

N° 94

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès verbal de la séance du 19 novembre 1991

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1992 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,

Senateur

(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 Tregouet, *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 Cousteau, 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, René 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 Peyralitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Jusselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travers

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexes n° 23 et 24), 2260 (tome X) et T.A. 533.
Sénat : 91 et 92 (annexes n° 23 et 24) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES ROUTES : UN SECTEUR VICTIME DE LA RIGUEUR BUDGÉTAIRE	11
A. LE NOUVEAU SCHEMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL - DES INQUIETUDES SUR LE RESPECT DES OBJECTIFS FIXES	11
1. Le nouveau schéma directeur routier national	11
<i>a) L'extension décidée au C.I.A.T. du 5 novembre 1990</i>	11
<i>b) Les objectifs du nouveau schéma directeur routier national</i>	12
2. Des inquiétudes sur le respect des objectifs fixés	14
3. Les contrats de plan Etat-region : de vives inquiétudes concernant le respect de ses engagements par l'Etat	18
B. L'AVANCEMENT DES REALISATIONS EN 1991 - satisfaisant pour les autoroutes et plutôt en retrait pour les routes	20
1. Le réseau autoroutier	20
<i>a) Les mises en service</i>	20
<i>b) Les lancements de travaux</i>	22
<i>c) La programmation autoroutière pour 1992</i>	23
<i>d) Le lancement d'autoroutes nouvelles</i>	25
<i>e) Les liaisons autoroutières en Ile-de-France</i>	25
2. Les plans routiers spéciaux dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions	26
<i>a) La rocade des estuaires</i>	26
<i>b) Le plan routier breton</i>	27
<i>c) Le désenclavement du Massif Central</i>	27
3. L'achèvement des engagements prioritaires du Gouvernement	30
<i>a) Le programme lorientaise</i>	30
<i>b) Le plan routier Transmanche</i>	31

	Pages
C. UN NOUVEAU SACRIFICE DES PROGRAMMES D'ENTRETIEN	33
1. Les actions d'entretien	34
<i>a) Le renforcement des ouvrages d'art et des chaussées</i>	34
<i>b) Les programmes d'actions spécifiques d'entretien des chaussées</i>	36
<i>c) L'entretien courant</i>	36
2. Les dotations budgétaires	36
D. LES RESULTATS ENCORE INSUFFISANTS DE LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE	37
1. Les crédits budgétaires disponibles	37
<i>a) L'action sur les comportements</i>	38
<i>b) La formation des conducteurs</i>	38
<i>c) La politique contractuelle avec les collectivités locales</i>	38
<i>d) Les opérations de sécurité</i>	39
2. Les résultats de la sécurité routière	40
3. Les mesures nouvelles pour le renforcement de la sécurité routière	44
<i>a) Le contrôle technique des véhicules</i>	45
<i>b) Le permis à points</i>	46
<i>c) Une nouvelle réglementation pour le transport des enfants</i>	47
II. Les voies navigables : des moyens financiers insuffisants pour concrétiser le renouveau annoncé	49
A. UN NOUVEL ETABLISSEMENT PUBLIC POUR ASSURER LA GESTION DES VOIES NAVIGABLES	49
<i>a) La mise en place de Voies navigables de France (V.N.F.)</i>	50
<i>b) Une réforme institutionnelle souhaitable</i>	51
<i>c) Des ressources limitées</i>	52

	<u>Pages</u>
B. UN BUDGET QUI TRADUIT UN NET DESENGAGEMENT DE L'ETAT	55
1. L'évolution des crédits pour 1992	55
2. Les actions qui seront entreprises en 1992	57
C. LA FRANCE ET L'EUROPE DES VOIES D'EAU	65
1. Une situation nationale peu satisfaisante	65
<i>a) Les insuffisances du réseau existant</i>	65
<i>b) Le choix des investissements à réaliser</i>	66
<i>c) Une légère amélioration du trafic</i>	67
<i>d) Mais un trafic peu diversifié</i>	68
2. L'enjeu européen	69
<i>a) L'importance de la voie d'eau dans certains pays</i>	69
<i>b) Vers la définition d'un réseau communautaire des voies navigables</i>	71
3. La nécessité pour la France d'être reliée au réseau navigable européen	72
<i>a) Une situation géographique pourtant favorable</i>	72
<i>b) La France à l'écart des axes européens de transport</i>	72
CONCLUSION	73

Mesdames, Messieurs,

Les dotations prévues au titre de la section "Routes" du budget des transports intérieurs s'élèvent à 8 033 millions de francs en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement), soit une diminution de 0,7 %, et à 7 387 millions de francs pour les moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisation de programme) soit une réduction de 19,2 % par rapport à ceux initialement prévus pour 1991. La baisse des autorisations de programme est particulièrement lourde de conséquence, car elle obère le niveau des investissements pour les trois années à venir.

Ce budget se traduit, concernant le développement des infrastructures et l'entretien, par des insuffisances indéniables.

L'enveloppe consacrée aux investissements (et aux organismes d'études techniques) est réduite de 29,9 % en moyens d'engagements et de 3,9 % en moyens de paiement, par rapport au budget initial 1991. Ces baisses considérables amènent votre commission à s'interroger sur le respect par l'Etat des contrats de plan Etat-Régions.

Mais plus encore que ceux consacrés à l'investissement, ce sont les moyens disponibles pour l'entretien qui inquiètent votre commission.

Les enveloppes consacrées aux dépenses d'entretien et de rénovation du réseau s'inscrivent en baisse : - 12,2 % pour les crédits de paiement (2 808 millions de francs) et - 18,1 % pour les autorisations de programme (931 millions), par rapport au budget initial de l'année 1991.

L'évolution défavorable de ces dotations depuis quelques années se poursuit, en 1991, avec des annulations en cours de gestion atteignant près de 140 millions de francs en autorisations de programme et, en 1992, avec une nouvelle réduction de près de 10 % par rapport aux moyens effectivement disponibles en 1991.

Il faut insister sur cette lacune car, à défaut d'un entretien suffisant, le réseau existant risque de se dégrader et de nécessiter des travaux de remise en état particulièrement coûteux dans l'avenir. Ainsi, les économies d'aujourd'hui ne sont pas toujours celles que l'on croit.

Il est pour le moins paradoxal d'assister à une évolution inverse entre l'augmentation sensible du trafic routier et la baisse régulière et importante des crédits consacrés à l'entretien de routes qui sont de plus en plus fréquentées.

Le budget prévu pour l'année 1992, n'inverse pas la tendance par rapport à l'année 1991, année marquée par d'importantes mesures d'annulation qui se sont élevées à plus d'un milliard de francs en autorisations de programme ; le budget routier a supporté à lui seul, plus de 20 % du montant total des annulations intervenues en début d'année.

Il est vrai que si l'on compare les crédits demandés (loi de finances initiale) pour 1992, et les crédits qui ont été effectivement disponibles en 1991, après annulation, la baisse est moins sensible.

Faut-il raisonner en comparant les crédits annoncés pour 1992 avec ceux qui ont été disponibles en 1991, après l'intervention des annulations ?

Votre commission ainsi que le rapporteur s'y refusent catégoriquement, car ils considèrent, d'une part, qu'il faut comparer ce qui est comparable, c'est-à-dire les lois de finances initiales qui font l'objet de l'examen détaillé du Parlement, et d'autre part, que rien ne garantit que les crédits prévus pour 1992, ne feront pas également l'objet de nouvelles annulations. Toujours est-il que même la comparaison entre la loi de finances pour 1992 et les crédits disponibles en 1991, si elle minore la baisse du budget des routes pour l'année à venir, ne change pas pour autant la tendance qui est à la diminution de l'effort de l'Etat.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'il nous reste à peine un an avant l'ouverture des frontières européennes et que le budget de 1992 prévoit les derniers programmes d'actions qui seront réalisés avant l'ouverture du grand marché unique.

La compétitivité de notre économie dépend aussi de la qualité de nos infrastructures de transport. Est-il dès lors admissible que le budget des routes soit pour l'année à venir, un des budgets les plus touchés par la contrainte budgétaire ?

Votre commission estime que, sans un effort soutenu, il ne sera pas possible de rattraper le retard que les annulations de crédit de mars 1991 ont accentuées.

Ce projet de budget risque d'amener notre pays à faire son entrée dans une position très affaiblie, dans le nouvel espace européen qui se dessine.

Enfin, l'examen du projet de budget suscite deux interrogations, en raison de l'absence de deux données essentielles : d'une part le programme d'investissement autoroutier qui devrait être adopté par le FDES lors d'une réunion du conseil de direction prévu pour la fin de l'année et qui conditionne le développement des constructions autoroutières et d'autre part, le complément éventuel de l'établissement public "Autoroutes de France" (A.D.F.) versé, au titre du remboursement des avances précédemment consenties par l'État.

Concernant le premier point, il faut insister sur le fait qu'un ralentissement des investissements autoroutiers ne permettrait plus de réaliser le schéma directeur dans les 15 ans prévus par le CIAT du 5 novembre 1990, ce qui se traduirait par l'impossibilité de réaliser à temps les infrastructures nouvelles nécessaires pour décongestionner le grand axe Nord-Sud et irriguer l'Ouest.

Par ailleurs, dans un contexte de baisse sensible du budget des routes en 1992, il est très important pour l'emploi de ne pas arrêter l'effort de construction d'autoroutes financé sur ressources extra budgétaires. Le recul que marque ce budget pour le développement des infrastructures routières se traduira sans doute en terme d'emploi, car ce secteur économique joue un rôle essentiel dans le niveau de l'emploi en France.

Concernant le versement du complément d'autoroutes de France, le ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace a annoncé le lundi 4 novembre 1991, en séance publique à l'Assemblée nationale, que ce versement serait d'environ 1,2 milliard de francs pour l'année 1992 et qu'il s'inscrirait dans le cadre d'une loi de finances rectificative. Votre commission ainsi que le rapporteur prennent acte de cette déclaration mais ils regrettent que ce versement n'est pas eu lieu dans le cadre de la loi de finances initiale, ce qui aurait permis d'examiner l'emploi qui en sera fait. En tout état

de cause, cette somme pour importante qu'elle soit, ne permettra pas de combler à la fois les insuffisances concernant l'entretien et celles liées à l'exécution des contrats de plan.

Il faut rappeler que le décret n° 89-990 du 22 décembre 1989 a, en effet, prévu l'affectation au profit des opérations financées dans le cadre des contrats Etat-régions d'un montant cumulé de 2 241 millions de francs valeur 1989 pour la période 1990-1993.

Si le projet de budget de 1992 était adopté en l'état, sans complément "Autoroutes de France", l'effort à réaliser en 1993 serait considérable. En effet l'Etat devrait alors inscrire près de 8 milliards de francs au titre des Contrats de Plan Etat-Régions (contre 3,75 milliards de francs prévus pour 1992) pour respecter ses engagements et permettre l'achèvement de l'exécution des contrats avant la fin de 1993.

Votre commission ainsi que le rapporteur estiment que les actions programmées ne pourraient, dans le meilleur des cas, être réalisées complètement qu'avec un retard de 2 à 3 ans (1995-1996) et qu'en conséquence l'Etat ne parviendrait pas à remplir ses engagements.

Ainsi avec un budget où les crédits sont en baisse sensible, votre commission constate qu'au lieu de se donner les moyens d'être prêt face aux échéances européennes, le projet de loi de finances initiale pour 1992, d'une part sacrifie une nouvelle fois l'entretien du réseau existant et d'autre part, laisse planer un doute sérieux sur le respect des contrats de plan Etat-Régions qui sont essentiels à un aménagement du territoire bien compris.

Notre territoire national, pour être intégré à l'Europe, doit être convenablement irrigué par ses infrastructures de transport.

La suppression des frontières va conduire l'hexagone à se situer face à un ensemble géographique et économique beaucoup plus important, "l'épine dorsale de l'Europe" qui s'étend de la région londonienne jusqu'au Nord de l'Italie, en contournant la France par le Nord et l'Est.

La France, à l'Ouest de cette mégapole, se trouve à l'écart, même si elle la touche en plusieurs endroits. Si l'on raisonne en termes de transports, il est essentiel pour notre pays, mais aussi pour les Iles britanniques et la Péninsule ibérique que des liaisons puissantes soient organisées avec cette mégapole.

Ainsi, il n'est pas abusif de penser que du développement de nos infrastructures de transports, de nos routes, de nos voies

navigables, dépendra notre place dans l'ensemble européen, ainsi que la prospérité de notre économie.

Ces mêmes infrastructures jouent également, au niveau national, un rôle fondamental dans le développement économique. Elles sont un élément essentiel de l'aménagement du territoire et les exigences de cet aménagement font du désenclavement de certaines de nos régions une priorité absolue, si l'on ne veut pas accentuer les déséquilibres existants, et s'acheminer vers une France à deux vitesses.

BUDGET ROUTES POUR 1992

	Dépenses ordinaires + Crédits de paiement			Dépenses ordinaires + Autorisations de programme		
	1991	1992 (*)	Variation	1991	1992 (*)	Variation
Infrastructure Construction d'autoroutes de liaison	84,3	70	16,9 %	70	40	42,8 %
Investissements routiers	5 351	5 154,8	3,7 %	6 526,6	4 582,4	- 29,8 %
Total	5 435,3	5 224,8	3,8 %	6 596,6	4 622,4	- 29,9 %
Entretien Renforcement et aménagements qualitatifs	350	268,0	23,4 %	340,0	230,0	- 32,3 %
Renforcement des ouvrages d'art	239,9	221,8	7,5 %	230,6	230,6	+ 0 %
Entretien, viabilité hivernale	2 609,1	2 318,7	11,1 %	2 629,7	2 303,9	- 12 %
Total	3 199,0	2 808,5	12,2 %	3 200,3	2 764,5	- 13,6 %
Total general	8 643,3	8 033,3	7 %	9 796,9	7 386,9	- 24,6 %

sans versement d'ADE

On retrouve, concernant les voies navigables, cette même faiblesse des investissements, investissements pourtant nécessaires pour relier notre réseau à une Europe des voies d'eau qui progresse, ainsi que l'atteste l'achèvement prochain de la liaison Rhin-Main-Danube.

Il est vrai que si l'on additionne les crédits budgétaires et les emplois provisionnels de l'établissement public Voies Navigables de France, les ressources disponibles pour l'entretien et l'amélioration de la voie d'eau doivent permettre de poursuivre les différents programmes en cours de réalisation.

Mais il est regrettable que la création d'un financement non budgétaire (article 124 de la loi de finances pour 1991) en faveur des voies navigables, se soit traduit par un désengagement de l'Etat, alors que seul le maintien de l'effort budgétaire de ce dernier aurait pu permettre de progresser nettement dans la réalisation des liaisons à grand gabarit qui s'imposent, si on veut donner un avenir à la voie d'eau dans notre pays.

LES ROUTES : UN SECTEUR VICTIME DE LA RIGUEUR BUDGETAIRE

A LE NOUVEAU SCHEMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL . DES INQUIETUDES SUR LE RESPECT DES OBJECTIFS FIXES

1. Le nouveau schéma directeur routier national

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

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire, réuni le 5 novembre 1990 sous la présidence du Premier Ministre, a approuvé la révision du schéma directeur routier national.

Cette décision met un terme à la procédure de révision qui avait été engagée lors du comité d'aménagement du territoire du 17 novembre 1988 et s'était poursuivie par la consultation des régions. Le projet de décret correspondant a été approuvé lors de la réunion interministérielle du 12 avril 1991.

Le schéma directeur routier national en vigueur jusqu'à ce jour avait été approuvé en mars 1988. Il prévoyait le lancement en dix ans de 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 I A T)

Après examen des demandes des régions, et sur proposition du ministre de l'Équipement, 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)

59 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.

En ce qui concerne le rythme de réalisation de la mise en autoroute des RN 9 et 20, l'objectif d'en assurer le financement d'ici 1996 a été retenu, ce qui doit également être le cas pour le programme spécifique de modernisation de la RN 7.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a été consulté le 2 juillet 1991 bien que la procédure d'approbation des schémas directeurs d'infrastructures ne prévoit qu'un décret simple.

Le projet est actuellement en cours d'ultimes arbitrages interministériels sur le rythme d'exécution des RN 9, 20 et 7 avant son approbation définitive par décret.

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 "voies alternatives" tout en désenclavant certaines régions, en particulier le Massif Central et les Alpes ;

- relier la façade atlantique et les grands ports 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 ;

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

Sur la quinzaine d'opérations concernées par ce projet, toutes les études préliminaires ont été engagées. L'objectif recherché est de lancer les procédures préalables à la D.U.P. de toutes ces opérations, d'ici à la fin de l'année 1993 .

Toutes ces opérations seront réalisées sous le régime de la concession et donneront lieu au paiement du péage.

- 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 (désenclavement du massif central).

2. Des inquiétudes sur le respect des objectifs fixés

Il convient de rappeler que le financemet 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 maitrisées par l'Etat.

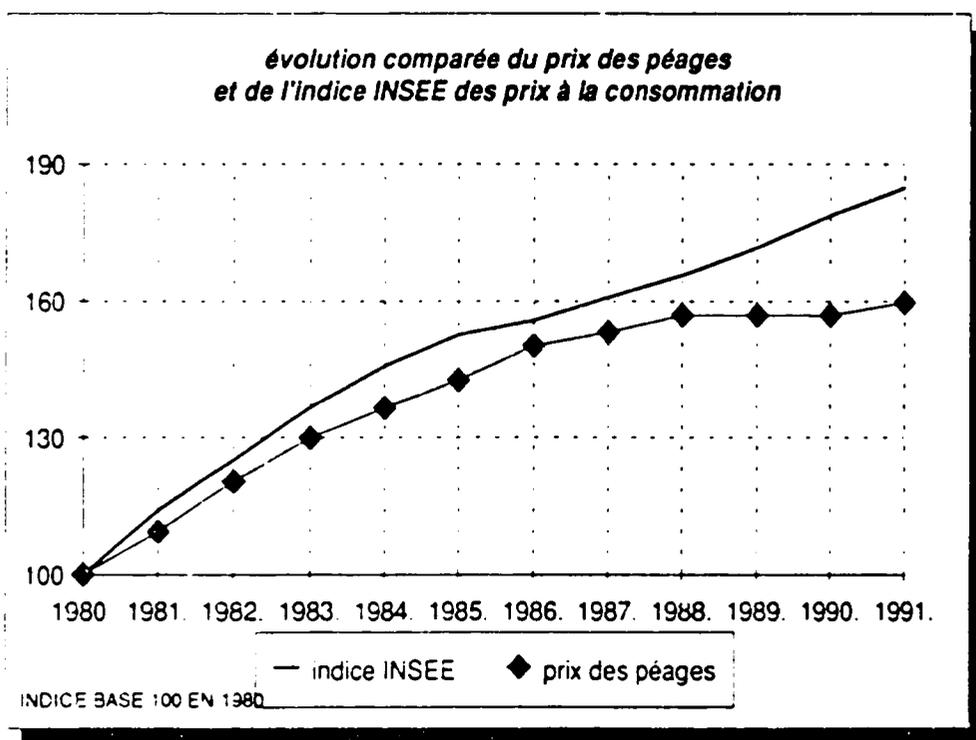
Dans le cadre des études financières prévisionnelles à long terme relatives à la réalisation du nouveau schéma directeur, adopté lors du C.I.A.T. du 5 novembre 1990, il ressort que la poursuite du rythme actuel de lancement d'autoroutes nouvelles, de l'ordre de 250 km par an, en moyenne, nécessiterait au total, jusqu'en 2015, un montant cumulé d'emprunts de 157 milliards de francs. Parallèlement, l'autofinancement cumulé serait de 53 milliards de francs et représenterait 25 % du besoin de financement des investissements autoroutiers estimé à 211 milliards de francs.

A long terme, le système autoroutier pourra absorber sans difficulté les extensions programmées si le niveau des péages évolue parallèlement à l'inflation.

Le maintien, à long terme, du niveau des péages en francs constants est indispensable pour permettre aux sociétés concessionnaires de dégager les capacités de financement nécessaires à la réalisation du schéma directeur autoroutier et aux

investissements de capacité qui devront être réalisés sur le réseau en service.

Le ralentissement de la progression du trafic, constaté depuis 1990, confirme la nécessité de réajustements tarifaires réguliers. En effet, le réajustement tarifaire du 1er août 1991 est intervenu après 30 mois de blocage des tarifs et l'augmentation moyenne qui en résulte (+ 4,3 %) demeure largement inférieure à l'inflation constatée sur la même période (+ 10%).



Votre rapporteur considère que les incertitudes relatives aux capacités d'emprunt et à l'exécution du schéma directeur, apparaîtraient moins préoccupantes si **une politique tarifaire plus réaliste** était appliquée aux sociétés d'autoroutes.

Il souhaite que la politique tarifaire obéisse à une meilleure logique économique et suive au moins l'évolution des prix à la consommation. Il rappelle que les péages d'autoroutes n'entrant que pour 1/2 000 ème dans le calcul de l'indice des prix, un relèvement des tarifs n'aurait qu'un effet marginal sur l'évolution de cet indice.

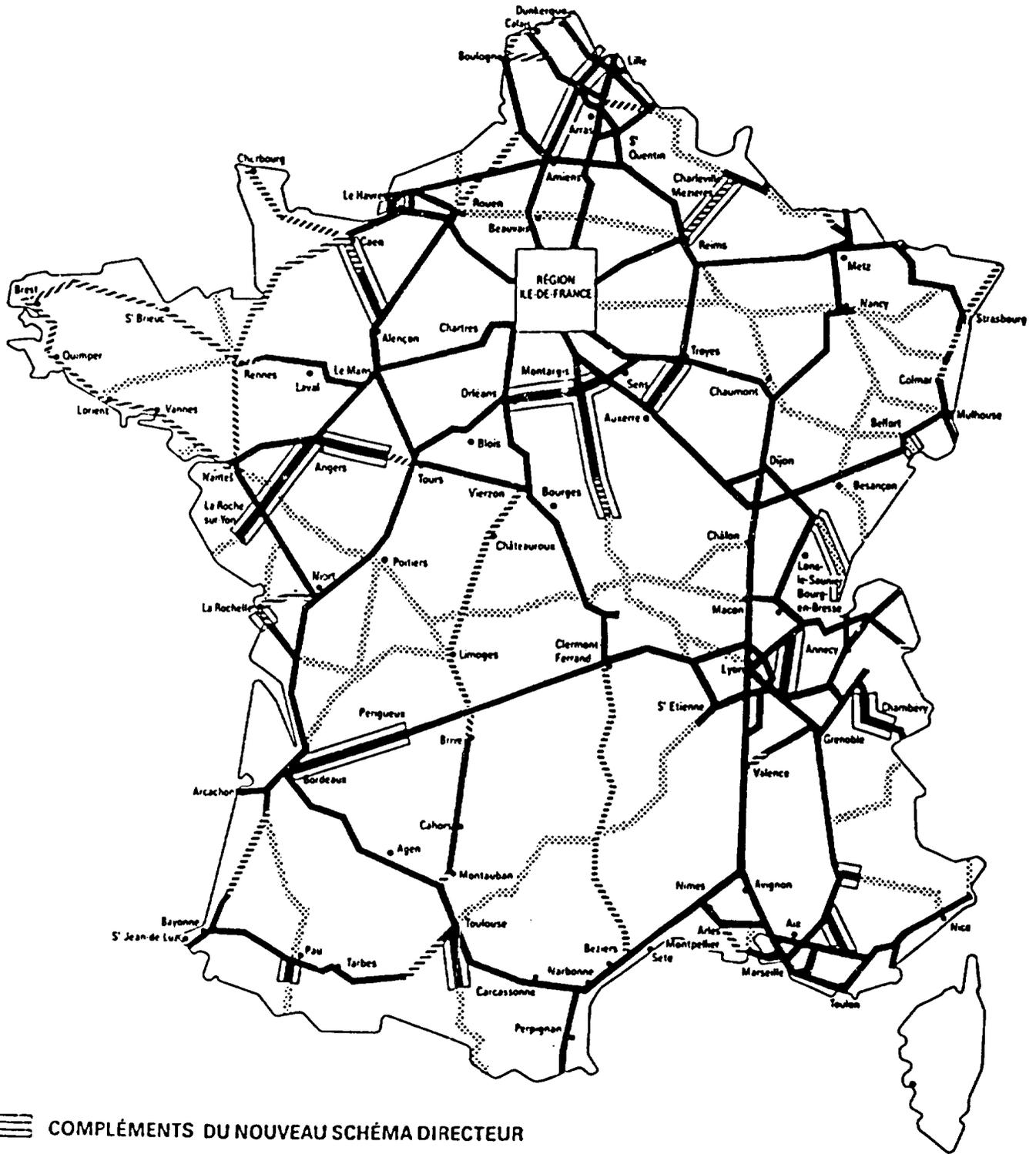
Actuellement, les bons résultats des sociétés autoroutières leur permettent de contribuer au programme d'investissement, mais il n'en demeure pas moins que si la situation financière des sociétés autoroutières est plutôt bonne, elle tend néanmoins à se dégrader.

De 1989 à 1990, les recettes de péage ont augmenté de 8,7 %, soit un net fléchissement par rapport aux années précédentes : + 14 % en 1989 (dont 2,5 % de hausse des tarifs), + 13 % en 1988 (sans hausse tarifaire).

Les recettes d'exploitation ont néanmoins permis de couvrir les charges d'exploitation et de dégager un solde d'exploitation consolidé de 5 214 millions de francs, avant remboursement d'emprunts (3 201 millions de francs).

Le solde disponible de 2 013 millions de francs a servi, à concurrence de 1 422 millions de francs, à rembourser les avances restant dues à A.D.F., le reste étant disponible pour l'autofinancement.

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.

3. Les contrats de plan Etat-région : De vives inquiétudes concernant le respect de ses engagements par l'Etat

Les engagements pris par l'Etat, dans le cadre des contrats Etat-région pour la période 1989-1993, ont été arrêtés de façon définitive lors du C.I.A.T. du 10 février 1989. Il convient de souligner que l'Etat n'a pris aucun engagement physique portant sur l'achèvement d'opérations, mais uniquement des engagements financiers, présentés par région dans le tableau suivant :

CONTRATS ETAT-RÉGIONS 1989-1993 FINANCEMENT DE L'ETAT

REGIONS	Montants inscrits aux contrats (valeur 89)	Montants affectés en 1989	Montants affectés en 1990		Taux d'exécution à fin 1990
			en MF 90	en MF 89	
CER (contrats de base)					
01 Nord Pas-de-Calais	1 065	171,1	225,7	220,8	36,8 %
02 Picardie	575	87,0	96,4	94,3	31,5 %
03 Ile de France (hors C.A.S.)	2 712 (1)	513,9	556,7	544,7	39,0 %
04 Centre	600	94,1	93,0	91,0	30,9 %
05 Haute-Normandie	410	75,4	57,3	56,1	32,1 %
06 Basse-Normandie	675	97,5	115,6	113,1	31,2 %
07 Bretagne	2 100	364,1	445,9	436,3	38,1 %
08 Pays-de-la-Loire	740	97,9	132,9	129,5	30,7 %
09 Poitou-Charente	725	85,9	135,2	132,3	30,1 %
10 Limousin	440	60,3	78,9	77,2	31,3 %
11 Aquitaine	885,2 (2)	119,5	130,2	127,4	27,9 %
12 Midi Pyrénées	1 500	221,4	270,2	264,4	32,4 %
13 Champagne-Ardenne	750	61,1	135,0	132,1	25,8 %
14 Lorraine	1 108,2 (3)	190,2	174,5 %	170,7	32,6 %
15 Alsace	850	129,8	160,0	156,6	33,7 %
16 Franche-Comté	550	50,6	138,5	135,5	33,8 %
17 Bourgogne	550	59,6	116,9	114,4	31,6 %
18 Auvergne	650	78,8	128,1	125,3	31,4 %
19 Rhône-Alpes	1 300	248,1	248,3	243,0	37,8 %
20 Languedoc-Roussillon	800	108,1	147,6	144,4	31,6 %
21 PACA	900	141,0	173,5	169,8	34,5 %
22 Corse	385	60,0	78,2	76,5	35,5 %
23 DOM TOM	264 (4)	40,0	38,8	38,0	29,5 %
TOTAL CONTRATS DE BASE	20 534,4	3 155,4	3 876,9	3 793,4	33,8 %

Pour ce qui est de l'exécution des contrats routiers, le Gouvernement a accordé, durant les premières années de la période quinquennale 1989-1993, la priorité aux programmes particuliers "Tarentaise" et "Transmanche" dont les échéances présentent un caractère impératif.

En 1989 et 1990 le montant des autorisations de programme affectées au titre des programmes de base respecte globalement la progressivité des dotations annuelles.

Il n'en est pas de même en 1991, année au cours de laquelle le financement de l'Etat réservé à l'exécution des opérations de ces programmes de base se situe en deça du montant théorique à assurer. Le financement 1991 prévu par l'Etat s'élève en effet actuellement à 3 481,5 millions de francs (3 323 millions de francs, en valeur 1989).

Ce montant tient compte des annulations opérées en mars 1991 (316 millions de francs pour les programmes de base). A la fin de l'année 1991, le taux de réalisation des contrats devrait être de 52 %.

Pour 1992, les contrats de Plan Etat-régions bénéficient d'une dotation globale de 3 323,53 millions de francs d'autorisations de programme (hors complément Autoroutes de France), soit une baisse de 14,6% par rapport à cette année (après annulations) et de 29,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1991.

Dans ces conditions, le taux de réalisation sera inférieur à 70 % à la fin de l'année 1992, et il resterait pour la dernière année, 1993, à financer près du tiers du montant total, soit près de 8 milliards de francs.

Le risque existe donc de voir l'Etat ne pas être en mesure de tenir ses engagements.

B. L'AVANCEMENT DES RÉALISATIONS EN 1991 : TRES SATISFAISANT POUR LES AUTOROUTES, MAIS PLUTÔT EN RETRAIT POUR LES ROUTES

1. Le réseau autoroutier

Le précédent schéma directeur, de mars 1988, prévoyait le lancement en 10 ans des 2 800 kilomètres d'autoroutes concédées non encore en travaux. Compte tenu de l'adjonction de 904 kilomètres au réseau d'autoroutes prévu en mars 1988, le Gouvernement a retenu l'objectif d'un lancement en 15 ans de la totalité du programme d'autoroutes concédées.

De 1988 à 1990, 836 km d'autoroutes nouvelles ont été mis en chantier et 606 km ont été mis en service. Au 1er janvier 1991, 2 868 km restent donc encore à lancer.

Pour 1991, un montant de dépenses de 11,35 milliards de francs a été autorisé par le F.D.E.S.. Ce montant autorise le lancement de 221 km d'autoroutes nouvelles, la poursuite des travaux en cours sur le réseau non encore en service, ainsi que des travaux complémentaires, tels qu'élargissements, aires de repos et de service, sur les autoroutes existantes. Les mises en service porteront sur 223 km de liaisons concédées.

Le programme 1992 sera arrêté au F.D.E.S., en fin d'année.

a) Les mises en service

● effectuées en 1990

136 km d'autoroutes ont été ouverts à la circulation en 1990, sur les tronçons suivants :

Autoroutes	Tronçon	Km
A.5	Troyes - Semoutiers	77,6
A.40	Liaison A6/A 40	3
A.431	Bretelle de Mey - Vantoux	2,9
A.49	Voreppe - Tullins	9,5
A.51	Aubignosc - Sisteron	12,8
A.54	Arles - Nimes	24,6
A.64	Brisous - Urt	5,6

Les 232,5 km dont la mise en service devrait intervenir en 1991, sont les suivants :

Autoroutes	Tronçon	Km
A.11	Rocade Sud Ouest du Mans	3
A.401	A.40 Frontière Suisse	2
A.43	Montmélian Est - Gilly	33
A.432	La Boisse - Pusignan	12
A.46 N	ANSE - Les Echets - Rillieux	23
A.49	Tullins - Bourg de Péage	53
A.57	Cuers - Le Cannet des Maures	34
A.64	Salies - Peyrehorade - Urt	33,5
A.64	Capvern - Pinas	10
A.83	Nantes - Montaigu	24
A.89	Antenne de Balbigny	5
	Total	232,5

La progression enregistrée en matière de mise en service est tout à fait remarquable, puisqu'en 1991, les mises en service sont supérieures de près de trois-quart à celles effectuées au cours de l'année 1990.

b) Les lancements de travaux

● Effectués en 1990

La mise en travaux pour 1990 n'a porté que sur 155 km, sur les tronçons suivants :

Autoroutes	Tronçon	Km
A 5	Melun - Sens	57
A 39	Dijon - Dole	34
A 432	La Boisse - Pusignan	12
A 64	Capvern - Pinas	10
A 68	Toulouse - Montastruc	13
A 83	Nantes - Montaigu	24,5
A 89	Antenne de Balbigny	5

● Prévus pour 1991

Les prévisions pour 1991 portent sur 221 km .

Autoroutes	Tronçon	Km
A 5	Melun - La Francilienne	25
A 14	Orgeval - La Défense	16
A 16	Amiens - L'Isle Adam	106
A 29	Le Havre - Yvetot	58
A 160	Bretelle de Sens	5
A 821	Contournement Nord de Nantes	11
		221

Ce programme est en nette augmentation, en 1991. Le FDES a arrêté en juillet 1991, un programme d'investissement supérieur de 10 % à celui de l'année précédente. Ainsi, en 1991, 221 km d'autoroutes nouvelles doivent être lancés au lieu de 155 en 1990 (1). Il est vrai que 11,3 milliards de francs ont été consacrés, pour l'année, aux investissements autoroutiers, soit le plus haut montant atteint, jusqu'à présent, en francs constants.

c) La programmation autoroutière pour 1992

• La mise en service d'environ 125 km

L'année prochaine verra la mise en service de près de 125 km de sections d'autoroutes concédées parmi lesquelles :

- A. 26 : Section Chalons-Troyes (100 km) : cet itinéraire alternatif sur le trajet Nord de la France - Vallée du Rhône permettra de surcroît de décharger les autoroutes A.1 (Lille -Paris) et A.6 (Paris-Beaune), proches de la saturation .

- A.46 : Section Sud Ternay (A.7) - St Priest (A.43) (22 km) : cette section assure le contournement de Lyon par le Sud, elle est destinée à recevoir un trafic important, aussi bien local que de

(1) Il est vrai que ce chiffre a été réduit notamment en raison de retard intervenu dans les déclarations d'utilité publique pour les tronçons Le Havre-Yvetot et l'Isle Adam-Amiens

transit, car elle relie les autoroutes A.43 (vers les Alpes), A.7 (vallée du Rhône) et A.47 (liaison avec Saint-Etienne). L'A.46 Nord entre A.6 (Anse) et Rillieux (A.42), sera mise en service fin 1991, et l'ensemble du contournement de Lyon devrait être achevé en 1993 avec la mise en service de la voie express entre A.42 (Rillieux) et A.43 (St-Priest).

- A.800 Bretelle de Monaco (3 km) : cette bretelle se raccorde à l'autoroute A.8 à la Turbie, elle assure une meilleure desserte de la principauté Monégasque.

• La poursuite des travaux sur les liaisons déjà engagées.

En vue d'une mise en service entre 1993 et 1995, la construction se poursuivra sur les sections suivantes :

- Année 1993 :

Autoroutes	Tronçon
A. 160	Bretelle de Sens
A. 5	Melun - Sens
A 68	Toulouse-Montastruc
A. 821	Contournement Nord de Nantes

- Année 1994

Autoroutes	Tronçon
A. 5	Sens - Troyes
A. 5 A	Melun - La Francilienne
A. 36	Dijon - Dole
A 16	Amiens - L'Isle-Adam

- Année 1995

Autoroutes	Tronçon
A 5 B	Melun - La Francilienne
A 14	Orgeval - La Défense
A 29	Le Havre-Yvetot

d) Le lancement d'autoroutes nouvelles

Le lancement d'autoroutes nouvelles, en 1992, est conditionné par la décision que prendra le conseil de direction du F.D.E.S., à la fin de l'année 1991.

Votre rapporteur se félicite de la majoration de 4,3 % des tarifs de péage intervenue le 1er août 1991 qui doit permettre d'améliorer la capacité de financement des sociétés d'autoroutes pour la réalisation du schéma directeur routier national qui prévoit 3 700 kilomètres de liaisons autoroutières nouvelles à réaliser en 15 ans.

S'agissant du lancement de nouvelles autoroutes, le programme 1992 devrait prévoir en particulier la poursuite des autoroutes liées au tunnel sous la Manche que sont l'A.16 (Amiens-Boulogne) et l'A.29 (Le Havre-Amiens) ; ainsi que le démarrage des autoroutes Nantes-Niort et Angers-Tours et le lancement de l'autoroute de la Maurienne vers le tunnel de Fréjus.

e) Les liaisons autoroutières en Ile-de-France

Le réseau routier de la région parisienne est déjà à la limite de la saturation. L'augmentation régulière du trafic, qui pourrait encore être accéléré par les prévisions du schéma directeur d'aménagement de la région, fait de la réalisation de nouvelles infrastructures routières et autoroutières une nécessité absolue.

Devant l'insuffisance des moyens que l'Etat sera en mesure de mobiliser, le principe du recours à la concession a été

arrêté pour le financement d'un certain nombre de liaisons à caractéristiques autoroutières : A.14 entre Orgeval et Nanterre, A.106 (ex B12) entre Massy et Saint-Quentin-en-Yvelines, A.16 entre l'Isle-Adam et l'A.86, A.5 (accueil en Ile-de-France de l'autoroute Melun-Sens-Troyes), A.84 entre Orgeval et Méry-sur-Oise, A.86 Ouest entre la déviation de Rueil et le secteur du pont Colbert. Les études de tracé et la concertation locale afférentes à ces liaisons sont actuellement en cours.

2. Les plans routiers spéciaux dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions

a) *La rocade des estuaires*

A la suite des décisions du C.I.A.T du 10 février 1988, précisées par le décret du 18 mars 1988 qui a approuvé le nouveau schéma directeur routier national, et confirmées par le C.I.A.T. du 17 novembre 1988, il est prévu de réaliser dans le cadre de la "*Route des Estuaires*" la liaison Saint-Quentin - Rouen en autoroute, 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 au titre des investissements routiers sur la route des Estuaires s'est élevé à 1 859 millions de francs dont 953,485 millions de francs à la charge de l'Etat en 1990, et plus particulièrement sur l'axe Caen-Rennes à 77,692 millions de francs, dont 45,812 millions de francs de participation de l'Etat.

- L'effort financier, en 1991, 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 (1989-1993) avec 1 509,5 millions de francs dont 668,2 millions de francs de participation de l'Etat, mais également au titre du programme général des investissements routiers (101,9 millions de francs, dont 81 millions de francs à la charge de l'Etat). Aussi le montant total des investissements routiers au titre de la route des Estuaires devrait s'élever, en 1991, à 1 611,4 millions de francs dont 813,8 millions de francs à la charge de l'Etat,

et plus particulièrement sur l'axe Caen-Rennes à 182,6 millions de francs, dont 63,3 millions de francs en provenance du budget de l'Etat.

Ce montant devrait notamment permettre de financer, en 1991, au Nord du futur pont de Normandie, l'achèvement de la voie nouvelle entre Rocquemont et Neufchatel, de la rocade Nord-Est de Rouen (R.N.28), entre Caen et Rennes, l'achèvement du boulevard périphérique Sud de Caen et la poursuite de l'aménagement à deux fois deux voies entre Parfouru et Villers-Bocage, ainsi que divers aménagements entre Rennes et Bordeaux.

b) 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 un financement de 6,9 milliards de francs (dont 5,7 milliards de francs d'autorisations de programme de l'Etat) en francs courants, soit 12,6 milliards de francs (dont 11 milliards de francs à la charge de l'Etat) en francs 1991.

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 est poursuivi depuis 1989, dans le cadre du contrat Etat-région Bretagne (1989-1993).

Le montant des ressources consacrées, en 1990, aux investissements routiers s'est élevé à 658 millions de francs dont 445,9 millions de francs à la charge de l'Etat.

Il a notamment permis de financer les travaux de mise en voie express sur la R.N. 12, le lancement des travaux relatifs au nouveau pont sur l'Elorn, à Brest, l'achèvement de la rocade Sud-Est de Quimper, l'achèvement de la déviation Sud d'Auray (R.N.165) et la poursuite des travaux de la route nouvelle entre Elven et la Chapelle-Caro (R.N.166).

Le montant des ressources consacrées, en 1991, à l'exécution du contrat Etat-région Bretagne (1989-1993), s'élève à 536 millions de francs dont 298,6 millions de francs à la charge de l'Etat.

c) Le désenclavement du Massif Central

Le décret du 18 mars 1988 portant approbation du nouveau schéma directeur routier précise, dans le rapport qui lui est

joint, les engagements spécifiques en faveur des RN 9 (Clermont-Ferrand-Béziers) et RN 20 (Vierzon-Brive), dont l'aménagement en autoroutes non concédées devra être achevé dans un délai de huit ans et, par conséquent, financé en cinq ans.

De ces décisions résultent, outre un effort financier accru de l'Etat (1 220 millions de francs par an durant la période 1989-1990), la disparition du plan routier Massif central en tant qu'entité spécifique et l'intégration des autres routes nationales, de ce plan spécial, dans les contrats liant l'Etat et les régions concernées.

En 1990, 1 228 millions de francs ont été consacrés à la poursuite de l'aménagement des RN 9 et 20, futures A. 75 et A.20, financé à 100 % par l'Etat conformément aux engagements antérieurs.

La programmation initiale pour 1991 avait été dotée d'une enveloppe globale pour l'A.75 et l'A.20 de 1 272 millions de francs, répartie selon la proportion un tiers à l'A.20 et deux-tiers à l'A.75. Cette proportion a été à peu près respectée depuis le début du programme.

Les annulations budgétaires intervenues en mars 1991 ont sévèrement remis en cause ce programme d'investissements puisque la suppression totale a ramené l'enveloppe de 1991, de 1 272 millions de francs à 756,9 millions de francs, soit respectivement à 220,7 millions de francs pour l'A.20 et 536,2 millions de francs pour l'A.75.

Les conséquences des annulations 1991 ont été les suivantes :

- Pour l'A.75, en Languedoc-Roussillon, la réduction a été très importante et a porté essentiellement sur deux sections dont les travaux n'avaient pas encore commencé et qui, de ce fait, ont été reportés en 1992 : il s'agit de la section de Marvejols à la Mothe et du carrefour de Cartels ; en Midi-Pyrénées, le lancement des travaux entre la Cavalerie et la Pézade se trouve reporté.

La mise en service de la section de Montgon à Massiac Nord, et de Massiac Sud à Saint-Flour, a eu lieu au mois de juin 1991.

- Pour l'A.20, dans le Centre, la réduction a touché les travaux de la Croisière à Razes dont le lancement est pour l'essentiel reporté en 1992 ; dans l'Indre, la quasi-totalité de l'itinéraire (Vierzon à Vatan-Brion) est reporté.

Les annulations de mars 1991, ont ainsi porté en grande partie sur ces régions qui sont parmi les plus démunies et dont l'investissement n'était pas contractualisé.

Le programme de 1992 ne compensera pas les annulations de mars 1991, qui sont définitives.

Certes la dotation pour les RN 7, RN 9 et RN 20 est de 929,3 millions de francs, ce qui correspond à une augmentation par rapport aux crédits effectivement disponibles, mais représentent par rapport aux crédits initialement prévus pour 1991, une baisse de 36,9%.

L'aménagement des autres liaisons 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 des régions les moins favorisées, un effort unilatéral de l'Etat, complétant le programme cofinancé, a été prévu dans le cadre des contrats Etat-région Auvergne, Limousin et Midi-Pyrénées, pour la période 1989-1993 :

- Le contrat Etat-région Auvergne prévoit 130 millions de francs par an, dont 65 millions de part unilatérale. L'effort portera essentiellement sur la route Centre-Europe-Atlantique (RN 79 et RN 145), la RN 88 (Le Puy - Saint Etienne), la RN 122 (Figeac-Massiac) et les infrastructures urbaines de Moulins, Montluçon et Clermont-Ferrand :

- Le contrat Etat région Limousin prévoit 88 millions de francs par an, dont 58 millions de part unilatérale. Cette dotation permettra prioritairement l'aménagement de la RN 145 (route Centre-Europe-Atlantique), de la RN 141, ainsi que l'achèvement de la section Brive-Tulle de la RN 89 ;

- dans le cadre du contrat Etat-région Midi-Pyrénées (300 millions de francs par an, dont la moitié en part unilatérale), les aménagements situés sur les RN 88 et 140 seront poursuivis.

3. L'achèvement des engagements prioritaires du Gouvernement

Les deux priorités annoncées que sont, d'une part, le programme Tarentaise et d'autre part le plan routier Transmanche, sont les deux seules actions concernant le développement du réseau routier, pour lesquelles l'Etat, malgré une conjoncture économique difficile, maintient son effort.

a) *Le programme Tarentaise*

Si le désenclavement de la Savoie constituait l'objectif premier de ce programme routier ambitieux, le choix d'Albertville pour les jeux d'hiver de 1992, en a considérablement accéléré la mise en oeuvre.

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 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. En 1988, l'Etat et le Département ont soldé financièrement ce programme et la totalité des infrastructures ont été mises en service, 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, de même que la réalisation de l'ouvrage de l'étrétoir du Siaix, et la dénivellation du carrefour de la Bathie.

Ces réalisations qui constituent le "noyau central" représente un coût de 600 millions de francs.

- L'avenant au protocole de la Tarentaise II, signé le 21 avril 1989, a porté le coût du noyau central de 600 à 796 millions de francs (valeur mars 1989), financé toujours à 41,67 % par l'Etat et à 58,33 % par le Département.

L'Etat a décidé de réaliser, à terme, une autoroute concédée, sur le tracé de la RN 6, dans la vallée de la Maurienne.

Parallèlement, l'Etat a décidé de réaliser les aménagements supplémentaires suivants :

dans le cadre de la Tarentaise II, reconstruction du pont des Chèvres (mise en service prévue fin juin 1992) ;

dans le cadre du programme général ont été réalisés : le réaménagement du viaduc de Charmaix (coût : 26 millions de francs), la traversée de Saint-Jeoire-Prieuré (coût : 14 millions de francs) et les études et acquisitions foncières de l'élargissement à Barberaz (coût : 5,025 millions de francs).

A la fin de l'année 1991, le programme Tarentaise devrait être réalisé à 100 %. L'Etat aura ainsi respecté ses engagements, et tout sera prêt pour les jeux olympiques d'hiver.

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 pour la mi-1993.

En faisant approuver, par un 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 un montant global de 1 113 millions de francs (735 millions de francs provenant de l'Etat, et 6,3 millions de

francs de soutien financier des communautés européennes) a permis de financer les travaux de nombreuses opérations situées sur cette rocade.

- En 1990, l'Etat a poursuivi de façon significative son effort en finançant un montant de 710,4 millions de francs, dont 37,8 millions de francs de soutien financier des communautés européennes, ce qui avec environ 500 millions de francs de fonds de concours des collectivités locales, a permis de dégager plus de 1 212,4 millions de francs de 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 par un autre qui devrait être financé par la Société des Autoroutes Paris-Normandie, mais le Conseil d'Etat a émis un avis défavorable sur la participation de cette société au financement des opérations situées sur la RN 28.

A ce jour, ce problème n'est pas résolu et ce manque de fonds pose de grosses difficultés dans la poursuite des chantiers situés sur cet axe.

Pour ce qui est de l'exercice 1991, l'Etat a continué d'accentuer son effort en réservant une dotation de 478 millions de francs en part Etat, ce qui avec environ 421 millions de francs de participation des collectivités locales devrait permettre de financer près de 900 millions de francs de travaux au profit du plan routier Transmanche.

Les principales opérations qui doivent être financées sont les suivantes :

- Dans le Nord-Pas-de-Calais (RN 1)

- l'achèvement de la mise à deux fois trois voies de la RUS de Dunkerque, du doublement de la voie du Courghain et du créneau de Peuplingues,

- la poursuite des travaux de la route nouvelle RUS de Dunkerque - Frontière Belge, du réaménagement de la RUS de Dunkerque et de la route nouvelle de la voie du Courghain à la limite du Pas-de-Calais, de la mise à deux fois trois voies de la rocade Sud de

Calais, de la déviation de Coquelles et du centre d'entretien de Coquelles.

- le lancement de la mise aux normes autoroutières (RUS de Dunkerque - Voie du Courghain).

• En Picardie (RN 28) :

- l'achèvement de la rocade Ouest d'Abbeville,

- la poursuite des travaux de la route nouvelle entre Abbeville et Bouttencourt.

• En Haute-Normandie (RN 27-RN 28) :

- l'achèvement de la voie nouvelle entre Rocquemont et Neufchatel et de la déviation de Totes,

- la poursuite des travaux de la déviation de Blangy et de la voie nouvelle entre Callengeville et Blangy,

- le lancement de la voie nouvelle entre Neufchatel et Callengeville.

En 1992, 287,7 millions de francs seront consacrés au programme "*Transmanche*" ce qui devrait permettre de porter sa part de réalisation à 90,2 %, fin 1992.

Le plan routier "*Transmanche*" devrait s'achever, en 1993, avec la transformation en autoroute de la RN 1 entre Boulogne, Calais et la frontière Belge, qui permettra l'accueil du trafic du tunnel sous la Manche.

Au total, les mises en service de routes nationales ont représenté 477 kilomètres en 1990, et devraient représenter 552,6 en 1991 et 405 en 1992, ce qui traduit une baisse significative pour l'année à venir.

C. UN NOUVEAU SACRIFICE DU PROGRAMME D'ENTRETIEN

Votre commission constate, régulièrement, que les crédits d'entretien du réseau routier sont insuffisants.

Or cette année encore, ces crédits accusent une baisse conséquente, puisqu'ils subissent une réduction de près de 10 % par rapport aux moyens disponibles en 1991, et de 13,5 % par rapport à ceux initialement prévus pour 1991 par la loi de finances.

Ainsi le seuil critique semble aujourd'hui dépassé. La constante du mouvement à la baisse des crédits affectés à l'entretien laisse à penser que cette action, indispensable à l'amélioration de la sécurité des usagers, a été sacrifiée au profit du développement des infrastructures. Ce choix est sans doute contestable car il aboutit à reporter sur les années futures une charge qui sera très sensiblement aggravée en raison des insuffisances. Ce choix peut se payer très cher, ainsi que le montre l'exemple américain.

Votre rapporteur ne peut que s'interroger, cette année encore, sur les motivations d'un tel sacrifice et se demander s'il n'est pas fondé sur le pari que les collectivités locales, confrontées à l'urgence des situations, seraient contraintes dans l'avenir d'assumer cette charge.

1. Les actions d'entretien

La politique d'entretien menée par l'Etat se divise en quatre groupes d'actions.

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

• Le renforcement des ouvrages d'art

L'entretien courant des ouvrages d'art comprend la surveillance, les visites périodiques et les travaux d'un montant inférieur à 300 000 francs dont les crédits sont globalisés avec ceux des chaussées et qui sont financés à l'initiative des directions départementales de l'équipement.

Les réparations individuelles d'ouvrages dépassant 300 000 francs et celles réalisées simultanément avec le renforcement des chaussées coordonné par itinéraire, sont individualisées, programmées et financées au niveau central.

Le patrimoine d'ouvrage d'art sur le réseau routier national peut être estimé à 60 millions de francs.

- Le renforcement de chaussées coordonné par itinéraire

Les renforcements de chaussée ont pour but la mise hors gel des itinéraires afin de maintenir la circulation des poids lourds en toute période. Ils s'accompagnent de 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 1991, ce sont plus de 20 300 kilomètres de routes nationales qui seront 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 qu'il ressort du tableau suivant :

Années	Moyens financiers (en milliards de francs)	Linéaire traité (kilomètres)
1990	382	200
1991	340	160
1992 (2)	230	100

(1) Prévisions

La première baisse sensible est apparue en 1989, les portions traitées, en 1989, ayant été réduites à 300 kilomètres au lieu des 600 kilomètres effectués, en moyenne, les années précédentes.

Nous en sommes maintenant à environ 100 kilomètres par an. Les 15 % du réseau restant à traiter représentant près de 5 000 kilomètres, si le rythme actuel de renforcement coordonné devait être maintenu, l'échéance finale dépasserait les limites du raisonnable.

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

- Le programme d'entretien préventif

Le programme d'entretien préventif qui se poursuit depuis une dizaine d'années a pour but d'assurer la préservation des qualités des chaussées neuves ou renforcées, avant que des détériorations importantes ne surviennent.

Au premier janvier 1991, le kilométrage des itinéraires soumis à l'entretien préventif s'élevait à 23 450 km, soit 84 % du réseau routier national.

- Le programme spécifique d'entretien curatif.

La nécessité d'un entretien plus soutenu des chaussées des 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.

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 de sparcs, dépenses d'énergie électrique, viabilité hivernale) sont regroupées sur un même chapitre budgétaire ouvert aux D.D.E. de manière globalisée, qui peuvent ainsi adapter leurs moyens financiers aux contraintes locales.

2. Les dotations budgétaires

Les crédits consacrés aux dépenses d'entretien et de rénovation du réseau s'inscrivent nettement en baisse par rapport au budget initial de 1991 : 13,6 % de diminution pour les moyens

d'engagement (2 765 millions de francs) et 12,2 % pour les moyens de paiement (2 809 millions de francs).

Les renforcements des ouvrages d'art sont les seuls crédits d'entretien qui progressent pour 1992 (+ 11,1 %) par rapport aux crédits disponibles en 1991, ce qui correspond à la reconduction en francs courants de la dotation initialement prévue pour 1991, mais ils ne représentent qu'une petite partie des crédits affectés aux routes (230 millions de francs).

Années	Moyens Financiers
1990	225,710 MF
1991	207,540 MF
1992	230,600 MF

Les crédits ouverts au titre des actions d'entretien routier (entretien courant, curatif, préventif et viabilité hivernale) décrites ci-dessus, s'élèvent à 2 318 millions de francs en moyens de paiement ce qui représentent une diminution de 12,2 % par rapport aux dotations initialement prévues pour 1991.

Les crédits destinés aux actions de renforcement des chaussées (mise hors-gel) et d'aménagement qualitatif reculent de 23,4 % en crédits de paiement et de 32,4 % en autorisation de programme.

D. LES RÉSULTATS ENCORE INSUFFISANTS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

1. Les crédits budgétaires disponibles

Les crédits consacrés à l'amélioration de la sécurité routière dans le budget de 1992 sont en baisse par rapport à ceux du budget de l'année précédente. Ainsi les moyens de paiement régressent de 7,1 %, passant de 828,1 millions de francs à 769,6 millions de francs, et la baisse est encore plus sensible pour les

autorisations de programme (- 16 %) qui s'élèvent à 388,14 milliards de francs..

a) L'action sur les comportements

L'Etat poursuivra sa politique de mobilisation de l'opinion publique et de responsabilisation des usagers, en maintenant au niveau de la loi de Finances initiale de 1991, les crédits consacrés aux actions de communication locale et nationale.

Ces actions viseront notamment à expliquer au public les réformes du contrôle technique et du permis à points.

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 1992, à 2,5 millions de francs.

b) La formation des conducteurs

En ce qui concerne la formation des conducteurs, la mise en oeuvre du programme national de formation se poursuivra en 1992.

La promotion de la conduite accompagnée accessible à partir de 16 ans sera poursuivie. Une action visant à améliorer la sécurité des motocyclistes sera développée.

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 52 millions de francs en 1992.

c) La politique contractuelle avec les collectivités locales

La politique contractuelle avec les collectivités territoriales sera menée de manière plus sélective, en raison de la baisse sensible des moyens disponibles.

Elle visera à privilégier l'adhésion des collectivités territoriales aux priorités définies par l'Etat : modération de la vitesse en agglomération, port de la ceinture de sécurité aux places

arrières, accès à la conduite accompagnée, sécurité des motocyclistes, institution du permis à points.

Ce recentrage de la procédure en 1992, s'explique essentiellement par les contraintes budgétaires.

d) Les opérations de sécurité

L'Etat poursuivra sa politique d'aménagement de sécurité en maintenant au niveau de la loi de Finances de 1991, le montant des crédits consacrés aux petites opérations d'initiative locale dont la rentabilité est très élevée.

En 1989, 84 "points noirs" ont été traités et en 1990, 83 zones d'accumulation d'accidents ont été améliorées. En 1991, compte-tenu des mesures de régulation budgétaire intervenues depuis la loi de finances initiale, seulement 60 zones d'accumulation d'accidents devraient être traitées.

Par ailleurs, la politique menée dans ce domaine visera à substituer progressivement au traitement ponctuel des points noirs des aménagements de sécurité concernant l'ensemble d'une section d'un itinéraire.

Un montant total de 160 millions de francs sera consacré aux opérations de sécurité sur le réseau national, pour 1992.

*

* *

Outre le budget destiné à la direction de la sécurité et de la circulation routière, l'Etat consacrera 205 millions de francs (valeur 1989) au projet SIRIUS de circulation routière dans le cadre du contrat de plan Etat-région Ile-de-France.

De plus, il est proposé une mesure nouvelle de 17 millions de francs, destinée aux investissements nécessaires au développement des nouvelles technologies informatiques liées à la route, dans le cadre de l'appel d'offre de la Commission européenne.

Le montant des crédits d'entretien des équipements d'exploitation routière s'élèvera à 73,5 millions de francs en 1990, soit une progression de 14 %, par rapport à l'année précédente.

Compte-tenu de ces éléments, les moyens financiers qu'il est proposé d'affecter à la sécurité et à la circulation routière sont résumés dans le tableau qui suit (en millions de francs).

	Budget 1991	Projet de loi de Finances pour 1992	Variations 1990/1991
Dépenses ordinaires	389,70	380,06	- 2,5 %
Autorisations de programmes	462,55	388,14	16 %
Crédits de paiement	438,39	389,5	- 11 %
Moyens de paiement	828,1	769,6	- 7,1 %

2. Les résultats de la sécurité routière

Après une année 1989 marquée par une stagnation du nombre de tués, on a globalement constaté pour 1990, une amélioration ainsi qu'en témoignent les chiffres suivants :

- 162 573 accidents corporels, soit - 4,7 % par rapport à 1989,

- 225 860 blessés, soit - 4,3 %,

- 10 289 tués soit - 2,3 %.

Le taux de mortalité pour 100 accidents corporels est passé de 6,2 en 1989, à 6,3 en 1990.

En réalité, l'année 1990 a été une année contrastée. Au cours d'une première période allant de janvier à juin 1990, le nombre

de personnes tuées sur les routes a progressé de 4,2 % dans le fil de la tendance amorcée en 1989. C'est à partir de juillet 1990 que la situation s'est retournée. Pour le second semestre 1990, le taux de mortalité enregistré sur les routes est inférieur de 24 % à celui de la même période de 1989.

Une explication conjoncturelle en fonction de la hausse des prix du carburant et d'une situation internationale instable n'est pas à écarter.

De la même façon, cette baisse qui s'est prolongée de façon ininterrompue jusqu'en juin 1991 (dernier résultat mensuel connu) s'explique sans doute également, pour les premiers mois de l'année, par le contexte international.

Il n'en demeure pas moins que l'effort de prévention et de surveillance du réseau routier, combiné à la mobilisation progressive de l'opinion, a permis de progresser en matière de sécurité routière.

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 12 %, celui des blessés de 13 % et celui des tués de 6 %.

EVOLUTION DEPUIS 5 ANS

Nombre d'accidents corporels, de tués et de blessés

Indice base 100 en 1986

ACCIDENTS CORPORELS	1986	1987	1988	1989	1990
Rase campagne	51 736 100	47 450 91	49 164 95	48 168 93	47 143 91
Milieu urbain	132 890 100	123 544 93	126 723 95	122 422 92	115 430 87
Ensemble des réseaux	184 626 100	170 994 93	175 887 95	170 590 92	162 573 88

TUES	1986	1987	1988	1989	1990
Rase campagne	6 876 100	6 213 90	6 690 97	6 804 99	6 660 97
M lieu urbain	4 085 100	3 642 89	3 858 94	3 724 91	3 629 89
Ensemble des réseaux	10 961 100	9 855 90	10 548 96	10 528 96	10 289 94

BLESSES	1986	1987	1988	1989	1990
Rase campagne	84 285 100	76 617 91	78 590 93	76 516 90	75 331 89
Milieu urbain	174 730 100	161 021 92	165 452 95	159 483 91	150 529 86
Ensemble des réseaux	259 015 100	237 638 92	244 042 94	235 999 91	225 860 87

- BILAN DES SIX PREMIERS MOIS DE 1991 PAR RAPPORT AUX SIX PREMIERS MOIS DE 1990

	ACCIDENTS CORPORELS	TUES	BLESSES GRAVES	BLESSES LEGERS	TOTAL BLESSES
Six mois 1991	69 100	4 249	21 295	73 510	94 805
Six mois 1990	80 734	4 897	25 552	85 530	111 082
Différence	-11 634	-648	-4 257	-12 020	-16 277
Pourcentage	-14,4%	-13,2%	-16,7%	-14,1%	-14,6%

- BILAN MOIS PAR MOIS

	ACCIDENTS CORPORELS	TUES	BLESSES GRAVES	BLESSES LEGERS	TOTAL BLESSES
Janvier 1991	11 057	736	3 344	11 526	14 870
1991/1990	-2 217	-145	-762	-2 603	-3 365
% d'évolution	-16,7%	-16,5%	-18,6%	-18,4%	-18,5%
Février 1991	9 149	571	2 740	9 838	12 578
1991/1990	-2 963	-158	-1 055	-2 984	-4 039
% d'évolution	-24,5%	-21,7%	-27,8%	-23,3%	-24,3%
Mars 1991	11 392	682	3 431	12 100	15 531
1991/1990	-1 934	-80	-592	-1 749	-2 341
% d'évolution	-14,5%	-10,5%	-14,7%	-12,6%	-13,1%
Avril 1991	12 042	673	3 776	12 839	16 615
1991/1990	-1 399	-151	-590	-1 778	-2 368
% d'évolution	-10,4%	-18,3%	-13,5%	-12,2%	-12,5%
Mai 1991	11 869	753	3 642	12 715	16 357
1991/1990	-2 110	-36	-780	-1 890	-2 670
% d'évolution	-15,1%	-4,6%	-17,6%	-12,9%	-14,0%
Juin 1991	13 591	834	4 362	14 492	18 854
1991/1990	-1 011	-78	-478	-1 016	-1 494
% d'évolution	-6,9%	-8,6%	-9,9%	-6,6%	-7,3%

Néanmoins la relative amélioration de la situation, patente sur la plupart des réseaux routiers, ne peut cacher l'exception notable des autoroutes où le nombre d'accidents progresse de 2,1 % (6 314), celui des blessés de 3,5 % (10 284) alors que celui des tués connaît une forte hausse de 13,1 % (672).

Plus globalement, sur l'ensemble des réseaux on note une évolution qui voit les accidents diminués, mais être en moyenne plus graves. L'indice des tués pour 100 accidents a atteint l'an passé 6,3 % alors que depuis 1978 il n'avait cessé de regresser pour se situer à 4,3 %. Enfin les résultats français ne sont de toute évidence pas satisfaisants, si on les examine notamment dans le cadre de la C.E.E. Ainsi la France reste, envers et contre tous, 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. La France enregistre, à elle seule, le cinquième des accidents mortels de la route de l'ensemble de la C.E.E., soit le double de la Grande-Bretagne. Il est vrai que si la mortalité est très forte pour la France, les comparaisons sont plus favorables pour notre pays, en ce qui concerne le nombre de blessés.

Ainsi l'accentuation de la répression et une réglementation plus sévère ne sont sans doute pas la panacée en matière de sécurité routière. Les mesures adoptées, au 1er décembre 1990, concernant l'obligation du port de la ceinture aux places arrières des véhicules et la limitation de la vitesse en agglomération à 50 km/heure sont autant de dispositions qui peuvent apporter une amélioration et qu'approuvent la commission des Affaires économiques et du Plan, ainsi que son rapporteur, mais plus fondamentalement, c'est essentiellement par la modification des comportements que des progrès sensibles pourront être enregistrés. La formation des jeunes, ainsi que celle des piétons, sont autant d'espoirs pour l'avenir.

3. Les mesures nouvelles pour le renforcement de la sécurité routière

Pour 1992, deux réformes essentielles pour l'amélioration de la sécurité routière sont prévues :

- l'instauration du contrôle technique obligatoire pour les véhicules de plus de cinq ans, avec obligation de réparation pour les principaux organes de sécurité, à partir du premier janvier 1992.

- la mise en place du permis à points.

a) Le contrôle technique des véhicules

Le comité interministériel de la sécurité routière du 27 octobre 1988 a décidé la mise en oeuvre d'un contrôle périodique, effectuée tous les 3 ans, des voitures de cinq ans d'âge, avec remise en état des principaux organes de sécurité.

La phase transitoire de montée en régime sera étalée sur trois ans, en commençant par les voitures les plus anciennes, avec remise en état obligatoire des freins. L'utilisateur sera informé des autres défauts de son véhicule, mais ne sera pas obligé de réparer.

Les centres de contrôle seront organisés en réseaux nationaux chargés de la surveillance des centres au premier niveau ou bien resteront indépendants à condition de présenter les mêmes garanties de qualité de fonctionnement et d'encadrement. Le regroupement des centres en réseaux garantit la fiabilité et l'homogénéité du système sur l'ensemble du territoire national.

Les réseaux seront eux-mêmes soumis à la surveillance de l'Administration.

Un réseau devra comporter au moins quatre vingt dix centres de contrôle dans quatre vingt dix départements.

L'article 23 de la loi du 10 juillet 1989 a prévu que les fonctions de contrôle devraient être indépendantes du commerce et de la réparation automobile.

• Les catégories de véhicules concernées sont les suivantes :

- les voitures particulières de plus de cinq ans (contrôlées tous les trois ans).

- Les camionnettes de plus de quatre ans (contrôlées tous les deux ans).

- Les véhicules de plus de cinq ans qui font l'objet d'une transaction entre particuliers devront être à nouveau contrôlés si le dernier contrôle date de plus de six mois.

Le nombre de véhicules qui devraient être contrôlés est estimé à 5 ou 6 millions par an.

La parution des principaux textes réglementaires nécessaires à la mise en place du contrôle technique est intervenue en 1991.

Le décret n° 91-369 du 15 avril 1991, modifiant le code de la route, fixe la date de démarrage au 1er janvier 1992 et définit les classes d'âge des véhicules appelés (voitures de plus de dix ans en 1992, plus de sept ans en 1993 et plus de cinq ans en 1994).

Le décret n° 91-370 du 15 avril 1991 fixe les principes généraux d'organisation, de contrôle et de surveillance du système.

Enfin un arrêté du 18 juin 1991 fixe les modalités pratiques d'application des deux décrets précités.

Les agréments des réseaux seront délivrés au mois d'octobre 1991, les centres de contrôles pourront alors être agréés par les préfets dans le courant du dernier trimestre de cette année, afin de permettre la mise en oeuvre du dispositif à partir du 1er janvier 1992.

Une mesure nouvelle de 3 millions de francs est proposée sur le chapitre 53-48 article 20 pour assurer le démarrage du système.

b) Le permis à points

La mise en place du permis à points est subordonnée à la satisfaction de conditions d'ordre juridique et opérationnel.

- Les conditions juridiques : publication des textes réglementaires d'application de la loi du 10 juillet 1989. Sont actuellement en cours de signature :

- un décret pris en application des articles L.11 à L.11-6 du code de la route. Ce texte prévoit le nombre de points initial affecté au permis de conduire, la liste des contraventions de police donnant lieu à retraits de points, le barème de points affectés à ces contraventions. Le nombre de points reconstituant partiellement le nombre initial, après que l'intéressé a suivi le stage de formation spécifique, les conditions de l'information de l'auteur de l'infraction du retrait de points opéré à son encontre et les conditions de la mise en place de la formation spécifique.

- Les conditions opérationnelles :

- mise en place d'un réseau de centres de formation ;
- informatisation du fichier national du permis de conduire.

Ainsi l'entrée en vigueur de ce permis, est suspendue à l'achèvement de l'informatisation du fichier des permis de conduire, sorte de "*serpent de mer*" que votre rapporteur est obligé d'évoquer chaque année.

L'informatisation du fichier national du permis de conduire est actuellement en cours. L'architecture du système sera basée sur une unité centrale au ministère de l'Intérieur, reliée aux périphériques installés dans les préfectures et sous-préfectures, les greffes de tribunaux, les commissariats de police exerçant compétences d'officier du ministère public. Les logiciels sont réalisés. Ils sont en cours de test. Les matériels sont progressivement installés dans les sites retenus.

c) Une nouvelle réglementation pour le transport des enfants

A partir du 1er janvier 1992, sera mis en place l'obligation d'utiliser des dispositifs de retenue pour transporter les enfants de moins de 10 ans.

*

* *

Votre commission considère que les efforts consacrés à la sécurité routière ainsi que les actions en cours sont indispensables. Elle approuve les deux grandes réformes prévues pour 1992, que sont la mise en oeuvre du contrôle technique des véhicules et l'instauration du permis à point, **tout en espérant que des considérations diverses (informatisation du fichier, etc...) ne conduiront pas, une nouvelle fois, à les différer.**

Elle estime cependant que deux évolutions s'imposent :

- 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.

II. LES VOIES NAVIGABLES : DES MOYENS FINANCIERS INSUFFISANTS POUR CONCRÉTISER LE RENOUVEAU ANNONCÉ

A. UN NOUVEL ÉTABLISSEMENT PUBLIC POUR ASSURER LA GESTION DES VOIES NAVIGABLES

L'année 1990 est une année charnière en matière d'infrastructures fluviales avec la poursuite de la traduction législative du comité interministériel du 17 janvier 1990 et la mise en place du nouvel établissement public, Voies navigables de France (V.N.F.).

Le comité interministériel du 27 janvier 1990, s'inspirant des conclusions du " rapport Chassagne" sur l'avenir des voies d'eau en France, avait retenu deux axes, pour asseoir une véritable réforme des voies navigables :

- un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial chargé de l'ensemble des problèmes de gestion et d'exploitation des voies d'eau ;
- la création d'une ressource permanente au profit de cet organisme, s'ajoutant aux moyens budgétaires traditionnels.

L'article 124 de la loi de finances pour 1991 a institutionnalisé ces engagements.

D'une part, cet article a confié à l'Office national de la navigation (O.N.N.) des compétences élargies en lui confiant l'exploitation, l'entretien, l'amélioration et l'extension des voies navigables et de leurs dépendances, et d'autre part, il a opéré le transfert, de l'Etat à l'établissement public, de la gestion du domaine public fluvial nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

Pour assurer les missions qui lui sont confiées, V.N.F. perçoit à son profit des taxes sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial qui lui est confié, ainsi que les redevances et droits fixes sur les personnes publiques ou privées pour toute autre emprise sur ce domaine et pour tout autre usage d'une partie de celui-ci.

V.N.F. perçoit en outre, toujours en vertu de cet article 124, des péages versés par les transporteurs de marchandises ou de passagers et les propriétaires de bateaux de plaisance d'une longueur supérieure à 5 mètres ou dotés d'un moteur d'une puissance égale ou supérieure à 9,9 chevaux, lorsqu'ils naviguent sur le domaine public qui lui est confié, à l'exception des parties internationales du Rhin et de la Moselle. L'établissement public fixe le montant de ces péages.

a) La mise en place de Voies navigables de France (V.N.F.).

1991 est l'année de la mise en place des Voies navigables de France à la suite de l'article 124 de la loi de finances. Les trois décrets d'application sont sortis au cours de l'été (décrets du 18 juillet et du 20 août) et V.N.F. a ainsi pu tenir un premier conseil d'administration, le 30 juillet 1991.

Le projet de loi portant dispositions diverses en matière de transports examiné au cours de la session budgétaire par le Parlement, doit permettre d'achever l'aspect institutionnel de la réforme en permettant de mettre en place le nouveau conseil d'administration de V.N.F.

Cette loi doit apporter certaines précisions législatives à l'établissement public chargé de la gestion des voies navigables.

En premier lieu son nom, Voies navigables de France, ainsi que sa qualification d'établissement public à caractère industriel et commercial. Elle précise également les conditions de recouvrements des taxes et redevances qui lui sont dues. Enfin elle attribue à V.N.F. les biens meubles nécessaires à l'accomplissement de ses missions et assortie d'une garantie de l'Etat sa responsabilité en cas d'accident, si la gestion antérieure de ce dernier est en cause.

Pour achever cette mise en place, avant la fin de l'année 1991, devraient être mis en place des commissions territoriales qui ont été prévues par le décret portant statut de "Voies navigables de France (article 19).

Ces commissions comprendront notamment des élus locaux, des personnalités désignées par les agences financières de bassin, les chambres consulaires, les ports autonomes, les concessionnaires de voies navigables, les professionnels, les usagers des transports et les autres utilisateurs du domaine confié à l'établissement. Ces commissions pourront en particulier donner leur avis sur les péages, droits fixes et redevances domaniales, les priorités

d'investissements, les schémas de développement et les conditions d'exploitation du réseau.

Votre commission est favorable à l'institution d'un tel niveau de concertation locale.

b) Une réforme institutionnelle souhaitable

L'institution de Voies navigables de France doit contribuer au développement du transport fluvial en France.

Ce nouvel établissement public doit être l'outil qui permettra à la voie d'eau française de connaître un véritable renouveau. Ainsi, outre ses missions précédemment énoncées, il devra également contribuer à moderniser la profession (gestion des affrètements et des relations avec la profession) ; les dispositions actuelles devront être progressivement adaptées pour aboutir à une plus grande libéralisation allant dans le sens des dispositions communautaires.

Il devra promouvoir la voie d'eau en menant une politique commerciale de valorisation des services rendus par l'amélioration du niveau des services, par la recherche de nouveaux clients, et s'efforcer de favoriser le développement de la navigation par le partenariat.

Le fait que toutes les compétences nécessaires (exploitation et entretien des voies navigables, modernisation et extension du réseau, gestion du domaine de l'Etat, action en faveur des professions utilisatrices) soient rassemblées au sein d'un même organisme, devrait donner à celui-ci les moyens de mener la politique ambitieuse qui s'impose.

La mise à disposition de près de 6 000 fonctionnaires des services de la navigation doit renforcer les moyens humains dont disposera l'établissement public, encore faudrait-il signaler que les matériels d'entretien sont trop souvent quasi-obsolètes et que l'effort de productivité qui s'impose ne sera possible qu'avec un renouvellement du parc d'outil existant.

Les avantages de cette réforme sont :

- un traitement global des questions relatives aux voies navigables, ce qui constitue par rapport à la situation actuelle un progrès significatif pour valoriser et moderniser les infrastructures des voies navigables ;

- le regroupement des responsabilités en matière d'exploitation, d'entretien et de réalisation des infrastructures au sein d'un même établissement, permet la cohérence de la mise en oeuvre de la politique définie par l'Etat dans ce domaine ;

- la création de ressources nouvelles affectées à l'établissement public.

L'application du principe de participation aux coûts, de tous ceux qui font l'usage de la voie d'eau, est tout à fait novateur et apparaît à votre commission particulièrement légitime. Dans une économie saine, tous ceux qui utilisent un service doivent participer aux coûts de sa mise à disposition. Les voies d'eau sont des infrastructures très différentes des autres ; elles ont plusieurs usages et donc plusieurs catégories d'utilisateurs. Il est normal que ceux qui prélèvent ou rejettent de l'eau dans les voies navigables, ceux qui transportent des marchandises ou ceux qui les utilisent pour leurs loisirs, contribuent à leur financement.

c) Des ressources limitées

Avant la réforme du financement de la voie d'eau intervenue en 1991, les ressources de l'Office national de la navigation, établissement public auquel a succédé Voies navigables de France, provenaient en dehors des dotations de l'Etat, de trois taxes.

- **La taxe de visa** : instituée par la loi du 22 mars 1941, relative à l'exploitation réglementée des voies navigables et à la coordination des transports par fer et par navigation intérieure, elle s'appliquait aux transports publics (pour compte d'autrui) de marchandises générales.

Son taux, fonction du port en lourd des bateaux, était fixé par arrêté interministériel (transports, économie et finances, budget).

- **La taxe d'exploitation** : cette taxe est le pendant de la précédente pour les transports publics de liquides en vrac et pour les transports privés (pour compte propre) de toutes marchandises. La loi institutive, les modalités de fixation de son taux, l'affectation de

son produit et son utilisation sont les mêmes que celles indiquées ci-dessus.

• **La taxe de la loi Morice** : cette taxe relève de la loi du 9 avril 1953 relative à l'amélioration et à la modernisation des voies navigables. Elle s'applique à tous les transports publics et privés effectués par les bateaux et navires de mer empruntant les voies de navigation intérieure. Elle se décompose en deux éléments : l'un, calculé à la tonne-kilomètres ; l'autre, perçue à la tonne transportée pour le franchissement de certains ouvrages.

PRODUITS PERÇUS AU TITRE DES TROIS TAXES
(unité : millier de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990
1. Visa	7 790	7 701	7 717	8 619	9 211
2. Exploitation	3 135	2 842	2 700	2 944	3 003
Sous-total	10 925	9 943	10 427	11 563	12 214
3. Loi Morice	30 688	27 730	27 260	30 877	32 381
TOTAL	41 613	37 673	37 687	42 440	44 595

Ainsi, le produit des taxes revenant directement à l'établissement public était limité (44,5 millions de francs en 1990).

A cet égard, l'année 1992 doit se traduire par un changement notable.

En effet, la réforme du financement des voies navigables, décidée par le Gouvernement lors du comité interministériel consacré à la voie d'eau (17 janvier 1990) a prévu la création d'une ressource nouvelle, spécifique, touchant l'ensemble des bénéficiaires de la voie d'eau.

L'article 124 de la loi de finances pour 1991 a traduit concrètement cette intention puisqu'il instaure dans son paragraphe II une taxe sur les ouvrages hydrauliques, dont les recettes sont affectées à Voies navigables de France. Cette taxe comprend deux éléments, le premier lié à l'emprise au sol des ouvrages, destiné à se substituer à l'ancienne redevance domaniale, le second lié au volume prélevement ou rejetable est destiné à remplacer

la redevance de l'article 35 du code du domaine public fluvial pour les ouvrages de prise d'eau.

Ainsi, pour accomplir ses missions, V.N.F. dispose de trois types de ressources :

- une taxe sur les ouvrages de prise ou de rejet d'eau installés sur le domaine public qui lui est confié ;
- le produit des droits fixes et des redevances domaniales pour tout autre emprise sur le domaine et pour tout autre usage de celui-ci ;
- le produit des péages sur le transport de marchandises, ou sur les bateaux de plaisance d'une longueur supérieure à 5 mètres ou dotés d'un moteur d'une puissance égale ou supérieure à 9,9 chevaux, lorsqu'ils naviguent sur le domaine qui lui est confié.

Les recettes de la taxe à percevoir en 1991 et 1992 qui doivent tenir compte des sommes versées aux concessionnaires et déjà acquittées par les redevables au titre de l'article 35 du code du domaine public fluvial, devrait être égales à environ 370 millions de francs par an.

Par ailleurs, à compter du 1er janvier 1992, tout transport public ou privé de marchandises, effectués à l'intérieur des limites du domaine confié à V.N.F., donnera lieu à la perception d'un péage qui se substituera aux taxes de visa, d'exploitation, ainsi qu'aux taxes dites de la loi Morice.

Les tarifs du péage seront fonction soit des caractéristiques du bateau, soit du trajet, soit de la nature des marchandises transportées, soit du chargement du bateau, que celui-ci relève du régime de la navigation intérieure ou de la navigation maritime, soit encore d'une association de tout ou partie de ces paramètres.

Le rendement du péage ainsi défini est équivalent, pour l'année 1991, aux recettes qu'auraient apporté les trois taxes qu'il remplace, sur la base des taux en vigueur. Ainsi, pour 1992, le produit du péage est évalué à 44,5 millions de francs.

Enfin, les propriétaires des bateaux de plaisance d'une longueur supérieure à 5 mètres ou dotés d'une puissance égale ou supérieure à 9,9 chevaux sont, en application de l'article 124 de la loi de finances pour 1991, assujettis à un péage lorsque ces bateaux naviguent à l'intérieur des limites du domaine confié à V.N.F. Sont également assujettis au péage, les transporteurs publics de passagers.

Ainsi, l'article 124 a permis d'accroître le montant total des ressources disponibles par la participation des utilisateurs des voies d'eau à leur coût, sous la forme d'une taxe sur les prélèvements et rejets d'eau et des péages liés à la circulation sur les voies navigables.

Ces ressources nouvelles viendront également s'ajouter aux autres moyens de financement, dont peut bénéficier Voies navigables de France pour réaliser ces investissements, que sont notamment les redevances des concessions, le produit de la vente après déclassement des éléments du domaine public fluvial, les dotations possibles des collectivités locales et des communautés européennes.

L'économie générale de cette réforme et les nouveaux moyens financiers devraient permettre à Voies navigables de France d'envisager la mise en oeuvre des investissements qui s'imposent pour la création progressive d'un réseau de dimension européenne.

Mais, s'il est vrai que la montée en puissance de "Voies navigables de France" permettra de compter sur ces "ressources pérennes", encore faut-il préciser que les chiffres fournis ne correspondent qu'à des estimations, ce qui amène votre rapporteur à s'interroger, ainsi qu'il l'avait déjà fait à l'occasion de l'examen du budget pour 1991, sur l'absence de compensation si le produit des taxes et redevances était sensiblement inférieur à ce qui est annoncé. Mais surtout, il constate que son inquiétude formulée l'année dernière, d'assister à un désengagement de l'Etat, comme à chaque fois que celui-ci affecte une ressource extra-budgétaire à un département ministériel (cf. notamment le budget de la jeunesse et des Sports) n'était pas infondée.

Votre commission assiste, en effet, à un nouveau désengagement de l'Etat, en matière de transport, ainsi que l'atteste l'examen du budget pour 1992.

B. UN BUDGET QUI TRADUIT UN NET DÉSENGAGEMENT DE L'ETAT

1. L'évolution des crédits pour 1992

Le communiqué publié à l'issue du comité interministériel du 17 janvier 1990 précisait expressément que le produit des

nouvelles taxes et droits de péage "s'ajoutera aux moyens budgétaires normaux".

Or, ces moyens budgétaires qui auraient dû venir abonder le produit des ressources nouvelles, sont réduits de plus de la moitié par rapport à ceux de 1991 qui déjà étaient en retrait sur les dotations des années précédentes.

En 1992, les moyens budgétaires, tels qu'ils résultent des crédits inscrits en loi de finances, seront de 145,5 millions de francs.

Ils se répartissent de la façon suivante :

- 3 millions de francs pour l'entretien des voies navigables qui continuent à être gérées par l'Etat ;

- 13 millions de francs sont destinés au fonctionnement des services de navigation ;

- 16,5 millions de francs à la restauration des voies continuant à être gérées par l'Etat ;

- 26 millions de francs à la recapitalisation de la Compagnie française de navigation rhénane (C.F.N.R.) ;

- 87 millions de francs de subvention à V.N.F. pour les voies du réseau principal qui lui est confié.

Toute comparaison avec les années précédentes n'est donc plus pertinente puisque le transfert de la gestion du domaine public à V.N.F. s'est accompagné d'une diminution des crédits de l'Etat qui étaient consacrés auparavant à cette gestion.

Désormais, les ressources consacrées à la voie d'eau en France seront essentiellement le fait de V.N.F., qu'ils s'agissent de ses ressources propres ou des subventions de l'Etat dont il peut bénéficier.

Il n'en demeure pas moins que l'Etat, à l'occasion de cette réforme, réalise une économie, alors que les ressources nouvelles étaient prévues pour augmenter les moyens de financement consacrés à la voie d'eau, et non pour permettre à l'Etat de se desengager.

Les moyens budgétaires pour 1992 s'élèveront donc à 144,5 millions de francs contre 341 millions de francs en 1991 et 474 millions en 1990. Ce sont donc 196,5 millions de francs que l'Etat économise au moyen des redevances nouvelles, après les 133 millions de francs de l'année dernière. C'est donc bel et bien une opération de débudgétisation qui est ainsi réalisée.

Votre commission voit mal, dans ces conditions, comment pourrait être lancé un programme fluvial ambitieux englobant, au-delà de l'indispensable restauration du réseau et de l'achèvement des opérations en cours, l'engagement d'opérations nouvelles de maillage pour l'Europe.

Les handicaps des infrastructures fluviales sont nombreux : réseau en mauvais état en raison d'un entretien insuffisant, absence de liaisons inter-bassins à grand gabarit et de programmation des investissements.

Remonter ses handicaps suppose des moyens de financement considérables. Le rapport "BOURDILLON" les chiffre à 1,5 milliard de francs par an, de 1991 à 2005.

Il est évident que les seules ressources propres de V.N.F. ne permettront pas de réaliser les investissements nécessaires et que, sans volonté politique pour engager des moyens budgétaires complémentaires, l'établissement public ne pourra que difficilement remplir les missions qui lui ont été assignées.

La réponse apportée dans ce domaine par les pouvoirs publics, avec la réduction importante des moyens budgétaires consacrés aux dépenses d'investissement (87 millions de francs) de la loi de finances pour 1992, ne sont, de toute évidence, pas satisfaisantes.

2. Les actions qui seront entreprises en 1992

• L'entretien des infrastructures

Le chapitre 35-41/10 prévoit que 3 millions de francs seront consacrés, en 1992, pour l'entretien des voies navigables continuant à être gérées par l'Etat.

Il est, dès lors, évident que l'essentiel de l'entretien sera assuré par V.N.F.

Ainsi, pour l'entretien, la restauration et l'investissement, l'analyse de votre commission tiendra compte des actions menées et financées par V.N.F., en fonction de l'état prévisionnel des recettes et dépenses établi par l'établissement public.

(en millions de francs)

	Etat prévisionnel des recettes et depenses de V.N.F. pour 1992
I RESSOURCES	
A. RECETTES D'EXPLOITATION	
1 Prestations de services	15
2 Péage transport de marchandise	45
3 Péage plaisance	15
4 Taxe sur ouvrage de prise d'eau	450
5 Redevances	18
B. APPORTS EXTERIEURS	
1 Subvention Etat	87
2 Fonds de concours	30
TOTAL RESSOURCES	660
II EMPLOIS	
1 Fonctionnement V.N.F.	77
2 Fonds de concours Etat	20
3 Entretien	115
4 Contrats de plan	36
5 Reversement aux concessionnaires	80
6 Remboursement Loi Morice	18
7 Frais de recouvrement et provision pour non recouvrement	12
8 Opérations spécifiques	
Bray Nogent	30
Dragage Saône	43
Niffer Mulhouse	40
9 Couverture des autorisations de programmes de l'Etat (restauration + investissement)	213
Programme de restauration	83
II. TOTAL EMPLOI	767
TOTAL I + II	- 107
Report de trésorerie	+ 107
TOTAL	0

En ce qui concerne le programme "Sécurité" dont le montant global avait été estimé, en 1987, à 515 millions de francs, il vient d'être réactualisé. L'actualisation résulte soit de réévaluations, soit de la prise en compte d'opérations nouvelles. La nouvelle estimation s'élève à 726 millions de francs.

Ces opérations ont pour objectif d'améliorer la sécurité des agents par la reconstruction de barrages à aiguilles (44,6 % environ du montant total) et celle des riverains par des confortements de barrages-réservoirs ou de digues (55,4 % environ du montant total).

De 1987 à 1990, le programme a été régulièrement doté. Le montant global mis en place s'élève à 265,7 millions de francs. Les montants affectés année par année sont précisés dans le tableau ci-après.

Pour l'année 1991, l'insuffisance de la dotation budgétaire d'une part, et le retard pris dans l'intervention des décrets d'application qui n'a pas permis de disposer suffisamment tôt des ressources complémentaires d'autre part, n'ont pas permis la mise en place d'un programme sécurité.

Pour l'avenir et notamment pour l'année 1992, il appartiendra à "Voies navigables de France" d'établir le programme prévisionnel des dépenses en matière de sécurité. Le Gouvernement n'a toutefois pas manqué de rappeler, lors de la première réunion du conseil d'administration de V.N.F., le caractère prioritaire du programme "sécurité".

PROGRAMME SÉCURITÉ (en millions de francs)

ANNEE	ETAT	FONDS DE CONCOURS	TOTAL
1987	41,20		41,20
1988	50,20	2,42	52,65
1989	73,70	7,30	81,00
L.F.R 1989	38,15	6,46	44,61
1990	40,70	5,57	46,27
1991	0,00	0,00	0,00
TOTAL	243,95	21,75	265,70

Pour l'année 1992 et pour les voies dont la gestion lui est confiée, il appartiendra à Voies navigables de France, d'établir le programme de restauration et d'investissement dans le cadre de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (voir tableau ci-dessus). Le montant des crédits alloués au programme d'entretien sera de 115 millions de francs, soit un montant égal à celui de la loi de finances initiales pour 1991.

Celui consacré à la restauration devrait être de 245 millions de francs, soit une augmentation de 11 % par rapport à 1991, ou de 18 % si l'on additionne les sommes qui doivent être engagées par l'État et par V.N.F.

On note donc un progrès sensible dans ce domaine, sous réserve bien sûr que V.N.F. engage bien les sommes prévues.

● Le développement des investissements : l'absence de nouvelles réalisations d'envergure

V.N.F. reprend, en priorité, les engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-région, ceux relatifs à la liaison Rhin-Rhône, ainsi que les travaux de la liaison Bray-Nogent. Des avenants au contrat de plan devront donc être passés entre V.N.F. et les régions concernées.

Toujours sous réserves du respect par V.N.F. de l'état prévisionnel de ses dépenses, l'effort d'investissement, en 1992, devrait être accentué, l'État étant pour sa part totalement étranger à

cette amélioration, car il a reporté sur V.N.F. les différents engagements qu'il avait pris antérieurement.

C'est ainsi que devraient être poursuivies les opérations suivantes :

- le contrat de plan Etat-région Nord-Pas de Calais dont l'objectif est la mise au gabarit de 1 300/1 500 tonnes de la Deûle et de la Lys mitoyenne. Le montant total des travaux envisagés pour la durée du plan, s'élève à 225 millions de francs ;

- le contrat de plan Etat-région Languedoc-Roussillon dont l'objectif poursuivi est d'ouvrir le canal du Rhône à Sète à tous les automoteurs du Rhône de 900 tonnes. Le montant global des travaux s'élève à 141,67 millions de francs.

- le contrat de plan Etat-région Pays de Loire, qui vise à poursuivre la remise en état et la modernisation des ouvrages de navigabilité de la Loire (digues), dont le montant est de 16,5 millions de francs ;

- le contrat de plan Etat-région Lorraine, qui porte sur l'aménagement de la Moselle. Le montant des travaux envisagés pour la durée du plan s'élève à 50 millions de francs.

V.N.F. devrait consacrer 36 millions de francs à ces contrats de plan, afin de remplir les engagements de l'Etat .

- L'opération Bray-Nogent : les travaux de mise au gabarit de 1 000 tonnes de la Seine entre Bray et Nogent ont été engagés en 1990. Les travaux ont été scindés en trois tranches fonctionnelles de 60 millions de francs dont le financement est assuré à 75 % par l'Etat et à 25 % par les collectivités territoriales. Les deux premières tranches (barrage et écluse du Vezoult) sont mises en place. V.N.F. reprenant les engagements de l'Etat contribuera en 1992 pour 30 millions de francs à ce programme.

- Les dragages de la Saône et la section Niffer-Mulhouse.

V.N.F., dans le cadre d'une convention passée avec la Compagnie nationale du Rhône, devrait consacrer, pour 1992, 40 millions de francs à Niffer-Mulhouse et 43 millions de francs aux dragages de la Saône. Ces deux opérations s'inscrivent dans le cadre de la liaison Rhin-Rhône.

Au total, l'effort d'investissement pour 1992, entièrement financé par V.N.F., à l'exception de la recapitalisation pour 26 millions de francs de la C.F.N.R., doit s'élever, en ajoutant aux sommes précédemment énumérées les 296 millions de travaux en cours, à

446 millions de francs. Ce qui est inférieur aux 537 millions de francs d'investissement annoncés pour 1991 qui devraient, du reste, représenter à la fin de cette année un montant sensiblement inférieur.

Ainsi, V.N.F. en reprenant les engagements de l'Etat, permet d'assurer le financement des travaux prévus, mais les nouvelles ressources ne sont dès lors, en raison du désengagement de l'Etat, plus disponibles pour être mobilisées dans le cadre de la réalisation d'infrastructures nouvelles (liaison à grand gabarit entre bassins).

Votre commission condamne cette dérive de l'utilisation de la taxe instituée par l'article 124 de la loi de finances pour 1991, qui n'est pas conforme aux déclarations faites au moment de son institution, par le Gouvernement.

Elle constate, à la vue des projets pour 1992, que la poursuite des projets de mise à grand gabarit devrait peu évoluer.

En ce qui concerne la liaison Seine-Nord, divers tracés et différents gabarits ont été envisagés et soumis à la consultation des quatre régions concernées : les régions Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France et Haute Normandie. Un accord s'est établi en faveur du tracé par Saint-Quentin qui permettrait de relier l'important trafic transitant par la Seine au réseau européen via le réseau belge. La C.E.E. a engagé 700 millions de francs sur ce projet. Cette décision souligne l'importance de la liaison dans le réseau européen et elle ouvre des perspectives en matière de financement des voies fluviales françaises.

Votre commission estime que l'instauration de nouveaux modes de financement aurait dû se traduire effectivement par une augmentation nette des ressources nécessaires à la modernisation des voies navigables, mais que le niveau de dotation budgétaire de l'Etat n'est pas en cohérence avec l'objectif de développement du réseau de voies navigables.

● Les dotations budgétaires

Les subventions accordées pour l'amélioration des structures de la batellerie, se retrouvent dans le plan économique et social en faveur de la batellerie artisanale reconduit par arrêté interministériel en date du 11 juillet 1989.

Les principales subventions sont :

- les aides à la modernisation,
- les achats de bateaux d'occasion,
- les aides à l'installation des jeunes (environ 15 opérations par an, au 31 décembre 1992),
- l'assainissement structurel de la navigation intérieure (rachats de matériel),
- les embranchements fluviaux (à ce jour, une trentaine d'opérations),
- les allocations de départ accordées aux patrons bateliers de 60 à 65 ans faisant valoir leur droit à la retraite.

Pour 1992, la dotation prévue au titre de l'année s'élève à 43 millions de francs dont les hypothèses d'affectation se répartissent comme suit :

(en millions de francs)

	1992
RESSOURCES	
Dotation	43,0
Cotisation	3,2
TOTAL	46,2
DEPENSES	
Allocation depart	5,5
Embranchements fluviaux	5
Rachats fonds national	27,25
Aides aux jeunes	1,5
Modernisation	3
Bateaux occasions	2
Acquisition grands bateaux	0,8
Montée sur cale	1
Formation	0,05
<u>TOTAL</u>	46,2

La dotation pour 1991 ayant été de 44 millions de francs, on note une quasi stagnation dans ce domaine.

Voies navigables de France bénéficiera également d'une dotation de 87 millions de francs pour les voies du réseau principal qui lui est confié.

Cette dotation ne peut être comparé avec celle qui était versée à l'office national de la navigation (O.N.N.) à titre de subvention de fonctionnement (38,9 millions de francs pour 1991).

Cette nouvelle dotation s'ajoute aux recettes que l'établissement tire de son activité propre, mais elle est insuffisante pour lui permettre d'envisager un programme d'investissement ambitieux qui s'impose pourtant, au regard de l'importance que le transport fluvial peut jouer dans un avenir proche, en Europe.

C. LA FRANCE ET L'EUROPE DES VOIES D'EAU

1. Une situation nationale peu satisfaisante

a) Les insuffisances du réseau existant

Si l'entretien des canaux français laisse de plus en plus à désirer, les insuffisances de notre réseau sont d'abord celles des infrastructures modernes à grand gabarit.

Du reste, si l'on ne prend en compte que ces voies à grand gabarit, qui sont aujourd'hui la norme pour le trafic fluvial moderne, on ne peut même plus parler de réseau : les canaux navigables de taille internationale n'existent qu'à l'état épars, sans liaison à grand gabarit les reliant, de telle sorte que nombre d'entre eux se finissent en cul-de-sac.

Seules les voies à grand gabarit de la Moselle et du Rhin font exception à la règle, et sont reliées au réseau européen, la Seine et le Rhône prolongé par la Saône finissant respectivement pour leur partie à grand gabarit à Bray sur Seine et en amont de Chalon.

C'est donc bien l'émiettement qui caractérise l'ensemble des voies navigables françaises, émiettement résultant d'un réseau hétérogène où les liaisons à grand gabarit entre bassins font défaut.

Cet émiettement des infrastructures handicape sensiblement l'utilisation de la voie d'eau comme mode de transport.

Il résulte ainsi de ce morcellement que les distances moyennes de transport sont faibles, que les flottes existantes sont captives des zones qu'elles desservent, que les charges terminales (dans les ports et sur les quais) sont relativement élevées, réduisant d'autant la compétitivité globale.

Il manque donc à la France un réseau moderne à très grand gabarit pour que la voie d'eau y trouve l'importance qu'elle a chez nos voisins allemands et néerlandais. Plus exactement, il manque un certain nombre de liaisons pour qu'un tel réseau existe à la place de l'ensemble hétérogène que constituent nos canaux et qui

aboutit à faire de nos voies à grand gabarit des "autoroutes reliées entre elles par des chemins de traverse", selon la formule employée dans le rapport Chassagne.

Ces faiblesses structurelles ont naturellement fragilisé les voies navigables, et expliquent en grande partie la faiblesse actuelle du trafic, même si ce dernier enregistre au cours de l'année passée une légère amélioration.

b) Le choix des investissements à réaliser

L'insuffisance chronique des crédits consacrés à la voie d'eau explique le niveau élevé des financements qui sont à présent nécessaires pour remettre à niveau le réseau existant et pour réaliser les nouvelles liaisons qui s'imposent.

Le rapport Chassagne a dressé un tableau précis des projets qui peuvent être engagés, en procédant à une estimation des coûts. Il propose trois options :

- Le sauvetage de la partie du réseau qui comporte un potentiel de trafic commercial suffisant. Ceci suppose une sélection des voies à maintenir en exploitation et la concentration, sur ces voies, des ressources nécessaires permettant de les remettre et de les maintenir en bon état. La remise en état du réseau actuel serait complétée par quelques opérations nouvelles indispensables à sa valorisation (réalisation de la section Bray-Nogent sur la Seine, aménagement complet de la Saône entre Lyon et Dijon, mise à l'enfoncement de trois mètres de la Moselle).

- Une deuxième option comprendrait la réalisation de l'indispensable programme précédent, auquel s'ajouterait la réalisation du raccordement du réseau français au réseau européen par la réalisation de Seine Nord (1) et de Rhin-Rhône, ces deux opérations étant mises en oeuvre successivement.

- Une troisième option reprendrait l'option précédente mais en menant simultanément la réalisation de Seine-Nord et de Rhin-Rhône.

(1) La jonction entre les deux bassins de la Seine et du Nord n'existe qu'au gabarit de 800 tonnes, complètement inadapté aujourd'hui aux nécessités d'un trafic moderne à faible coût.

La première option nécessite un besoin de financement annuel de 1 260 millions de francs (MF), la deuxième de 1 900 MF dont 1 050 pour les liaisons à grand gabarit avec le réseau européen, et la troisième de 2 650 MF par an, dont 1 750 MF pour les liaisons à grand gabarit.

Les évaluations financières retenues par le rapport Chassagne ne représentent que des ordres de grandeur. Elles font néanmoins clairement apparaître le niveau élevé des investissements nécessaires, la nécessité de faire des choix et d'établir une programmation, ainsi que celle de trouver de nouvelles ressources.

c) Une légère amélioration du trafic...

En 1990, le transport fluvial confirme la reprise de ses trafic et les résultats constatés sur l'ensemble du réseau (Rhin et Moselle compris) marquent à l'évidence un retournement de tendance par rapport aux années 1971-1987.

Par rapport aux autres modes de transports terrestres, la voie d'eau enregistre le meilleur taux de croissance + 3,6 % (contre + 2,1 % pour la route et - 3,6 % pour le fer). Fait sans précédent depuis plus de dix ans, le trafic fluvial gagnerait des parts de marché depuis 1989. On enregistre un redressement des positions des transporteurs fluviaux français.

Dans un contexte de ralentissement de la croissance des transports de marchandises, on peut donc considérer que l'année 1990 a été très favorable à la voie d'eau tant en trafic intérieur qu'en trafic international (+ 8,9 % par rapport à 1989). Ceci s'explique par l'amélioration de la productivité et les effets des plans de déchirage.

	1988	1989	1990	Evolution 1989/1990
Tonnes (en milliers)	-	63,903	66,085	+ 3,4%
Tonnes km (en milliards)	7,07	7,31	7,581	+ 3,7%

d) ... mais un trafic peu diversifié

La composition de ce trafic est caractérisée par une faible diversification des types de marchandises transportées, le trafic étant dominé par les vracs.

Sur l'ensemble de la marchandise transportée, la part des produits finis ou manufacturés et des produits métallurgiques est de 5,8 %, alors que celle des vracs est de 94,2 %.

Les matériaux de construction représentent près de la moitié du trafic total. Viennent ensuite les produits pétroliers (12,1 %) et les produits agricoles (11,2%). Ces trois catégories totalisent environ 76 % du trafic.

Ces chiffres traduisent clairement la spécificité du transport fluvial.

On peut toutefois regretter que le transport fluvial, en France, soit resté marqué par une 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 et les conteneurs.

Ainsi, si l'ensemble des secteurs économiques s'oriente d'une manière générale vers une diversification des marchés, la voie d'eau, quant à elle, s'est plutôt dirigée pendant la décennie écoulée vers la consolidation de ses marchés traditionnels et la montée en puissance d'un marché préférentiel, celui des matériaux de construction : la part de ces matériaux, 41,4 % en 1980, couvre maintenant plus de la moitié du marché national de la voie d'eau (52 %).

Cette situation conduit à une plus grande vulnérabilité de ce mode de transport face aux variations conjoncturelles de la demande liée aux matériaux de construction.

Il serait au contraire souhaitable de désenclaver la voie d'eau en l'adaptant aux mutations de l'environnement concurrentiel et de développer de nouvelles formes de trafic, les conteneurs permettant incontestablement d'envisager de transporter des produits qui semblaient exclus pour ce mode de transport. Ainsi par exemple en Allemagne, le transport de voitures sur le Rhin a pris un très grand essor.

En moins de dix ans, les conteneurs transportés sur le Rhin sont passés de 200 000 à 600 000.

A l'exception des marchandises qui nécessitent un transport d'une durée limitée au strict minimum (encore faut-il préciser que la liaison Bâle-Rotterdam par les canaux ne dure que 48 heures), la voie d'eau peut aujourd'hui assurer le transport de tout type de marchandises, y compris les plus précieuses ainsi qu'en témoigne le transport de pièces de la fusée Ariane sur la Seine.

Cette recherche de nouveaux marchés s'impose pour la voie d'eau française.

2. L'enjeu européen

a) L'importance de la voie d'eau dans certains pays

En prenant comme référence l'année 1975, succédant au premier choc pétrolier qui a entraîné une profonde transformation des différents systèmes de transport, l'évolution du transport fluvial dans les trois pays voisins de la France (Allemagne, Belgique, Pays-Bas) qui sont les principaux opérateurs dans l'Europe des voies navigables, est la suivante :

- Belgique: 5,12 milliards en 1975 de tonnes-kilomètres (TK),
6,35 milliards (TK) en 1988,
soit une augmentation de 24 % ;

- Allemagne 47,57 milliards (TK) en 1975,
52,85 milliards (TK) en 1988,
soit 11 % d'augmentation ;

- Pays-Bas 29,60 milliards (TK) en 1975,
33,85 milliards (TK) en 1988,
soit 14 % d'augmentation.

L'augmentation moyenne des trafics fluviaux réalisée en Allemagne, Pays-Bas et Belgique, au cours d'une période allant de 1973 à 1989, est de 13 %.

Ainsi, dans trois pays économiquement forts, réputés pour leurs performances dans les transports, secteur dans lequel s'exerce une concurrence acharnée, le transport fluvial a fait la preuve de sa compétitivité et de sa capacité d'adaptation aux

évolutions des besoins des chargeurs. Ceci s'est naturellement traduit par l'augmentation des trafics fluviaux.

Cette progression est d'autant plus remarquable, qu'elle s'est effectuée au détriment d'autres modes de transport, puisque sur la période 1970 à 1989, le fer a, en moyenne, dans l'ensemble de ces trois pays, connu une régression de 15 % alors que le trafic sur les voies d'eau progressait de 13 %.

Ces résultats s'expliquent par les politiques menées en matière de développement de la voie d'eau par certains de nos voisins, et par le niveau élevé des investissements qu'ils y consacrent. Cet effort financier permet d'améliorer des infrastructures déjà très modernes (1) et d'attirer ainsi davantage de trafic.

La R.F.A., dont le réseau moderne dépasse déjà les 3 000 kilomètres, n'hésite pas à investir en moyenne par an, cinq fois plus que la France, dont le réseau à grand gabarit n'est que de 2 009 kilomètres. L'effort d'investissement français est inférieur à 500 millions de francs par an, alors que l'effort allemand est de l'ordre de 800 millions de Deutsche Mark, soit 2 400 millions de francs par an.

La R.F.A. n'est pas le seul pays de la C.E.E. à investir pour ses voies d'eau. Le ministre néerlandais des transports a annoncé que 600 millions de florins, soit environ 1 800 millions de francs, vont être affectés à la modernisation des voies navigables, d'ici 1993, alors que ce réseau de quelque 2 500 kilomètres, est déjà pour les deux-tiers au grand gabarit.

D'autre part, un programme de 12 milliards de francs pour les seuls infrastructures a été arrêté, d'ici à 2010, dans ce même pays.

Il est incontestable que le transport par voie d'eau aura un rôle à jouer dans l'économie des transports du marché unique.

Déjà, le transport par eau intervient pour 37 % dans les échanges intercommunautaires de marchandises de l'Europe des Douze (contre 13 % pour le chemin de fer), alors qu'il n'est significatif que dans quatre pays seulement (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas).

(1) aux Pays-Bas, le réseau de quelque 2 500 kilomètres est déjà pour les deux-tiers au grand gabarit

b) Vers la définition d'un réseau communautaire des voies navigables

La navigation fluviale ne devrait pas être oubliée dans le prochain "programme d'action" communautaire concernant les infrastructures de transport.

La définition d'un réseau communautaire des voies navigables semble, en effet, être à l'ordre du jour à Bruxelles.

La définition d'un réseau communautaire s'impose aux yeux du Conseil dans la perspective de la croissance des trafics et de la nécessité d'alléger les infrastructures routières, en dérivant une partie de leur trafic vers la voie d'eau.

Mais, cet exercice de définition est également nécessaire dans l'optique d'éventuelles contributions financières de la Communauté. En effet, hormis une participation de la C.E.E. aux travaux menés par la France et la Belgique pour la mise au grand gabarit de la Lys mitoyenne, les voies d'eau n'ont jamais bénéficié de financements communautaires, à la différence des autres modes de transport terrestre.

Une ligne budgétaire "voies d'eau" devrait figurer dans le nouveau programme d'action dans le domaine des infrastructures de transport.

Ce soutien budgétaire communautaire pourrait, d'après le règlement du 20 novembre 1990, aller jusqu'à 25 % du coût total d'un projet.

Serait éligible à ce titre, les projets présentant un intérêt pour le trafic international dans la Communauté, contribuant à la création d'un réseau homogène dans le cadre communautaire et qui sont cohérents avec les autres actions menées au titre de la politique commune des transports. A cet égard, l'intérêt d'un projet est jugé d'autant plus sensible qu'il contribue au développement des transports combinés et constitue une alternative au transport routier.

Pour permettre au ministre d'arrêter un nouveau règlement et un nouveau plan d'action, portant sur trois ou cinq ans, la Commission devra leur soumettre, avant la fin de l'année, un plan d'ensemble recensant les faiblesses actuelles du réseau communautaire, les mesures à engager pour les résorber, et définissant, plus généralement, la trame du réseau européen.

3. La nécessité pour la France d'être reliée au réseau navigable européen

a) Une situation géographique pourtant favorable

Si les perspectives de l'achèvement du marché commun constituent déjà un nouveau défi pour les voies navigables françaises, celles qu'opèrent les transformations de la partie orientale du continent ne sont pas moins déconcertantes.

A considérer froidement une carte, on est conduit à se poser des questions sur ce que peuvent être les positions françaises à l'égard de ce marché dont on ignore combien il aura, à terme, d'acteurs et de consommateurs.

Si la position proprement géographique de l'hexagone est une position avantageuse du point de vue d'un rééquilibrage entre le nord et le sud du continent, la France paraissant détenir de solides atouts en raison de sa situation médiane qui fait d'elle un carrefour, cette position semble fragilisée à la lecture d'une carte européenne des voies navigables. On s'aperçoit alors que notre réseau est très insuffisamment relié au réseau européen, qu'il est marginalisé à l'ouest du continent, alors que le maillage se renforce à l'est avec l'achèvement de la liaison Rhin-Danube en septembre 1992.

Pourtant, il ne fait pas de doute que les infrastructures seront un élément décisif de la formation du territoire européen.

b) La France à l'écart des axes européens de transport

La position française est fragile en regard de l'extraordinaire capacité de l'ensemble portuaire nord-européen, servi par un système de transports terrestres, où la voie d'eau occupe une bonne place et dont les performances ne vont pas cesser de s'affirmer.

Ainsi les axes Nord-Sud pourraient-ils bien court-circuiter les ports français, cependant que la pénétration ou l'écoulement des flux d'ouest en est et d'est en ouest se ferait de façon privilégiée par des points d'entrée et de sortie comme Rotterdam, qui ont déjà de l'avance dans la compétition, et qui seront encore renforcés par la liaison Rhin-Danube.

Aujourd'hui, en matière de transport, la nouvelle donnée du transport combiné fait de chaque mode un élément

essentiel dans l'économie des transports. Force est d'observer qu'en matière fluviale, la capacité française est quasiment inexistante au niveau de l'espace européen face à la grande et clairvoyante réalisation de la liaison Rhin-Main-Danube.

A l'évidence, en l'absence d'une liaison fluviale avec le réseau européen, la France, son économie et ses façades maritimes se priveraient d'un atout important en restant coupées d'un maillage fluvial performant desservant les pays européens. A l'extrémité de la chaîne, nos ports risquent d'être délaissés.

La réalisation du grand marché intérieur implique l'aménagement d'un réseau fluvial européen, priorité bien comprise par l'Allemagne qui aura réalisé, à la fin de 1992, le raccordement Rhin-Main-Danube. La compagnie "Rhin-Main-Donau AG", homologue allemand de la Compagnie nationale du Rhône, s'apprête en effet à ouvrir la plus longue liaison fluviale d'Europe.

*

* *

Au cours d'une réunion tenue le 13 novembre 1991, la Commission des Affaires économiques et du Plan a procédé à l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 1992, destinés aux routes et voies navigables.

Compte tenu, d'une part de la diminution des crédits d'entretien du réseau routier, d'autre part du désengagement de l'État en 1992 pour le financement des voies navigables, elle a émis un avis défavorable à l'adoption de l'ensemble de ces crédits.