés tardivement), pour une autre part, le coût indicatif de mesures de même inspirations définies en 1990.
- (b) sommes totalement engagées en fin d'année, mais effectivement réglées au début de l'exercice suivant.

*b) Les mesures correspondantes*

**Ligne 1 : Allocation versée aux bateliers de 60 à 65 ans faisant valoir leurs droits à la retraite et leur assurant jusqu'à leur 65e anniversaire un revenu équivalent à celui garanti par le fonds national de solidarité. Fin mai dernier et depuis 1986, quelque 360 dossiers avaient été acceptés. Par construction, leur règlement couvre plusieurs exercices.**

**Ligne 2 :** Rachat par l'O.N.N. sur fonds d'Etat de bateaux vétustes voués à un retrait définitif d'exploitation. Entre 1986 et 1989, 533 unités ont été retirées du parc.

**Ligne 3 :** A partir de 1990, cette disposition a été révisée suite à l'action d'assainissement structurel du secteur de la navigation intérieure décidée en 1989 au niveau communautaire : pour être plus attractives, les primes de déchirage seront forfaitisées à la tonne de capacité du matériel, à un niveau quelque peu supérieur à celui pratiqué jusqu'en 1989 ; en contrepartie, l'ensemble de la profession batelière apportera une contribution financière au dispositif au moyen d'une cotisation annuelle à verser pendant 10 ans.

**Ligne 4 :** Subventions qu'en application d'un arrêté du 20.12.78, l'Etat accorde aux bateliers qui investissent pour moderniser leur matériel. Ces subventions ont été revalorisées à partir de 1986, pour activer la modernisation du secteur. Environ 100 dossiers/an ont été admis depuis cette date.

**Ligne 5 :** Aide accordée aux bateliers qui achètent du matériel d'occasion en bon état en même temps qu'ils font déchirer leurs unités vétustes. Cette aide représente 20 % de l'écart de prix entre bateau acheté et bateau revendu. Son objectif est double : réduire la surcapacité de la cale et moderniser le parc restant. Au 31 mai, 121 demandes ont été acceptées.

**Ligne 6 :** Disposition consistant à accorder à 15 jeunes/an, lors de leur première installation dans la profession d'artisan-batelier, une aide pour l'achat d'un bateau d'occasion performant. Celle-ci, plafonnée à 250 000 francs, représente 30 % du prix d'acquisition du matériel. S'adressant à des unités d'occasion, elle ne génère aucune capacité de transport supplémentaire. Elle contribue en outre à rajeunir la profession.

**Ligne 7 :** Mesure consistant à aider les entreprises ou organismes qui, pour confier du trafic à la voie d'eau, installent les engins de manutention nécessaires. L'aide est limitée à 25 % de l'investissement consenti et est remboursable en cas de non respect des engagements de trafic pris. Le rythme annuel moyen de dépense est plafonné à 5 millions de francs. Il a permis d'accepter jusqu'à présent 25 dossiers.

**Ligne 8 :** Concours de l'Etat destiné à améliorer la formation professionnelle des bateliers. Il est versé à des organismes spécialisés dans ce type de formation et ayant passé convention avec l'O.N.N.

**Ligne 9 :** Subventions accordées par l'Etat à certains bateliers ayant acquis un matériel neuf d'une capacité de 750 T environ, adapté au gabarit du canal du Nord. Elles représentent 22,5 % du montant de

l'investissement et s'inscrivent dans un programme lancé en 1979/80, dans lequel la région Nord-Pas-de-Calais est également partie prenante. Sont concernés 20 automoteurs et 2 barges, les sommes indiquées se situant en fin de programme.

**Ligne 10 :** Contribution de l'Etat à un fonds géré par la Chambre Nationale de la Batellerie Artisanale et qui, alimenté par le produit d'une taxe instituée en 1985 sur les transports fluviaux, est destiné à permettre le versement d'indemnités aux bateliers en période de mauvaise conjoncture. Ce fonds a été sollicité une fois en 1989, en raison d'une sous-activité persistante au cours des premiers mois d'été. 1 325 bateliers ont à cette occasion bénéficié d'une aide moyenne de 4 039 F. Pour 1990, aucune décision n'a été prise jusqu'ici.

**Ligne 11 :** Fonds accordés par l'Etat à l'armement rhénan français (C.F.N.R.). Suite à la restructuration de cette entreprise engagée en 1987/88, aucun concours financier n'a été versé en 1990.

### **3. L'avenir du transport fluvial au niveau européen**

Il n'est pas inutile de rappeler que le transport par eau intervient pour 37 % dans les échanges intercommunautaires de l'Europe des Douze (contre 13 % pour le chemin de fer), alors qu'il n'est présent que dans quatre pays.

En outre, l'année 1989 a été marquée par les bons résultats enregistrés par le trafic fluvial. Le trafic sur l'épine dorsale du réseau européen qu'est le Rhin réalise les meilleurs scores de son histoire. Tout aussi significatives sont les progressions enregistrées sur certains autres réseaux. Abondé par celui de la Sarre, le trafic mosellan a progressé de 13 %, le trafic des canaux ouest-allemand de 6,9 %, celui de la Weser de 6,9 % également et celui du Danube de 3,5 %. Selon des chiffres provisoires, le trafic fluvial aurait progressé de 5 % aux Pays-Bas.

Ces constats ainsi que la nécessité de préserver l'environnement conduisent à souhaiter la mise en oeuvre d'une véritable politique européenne en faveur du transport fluvial.

La politique de réduction de la cale engagée par la Commission ne saurait à cet égard établir à elle seule l'équilibre du marché. Elle doit s'accompagner de mesures tendant à protéger les entreprises de navigation de la CEE contre une concurrence faussée des flottes des pays tiers. A ce titre, un lien réel entre le bateau et le pays dont il porte pavillon devrait être exigé sur l'ensemble du réseau fluvial de la CEE.

Par ailleurs, dans la perspective de l'ouverture en 1993 du canal Rhin-Main-Danube, l'ouverture des marchés fluviaux de l'Europe occidentale aux flottes des pays d'Europe centrale et orientale doit être envisagée, à la condition que les économies de ces pays adhèrent aux principes d'un marché libre et que la réciprocité quant à l'accès au marché soit assurée. Cette ouverture des voies navigables d'Europe occidentale aux flottes de l'Europe centrale et orientale devrait donc avoir pour contrepartie le libre accès des flottes d'Europe occidentale aux trafics des voies navigables de l'Europe centrale et orientale, à égalité de traitement.

Il est urgent en outre de réfléchir à des politiques tarifaires conformes à la vérité des prix et d'éviter la politique de dumping telle qu'elle est pratiquée par les chemins de fer.

Votre Rapporteur se réjouit enfin du consensus qui semble se dessiner au niveau européen, à la suite des déclarations favorables au transport fluvial de M. Van Miert, commissaire aux Transports, ou du communiqué final de la Conférence européenne des ministres des transports du 22 novembre 1989 qui soulignait que "la qualité du service offert, sa sécurité et sa régularité ainsi que le professionnalisme du batelier sont des éléments importants dans le choix du chargeur pour la voie d'eau : cette garantie de qualité du transport fluvial atténue sensiblement le handicap de la lenteur apparente de ce mode de transport. L'intégration du transport fluvial dans la chaîne de transport est à l'horizon 2000 reconnu comme une nécessité."

Cette orientation nouvelle en faveur du secteur fluvial est encourageante. Il faut maintenant qu'elle trouve des prolongements concrets.

Il est à cet égard regrettable que le Gouvernement français ne paraisse pas disposé à profiter des "bonnes dispositions" des instances communautaires à l'égard des voies navigables et ait choisi de concentrer ses demandes de soutien financier à la Communauté (et au FEDER) sur le seul TGV, alors que nos partenaires, comme l'Allemagne, font largement appel, pour leur secteur fluvial, aux financements communautaires.

\*

\* \*

**Au cours d'une réunion tenue le 22 novembre 1990, la Commission des Affaires Economiques et du Plan a procédé à l'examen des crédits destinés aux routes et voies navigables et de l'article 89 du projet de loi de finances pour 1991.**

**Compte tenu, d'une part, de la diminution des crédits d'entretien du réseau routier, d'autre part du désengagement de l'Etat en 1991 pour le financement des voies navigables, elle a émis un avis défavorable à l'adoption de l'ensemble de ces crédits.**

**Par ailleurs, elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 89 du projet de loi de finances pour 1991, après avoir donné mandat au Rapporteur pour avis pour déposer un amendement visant à faire bénéficier des mêmes ressources que l'Office National de la Navigation les régions auxquelles les voies navigables ont été transférées.**

## ANNEXE

### FINANCEMENT DE L'ETAT DANS LES CONTRATS ETAT-REGIONS

*(en millions de francs d'autorisations de programme de l'Etat)*

Régions	1989	Prévisions 1990
- Nord-Pas-de-Calais	175	210
- Picardie	80	100
- Ile-de-France	525	524
- Centre	90	110
- Haute-Normandie	70	75
- Basse-Normandie	90	120
- Bretagne	400	420
- Pays de la Loire	90	115
- Poitou-Charente	95	120
- Limousin	50	85
- Aquitaine	110	130
- Midi-Pyrénées	225	225
- Champagne-Ardenne	70	120
- Lorraine	170	190
- Alsace	120	160
- Franche-Comté	85	100
- Bourgogne	65	105
- Auvergne	80	115
- Rhône-Alpes	232	255
- Languedoc-Roussillon	110	140
- Provence-Alpes-Côte d'Azur	140	170
- Corse	60	77
- DOM-TOM	40	38
<b>TOTAL</b>	<b>3 172</b>	<b>3 734</b>
Transmanche	570	814,7
Tarentaise	400	160
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>4 142</b>	<b>4 708,7</b>

*Sources : Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer*