

N° 724

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juillet 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) et de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (2) sur l'application de la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à **Voies Navigables de France**,*

Par MM. Francis GRIGNON et Yves ROME,

Sénateurs.

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, président ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Jean-Jacques Filleul, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mme Esther Sittler, M. Michel Teston, vice-présidents ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, secrétaires ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Jean-Pierre Bosino, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Philippe Esnol, Jean-Luc Fichet, Alain Fouché, Mme Marie-Françoise Gaouyer, M. Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, M. Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, M. Daniel Laurent, Mme Héléne Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Robert Navarro, Mme Sophie Primas, MM. Thierry Repentin, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, Paul Vergès.*

(2) *Cette commission est composée de : M. David Assouline, Président ; M. Philippe Bas, Mmes Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, MM. Ambroise Dupont, Louis Nègre, Mme Isabelle Pasquet, Vice-Présidents ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, secrétaires ; M. Marcel-Pierre Cléach, Mme Cécile Cukierman, M. Philippe Darniche, Mmes Catherine Deroche, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Félix Desplan, Yves Détraigne, Mmes Anne-Marie Escoffier, Frédérique Espagnac, MM. Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyest, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome et M. René Vandierendonck.*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	7
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	11
<b>CHAPITRE I L'AMBITION FLUVIALE DE LA FRANCE, UN SERPENT DE MER EN VOIE D'ÉMERGENCE ?</b> .....	15
<b>I. LE « DÉFICIT FLUVIAL » DE LA FRANCE</b> .....	15
<b>A. LE FLUVIAL EN FRANCE, UN MODE DE TRANSPORT ENCORE MINEUR</b> .....	15
<b>B. UNE INFRASTRUCTURE EN PÉRIL ?</b> .....	19
1. <i>Des voies navigables aux capacités inégales mais trop limitées pour offrir les conditions économiques nécessaires au transport fluvial</i> .....	19
2. <i>Un réseau segmenté qui est un lourd handicap</i> .....	23
a) <i>Un maillage très incomplet</i> .....	23
b) <i>Une segmentation entre aléas de la nature et conflits d'usage</i> .....	24
3. <i>Un réseau porteurs d'enjeux patrimoniaux importants qu'il faut mieux satisfaire</i> .....	24
4. <i>Un réseau en mauvais état</i> .....	25
<b>C. LE TRANSPORT FLUVIAL, UN SYSTÈME COMPLEXE DONT LES ACTEURS DOIVENT ÊTRE CONFORTÉS ET ENTRER EN SYNERGIE</b> .....	26
1. <i>Une cale française sous tensions</i> .....	26
a) <i>Une profession composite</i> .....	27
b) <i>Un tissu d'entreprises qui s'est contracté mais a réalisé des gains de productivité</i> .....	27
c) <i>Une profession dont la défense doit être confortée</i> .....	28
2. <i>Des synergies à développer</i> .....	30
<b>II. LA POLITIQUE FLUVIALE : UN ÉTERNEL PAS DE DEUX ?</b> .....	33
<b>A. DES INVESTISSEMENTS À LA RENTABILITÉ MARCHANDE HASARDEUSE MAIS AU POTENTIEL DE RETOUR NON-MARCHAND CONSIDÉRABLE, UNE SITUATION TYPIQUE DES BIENS PUBLICS</b> .....	35
1. <i>Les possibilités de valorisation marchande de l'infrastructure fluviale sont incertaines</i> .....	35
2. <i>Une forte rentabilité collective</i> .....	36
<b>B. DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES QUI DOIVENT ÊTRE CLARIFIÉES ET RESTER AMBITIEUSES</b> .....	41
1. <i>Le fluvial au service du développement durable, entre ambitions et hésitations</i> .....	42
a) <i>Une loi placée sous l'égide des ambitions du développement durable</i> .....	42
b) <i>Une ambition révisée à la baisse ?</i> .....	43
c) <i>Des attermoiements coûteux</i> .....	45
2. <i>Lever les incertitudes sur le programme d'investissement de VNF, engagement fort de la réforme</i> .....	45
3. <i>Réaliser enfin le projet de canal Seine Nord Europe</i> .....	47

<b>CHAPITRE II VNF, ACTEUR OU AGENT ?</b> .....	51
<b>I. UNE AUTONOMIE FICTIVE</b> .....	52
<b>A. L'ATTRIBUTION DE LA QUALITÉ D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC ADMINISTRATIF À VNF N'EST PAS CRITIQUABLE EN SON PRINCIPE</b> .....	52
1. <i>Un choix d'autonomie justifié</i> .....	52
2. <i>Un habit administratif convenant mieux à VNF que le costume industriel et commercial</i> .....	53
<b>B. UNE AUTONOMIE CORSETÉE AU RISQUE D'UNE PERTE DE RAISON D'ÊTRE DE SON STATUT</b> .....	55
1. <i>Une tutelle foisonnante</i> .....	55
2. <i>Un état de minorité financière</i> .....	57
a) <i>Un investisseur dans capacité d'emprunt propre</i> .....	57
b) <i>Un établissement supposé se développer mais placé sous les règles générales d'une stricte discipline budgétaire</i> .....	58
3. <i>Des risques : entre contournement et rupture d'engagements</i> .....	59
<b>II. L'ÉMERGENCE DIFFICILE D'UNE COMMUNAUTÉ DES PERSONNELS DE LA VOIE D'EAU</b> .....	62
<b>A. UNE ACTIVITÉ RÈGLEMENTAIRE FOURNIE MAIS QUELQUE PEU RÉDUCTRICE AU REGARD DE LA LOI</b> .....	63
1. <i>Une activité réglementaire nourrie couvrant les différents domaines des relations sociales au sein de l'établissement mais qui doit être complétée</i> .....	63
2. <i>Un positionnement des personnels de la voie d'eau sous l'autorité du directeur général de VNF interprété de façon quelque peu réductrice</i> .....	64
a) <i>Un « transfert » massif de personnels, mais sans changement de statut</i> .....	65
b) <i>Une délégation des pouvoirs de gestion du personnel limitée en droit et en fait</i> .....	66
3. <i>De très fortes limites pratiques</i> .....	69
<b>B. UNE « COMMUNAUTÉ DES PERSONNELS DE LA VOIE D'EAU » QUI TARDE À ÉMERGER</b> .....	70
1. <i>Comblar les différences concrètes de situation ne sera pas gratuit</i> .....	70
2. <i>Stabiliser une architecture de la représentation du personnel qui semble peu soutenable</i> .....	74
<b>III. VNF, UNUS EX PLURIBUS</b> .....	75
<b>A. VNF N'A PAS REÇU LA PROPRIÉTÉ DU DOMAINE FLUVIAL QUI LUI EST CONFIÉ</b> .....	75
<b>B. VNF NE GÈRE QU'UNE PARTIE DU DOMAINE FLUVIAL</b> .....	76
<b>C. LES COLLECTIVITÉS LOCALES SONT UN ACTEUR ESSENTIEL AUX ÉQUILIBRES DU DOMAINE FLUVIAL</b> .....	77
<b>D. UNE RÉORGANISATION DE LA POLICE DE L'EAU QUI PEUT POSER QUELQUES PROBLÈMES</b> .....	78

<b>CHAPITRE III REPLACER VNF SUR UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE SOUTENABLE.....</b>	<b>79</b>
<b>I. POUR UNE RÉELLE AMÉLIORATION DE LA COMBINAISON PRODUCTIVE DE VNF .....</b>	<b>79</b>
<b>A. EXPLORER LES PISTES DES GAINS D’EFFICACITÉ DES PERSONNELS PLUTÔT QU’APPLIQUER UNE GESTION COMPTABLE DES EFFECTIFS.....</b>	<b>80</b>
1. <i>La mise en œuvre de la loi a permis de mieux mesurer les composantes des coûts budgétaires des services rendus par VNF et de situer le niveau relatif des coûts salariaux que les évolutions du plafond d’emplois ne paraissent pas avoir impactés .....</i>	<b>80</b>
a) <i>La réforme a permis de mieux mesurer le poids des dépenses de fonctionnement et le niveau des coûts salariaux .....</i>	<b>80</b>
b) <i>Jusqu’à présent les évolutions du plafond d’emplois n’ont pas eu d’effets significatifs sur les coûts salariaux .....</i>	<b>81</b>
c) <i>Les évolutions des coûts salariaux sont tributaires de paramètres multiples et doivent être appréciées et conduites à l’aune de contraintes de fonctionnement plutôt que sur des bases étroitement comptables.....</i>	<b>84</b>
(1) <i>Les investissements .....</i>	<b>84</b>
(2) <i>Le périmètre du réseau .....</i>	<b>85</b>
(3) <i>« Enrichir » les emplois .....</i>	<b>87</b>
<b>B. SECURISER LE PLAN D’INVESTISSEMENT DE VNF .....</b>	<b>88</b>
1. <i>Mieux programmer les investissements nécessaires à la relance du transport fluvial.....</i>	<b>88</b>
a) <i>Évaluer les charges obligatoires .....</i>	<b>88</b>
b) <i>Pour des scénarios précis des besoins d’investissement dans le réseau... ..</i>	<b>89</b>
c) <i>...au service d’une meilleure gestion des investissements.....</i>	<b>90</b>
2. <i>Donner à VNF les moyens de réaliser un plan d’investissement adapté aux choix stratégiques affichés.....</i>	<b>92</b>
<b>II. UN ÉTAT DE VULNÉRABILITÉ FINANCIÈRE.....</b>	<b>94</b>
<b>A. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE DES PLUS RESTREINTES.....</b>	<b>96</b>
1. <i>Une structure de financement éloquente.....</i>	<b>96</b>
2. <i>Les effets pervers de l’absence de capacité d’endettement propre.....</i>	<b>97</b>
<b>B. DES RESSOURCES « EXOGÈNES » PRÉCAIRES EXPOSÉES À DES ARBITRAGES INCERTAINS. ....</b>	<b>98</b>
1. <i>Une faible dynamique d’ensemble.....</i>	<b>98</b>
2. <i>Des subventions de l’État incertaines.....</i>	<b>100</b>
3. <i>La taxe hydraulique, une taxe en péril ? .....</i>	<b>102</b>
4. <i>Les cofinancements jouent un rôle important qu’il ne faut pas décourager .....</i>	<b>105</b>
<b>C. UNE MAXIMISATION DES RESSOURCES PROPRES PROBLÉMATIQUE .....</b>	<b>106</b>
1. <i>Des péages structurellement contraints.....</i>	<b>106</b>
2. <i>Des ressources domaniales étiques.....</i>	<b>108</b>
3. <i>Un élargissement de l’objet social de VNF supposé diversifier ses ressources qui doit faire la preuve de son utilité.....</i>	<b>110</b>
a) <i>VNF et l’hydroélectricité, un destin contrarié .....</i>	<b>110</b>
b) <i>Les nouvelles formes de valorisation foncière, une stratégie à auditer .....</i>	<b>113</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>117</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>131</b>



## SYNTHÈSE

### OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

- Maintenir la fidélité à l'esprit de la réforme d'atteindre les objectifs de report intermodal du Grenelle I par le développement du transport fluvial qui suppose une mise à niveau de l'infrastructure fluviale afin de combler le déficit fluvial du pays.

- Sécuriser le programme d'investissement nécessaire à l'atteinte du projet d'établissement « Voies d'eau 2018 » et lever les doutes sur la stratégie fluviale du pays.

- Lancer la réalisation du canal Seine Nord Europe en s'inscrivant dans le calendrier de soutien européen consacré par la déclaration de Talinn qui en prévoit l'éligibilité aux fonds européens à hauteur de 40 % sur la base des propositions de reconfiguration formulées en 2013.

- Accompagner les intervenants de la filière en recherchant à développer les synergies nécessaires par une politique de soutien à la cale française qui doit être défendue par la constitution d'une « Europe de la batellerie » et par la mise en œuvre d'une action publique déterminée pour réaliser les potentialités du fluviomaritime.

- Créer un Conseil national du transport fluvial réunissant l'ensemble des parties prenantes, en particulier les collectivités territoriales, afin de délibérer les grandes orientations de la politique fluviale du pays.

- Conserver à VNF un statut d'autonomie.

- Adopter une pratique de la tutelle plus conforme à l'autonomie de l'établissement, plus respectueuse de ses engagements, et plus compatible avec les objectifs et moyens contractualisés entre VNF et l'État.

- Conclure au plus vite un nouveau contrat d'objectif et de performance tenant compte des orientations formulées par le Conseil national du transport fluvial à instaurer.

- Analyser les impacts économiques et financiers de l'état de « minorité financière » réservée à VNF et prendre les mesures qu'impose son rôle d'investisseur.

- Compléter les mesures réglementaires d'application de la loi de 2012 en respectant son esprit d'élargir les moyens de gestion de VNF sur la base d'une plus grande autonomie.

- Remédier aux obstacles pratiques qui subsistent notamment dans le domaine des recrutements et de la gestion des promotions.

- Finaliser l'émergence d'une communauté des personnels de la voie d'eau en unifiant les institutions représentatives du personnel, et en égalisant les conditions sociales des différentes composantes des effectifs par des choix négociés avec la participation de toutes les parties effectivement impliquées.

- Revoir le statut du domaine public confié à VNF en évaluant le bilan des différentes options.

- En attendant, respecter le sens des décrets réglant l'affectation des produits du domaine et sortir du moratoire concernant les maisons éclusières sur des bases raisonnables et équitables.

- Améliorer le fonctionnement de la police de la voie d'eau, en remédiant aux grippages dénoncés par les professionnels et en minimisant les périodes de « chômage ».

- Étudier les modifications du système général de tarification des transports afin de le rendre plus compatible avec les coûts complets, y compris écologiques, des transports, condition d'une meilleure vérité économique susceptible de favoriser l'essor du fluvial par l'instauration des conditions économiques d'un report modal plus spontané.

- Adopter une gestion des coûts variables de l'infrastructure fluviale adaptée aux objectifs de l'offre de service de VNF et aux enjeux réels du domaine fluvial en leurs différentes dimensions.

- Faire évoluer la structure d'effectifs de VNF en procédant aux enrichissements de ses emplois à mesure de la réalisation du programme d'investissements et dans la perspective d'améliorer les capacités de conduite des projets et de développement économique.

- Améliorer la comptabilité analytique de VNF en particulier sous l'angle des coûts des différentes voies d'eau.

- Améliorer les performances de VNF dans l'évaluation préalable et la conduite des projets d'investissement.

- Sécuriser le recours aux contrats de partenariat.

- Préserver un haut niveau d'investissement compatible avec les objectifs stratégiques de la voie d'eau et susceptible de produire des gains d'efficience dans l'offre de VNF.

Placer l'investissement fluvial sous le régime européen de la « clause d'investissement » en pleine cohérence avec la préoccupation, qu'il faut consacrer, de réduire la dette écologique en Europe.

- Sécuriser la taxe hydraulique et analyser les différentes options alternatives.
  
- Respecter les engagements financiers de l'État et de l'AFITF en levant les inquiétudes en cours sur leur fiabilité budgétaire. Pour le moins, respecter les recommandations, quelque minimalistes qu'elles apparaissent, de la Commission Mobilité 21.
  
- Pleinement reconnaître la contribution des collectivités territoriales au financement de la politique fluviale nationale, et, en particulier, obvier aux effets pervers d'aménagements de compétences négligeant leur apport primordial pour les infrastructures publiques.
  
- Inverser la trajectoire de provisionnement de VNF.
  
- Optimiser les produits du domaine public fluvial en mobilisant les facultés offertes par la loi de 2012 tout en respectant les principes de bonne gestion et la conciliation avec les actions d'intérêt conduites par les collectivités territoriales.
  
- Étudier dans quelle mesure la tarification des concessions pourrait permettre à VNF de tirer des recettes des rentes auxquelles il contribue.
  
- Réaliser un audit des montages utilisés pour la valorisation foncière du domaine permis par la loi sous revue sous l'angle de leurs équilibres financiers et de la gouvernance des filiales créées par VNF dans ce cadre.



Mesdames, Messieurs,

A première vue, la loi relative à VNF dont votre commission pour le contrôle de l'application des lois a décidé de se saisir à l'initiative de la commission du développement durable n'a qu'un objet trop limité pour justifier cet intérêt.

Loi d'organisation administrative, consistant d'une part à mettre le droit en accord avec les faits en modifiant le statut de l'établissement (évolution d'un statut d'établissement public industriel et commercial - EPIC - vers un établissement public administratif - EPA), et d'autre part à assurer une intégration des effectifs travaillant pour la voie d'eau, elle comporte de fait un grand nombre de dispositions qui présentent apparemment des enjeux de simple technique juridique.

Considérée sous ce seul angle, avec la loi sous revue, il s'est agi principalement d'organiser le nouvel établissement dans le respect des prescriptions et principes du droit public du travail et des établissements publics, mais aussi du droit du travail.

Il n'est pas absolument certain que ces dispositions auraient en soi justifié une saisine aussi rapide de votre commission, d'autant que certaines mesures transitoires s'appliquent encore. Le Sénat aurait pu attendre que le dispositif se consolide en pratique et faire le point cette échéance passée.

Toutefois, outre l'intérêt légitime porté au devenir d'un dispositif que la Haute Assemblée avait dû examiner dans l'urgence, l'étude d'impact jointe au projet de loi en témoigne, il faut considérer que le véritable objectif de la loi, qui en porte de multiples traces, a été de revaloriser le rôle de VNF au service d'une reprise en main par notre pays de son destin fluvial. « *Fluctuat nec mergitur* », tel fut VNF depuis sa création ; il s'est agi, avec la loi ici envisagée de passer à une phase plus offensive de la gestion de la voie d'eau française.

L'intégration des professionnels de la voie d'eau qui a mobilisé la plupart des dispositions de la loi n'en est ainsi qu'un des aspects, au demeurant plein d'enjeux réels, à côté de l'important volet consacré aux missions de VNF, que la loi a entendu conforter et élargir dans le but d'ancrer VNF dans sa vocation de gestionnaire du fluvial, mais aussi de voir émerger des remèdes à la précarité financière de l'établissement.

### SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE D'IMPACT JOINTE AU PROJET DE LOI

L'étude d'impact accompagnant le projet de loi exposait avec une certaine emphase contrastant avec l'objet apparemment limité du projet de loi les objectifs auxquels la future loi était censée contribuer.

**L'impact premier** attendu de la réforme était **le développement du transport fluvial** en confortant son avantage concurrentiel. Celui-ci devait profiter du renforcement et de la modernisation du réseau dont la fiabilité et la flexibilité étaient appelées à s'améliorer au bénéfice d'une plus grande « qualité de service ».

**Deuxième impact**, la mise en œuvre du projet devait permettre le **maintien de la navigation sur l'ensemble du réseau** et de conserver un réseau fréquenté par la navigation de plaisance.

La fiabilisation de la **gestion hydraulique** était le **troisième impact** attendu du projet la loi devant la renforcer au service de l'agriculture, de l'industrie, de la production électrique et des populations.

Les **impacts économiques** représentant une **quatrième catégorie d'impacts** étaient centrés autour des effets de la loi relativement à transport fluvial et aux différents usages de l'eau.

Quant au transport fluvial, quatre objectifs d'ordre macroéconomique étaient exposés :

Le développement du report modal dans le but de limiter les impacts négatifs dus aux échanges de marchandises dans l'esprit de la loi Grenelle avec à l'horizon 2020 un objectif de 4,5 milliards de tonnes kilométriques transportées par le réseau hors Seine Nord Europe et de 4,7 milliards de tonnes kilométriques sur ce dernier ;

- le renforcement de la compétitivité des industries par l'accès à une offre logistique complémentaire du fait de ses tarifs, de sa fiabilité et de sa sécurité ;

- la consolidation de la position des grands ports maritimes français ;

- le développement des ports intérieurs notamment par l'installation de plateformes multimodales

Quant aux usages de l'eau, l'exploitation des eaux superficielles du réseau navigable représente près de 100 millions d'euros par an pour l'agriculture (200 000 hectares irrigués), 14 millions pour l'industrie et plus de 170 millions pour l'eau potable.

**L'impact budgétaire** de la réforme était présenté en ces termes : « La réforme est accompagné d'un ambitieux programme d'investissement soutenu par un effort sans précédent de l'État » soit 840 millions d'euros pour 2010-2013 (hors canal Seine Nord Europe-SNE) consacré à 60 % à la remise en état du réseau, le reste à sa modernisation et à son développement.

Les recettes devaient être mises à niveau via une augmentation de la taxe hydraulique et des subventions de l'AFITF. Les personnels transférés entraîneront un transfert des moyens budgétaires correspondants.

**Les impacts environnementaux** de la réforme étaient attendus du report modal et de l'amélioration des ouvrages et des conditions d'exploitation du réseau.

La quantification du report modal voit passer le fret fluvial à 16,7 milliards de tonnes kilométriques soit accroissement de 9,2 milliards répartie entre la canal Seine Nord Europe (4,7 milliards) et l'évolution, qualifiée de tendancielle, du trafic (4,5 milliards). Ce report se traduirait par une résorption des émissions comprise entre 340.000 tonnes de CO<sub>2</sub> et 420 000 tonnes.

En particulier, le SNE permettrait d'économiser 250.000 tonnes de CO<sub>2</sub> par an à partir de 2020 (partiellement hors de France).

Le reste du réseau devrait permettre d'économiser entre 92.000 et 170.000 tonnes de CO<sub>2</sub> selon l'origine du report modal (fer ou route) et selon la vérification d'une hypothèse de réduction des émissions propres à la voie d'eau (fixée à moins 20 %).

Quant aux nuisances sonores et à la congestion routière de même que pour l'accidentologie, elles seraient fortement réduites.

### **Les impacts liés aux investissements**

Les investissements envisagés doivent fiabiliser la gestion de l'eau dans le respect de la biodiversité. Ils comportent le projet de reconstruction de 50 barrages d'ici à 2018 dont une série de barrages réputés dangereux.

Une composante du programme d'investissement tient dans l'objectif de rétablir la continuité écologique de fleuves et rivières mieux régulés dans l'esprit de la « trame bleue ».

L'identification de la mission de gestion hydraulique par la loi permettra de pérenniser les équipes dédiées à celle-ci ce qui est important pour une meilleure prévention ou riposte à des phénomènes extrêmes et pour une optimisation des rejets et des prélèvements. Les digues doivent recevoir une attention plus grande au service de la sécurité des riverains.

Les investissements doivent traduire la mise en œuvre d'un programme de valorisation des potentiels hydroélectriques du réseau, en particulier par la réalisation de barrages manuels. Il s'agit de mobiliser environ 165 MW afin de parvenir à une production de 950 GWh soit les besoins d'une ville de 900.000 habitants hors chauffage.

Leur mise en œuvre dans le cadre de PPP à 30 ans permettrait de dégager entre 12,5 et 36 millions d'euros de produits.

**Les impacts sociaux** de la réforme touchent environ 4800 personnes soit 369 agents de VNF et les 4400 effectifs des services déconcentrés de l'État devant être transférés à l'établissement. Ceux-ci étaient couverts par des statuts différents (agents de la fonction publique d'État, ouvriers des parcs et ateliers, contractuels de droit public ou vacataires) et se trouvaient exercer tout ou partie de leurs fonctions au service de la voie d'eau dans les services de navigation ou au sein de DDT. La masse salariale engagée par la réforme était de l'ordre de 200 millions d'euros (25 millions pour les agents de VNF ; 176 millions pour les 4181 emplois équivalents temps plein transférables à l'établissement. Un décroisement des missions régaliennes de police de la voie d'eau est ménagé. Quatre catégories de personnels sont prévues : fonctionnaires de l'État (OPA) , ouvriers des parcs et ateliers , contractuels de droit public ou privé.

La réforme est entourée de garanties données aux personnels : pas de mobilité géographique imposée ; maintien des régimes sociaux ; garantie individuel d'indemnité pour service fait ; maintien du « service actif » pour les agents d'exploitation et les OPA transférés et pour les futurs recrutements dans ces catégories ; respect des conditions spécifiques de représentation des différents catégories de personnels avec un horizon d'unification à terme de deux ans ( pour des motifs juridiques puisque selon les entretiens de vos rapporteurs cette option pourrait perdurer au-delà ) ; maintien pendant trois ans du régime du temps de travail ; maintien du statut de chaque catégorie avec en particulier une garantie de retour pour les fonctionnaires ; négociation d'un accord d'intéressement....

Par ailleurs, une prime de restructuration prévue dès 2008 et une adhésion des personnels au projet global de relance de la voie d'eau ont entouré les négociations. De toute évidence cette adhésion ne doit pas être déçue.

Il faut noter que dans le projet d'accord signé par les partenaires sociaux comportait une référence précise au projet « voie d'eau » mentionnant l'engagement de ne pas fermer de voie et de mettre en œuvre un programme d'investissement de 840 millions d'euros en quatre ans.

Par ailleurs une série d'engagements ont été pris après des personnels portant sur la répartition des personnels autour d'un plan annuel de recrutement et d'emploi dans les différents catégories de personnels de VNF mais impliquant aussi une consultation préalable à l'adoption des décrets d'application et la mise en place d'un comité de suivi de l'application de l'accord conclu avec les syndicats.

Les priorités de VNF en matière de gestion des effectifs sont énoncées dans l'étude d'impact ; elles concernent la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la recherche d'une approche professionnelles et d'accompagnement social et la promotion de relations sociales de qualité visant notamment à améliorer les conditions de travail.

À ce titre un programme de rénovation des locaux professionnels et des maisons éclusières de 50 millions d'euros est prévu au cours des années 2011-2018.

Ce programme suppose toutefois que VNF dispose de la propriété des immeubles en cause.

Par ailleurs, il faut apprécier le poids du contexte dans lequel la loi a été débattue. Il est au moment de ce rapport plus encore prégnant qu'alors et sur plusieurs points critiques marqué par l'urgence.

Les objectifs de développement durable que s'est donné le pays, consacrés par le Parlement à plusieurs reprises, impliquent un effort résolu de réhabilitation et de développement de l'infrastructure fluviale dont VNF est censé être l'animateur. C'est à cet établissement qu'a été confié ce rôle qui engage encore des enjeux plus économiques.

Apprécier l'effectivité de ce choix, mesurer si VNF a structurellement les moyens de la vocation à laquelle il est appelé alors même que l'actualité lance sur ce point de nouveaux signaux d'alarme et appelle à des décisions imminentes, tel est l'ambition du présent rapport, en pleine conformité avec la nature des travaux de votre commission pour le contrôle de l'application des lois, qui est bien de combiner une évaluation des dispositions du droit positif et de leur « esprit ».

## CHAPITRE I

### L'AMBITION FLUVIALE DE LA FRANCE, UN SERPENT DE MER EN VOIE D'ÉMERGENCE ?

Le « retour du fluvial » avait été à l'origine de la création de VNF au tournant des années 90. Les intentions d'alors n'ont pas trouvé de prolongements tangibles suffisants pour éviter une certaine stagnation, au moins relative, du transport fluvial sur fond de dégradation d'une infrastructure qui demeure confrontée à des limitations du fait de son défaut de complétude.

La loi de 2012 a entendu s'inscrire dans un processus de relance du fluvial sous-jacent aux priorités affichées dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable et conforté par des comparaisons internationales suggérant la pertinence d'un effort national de comblement du « déficit fluvial » du pays.

Cette ambition paraît hypothéquée par une série de révisions ou, à tout le moins, d'atermoiements qui trouvent une partie de leur origine dans les handicaps de la position du fluvial dans les processus de la décision publique.

#### I. LE « DÉFICIT FLUVIAL » DE LA FRANCE

Le « problème fluvial » français n'est pas récent. Malgré d'indéniables atouts, le transport fluvial reste marginal en France. Les sous-investissements du passé ont aggravé le poids de certains handicaps, entraînant une lente obsolescence de l'infrastructure et la laissant dans un état d'inadaptation aux conditions d'une dynamique souhaitable du secteur. La France subit ainsi un « déficit fluvial » qui est aussi le produit du défaut d'une stratégie assez globale pour en conforter les différents acteurs et tirer parti des synergies qui assurent, ailleurs, la compétitivité du transport fluvial.

##### A. LE FLUVIAL EN FRANCE, UN MODE DE TRANSPORT ENCORE MINEUR

**Les différents indicateurs disponibles pour mesurer le poids du transport fluvial convergent : le fluvial est un mode de transport encore résiduel en France.**

Soit la **dépense totale en transport**, qui atteint 351,8 milliards d'euros en 2010, le transport fluvial n'en représentait que 0,4 % (1,3 milliard d'euro dont 900 millions de dépenses courantes et 400 millions d'investissements).

On relève incidemment que la dépense de transports engendre des ressources pour les agents économiques. Pour le fluvial les ressources identifiables sont de l'ordre de 400 millions d'euros pour les ménages à travers les rémunérations versées à eux, par VNF mais aussi par les bateliers.

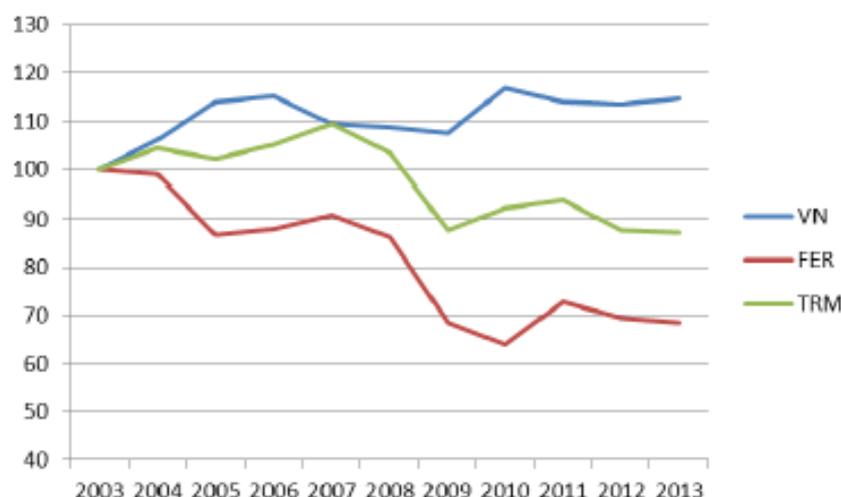
De leur côté, la route et le fer mobilisent, respectivement, 80 % des dépenses de transport et 5,9 %, soit juste un peu plus que le transport maritime.

Pour les seuls investissements les dépenses sont très inégales selon le mode de transport envisagé. Les 16,8 milliards d'euros d'investissements en infrastructures réalisés en 2011 ont été consacrés pour les deux tiers à la route (10,5 milliards d'euros), 19% (3,2 milliards) étant mobilisés par le ferroviaire tandis que le fluvial n'absorbait que 1,2 % du total.

La **part du fluvial dans les volumes de marchandises transportées** (hors aérien) s'élève à 2,2%, le quantum de la route étant de 88,2 % (selon les données des *comptes des transports en 2011*).

Au cours des dernières années, la voie d'eau a mieux résisté que les autres modes. En cela, elle a confirmé un redressement intervenu à la fin des années 90 après l'effondrement subi dans la première moitié de cette décennie marquée pourtant par la création de VNF.

*Evolution comparée des trois modes de transports en France entre 2003 et 2013  
(Base 100 pour chacun en 2003 – mesure sur t-km)*



Source : VNF.

Mais, sur une plus longue durée, le repli du fluvial est comme considérable : **le transport fluvial de marchandises ne représente plus aujourd'hui que la moitié de ce qu'il était en 1970.**

Ces données sont parfois nuancées. On fait valoir à juste titre qu'elles ne rendent pas entièrement compte de l'attractivité de la voie d'eau. En effet, lorsque celle-ci peut concurrencer les autres modes, autrement dit lorsqu'elle constitue une offre concrètement alternative, le choix du fluvial se révèle moins secondaire.

C'est d'ailleurs sans doute en partie parce que le mode fluvial offre dans certains pays européens plus qu'en France une réelle alternative qu'il y est nettement plus utilisé dans ces pays, la France apparaissant comparativement comme un nain du transport fluvial.

#### COMPARAISON EUROPÉENNE DE « L'INTENSITÉ » FLUVIALE (EN 2009)

	Trafic (mds de t-kms)	Part du total (en %)
Belgique	7,1	14,3
Allemagne	55,6	12,1
France	8,7	4
Pays-Bas	35,6	31,2
TOTAL EUROPE DE L'OUEST	107	ND
TOTAL EUROPE	122,5	ND

ND : non disponible

Source : Eurostat.

C'est tout particulièrement le cas en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas où la voie d'eau est nettement plus fréquentée pour le fret.

Au-delà de la part modale, qui mesure le poids du fluvial dans chaque pays, le retard français se lit avec une particulière évidence dans le niveau des trafics. Le trafic français (en incluant le transit rhénan) ne dépasse guère 8,1 % du trafic fluvial en Europe de l'Ouest. Il représente moins de 16 % du trafic allemand et moins d'un quart du trafic hollandais.

**Ces deux pays notamment montrent que, dans certaines configurations au moins, la voie d'eau peut offrir un mode de transport attractif.**

Les chiffres mentionnés appellent aussi l'attention sur la concentration du trafic fluvial dans le Nord de l'Europe et en Allemagne, qui, à l'échelle européenne, constituent deux grands bassins fluviaux

aimantant le trafic, constatation qui ne peut être indifférente pour la définition par la France d'une stratégie fluviale.

**Le retard français peut apparaître paradoxal au vu du potentiel fluvial du pays.**

**La France possède de loin le plus long réseau d'Europe, mais avec 22,4 % du réseau fluvial européen elle ne pèse que 8,1 % du fret fluvial.**

#### LONGUEUR DU RÉSEAU FLUVIAL COMPARAISONS EUROPÉENNES (EN KM)

France	8500 <sup>(1)</sup>
Allemagne	7300
Pays-Bas	4800
Belgique	1450

(1) Dont 6200 confiés à VNF.

Avec 85 % des capacités françaises, l'Allemagne transporte sur son réseau plus de 6 fois le fret transporté en France. Pour les Pays-Bas, qui ont une capacité théorique de moitié inférieure à celles de la France, ils transportent 4 fois le fret fluvial français. Quant à la Belgique, avec 17 % du réseau français, elle transporte des marchandises équivalent à 83 % de celles véhiculées par le fluvial français.

Autrement dit, les réseaux de ces trois pays sont considérablement -- dans une proportion de 1 à 7, pour faire image - plus efficaces que le réseau français.

**Le transport fluvial de marchandises est très concentré géographiquement.**

Les 7,9 milliards de tonnes-kilomètres (t-km) transportées en 2011 ont transité pour plus de la moitié (4,2 milliards et **53,2 % du total**) sur le **bassin de la Seine**.

Le reste se répartissait ainsi :

- le bassin du Rhône Saône : 1,4 milliard de t-km pour 17,7 % du total ;
- le bassin de l'Est : 1,1 milliard de t-km pour 13,9% du total ;
- le bassin Nord-Pas de Calais : 800 millions de t-km pour 10,1 % du total ;
- le bassin Nord-Est : 600 millions de t-km pour 7,6 % du total ;

- et le Centre- Est : 40 millions de t-km pour 0,5 % du total.

Cette répartition est tributaire de variables diverses relevant les unes de l'offre, les autres, de la demande.

Parmi celles-ci, la nature des marchandises transportées par la voie d'eau et des chaînes logistiques qu'elles suivent importent particulièrement.

**Les filières concernées par le transport fluvial, même si elles sont en voie de diversification vers de nouvelles spécialités sont elles-mêmes relativement concentrées autour :**

- de l'agroalimentaire : 2,2 milliards de t-km (27,8 % du total) ;
- de l'énergie : 1,1 milliard de t-km (13,9 % du total) ;
- de la métallurgie : 700 millions de t-km (8,9% du total) ;
- des matériaux de construction : 2,6 milliards de t-km (32,9% du total) ;
- de la chimie : 500 millions de t-km (6,3 % du total) ;
- et des conteneurs, colis lourds et véhicules : 800 millions de t-km (10,1 % du total).

Même si les sites impliqués ne sont pas tous installés au bord de l'eau, le transport fluvial des marchandises nécessitant souvent des phases de « péri-acheminement » réalisées par d'autres modes, la localisation des sites joue un rôle important et détermine étroitement la répartition géographique du transport fluvial.

**Celle-ci est également influencée par la nature des échanges qui donnent lieu à transport fluvial : 35,4 % des marchandises empruntant la voie d'eau sont destinées à l'exportation (pour 18,1 %) ou sont importées (pour 17,3 %), les points de sortie et d'entrée des produits concernés - souvent des ports - étant alors déterminants.**

## **B. UNE INFRASTRUCTURE EN PÉRIL ?**

### **1. Des voies navigables aux capacités inégales mais trop limitées pour offrir les conditions économiques nécessaires au transport fluvial**

Si les voies navigables s'étendent sur 8 500 km dont à peu près les trois quarts relèvent de VNF, le domaine public fluvial français s'élève à 18 000 km si bien qu'il est majoritairement considéré comme non-navigable.

Encore faut-il préciser l'étendue réelle de la navigabilité des voies qui, de leur côté, sont réputées telles.

Seuls 6 000 km seraient régulièrement empruntés tandis que moins de 20 % des voies navigables permettent le passage de convois de 3 000 tonnes et plus.

Le réseau peut être appréhendé de différentes manières.

**Une première classification** répartit les voies fluviales selon leur capacité d'accueil des charges.

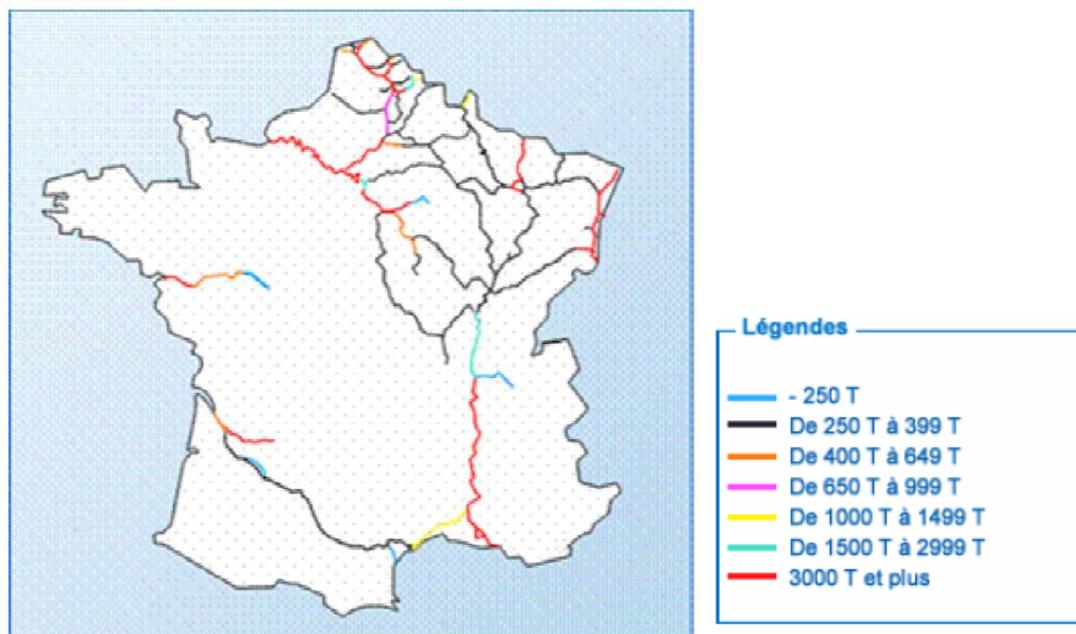
Gabarit	Classe	Port en lourd
Grand gabarit	6	+ de 3000 tonnes
	5	de 1500 à 3000 tonnes
	4	de 1000 à 1500 tonnes
Moyen gabarit	3	de 650 à 1000 tonnes
	2	de 400 à 650 tonnes
Petit gabarit	1	de 250 à 400 tonnes
	0	de 50 à 250 tonnes

Source : « Étude sur le niveau de consommation de carburant des unités fluviales françaises » ADEME – Janvier 2006.

Le grand gabarit concerne les voies classées de 4 à 6 pour des unités fluviales de 1 000 tonnes et plus. Le moyen gabarit correspond aux classes 2 et 3 pour des tonnages compris entre 400 et 1 000 tonnes. Enfin, le petit gabarit, dit gabarit « Freycinet », représente les unités comprises entre 250 et 400 tonnes (classe 1). En pratique, le gabarit 0 (de 50 à 250 tonnes) n'est plus utilisé pour le transport.

La carte ci-après figure la répartition de ces différents gabarits.

### CARTE DES GABARITS DE VOIES NAVIGABLES EN 2003



Source : VNF

Au total, **le grand gabarit ne représente que 30 % du réseau** tandis que le petit gabarit en concentre 60 %.

Sous cet angle, la situation des grands bassins est différenciée :

- le bassin **Seine-Oise** offrait en 1998 **520 km** de voies à grand gabarit ;
- il en allait à peu près de même pour le bassin **Rhône-Saône (550 km)** ;
- le bassin du **Rhin** était à grand gabarit sur **196 km** ;
- le bassin de la **Moselle** sur **150 km** avec un accès au réseau nord européen et aux grands ports maritimes d'Anvers et de Rotterdam ;
- le bassin **Nord Pas-de-Calais** disposait enfin de **200 km** à grand gabarit.

Une **deuxième classification** distingue les voies d'eau selon leur usage principal qui détermine la possibilité de les décentraliser. Le **réseau magistral**, qui regroupe les voies à grand et moyen gabarit, n'est pas susceptible d'être transféré aux collectivités territoriales (article 56 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et à la réparation des dommages et décret n° 2005-992 du 16 août 2005 fixant la liste des cours d'eau, canaux et ports intérieurs d'intérêt national, notamment utiles au transport de marchandises).

**La loi sous revue a d'ailleurs élargi les cas où le domaine public fluvial est insusceptible de transfert** en couvrant la situation des ports intérieurs situés sur le domaine non transférable quand le transfert risque de compromettre le développement du transport de fret fluvial.

**Le réseau secondaire** comprend le reste du réseau, 2 000 km de ses **5 928 km de linéaires** étant qualifiés de « régionaux » et dédiés principalement au tourisme fluvial et à la plaisance.

**À cette classification s'attache encore un élément essentiel de la stratégie de VNF.**

Des scénarios conduisant à la fermeture à la navigation d'un certain nombre de voies d'eau avaient pu être élaborés dans le cadre de la mission consacrée à VNF par l'inspection générale des finances (IGF) à la fin des années 2000.

Ils n'ont pas été suivis par des décisions formelles allant dans ce sens. VNF et l'État se sont plutôt orientés vers **une modulation de l'offre de service en fonction des enjeux économiques des voies fluviales**. Le schéma directeur d'exploitation des voies navigables (SDEVN) de VNF repose sur un classement des voies en quatre catégories :

1. Le grand gabarit ;
2. Les voies connexes au grand gabarit ;
3. Les voies à vocation multiple ;
4. Les voies touristiques.

Les deux dernières catégories regroupent des voies sans trafic de marchandises significatif, tandis que, si la deuxième catégorie ne peut accueillir des convois à forte capacité d'import, son trafic réel ou potentiel est prometteur.

S'il a renoncé à réduire son périmètre, l'établissement n'en a pas moins décidé de moduler son offre de service selon les enjeux du trafic avec une offre de service 24/24 h sur le réseau à grand gabarit, une offre sur les voies connexes à ce dernier réseau sur toute l'année mais selon une amplitude horaire moindre, de 12 heures 7 jours sur 7, tandis que le reste du réseau secondaire ne ferait l'objet que d'une exploitation saisonnière avec une amplitude de 9 à 12 heures fonction du trafic.

Vos rapporteurs se garderont bien de contester une approche qui a le mérite d'une certaine souplesse puisqu'elle aboutit à graduer le niveau de service offert par l'établissement plutôt qu'à adopter des décisions peu réversibles ou d'une utilité qui doit être soigneusement pesée. La fermeture d'une voie d'eau à la circulation ne supprime pas la nécessité de pourvoir aux besoins résultant de ses autres fonctions, en particulier celles impliquées par la gestion hydraulique dans ses différentes dimensions ; les effets d'une

restriction du périmètre des voies navigables doivent être envisagés sous un angle autant économique que budgétaire.

Il reste que l'approche du SDEVN ne doit pas dégénérer en l'une ou l'autre des issues que certaines solutions visant à l'équilibre peuvent connaître alternativement :

- le statu quo dans les moyens déployés malgré la modulation de l'offre de service ;

- la résignation à la péremption de capacités qui, pour avoir connu un net déclin de leur taux d'utilisation, avaient pu dans le passé montrer leur utilité et pourraient à l'avenir se révéler nécessaires à l'atteinte des objectifs de report modal.

## **2. Un réseau segmenté qui est un lourd handicap**

### *a) Un maillage très incomplet*

**Le réseau fluvial national pour être le plus important en Europe, souffre d'un maillage imparfait tant entre bassins qu'avec les ports maritimes.**

Les différents bassins français sont, pour certains, reliés aux réseaux étrangers, en particulier ceux du Nord de l'Europe ou de l'Est. Mais les liaisons intérieures sont sous-développées. Cette situation handicape la compétitivité du mode fluvial et réduit son potentiel d'expansion. Elle est incompatible avec l'atteinte des objectifs de report modal fixés par la loi Grenelle I.

Elle nourrit les grands projets de liaison entre bassins qui sont la toile de fond de la stratégie fluviale du pays depuis des décennies.

**Cette particularité du réseau français ne favorise pas l'essor du transport fluvial.**

Le réseau magistral forme un réseau « artériel » sur lequel sont branchés des capillaires trop sous-dimensionnés. Cette structure freine la massification du fret qui est une composante essentielle pour la compétitivité du transport fluvial. Ces déséquilibres sont aggravés par l'état même du réseau secondaire, qui limite encore ses capacités d'emport (voir infra).

**Les dernières années ont confirmé la tendance à un découplage des tendances du transport de marchandises sur les différentes catégories de réseaux.**

La dynamique du fret sur le grand gabarit a été assez largement autonome, sa croissance profitant peu au réseau Freycinet qui, alors qu'il représentait les 3/5<sup>èmes</sup> du fret grand gabarit en 1984, ne compte plus que pour un quart de celui-ci. Par ailleurs, le réseau Freycinet paraît avoir été

abandonné par de nombreuses filières, seuls les matériaux de construction et les céréales étant encore significativement présents. Encore faut-il remarquer que ces transports semblent très dépendants de la proximité des sites avec le réseau à grand gabarit, en particulier pour les céréales.

En revanche, la vocation touristique du réseau Freycinet a connu le succès, même si le transport de plaisance semble avoir atteint un palier depuis quelques années sur les 2 000 km de voies plus particulièrement dédiées au tourisme fluvial.

Il est difficile de déterminer si le réseau Freycinet, qui représente plus de trois fois le réseau magistral, est une composante essentielle du transport fluvial pour l'avenir.

**Vos rapporteurs souhaiteraient qu'une mission puisse explorer ses potentialités, notamment sous l'angle de sa contribution aux transports urbains. Ils rejoignent en cela les suggestions formulées par nombre de leurs interlocuteurs. Son objet serait de compléter sur ce point l'étude de 2013 du Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) qui avait porté presque exclusivement sur le transport de marchandises.**

*b) Une segmentation entre aléas de la nature et conflits d'usage*

**La segmentation des voies navigables provient encore des difficultés particulières que créent les propriétés naturelles.**

Le réseau français est coupé de 1 800 écluses et 4 300 ouvrages d'art quand le réseau allemand ne comprend que 450 écluses et 300 ouvrages d'art. La comparaison avec le réseau néerlandais est encore plus éloquente puisque celui-ci ne compte que 83 écluses.

Une partie de ces ouvrages est peut-être superflue, témoignant notamment d'une incapacité à affirmer une hiérarchie des usages.

Ces installations créent des solutions de continuité qui freinent le trafic pénalisant la compétitivité de la voie d'eau d'autant plus que nombre de ces ouvrages sont affectés de fragilités fonctionnelles qui entraînent des interruptions plus ou moins programmées de service et un passif financier significatif (voir *infra*).

### **3. Un réseau porteurs d'enjeux patrimoniaux importants qu'il faut mieux satisfaire**

Ce passif ressort alourdi du **choix pertinent consacré par la loi de 2012 d'introduire dans les missions de VNF une préoccupation pour la dimension patrimoniale du domaine qui lui est confié.**

Avec plus de 40 000 hectares il est considérable et plein d'enjeux qui, naturellement, sont susceptibles de provoquer des coûts d'entretien à proportion sans compter les coûts accidentels qui peuvent survenir.

La restauration des plantations du Canal du Midi illustre le poids de ces accidents. Le montant du projet s'élève à 200 millions d'euros soit plus que la totalité des investissements annuels de VNF. Ce projet s'étalera sur plusieurs années mais il est douteux que VNF puisse continuer à cantonner ses charges annuelles au niveau relativement bas, mais déjà élevé pour lui compte tenu de ses disponibilités, qu'elles représentent aujourd'hui : 2,5 millions d'euros en 2012 ; 7 millions prévus pour 2013. À ce rythme, le plan demanderait plus de 10 ans pour être exécuté, compte tenu de l'importante mobilisation des collectivités territoriales qui se sont engagées à en financer le tiers. Encore faut-il considérer qu'un tiers des financements repose sur la réunion de « financements innovants » liés à des actions de mécénat. S'il faut se féliciter que VNF se soit situé dans la perspective d'une diversification des ressources nécessaires, il reste à faire la démonstration de leur effectivité et tout en soulignant le poids de cette calamité à souhaiter qu'une éventuelle impasse de financement soit comblée par l'État.

**Ce vœu qui vaut recommandation doit être étendu l'ensemble des aspects patrimoniaux du domaine de VNF** d'autant que sont liés à ceux-ci des enjeux de sécurité (en lien avec la gestion hydraulique), économiques (pour toutes les activités où l'eau des fleuves est un intrant stratégique) et de durabilité écologique très divers (biodiversité, ornement... jusqu'à la solidité de certains édifices reposant sur les niveaux d'hygrométrie).

#### 4. Un réseau en mauvais état

Afin d'arrêter son « schéma directeur de maintenance des voies navigables » (SDMVN), VNF avait conduit un processus d'audit de l'état du réseau à la fin des années 2000.

Le diagnostic faisait apparaître :

- qu'une part importante d'ouvrages était soit en fin de vie, soit d'une qualité fonctionnelle médiocre : 54 % des écluses et 63 % des barrages présentant au moins un risque majeur de dégradation de performance et un risque emportant la perte complète et la fonction qu'ils assurent ;

- qu'une proportion importante des ouvrages dont la manœuvre était manuelle créait des situations de travail pénibles et dangereuses.

L'état des digues de canaux est quant à lui considéré comme souvent mauvais présentant des risques d'infiltration ou de rupture.

Par ailleurs, les ouvrages de la voie d'eau sont composites, reposant sur des techniques relevant de générations très diverses. Certains comme les

barrages à aiguilles témoignent d'une inventivité artisanale, d'autres de l'emploi de techniques plus contemporaines.

L'état du capital technique de VNF est considéré comme pesant sur l'efficacité de l'infrastructure :

- elle l'expose à des suspensions d'usage, anticipées ou non, qui font peser un risque commercial et juridique sur les différents intervenants de la chaîne de transport ;

- elle obère la productivité du travail en contraignant à fixer des personnels en nombre plus ou moins élevé pour faire face à des besoins d'exploitation et de maintenance sans disposer des marges de manœuvre que pourrait justifier l'état des trafics.

### ***C. LE TRANSPORT FLUVIAL, UN SYSTÈME COMPLEXE DONT LES ACTEURS DOIVENT ÊTRE CONFORTÉS ET ENTRER EN SYNERGIE***

Le transport fluvial est un secteur systémique dont les éléments pour être individualisables doivent s'organiser en vue de synergies positives qui requièrent, outre des coordinations trop lacunaires aujourd'hui, que chaque intervenant réunisse les conditions de son efficacité propre.

La batellerie sous pavillon national est un acteur majeur de ce système qui mérite d'être mieux soutenu. Les grands ports maritimes sont lancés dans une compétition dont il faut leur donner les moyens et qui doit être confortée par une continuité fluviale de haut niveau.

Vos rapporteurs se félicitent que VNF ait pu constituer avec les intervenants une interprofession du transport fluvial susceptible de resserrer les liens et le dialogue entre les parties prenantes.

De même, certaines interventions sont utiles pour moderniser la flotte mais d'autres évolutions sont moins favorables tandis que l'Europe de la cale fluviale reste à faire.

#### **1. Une cale française sous tensions**

**La profession batelière** a connu une évolution considérable au cours des dernières décennies.

Une réduction massive de la flotte est intervenue qui n'a pas détruit les capacités de production, mais s'est accompagnée d'une rationalisation de celle-ci. Pour autant, les entreprises de la batellerie restent pour nombre d'entre elles des entreprises artisanales, qui sont confrontées à des difficultés

et devront sans doute affronter de nouveaux défis dans un contexte de relance du fluvial.

Celle-ci appelle un accompagnement des professionnels du transport qui, pour être déjà partiellement mis en œuvre, devra être élargi à des problématiques difficiles.

*a) Une profession composite*

La batellerie est composée principalement de deux populations : les artisans (et les « petites flottes ») d'un côté, les armateurs fluviaux de l'autre. On peut ajouter que certaines grandes entreprises réalisent du transport pour comptes propres généralement pour des trajets de courte distance ou répétitifs dans des domaines comme les matériaux de construction, les céréales ou l'énergie.

Ce mode de transport n'est, semble-t-il, pas précisément connu. Au début des années 2000, on évaluait son poids à 10 % du transport fluvial.

Les **artisans bateliers** rassemblent principalement des petites entreprises (jusqu'à 6 salariés) dotées d'automoteurs de petit gabarit (typiquement de péniches Freycinet) pouvant théoriquement naviguer sur l'ensemble du réseau, ce qui représente un atout intra-mode mais pas nécessairement reproduit dans le contexte des concurrences entre modes.

Les **compagnies d'armateurs fluviaux** disposent d'une flotte plus diversifiée où prédominent les bateaux, barges et unités spécialisées appelées à naviguer sur le réseau à grand gabarit. Elles maîtrisent l'ensemble de la chaîne logistique mais, compte tenu de la dimension de leur flotte et des caractéristiques d'un réseau fluvial demeurant segmenté, elles opèrent généralement au sein d'un bassin donné.

Ceci a pour effet de limiter leur pouvoir de marché, de restreindre leur accès à certains segments de la demande de transport et d'accroître leur sensibilité aux dynamiques des bassins où elles opèrent et dont elles sont captives (même si la diversification de leur offre permet une forme de lissage).

*b) Un tissu d'entreprises qui s'est contracté mais a réalisé des gains de productivité*

Les effectifs de la batellerie ont été divisés par plus de 2 entre 1980 en 2001 passant, toutes catégories confondues, de 7 629 à 3 323 employés (selon les statistiques du ministère de l'équipement).

Selon les données transmises à vos rapporteurs, cette tendance s'est interrompue à partir de 2003 et les effectifs ont été portés à 3 795 en 2010 dans un mouvement où le nombre des travailleurs indépendants a continué

sa décroissance, mais sur un rythme ralenti, tandis que celui des salariés progressait assez nettement.

Les données manquent pour établir ce que cette inversion doit respectivement au fret et au transport de passagers.

Il est remarquable que celui-ci représente pour la profession un effectif de salariés supérieur à celui issu du transport de marchandises (1 936 emplois contre 1 163). En revanche, le fret engendre un chiffre d'affaires plus élevé que le transport de passagers (451 millions d'euros contre 322,6 millions d'euros), ce qui ne signifie pas qu'il soit plus rentable.

**En toute hypothèse, le transport fluvial de marchandises ne ressort pas comme à fort contenu en emplois mais plutôt comme un secteur capitaliste<sup>1</sup>.**

La profession batelière est ainsi particulièrement tributaire du coût du capital engagé et très exposée, en raison des coûts fixes qu'elle doit amortir, aux évolutions de la demande.

Or, l'atomicité de la profession, qui se lit dans l'écrasante proportion des petites entreprises (dont 96 % au début des années 2000 étaient constituées d'unités moins de 5 salariés) n'est pas structurellement favorable à un allègement de ces vulnérabilités : elles manquent souvent de capital et de pouvoir de négociation financière ou commerciale.

**Cette relative faiblesse positionnelle - que la loi sous revue a envisagé en demandant qu'un rapport sur les prix et marges dans le transport fluvial soit remis au Parlement - appelle en soi une forme d'accompagnement qui doit d'autant plus aller au-delà des dispositifs déjà prévus que l'essor souhaité du fluvial confrontera la flotte nationale à de nouveaux défis.**

*c) Une profession dont la défense doit être confortée*

Lors de leur visite au Port autonome de Strasbourg, vos rapporteurs ont été frappés d'apprendre que la cale française était à peu près absente de l'écosystème géré par ce important port intérieur.

Pourtant, la flotte française a connu des évolutions la mettant mieux à même de participer à la concurrence internationale. La proportion des grandes unités (supérieures à 1000 t) a progressé passant de 43 à 61 % et la flotte s'est adaptée afin de permettre une massification du transport des charges qui est une des clefs de la compétitivité du mode.

Cette évolution a pu être favorisée par les aides apportées par VNF dans le cadre d'un plan d'aide à la modernisation et à l'innovation de la flotte fluviale plafonné à 12,5 millions d'euros pour la période 2013-2017 à

---

<sup>1</sup> Une « Freycinet » de 38 mètres équivaut à 14 camions.

quoi s'ajouterait une contribution annuelle de l'État de 0,8 million d'euros par an. Par ailleurs, un plan d'aide au report modal couvrant la même période est abondé par VNF dans la limite de 10 millions d'euros. Il permet en particulier de financer des études logistiques et des outils de manutention nécessaires aux fonctions de la batellerie.

Vos rapporteurs souhaitent que ces dispositifs soient effectivement disponibles et utilisés.

Tout en soulignant certains aspects préférentiels du régime fiscal des armateurs, en particulier l'exonération des plus-values de cession en cas de reprise de bateaux par une entreprise de transport fluvial de marchandises, ils regrettent que l'aide à la pince qui favorise les opérateurs de fret à l'occasion des mouvements transitant par une barge soit réduite voire supprimée. Elle représente une aide de 28 millions au total bénéficiant au combiné fluvial et ferroviaire et son niveau a déjà été divisé par deux.

Cette évolution défavorable affaiblit l'impact des soutiens apportés par ailleurs.

Enfin, il est remarquable que l'Europe de la cale fluviale reste à construire sur les plans fiscaux, sociaux et environnementaux. Une évaluation comparative devait être entreprise afin de s'assurer des bonnes pratiques en ce domaine, qui comme d'autres paraît susceptible d'abriter des distorsions de concurrence reposant notamment sur des pratiques fiscales et sociales agressives.

Il reste que pour la flotte française, l'essentiel est que l'infrastructure fluviale de préférence, qui reste l'infrastructure nationale, soit mise à niveau et que les modes concurrents ne bénéficient pas des latitudes qu'on leur laisse aujourd'hui de développer leurs avantages compétitifs sans assumer leurs désavantages comparatifs.

Sur le premier point, vos rapporteurs ont recueilli quelques témoignages d'insatisfaction liés aux résultats concrets des opérations de reconstruction de certains ouvrages et aux conditions d'exercice de la police de la navigation intérieure.

VNF a conservé un pouvoir de police de la navigation en lien avec ses responsabilités fonctionnelles. L'établissement est habilité à décider des mesures affectant la navigation fluviale, en particulier pour faire face à des incidents d'exploitation et autres situations de crise, mais aussi pour les besoins de la maintenance du réseau.

C'est notamment dans ce cadre que sont arrêtées des décisions dites de « chômage » consistant à interrompre ou réduire la navigation sur des segments du réseau, afin de procéder à des opérations de maintenance.

Les orientations de VNF visant à privilégier une maintenance privative plutôt que des opérations curatives conduisent l'établissement à publier des calendriers de chômages à l'avance.

À ce propos, vos rapporteurs ont recueilli des témoignages suggérant que VNF pourrait recourir trop systématiquement à des « chômages de réservation » des segments de la voie d'eau se trouvant inutilement gelés pour des travaux de maintenance non réellement programmés. De même, des extensions des périodes de chômage seraient trop fréquentes et significatives d'une difficulté à conduire les travaux.

En bref, la police de la navigation intérieure serait exercée sans le discernement souhaitable.

Il est évident que la maintenance, voire la remise à niveau, des voies navigables, n'est généralement pas une opération simple, si bien que des aléas peuvent toujours se présenter.

Les témoignages recueillis par vos rapporteurs en **appellent à une optimisation de la police de la navigation fluviale**, laquelle n'est probablement pas une préoccupation étrangère à l'établissement mais que celui-ci pourrait sans doute mieux prendre en compte en améliorant sa concertation avec les usagers et en maîtrisant mieux sa programmation et la réalisation de ses travaux.

À cet égard, une actualisation en continu du schéma directeur de maintenance des voies navigables serait souhaitable.

## 2. Des synergies à développer

Dans les pays où le transport fluvial est une composante majeure il s'accompagne de l'existence de **ports maritimes** très puissants et de plateformes portuaires intérieures solides.

Le présent rapport ne peut accueillir un examen de la situation des ports français qui dépasse de beaucoup son objet.

**Vos rapporteurs rappellent qu'un consensus existe pour regretter les défauts des liaisons entre les ports maritimes et les voies navigables, quand, dans tous les pays où le fret fluvial est développé, les premiers sont des pourvoyeurs ou des destinataires privilégiés des marchandises transportées par voie fluviale.**

Dans son rapport sur le projet de loi relatif à VNF, le Sénat avait pu, par exemple, exposer les difficultés nées de l'absence de raccordement du port maritime du Havre coupé de son débouché fluvial naturel.

**Vos rapporteurs souhaitent que les projets de raccordement du Port du Havre (la « chatière ») et de celui de Marseille soient soutenus.**

Les solutions de continuité en ce domaine créent un environnement favorable aux autres modes de transport, en particulier le transport routier, en dépit du mécanisme compensateur mis en place, dit « aide à la pince » dont, au demeurant, la pérennité est remise en cause.

À cet égard, même si selon le rapport précité de l'IGF le dispositif pourrait être plus vivant, il faut se féliciter de la constitution sous forme d'un GIE d'une alliance HAROPA (Le Havre Rouen Paris) qui doit préfigurer une gestion plus intégrée des infrastructures de l'eau.

Il faut considérer avec attention en France les opportunités croisées entre ports maritimes et infrastructures fluviales dans un contexte où les grands ports de l'Europe du Nord dont la mondialisation et les échanges internationaux induits ont provoqué une nouvelle flambée sont confrontés à des phénomènes d'engorgement susceptibles d'en affecter le bon fonctionnement et la compétitivité et au-delà l'économie même de la logistique européenne.

Le littoral français doit saisir la chance d'offrir une alternative durable et compétitive et à ce titre la réalisation d'un continuum fluviomaritime doit être une priorité qui suppose certainement de dissiper les motifs d'un malthusianisme aux effets protectionnistes illusoire. Longtemps considéré comme une menace d'éviction le canal Seine Nord Europe dont vos rapporteurs souhaitent la réalisation doit devenir la chance des ports de l'ouest et du Nord français.

**Quant aux ports intérieurs**, leur situation est variée tant du point de vue de leur économie que de celui de leur statut. La plupart des ports français sont sous statut de concessions d'outillages publics mais il existe des ports autonomes dont le Port de Strasbourg dont vos rapporteurs ont pu mesurer le dynamisme.

Les ports sous concessions sont de dimensions très variées trois d'entre eux concentrant 44 % du trafic. Leurs résultats sont eux-mêmes variables.

## Principaux indicateurs pour les concessions générant plus de 400.000 € de recettes

Concessions	Recettes totales 2012 (k€)	Evolution 2012/2011	Résultat net 2012 (k€)	Evolution 2012/2011	Capacité d'auto- financement 2012 (k€)	Evolution 2012/2011	Excédent Brut d'Exploitation 2012 (k€)	Evolution 2012/2011
Lille	13 564,8	-0,6%	2 304,7	6,0%	4 901,2	-16,5%	5 656,4	-12,1%
Ottmarsheim <sup>1</sup>	6 907,3	9,2%	279,0	192,7%	810,4	50,9%	1 903,2	83,2%
Chalon-sur-Saône <sup>2</sup>	3 241,2	11,3%	32,6	123,4%	245,9	-3,7%	486,1	89,6%
Mâcon	2 804,5	9,7%	-307,5	2,6%	70,9	-66,8%	362,9	218,6%
Mulhouse - Ile Napoléon	2 153,8	7,5%	249,2	-50,2%	633,3	2,2%	693,0	13,6%
Villefranche-sur- Saône	1 320,9	-4,8%	452,9	-10,7%	556,3	-8,9%	631,0	-2,8%
Huningue <sup>3</sup>	1 259,3	-13,7%	-395,1	-251,5%	99,8	-80,9%	110,3	-77,1%
Reims	1 151,2	41,0%	38,0	-55,4%	207,1	26,5%	834,1	86,4%
Béthune	934,4	-6,7%	225,6	23,6%	424,7	31,6%	325,6	76,2%
Avignon - Le Pontet <sup>4</sup>	803,1	-34,7%	-264,4	-138,0%	136,0	-81,3%	217,7	408,2%
Metz Nouveau Port	789,5	-8,6%	95,0	44,7%	234,0	14,4%	106,9	-40,7%
Thionville-Illange	636,3	6,4%	57,6	-46,3%	141,2	179,9%	81,4	-34,2%
Colmar	564,2	18,4%	42,6	-16,2%	233,9	-2,4%	164,6	5,8%
Valenciennes <sup>5</sup>	455,6	-35,4%	-438,7	-215,9%	-514,5	-652,1%	292,3	-34,3%
Nancy-Frouard	435,2	-1,1%	17,4	-29,2%	152,5	-7%	40,9	-76,8%

<sup>1</sup> Le résultat net de la concession d'Ottmarsheim retrouve un bon niveau en 2012 puisqu'en 2011 un sinistre sur le portique avait engendré plus de 200 k€ de charges supplémentaires. De plus, les PMR ont mis en place un système de refacturation du personnel de l'atelier d'Ottmarsheim qui est mis à disposition des deux autres concessions (Ile Napoléon et Huningue).

<sup>2</sup> Les recettes exceptionnelles enregistrées par la concession de Chalon-sur-Saône suite à une indemnité d'assurance (+375 k€) ont permis en 2012 un résultat positif.

<sup>3</sup> En 2012, la concession d'Huningue voit son chiffre d'affaire diminuer en raison de la faible occupation d'un important entrepôt. Elle a également provisionné 500 k€ pour réaliser des études environnementales suite aux résultats de l'audit de fin de concession.

<sup>4</sup> Suite au renouvellement de la concession d'Avignon en 2011, la somme des pertes cumulées sur les 50 ans de la précédente concession ont été reprises par le service général de la CCI, elles apparaissaient alors au compte de résultats en recettes exceptionnelles. En 2012 ces recettes n'ont plus lieu d'être. De plus, la concession a provisionné près de 400 k€ sur actif circulant notamment pour 2 contentieux avec des occupants du port.

<sup>5</sup> Le 8<sup>ème</sup> avenant au cahier des charges de la concession de Valenciennes transfère en 2012 le contrat de concession au syndicat mixte ouvert Docks Seine Nord Europe / Escaut, de ce fait les charges exceptionnelles ont été fortement impactées par la cession des immobilisations de la CCI au syndicat mixte (de l'ordre de 500 k€).

Source : VNF.

Les voies navigables sont un débouché important du trafic généré par ces ports et leur profitent.

Mais, au-delà des questions que peuvent poser l'équilibre des concessions ou, à un moindre titre, les relations financières avec les ports autonomes (voir *infra*), un certain sous-dimensionnement s'accompagnant d'un éparpillement des gestions peut nuire à leur compétitivité.

**Vos rapporteurs souhaitent que la mission conjointe IGF-CGEDD en cours s'attache pleinement à identifier les voies d'un développement des ports intérieurs cohérent avec l'ambition fluviale que doit suivre le pays.**

## II. LA POLITIQUE FLUVIALE : UN ÉTERNEL PAS DE DEUX ?

L'histoire de la politique fluviale française est une histoire de renoncements à traiter des problèmes identifiés de longue date.

Un retour au rapport du Conseil national des transports pour 1993 témoigne que, si des évolutions radicales sont intervenues sur le plan de la réglementation de l'offre commerciale de transport fluvial, les observations et recommandations portant sur les infrastructures sont remarquablement identiques dans le temps.

### LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL NATIONAL DES TRANSPORTS (CNT) POUR REDONNER SA PLACE À LA VOIE D'EAU. EXTRAITS DU RAPPORT DU CNT DE 1993

« Comment redonner sa place à la voie d'eau ?

« • En mettant en place rapidement la nouvelle organisation commerciale du transport fluvial.

Il s'agissait de réformer la loi du 22 mars 1941 pour libéraliser le transport fluvial, qui avait été strictement encadré sous l'occupation. En particulier, les prix y étaient fixés par l'Etat, et, afin de limiter la concurrence entre transporteurs, un « tour de rôle », qui ne concernait plus que 15 % du trafic fluvial, avait été instauré (comme en Belgique et aux Pays-Bas, pays à forte intensité de transport fluvial).

« • En modernisant les infrastructures.

Le rapport jugeant que la France avait laissé se dégrader son réseau de voies navigables et déplorant que VNF, qui disposait d'un budget de 903 millions de francs, n'ait consacré que 187 millions à des investissements nouveaux.

« • En complétant le réseau.

Le CNT soulignait les effets favorables d'une mise au grand gabarit, permettant la circulation de convois poussés de 400 tonnes, équivalent à 110 voyages de 40 tonnes ou 220 camions de 20 tonnes. Il déplorait le manque de moyens financiers accessibles pour le maillage fluvial par Seine-Nord et Rhin-Rhône.

« • En poursuivant la politique d'extension des embranchements fluviaux, afin de favoriser l'accès à la voie d'eau et de réduire les phases de pré- et post-acheminement.

« • *En développant le transport de conteneurs en liaison avec les plateformes multimodales.*

Le CNT soulignait les conditions du succès du transport de conteneurs techniques (un tirant d'air suffisant), mais aussi social.

« • *En développant l'accessibilité aux sports maritimes.* »

Rappelant le potentiel de continuité entre les fleuves et la mer, le CNT appelait à une mise à niveau technique, à une meilleure coopération entre les différents intervenants et à une réorganisation de la manutention dans les ports maritimes.

Le CNT recommandait un développement du transport fluviomaritime mais observait que dans ses trois bassins de prédilection, son développement était très inégal et freiné par les insuffisances des infrastructures.

La **Seine** et l'**Oise** bénéficient en particulier du grand gabarit et du dynamisme de leurs ports. Elles accueillent un trafic très important de céréales et de produits métallurgiques avec des liaisons privilégiées avec la Grande-Bretagne et l'Irlande.

Le **Rhône** est un axe en liaison avec la Méditerranée (Grèce, Espagne, mais aussi Tunisie) et le Proche-Orient. Il se trouvait handicapé par la hauteur insuffisante des ponts, l'étroitesse des écluses et un débit parfois incertain.

Quant au **réseau du Nord**, il était sous-utilisé et subissait les effets d'une hauteur des ponts insuffisante.

Le rapport du Conseil national des transports pour 1993 s'inspire d'ambitions fortes qui ont toujours été en toile de fond du discours sur le fluvial

Mais, les ambitions fortes d'un temps donnent lieu le temps d'après à la dénonciation des tentations pharaoniques des temps d'avant.

Ces pas de deux ont un coût financier et de crédibilité qui perturbent les perspectives du secteur.

On pourrait se féliciter que les orientations adoptées récemment soient plus mesurées.

Néanmoins, vos rapporteurs s'inquiètent de la persistance d'hésitations qui touchent le développement du réseau fluvial au point de mettre en cause la cohérence des engagements qui le concernent, eux-mêmes fragiles.

Le contexte budgétaire de retour à l'équilibre des comptes publics entoure de contraintes la réalisation des intentions d'investissement dans le réseau fluvial, qui, pour atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement, mais, plus fondamentalement, ceux d'une économie durable, doivent être importants.

**À titre liminaire, vos rapporteurs recommandent de compléter les disciplines européennes sur la soutenabilité financière par un appareil de mesures systématiques des déficits de durabilité écologique et les évolutions de la dette environnementale.**

Le système de discipline budgétaire européen introduit un biais défavorable aux impératifs de la croissance durable dans la mesure où celle-ci suppose des investissements, publics pour l'essentiel. À cet égard, « la clause d'investissement » prévue dans les mécanismes de surveillance financière, pour heureuse qu'elle soit, entourée de conditions rigides, n'est pas à la hauteur de ce que devraient être des mécanismes favorisant le comblement de la dette écologique.

**A. DES INVESTISSEMENTS À LA RENTABILITÉ MARCHANDE HASARDEUSE MAIS AU POTENTIEL DE RETOUR NON-MARCHAND CONSIDÉRABLE, UNE SITUATION TYPIQUE DES BIENS PUBLICS**

Le transport fluvial, et, en particulier, les infrastructures fluviales relèvent typiquement des biens publics, peu susceptibles d'être produits par le marché mais d'une utilité sociale telle qu'un financement public s'impose.

Mais le secteur est également confronté à un système d'incitations qui est structurellement favorable aux autres modes de transport si bien que les objectifs de report modal consacrés par le Parlement supposent de réduire ses désavantages comparatifs.

En l'état, alors que les investissements sont nécessaires pour renforcer l'attractivité du mode, à laquelle d'autres mesures pourraient contribuer, leur autofinancement par les recettes induites est hors de portée.

**1. Les possibilités de valorisation marchande de l'infrastructure fluviale sont incertaines**

Le transport fluvial fait sans doute l'objet d'un quasi-monopole confié à VNF. Pour autant le mode fluvial est évidemment loin de monopoliser les transports. De fait, il n'en représente qu'une très faible proportion : variable selon la façon de compter, mais, en tout cas, inférieure à 10 % (voir *supra*).

Cette situation provient de facteurs divers qui limitent globalement la compétitivité du fluvial. Aux variables physiques exposées plus haut, qui appellent des investissements résolus, s'ajoutent des aspects plus économiques, ce mode de transport étant souvent relativement coûteux dès qu'il ne réunit pas les conditions de son attractivité.

Par ailleurs, les freins à l'essor du fluvial entretiennent entre eux des liens étroits. Un défaut d'attractivité physique du fluvial renchérit ce mode de transport aux dépens de sa compétitivité ; un défaut de compétitivité économique rend plus difficile la résolution de l'équation budgétaire qui conditionne l'adaptation du réseau aux besoins des usagers.

La sous-compétitivité économique du transport fluvial n'est pas systématique. Dès qu'il peut être massifié, le transport fluvial présente davantage d'intérêt. Par ailleurs, sur certains tronçons, il peut favorablement concurrencer les autres modes. Enfin, des orientations plus résolument commerciales que le législateur a souhaité voir VNF suivre pourraient réduire le déficit d'image ou d'organisation (à cet égard il faut recommander que les travaux conduisant à l'élaboration d'un contrat-type de transport fluvial aboutissent) du secteur.

En toute hypothèse, ce ne semble pas être à raison des péages tarifés par le titulaire des infrastructures que le fluvial est freiné en son développement. Sans doute, VNF continue-t-il à percevoir des péages excepté sur certains segments du réseau pour des motifs historiques (Rhin, Moselle). Mais, les ressources de VNF associées à ces péages (14 millions d'euros en 2013) représentent une proportion minime du coût du transport de la tonne-kilométrique.

**En même temps, cette situation traduit la faible capacité de l'infrastructure fluviale à trouver un financement après de ses usagers.**

En bref, le transport fluvial est largement subventionné par le contribuable national et par le consommateur d'électricité et d'eau à travers la taxe hydraulique.

Cette situation n'est pas propre à la France, certains pays ayant renoncé à prélever quelque péage que ce soit sur les usagers du réseau, en particulier, les transporteurs de fret.

**Il n'empêche que le « surplus du consommateur » pourrait être mieux géré par VNF sous la condition que la vérité économique des coûts des différents modes de transport soit mieux prise en compte par le système de prix (voir le Chapitre III).**

## **2. Une forte rentabilité collective**

**La mesure de la rentabilité socio-économique des infrastructures de transport doit intégrer des « externalités ».** Positives ou négatives, elles recouvrent les effets d'une infrastructure et de son usage sur le bien-être qui ne font pas l'objet d'échanges marchands, c'est-à-dire qui n'engendrent ni revenus ni dépenses pour les agents économiques alors qu'ils modifient « l'utilité » de certains d'entre eux, en nombre plus ou moins élevé.

Les études consacrées à mieux appréhender « l'utilité » des infrastructures de transport montrent généralement que leurs usagers peuvent les utiliser sans « payer » une part des coûts externes qu'ils suscitent.

Autrement dit, les services de transport sont en général sous-tarifés et les prélèvements (de toutes sortes) subis par les usagers ne couvrent pas les coûts une fois les externalités négatives prises en compte.

Cependant, cette sous-tarification est plus ou moins accusée selon le mode de transport considéré, si bien qu'au-delà de l'hypothèse d'une surconsommation globale de transports, il faut envisager les **distorsions de concurrence entre modes de transports** résultant d'une inégale « internalisation » des coûts externes.

**Sous cet angle, le transport fluvial ressort comme singulièrement handicapé par les décisions politiques portant sur la vérité des prix en matière de transport.**

Le rapport sur les comptes des transports en 2011 publié en mars 2013 comporte une étude qui, d'une part, mesure les externalités environnementales, sociales et économiques des différents modes de transport, et, d'autre part, évalue dans quelle mesure les prélèvements effectués sur chacun d'eux « couvrent » ces externalités.

**Alors que cette étude comporte des biais qui réduisent les avantages comparatifs de transport fluvial, elle conduit à affirmer que celui-ci est de loin le plus avantageux d'un point de vue écologique, justifiant en cela l'option décidée par le législateur de promouvoir le report modal dans le cadre de la loi Grenelle I.**

Parmi les biais de méthode, on observera que toutes les externalités ne sont pas quantifiées. Seules le sont la pollution de l'air, l'effet de serre, le bruit, l'insécurité, la congestion et le coût marginal d'usage de l'infrastructure. Cette sélection conduit par exemple à négliger les bénéfices économiques élargis, ce qui – compte tenu de l'importance des économies d'agglomération et du régime de concurrence sur la croissance potentielle – peut introduire un biais important, notamment pour les comparaisons entre modes. De même, dans un sens cette fois moins favorable, la morbidité n'est pas estimée, non plus que les externalités associées aux risques catastrophiques.

Le tableau ci-dessous récapitule les résultats de l'étude pour les transports de marchandises.

Il montre que **le fluvial est le mode de transport qui entraîne le moins d'externalités négatives.**

## &gt; Transport de marchandises

Les modes considérés sont la route (poids-lourds), le fer, la voie d'eau et l'aérien.

**Tableau 4 : Bilan des externalités et des prélèvements pour le transport de marchandises  
(en c€/t.km)**

	Route	Fer	Fluvial		Air	
	PL	Fret	Freycinet	Autres gabarits	Court et moyen courrier	Long courrier
Environnement	1,28	0,51	0,79	0,50	4,37	2,60
<i>dont CO2</i>	0,34	0,02	0,14	0,09	3,39	2,51
<i>dont Pollution locale</i>	0,8	0,25	0,65	0,41	0,72	0,06
<i>dont bruit</i>	0,14	0,24	0,00	0,00	0,26	0,03
Insécurité	0,46	0,08	0,00	0,00	0,15	0,01
Congestion	1,70	0,37	0,00	0,00	0,36	0,03
Usage de l'infrastructure	0,59	1,96	6,20	0,76	6,37	0,54
<b>Total coûts externes</b>	<b>4,08</b>	<b>2,90</b>	<b>7,00</b>	<b>1,30</b>	<b>11,3</b>	<b>3,2</b>
Prélèvements	2,24	0,60	0,30	0,30	nd	nd
<b>Bilan</b>	<b>-1,80</b>	<b>-2,30</b>	<b>-6,70</b>	<b>-1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Source : Calculs CGDD

Source : Références – SEEIDD – Les comptes des transports en 2011 (tome 2).

L'indicateur relatif au transport « Freycinet » – qui suggère que ce mode est le plus défavorable des modes terrestres – n'a qu'une signification relative dans la mesure où le faible volume du fret sur ce réseau tend mécaniquement à élever les coûts externes du mode. Par ailleurs, la prise en compte d'un coût moyen, au lieu d'un coût marginal d'usage de l'infrastructure, comme pour les autres transports, alourdit « méthodologiquement » le coût externe du Freycinet qui n'est significativement supérieur à celui des autres modes que pour ce poste.

Ce biais méthodologique s'applique également au transport sur le grand gabarit fluvial mais, pour troubler les comparaisons avec les autres modes, il a moins d'effet sur celui-ci en raison d'une part du volume du trafic qui en dilue l'impact (ce qui correspond à des économies d'échelle) et, d'autre part, d'un état moins défavorable du réseau à grand gabarit.

Il n'empêche que, même pour celui-ci, un calcul réalisé à partir du coût marginal d'usage de l'infrastructure, comme pour les autres modes, allègerait encore les coûts externes du transport fluvial et ne ferait que renforcer sa compétitivité par rapport aux autres modes de transports sur ce plan.

**La position compétitive du fluvial est triplement plus avantageuse que celle de la route et plus que doublement par rapport à celle du fer** qui est à peu près équivalente sur le plan environnemental (dans les limites des externalités prises en compte) mais distancée par le fluvial au regard du

critère du coût de l'usage de l'infrastructure (en dépit du biais de méthode signalé ci-dessus).

**Les coûts totaux des externalités des différents modes de transport peuvent être obtenus en tenant compte de la réalité des circulations en volume.**

Les tableaux ci-dessous proposent les évaluations correspondantes à chaque mode terrestre.

**BILAN DES EXTERNALITÉS (HORS CONGESTION)  
LIÉES AU TRAFIC ROUTIER FRANÇAIS DE 2009  
(EN MDS €2009)**

	VP	PL+VUL	Total
Environnement	7,32	6,25	13,57
<i>dont CO<sub>2</sub></i>	2,69	1,78	4,47
<i>dont Pollution locale</i>	3,76	3,34	7,10
<i>dont Bruit</i>	0,87	1,13	2,00
<b>Insécurité</b>	12,00	2,68	14,70
Usage de l'infrastructure	2,82	2,71	5,52
<b>Total</b>	<b>22,10</b>	<b>11,60</b>	<b>33,70</b>

Source : DGTrésor, Calculs CGDD

**BILAN DES EXTERNALITÉS (HORS CONGESTION)  
LIÉES AU TRAFIC FERROVIAIRE FRANÇAIS DE 2010  
(EN MDS €2010)**

	Passagers	Fret	Total
Environnement	0,24	0,15	0,39
<i>dont CO<sub>2</sub></i>	0,03	0,01	0,04
<i>dont Pollution locale</i>	0,16	0,08	0,23
<i>dont Bruit</i>	0,05	0,07	0,12
<b>Insécurité</b>	0,05	0,02	0,07
Usage de l'infrastructure	0,66	0,59	1,25
<b>Total</b>	<b>0,94</b>	<b>0,77</b>	<b>1,71</b>

Source : calculs CGDD

**BILAN DES EXTERNALITÉS LIÉES AU TRAFIC FLUVIAL FRANÇAIS DE 2010  
(EN MOS €2010)**

	Freycinet	Hors Freycinet	Total
Environnement	13,4	31,6	45,0
<i>dont CO<sub>2</sub></i>	2,3	5,4	7,7
<i>dont Pollution locale</i>	11,1	26,2	37,3
<i>dont Bruit</i>	0,0	0,0	0,0
Insécurité	0,0	0,0	0,0
Usage de l'infrastructure	105,4	48,6	154,0
<b>Total</b>	<b>118,8</b>	<b>80,3</b>	<b>199,1</b>

Source : calculs CGDD

**Les externalités négatives du transport fluvial représentent 0,6 % du total des coûts externes cumulés de la route et du fer soit, tous transports confondus, une proportion nettement inférieure à celle du transport fluvial dans l'ensemble des transports.**

Avec 33,7 milliards d'euros, les externalités de la route arrivent largement en tête. Si le ferroviaire est nettement moins coûteux, ses externalités s'élèvent à 1,71 milliard d'euros soit près de dix fois celles du fluvial.

Pour établir des comparaisons plus significatives, il convient de neutraliser les coûts externes des autres modes de transport résultant du transport individuel de passagers. Le transport fluvial représente alors 1,6 % du total des coûts externes des transports terrestres (soit une part toujours inférieure à son poids relatif dans ces transports). Les coûts de la route (11,6 milliards d'euros) devancent largement ceux du ferroviaire (0,77 milliard d'euros) qui sont près de quatre fois plus élevés que ceux du fret fluvial (199,1 millions d'euros).

**Aucun des modes de transport ne couvre par les prélèvements qu'il supporte ces coûts externes.** Autrement dit, les transports sont sous-tarifés, situation qui induit sans doute une surconsommation de services de transport (sauf hypothèse de rigidité absolue de la demande) et assurément des transferts cachés au bénéfice des usagers, c'est-à-dire une forme d'iniquité.

Les résultats de cette partie de l'étude sont à prendre avec précaution dans la mesure où la méthode d'estimation des conditions dans lesquelles les usagers contribuent à financer les coûts externes des différents modes de transport est discutable sur certains points.

La sous-tarifcation ressort comme non homogène : elle est à peu près identique (environ 2,2 centimes d'euros par tonne kilométrique), pour le fluvial, le ferroviaire et certains segments routiers, tandis qu'elle est beaucoup plus forte pour d'autres portions routières.

L'écart de tarifcation pour le fret routier est en effet très variable : de 1,8 centime s'agissant des poids lourds et de 5,9 centimes pour les véhicules utilitaires légers (qui supportent des charges fiscales et de péages différenciées). **Il vaut d'être noté que si pour les autoroutes concédées les péages font plus que couvrir les coûts de l'usage de l'infrastructure, tel n'est pas le cas pour les autres segments routiers.**

Cette situation invite à restaurer les incitations dont dépendent les choix de transport.

La composante la plus robuste des résultats de l'étude réside dans les avantages incomparables du mode fluvial sous l'angle écologique et dans la sous-tarifcation importante des nuisances liées à certains segments routiers.

Ce résultat n'est pas surprenant : les embarcations modernes permettent de transporter jusqu'à l'équivalent de 110 camions de 40 tonnes. Quant à l'internalisation des coûts externes de certains segments du transport routier, elle permettrait de restaurer le système de prix et modifierait les conditions de la concurrence entre les modes de transport. C'est d'ailleurs le sens des décisions prises dans le contexte des réflexions et décisions européennes sur la soutenabilité du système de transport (Euro vignette, écotaxe). L'expérience montre que des freins très puissants limitent des avancées sans lesquelles les objectifs de développement durable risquent fort de rester lettre morte.

## ***B. DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES QUI DOIVENT ÊTRE CLARIFIÉES ET RESTER AMBITIEUSES***

Alors que le déficit fluvial appelle un rattrapage, le sous-dimensionnement du secteur apparaît, à côté des difficultés de valorisation marchande des investissements fluviaux, comme une fatalité qui pourrait expliquer les arbitrages peu favorables dont il bénéficie.

Le fluvial serait ainsi confronté à la tragédie du « *too small to be considered* », celle de tous les outsiders.

**Vos rapporteurs entendent se distinguer des attitudes qui conduisent à désavantager systématiquement des secteurs innovants.**

**Relevant certaines tendances à infléchir les ambitions pour le fluvial, ils souhaitent que les incertitudes sur le programme d'investissement de VNF soient levées et que la France saisisse l'opportunité historique de lancer enfin le grand projet pour le fluvial de Canal Seine Nord Europe, dans la perspective d'une fidélité de l'État aux engagements de report intermodal pris au titre du développement durable et d'une contribution du fluvial à une élévation de la croissance économique.**

### **1. Le fluvial au service du développement durable, entre ambitions et hésitations**

**Alors que la loi de 2012 s'était inscrite dans un contexte de relance de la voie d'eau avec un engagement de remise en état du réseau mais aussi de développement, des inflexions semblent en cours.**

**Les réflexions stratégiques les plus récentes sur les infrastructures de transport et, plus encore, leur programmation, ne témoignent pas de la forte ambition fluviale qui avait entouré la réforme.**

#### *a) Une loi placée sous l'égide des ambitions du développement durable*

Pourtant, la période précédant l'adoption de la loi de 2012 avait ajouté quelques nouvelles illustrations à cette ambition fluviale, qui ont constitué la toile de fond de l'adoption de la loi.

En témoignent l'étude d'impact jointe au projet de loi à l'origine de la loi sous revue, mais également une série d'initiatives importantes qui en ont constitué le contexte :

- les dispositions de la loi Grenelle I (loi n° 2009-967 du 3 août 2009) relative aux objectifs de report modal ambitieux, avec le passage à une répartition du transport terrestre comprenant une part de non-routier à 25 % à l'horizon 2022 (contre 14 % en 2009) ;

- le V de l'article 11 de la même loi qui, d'une part, prescrit la définition d'un plan de restauration et de modernisation du réseau magistral, d'autre part, prévoit la réalisation du canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe dans le cadre d'un contrat de partenariat ;

- le projet de relance de la voie d'eau adopté par le Conseil d'administration de VNF le 11 octobre 2011, qui « fixe les objectifs 2013 de l'établissement », et prévoit un programme d'investissements de

2 530 millions d'euros sur la période 2010-2018 (dont 840 millions d'euros entre 2010 et 2013).

**Il faut souligner encore que le protocole d'accord signé avec les organisations syndicales dans le cadre des concertations sociales auxquelles ont donné lieu le processus de réforme comprenait un engagement d'investissements précis.**

En revanche, au moment de la déclinaison concrète des projets de développement des infrastructures qui sont censés matérialiser l'ambition fluviale du pays, la voie d'eau subit régulièrement des arbitrages défavorables.

*b) Une ambition révisée à la baisse ?*

Les péripéties de la liaison fluviale entre le Rhin et le Rhône sont présentes à la mémoire de tous. De même, le projet Seine-Nord est à l'agenda depuis de très nombreuses années.

**Les différentes phases de définition du schéma national des infrastructures de transport (SNIT) offrent une illustration plus récente des difficultés de définition des projets de développements fluviaux.**

Le projet présenté en octobre 2011 revalorisait le rôle du fluvial : **6,5 % des dépenses d'optimisation et de régénération des réseaux** existants devaient lui être consacrés, **et jusqu'à 11,5 % des dépenses de développement** des réseaux soit une progression spectaculaire par rapport à l'existant.

La dépense d'investissement en transport (DIT) s'élevait à 51 milliards d'euros en 2010, dont 60 % pour le matériel de transport<sup>1</sup>, le complément (20,4 milliards) étant consacré aux infrastructures.

**De son côté, la dépense d'investissement dans le transport fluvial a représenté 400 millions d'euros en 2010, soit 0,7 % de l'investissement total (qui, par convention, n'inclut pas les automobiles achetées par les ménages).**

Les projets fluviaux d'intérêt national, dont la réalisation apparaissait souhaitable dans les 20 ou 30 prochaines années, représentaient un investissement supérieur à 13 milliards d'euros avec le canal Seine-Nord-Europe (alors estimé à 4,2 milliards d'euros), la liaison Bray-Nogent et, dans l'esprit de l'article V de la « loi Grenelle »<sup>2</sup>, la réalisation des liaisons fluviales Saône-Moselle et Saône-Rhin. Ces dernières liaisons étaient estimées entre 8,5 et 11,5 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Les achats d'automobiles par les ménages ne sont pas comptabilisés en investissement.

<sup>2</sup> Voir supra.

**Le projet de SNIT a été examiné par la commission Mobilité 21 constituée en octobre 2012.**

L'esprit général de ses travaux a été inspiré par un choix de priorité consistant à privilégier l'entretien des infrastructures de transport plutôt que leur développement.

Dans cette logique, la Commission a recommandé de garantir le niveau d'investissement nécessaire à la préservation du patrimoine fluvial. En ce sens, elle a préconisé une augmentation de la contribution de l'AFITF à VNF, de 50 % (en la portant à 60 millions d'euros).

En revanche, les ambitions de développement du réseau justifiées par les obstacles que ses caractéristiques exposées ci-dessus représentent pour le report intermodal, sont ressorties significativement amoindries des travaux de la commission.

La commission Mobilité 21 a proposé une hiérarchie des projets d'infrastructures concernant un volume financier de 150 milliards d'euros devant être intégrés dans le schéma national des infrastructures de transport. Un projet fluvial, le canal Seine- Nord Europe, n'était pas concerné par cette sélection, non plus que certains projets à effets directement ou indirectement fluvial, considérés comme devant plutôt être rattachés à d'autres programmations que le SNIT : les projets portuaires en particulier.

Deux scénarios sont imaginés selon le niveau d'engagements accessible : le premier à 10 milliards d'euros d'ici 2030, le second entre 28 et 30 milliards qui suppose de porter les ressources courantes de l'AFITF entre 2,4 et 2,7 milliards.

Les projets sont classés en trois catégories : les « premières priorités », devant être engagées avant 2030, les « secondes priorités », ayant vocation à être engagés entre 2030 et 2050, les projets à horizons plus lointains (après 2050) dont les études devraient être interrompues.

**Aucun projet fluvial n'entre dans la première catégorie de ce classement, quel que soit le scénario.**

La mise à grand gabarit de la Seine amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine (pour un coût de 230 millions d'euros) est considérée comme une seconde priorité dans le scénario 1, la liaison Saône-Moselle/Saône-Rhin étant sélectionnée comme « à horizon plus lointain » (entre 15 et 17 milliards d'euros) ce, dans les deux scénarios.

**En bref, sur les 150 milliards d'euros d'investissements envisagés à très long terme dans le scénario 1, seuls 17, 3 milliards seraient consacrés au fluvial.**

**Quant à un horizon plus envisageable, celui des 35 ans à venir, le ratio est encore plus faible (230 millions sur un total de de 103 milliards d'euros).**

**S'il est vrai que cette sélection repose sur un éventail de choix n'intégrant pas le canal Seine Nord Europe, dont la Commission a indiqué souhaiter le lancement, on ne peut déduire de ses travaux que le développement du fluvial ressorte comme une priorité effective pour elle.**

*c) Des attermolements coûteux*

**Les revirements sur les choix de développement fluvial ont un coût qui peut être significatif.**

A l'évidence, ils ne témoignent pas pour l'existence d'un projet pour la voie d'eau qui est une condition majeure tant pour la programmation stratégique de VNF que pour la mobilisation des personnels et des acteurs du mode. Ceux-ci ne peuvent pas former d'anticipations suffisamment stables pour éclairer leurs décisions.

En outre, ils entraînent des gaspillages financiers. Les dépenses réalisées dans le cours de la conduite des projets de développement sont exposées à une péremption du fait de l'abandon ou du report des projets concernés.

Il n'entre pas dans le propos du présent rapport d'évaluer les dépenses réalisées et devenues inutiles du fait des errements que connaît la programmation du développement du réseau fluvial. La Cour des comptes pourrait utilement y consacrer une partie de ses travaux.

**Pour une simple illustration des enjeux, on peut se reporter aux dépenses cumulées réalisées depuis 2005 pour VNF dans le cadre du projet Seine-Nord-Europe. Elles se sont élevées à 258 millions d'euros (dont 15,5 millions de dépenses de fonctionnement - hors personnels - et 243 millions d'euros de dépenses d'investissement).**

## **2. Lever les incertitudes sur le programme d'investissement de VNF, engagement fort de la réforme**

L'un des éléments du protocole social dont la conclusion avait été un moment fort de la réforme consistait dans un engagement d'investissement dans la voie d'eau.

Il portait sur un volume de **840 millions d'euros d'investissements, de modernisation et de développement**, sur quatre ans (2010-2013) et **655 millions d'euros** au cours de la période couverte par le contrat d'objectifs et de performances 2011-2013.

**Mais ce programme d'investissement de VNF s'inscrivait également dans le cadre d'un engagement plus ambitieux de consacrer 2,5 milliards d'euros à la modernisation et au développement du réseau au**

cours de la période 2009-2018, correspondant au projet d'établissement adopté par le Conseil d'administration de VNF le 6 octobre 2011.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs à la toute fin de leur mission, ce programme semble révolu sans que, pour autant, la stratégie alternative ait été réellement formalisée.

VNF a donné les indications suivantes :

« Les besoins pour la remise en état du réseau (hors opérations de développement) ont été chiffrés par VNF dans une note à la commission Mobilité 21 à 1450 M€<sub>2015</sub> sur la période 2014-2020, dont environ 775 M€<sub>2015</sub> sur le grand gabarit et 125 M€<sub>2015</sub> pour le PPP barrages.

Au sein des 550 M€<sub>2015</sub> prévus sur le petit gabarit, les dépenses suivantes présentent un enjeu particulier : 90 M€<sub>2015</sub> consacrés à la sécurité ; 83 M€<sub>2015</sub> consacrés à la mise en conformité environnementale, dont 57 M€<sub>2015</sub> pour l'abattage et la replantation des arbres du canal du midi ; 89 M€<sub>2015</sub> pour la modernisation des méthodes d'exploitation, indispensables pour assurer les suppressions d'emplois demandées par ailleurs par l'État.

Total 2014-2020 (M€ 2015)	Remise en état	Mise en sécurité	Conformité environnement	Modernisation (hors PPP)	Total remise en état/modernisation	Modernisation (PPP)
Réseau principal grand gabarit	251	6	65	132	454	
Réseau principal voies connexes	171	53	14	86	324	124
Réseau secondaire	234	60	80	75	450	
Réseau complémentaire	44	28	3	12	87	
Réseau en gestion hydraulique	8	2	0	2	13	
<b>Total</b>	<b>708</b>	<b>150</b>	<b>162</b>	<b>307</b>	<b>1 327</b>	<b>124</b>

Source : VNF.

Au total, les investissements d'infrastructure nécessaires, hors opérations de développement, pour assurer la sécurité du petit gabarit et maintenir en état le réseau à grand gabarit représentent donc 1165 M€<sub>2015</sub> sur la période 2014-2020, soit 167 M€<sub>2015</sub>/an, dont 18 M€<sub>2015</sub> pour le PPP barrages, 44 M€<sub>2015</sub> pour la modernisation (grand et petit gabarit) et 105 M€<sub>2015</sub> pour le maintien en état du réseau à grand gabarit ainsi que la mise en conformité environnementale du réseau à petit gabarit.

Il convient d'insister sur le fait que ces montants ne permettent pas de remettre et maintenir en état le réseau à petit gabarit, mais seulement d'assurer la sécurité des agents et des navigants, sa conformité au droit de l'environnement et d'effectuer les modernisations nécessaires à la trajectoire de suppression d'emplois envisagée ».

**Ces informations paraissent témoigner d'une forte inflexion des ambitions du projet « Voies d'eau 2018 » qui se trouverait réduit de l'ordre de 20 %.**

**Mais, en l'état des décisions, des doutes subsistent quant aux arbitrages qui seront rendus.** La définition d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance est encore en cours alors que l'échéance du précédent (2011-2013) a été atteinte, ce qui crée une regrettable solution de continuité (comblée par une simple « lettre de mission ») que vos rapporteurs souhaitent voir rapidement interrompue.

**Il convient que le nouveau contrat définisse avec précision, réalisme mais aussi ambition, la nouvelle donne des investissements de VNF pour la période quinquennale à venir.**

**Vos rapporteurs souhaitent que les moyens dégagés se rapprochent le plus possible des besoins estimés par le gestionnaire de la voie d'eau afin de relever le défi de relancer le transport fluvial ce qui supposerait de revenir à une programmation plus proche de celle du projet « Voies d'eau 2018 ».**

### **3. Réaliser enfin le projet de canal Seine Nord Europe**

**Comme pour tous les grands projets de développement d'infrastructure, le report, a fortiori l'abandon, du projet de canal Seine Nord Europe obligerait à constater des pertes sèches sur les dépenses engagées jusqu'ici.**

Cette considération n'est pas à négliger dans les décisions qui s'imposent relativement au canal Seine Nord Europe. Mais, d'autres éléments plus essentiels sont à considérer qui militent pour une réalisation rapide du projet.

Le canal Seine-Nord, désormais « canal Seine-Nord-Europe », est, de longue date, l'un des grands projets d'infrastructure destinés à façonner le réseau national de transport. L'adjonction à sa dénomination de la dimension européenne consacre la véritable ampleur d'une infrastructure qui, pour être localisée sur le territoire national, présente des enjeux transnationaux majeurs, en termes de transport, de compétitivité économique et d'écologie.

L'eupéanisation du canal Seine-Nord n'est pas seulement syntaxique ; le « Seine-Nord-Europe » est désormais inscrit à l'agenda politique de l'Union européenne, avec des ouvertures budgétaires qu'il convient de saisir, à défaut de quoi l'histoire de la valse-hésitation qui a été jusqu'à récemment celle de cet axe majeur de reconquête du fluvial en France se poursuivrait sans doute au prix d'un renoncement durable à des ambitions pourtant consacrées par le Parlement.

Dans l'histoire du projet, la loi Grenelle I du 3 août 2009 a incontestablement consacré l'intention de lui donner un élan décisif.

Son article 11 programme la réalisation du canal en prévoyant ses modalités : « ...*Le canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe, qui permettra le report vers la voie d'eau de 4,5 milliards de tonnes-kilomètres par an, soit l'économie de 250 000 tonnes de dioxyde de carbone par an, sera réalisé. Ce programme, présentant un coût de l'ordre de 4 milliards d'euros, sera cofinancé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, par la Communauté européenne, des collectivités territoriales et l'État, sur la période 2009-2020* ».

Cet élan a dû être modéré au stade de la réalisation du projet. Le canal Seine Nord Europe a connu une inflation de ses prévisions de coûts.

Dans l'avant-projet sommaire (APS) de 2006, les coûts du canal avaient été chiffrés à **3,2 milliards d'euros**.

Dès la loi **Grenelle I**, en **2009**, cette estimation avait été majorée pour atteindre **4 milliards d'euros** soit une dérive de plus de 20 %.

Après réception des propositions initiales des candidats au dialogue compétitif lancé le 5 avril **2011** (et remises le 24 octobre), une nouvelle fourchette de coûts prévisionnels a été avancée par VNF, entre 5, 9 et 6 milliards d'euros, soit, à nouveau une dérive, de 50 % cette fois-ci.

**Entre 2006 et 2011, les prévisions de coûts d'investissement du projet se sont trouvées quasiment doublées.**

Un rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGG) a été réalisé à l'initiative des ministères chargés de l'économie et des finances et des transports (lettre de mission du 11 septembre 2012). Sur la base d'estimations de coûts plus défavorables encore (avec un coût total du projet de **5,9 à 7 milliards d'euros**) et des « nombreuses incertitudes » pendantes, notamment sur le modèle économique du canal et sa contribution à développement durable, la mission a recommandé le report du projet « à une période économique plus favorable, compte tenu de son caractère *pro-cyclique* en ajoutant que ce report permettrait d'envisager une reconfiguration et de retenir le mode de réalisation le plus adapté.

Ces préconisations ont été suivies : le projet a été reporté.

Une mission de reconfiguration a été lancée par lettre en date du 17 avril 2013 du ministre des transports. Elle a rendu ses conclusions en décembre 2013 en formulant sept propositions dont la **recommandation essentielle d'une « réalisation immédiate du Canal Seine Nord »** sur la base d'une réduction de l'enveloppe financière permise par une diminution de la voilure du projet, un changement de tracé et le renoncement au choix d'une réalisation dans le cadre d'un contrat de partenariat au profit du choix d'une société de projet. Au total, le projet serait ramené à des enjeux financiers

compris entre 4, 4 et 4,7 milliards d'euros, les économies de frais financiers associées au renoncement au PPP s'élevant à plus d'1 milliard d'euros.

**Vos rapporteurs soulignent que la reconfiguration du projet démontre la capacité de le réaliser à des coûts acceptables. Il faut concéder que certains réaménagements, comme ceux relatifs aux plateformes multimodales pourraient n'être pas pérennes.**

Mais, il faut observer que les collectivités territoriales ont pour certaines d'entre elles procédé à des aménagements susceptibles de favoriser une exploitation rapide du canal dont les équipements connexes pourront être complétés à mesure de son développement. Tel a été en particulier le cas des aménagements réalisés à Longueil-Sainte-Marie qui représentent un point de valorisation économique fort du projet.

Ils s'étonnent que le caractère pro-cyclique de ce grand investissement ait pu être retenu comme un argument défavorable par la mission IGF-CGEDD dans la mesure où, au contraire, il s'agit d'un investissement nettement contra-cyclique à haut contenu en emplois et susceptible d'exercer des effets d'entraînement macroéconomique particulièrement désirables dans une conjoncture marquée par un déficit évident de croissance économique.

Ils insistent sur l'apport d'un tel projet au mode fluvial en pleine cohérence avec les objectifs du Grenelle mais aussi sur son effet sur la croissance économique potentielle du pays. C'est un atout de la France que de disposer d'infrastructures performantes mais c'est un atout qu'il faut consolider en le situant dans les problématiques de l'économie européenne des transports. Celle-ci conduit à souhaiter que le mode fluvial français puisse, sinon concurrencer, du moins compléter, en en prenant le relais, une infrastructure de la rangée nord Europe en phase de congestion.

D'une certaine manière, l'évaluation de l'IGF et du CGEDD apparaît marquée par une certaine négligence des coûts environnementaux évités. Le canal permettrait d'économiser en phase d'exploitation 80 000 TEP par an et de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 21 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> sur une période de 50 ans. Doivent aussi être pris en compte les effets de prévention des congestions des axes alternatifs de transport.

Ils soulignent également l'urgence de saisir les opportunités offertes par la programmation financière européenne.

Le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 a adopté un pacte européen pour la croissance et pour l'emploi qui a été présenté comme une contribution de l'Union européenne à la résolution de la crise économique et financière et s'est trouvé inscrit dans le contexte de la stratégie Europe 2020.

Cette initiative qui comprend une enveloppe de 120 milliards d'euros pour financer des « mesures de croissance à effet rapide » est en partie adossée sur le budget européen, en particulier dans sa composante

relative aux réseaux transeuropéens, notamment à travers une expérimentation « d'obligations de projets » - pour 5 milliards d'euros - et la réaffectation de fonds structurels non programmés.

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 prévoit, au sein de la sous-rubrique 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » (142,2 milliards d'euros pour la période de programmation) un « Mécanisme pour l'interconnexion en Europe-MIE » doté de 21,9 milliards d'euros (+ 167 %) par rapport à l'enveloppe précédente) à quoi s'ajoutent 11 milliards d'euros transférés depuis le fonds de cohésion pour la thématique des transports.

La quote-part consacrée aux transports s'élève en incluant les crédits du fonds de cohésion à 26 milliards d'euros soit 15 milliards hors cohésion. Cette ligne représente une capacité d'engagement annuelle d'un peu plus de 2 milliards d'euros en moyenne.

La France a été le deuxième bénéficiaire des interventions de la rubrique 1a en 2011 (13,3 % du total) mais à un niveau inférieur à celui de sa contribution au budget européen (16,3 %).

Par ailleurs, vu à travers le montant reçu en euro par habitant la France n'atteint que le 13<sup>ème</sup> rang<sup>1</sup>.

Cette situation ainsi que l'intérêt européen d'une infrastructure consacrée comme une priorité par la **déclaration de Tallinn** cosignée le 17 octobre 2013 par le commissaire européen aux transports et les ministres français, flamand, wallon et néerlandais qui l'a jugée éligible à un taux de subventionnement européen de 40 % justifient que ce projet soit soumis au soutien européen.

Dans ces conditions et compte tenu de l'engagement des collectivités territoriales concernées qui, hormis la région Ile de France, ont adopté des délibérations formelles de soutien financier, permettant de tabler sur une contribution de moitié au financement du reliquat non-couvert par les crédits européens, et d'un recours à l'emprunt limité à 900 millions d'euros, le reste à financer par l'État s'élèverait à 1 milliard d'euros constants de 2013.

Cet engagement peut être mis en rapport avec l'estimation basse du traitement des premières priorités du nœud ferroviaire lyonnais par la commission Mobilité 21 qui est de même montant quand les lignes à grande vitesse du sud-ouest supposeraient un investissement de 12,7 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> La hiérarchie des bénéficiaires des interventions de la rubrique réserve un assez grand nombre de motifs de perplexité. Le Luxembourg est ainsi le premier bénéficiaire de la rubrique (en euros / habitant) ce qui s'expliquerait par la force d'attractivité de ce pays pour les entreprises agissant en Europe : explication rendue crédible par le constat que la Belgique, Malte, l'Irlande et les Pays-Bas suivent ce leader.

---

## CHAPITRE II

### VNF, ACTEUR OU AGENT ?

La loi de 2012 s'est inscrite dans la continuité de l'histoire de l'organisation administrative de la gestion de la voie d'eau mais avec l'intention d'en amplifier les logiques.

En ce sens, elle a entendu consolider trois traits fondamentaux de l'organisation de Voies Navigables de France (VNF) : son autonomie, apparemment confirmée par le choix de conserver à VNF une personnalité morale propre, son unité, par l'extension des attributions de son directeur général en matière de ressources humaines mais aussi par l'ambition d'engendrer une « *communauté des personnels de la voie d'eau* », sa responsabilité, en affichant VNF comme l'acteur majeur de la politique fluviale nationale.

À l'issue de leurs travaux, vos rapporteurs sont conduits à s'interroger sur la complète effectivité de ces intentions.

Dans son rapport sur VNF en 2009, l'inspection générale des finances (IGF) avait évoqué la fictivité de sa dimension industrielle et commerciale. Le choix de remplacer cette qualification par celle d'établissement à caractère administratif n'a pas éliminé l'impression d'irréalité que suscite la confrontation entre les conséquences théoriques d'une telle option et les observations auxquelles conduit la considération des faits d'expérience.

Ce n'est pas tant que VNF soit en réalité un « établissement singulier », ni industriel et commercial, ni tout à fait administratif, qui est l'essentiel, même si cette situation témoigne que le chemin vers l'unité de VNF reste à parcourir complètement. Ce qui compte principalement c'est que l'autonomie de VNF se révèle d'emblée si corsetée que sa nature d'établissement public, sans être entièrement dénuée d'effets, mais essentiellement juridiques, engendre finalement une certaine perplexité quant à sa réalité. On est conduit à estimer que, sous cet angle, VNF n'a pas quitté le domaine de la fiction en revêtant les habits d'un établissement public administratif. Le constat de l'absence d'une réelle autonomie s'impose en trop d'occasions. Il fait naître des interrogations qui ne sont pas que purement théoriques. En particulier, il conduit à s'inquiéter des prolongements donnés concrètement à la loi, mais aussi d'éventuelles dérives associées à la préoccupation de s'adapter à des contraintes qu'il faut ainsi recommander d'ajuster.

Quant à elle, la préoccupation d'assurer l'unité de VNF, qui ressort fragilisée de l'autonomie trop limitée de l'établissement se heurte à d'autres obstacles. La loi de 2012 n'avait pas vocation à les traiter, d'autant qu'ils n'avaient pas été mis au cœur des débats parlementaires par le projet de loi, mais elle les impliquait nécessairement. L'émergence d'une communauté des personnels de la voie d'eau souhaitée par la loi dépend ainsi de la résolution de nombreux problèmes aujourd'hui encore pendants.

Quant aux responsabilités de VNF comme acteur principal de la politique fluviale, force est de reconnaître qu'en plus des handicaps que l'établissement subit du fait des faiblesses qui affectent son autonomie et son unité, elles sont à relativiser. VNF est tributaire d'un héritage de morcellement des responsabilités de gestion des voies d'eau que la loi de 2012 n'a pas remis en cause. Dans ces conditions, l'absence d'un pilote de la politique fluviale subsiste comme un problème majeur. Il doit être surmonté.

## I. UNE AUTONOMIE FICTIVE

**Le maintien de VNF sous statut d'établissement public est supposé offrir à l'établissement son autonomie. Mais, celle-ci est si limitée que le choix même d'attribuer à VNF la qualité d'établissement public en est remis en cause dans ses justifications de principe, tandis que, foisonnante, la tutelle sous laquelle l'établissement est placée invite à certaines interrogations sur ses effets.**

### *A. L'ATTRIBUTION DE LA QUALITÉ D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC ADMINISTRATIF À VNF N'EST PAS CRITIQUABLE EN SON PRINCIPE*

#### **1. Un choix d'autonomie justifié**

On évoque régulièrement l'existence d'une « crise de l'établissement public ». Pour autant, dans les faits, son succès est sans démenti. Le rythme des créations d'établissements publics s'est accéléré : entre 4 et 6 à la fin des années 90, 12 en 2005, 15 en 2006... Il existe environ 800 établissements publics nationaux dans des domaines divers mais marqués par des logiques d'action publique justifiant le recours à des entités spécifiques, détachées des services ordinaires d'administration générale.

La dimension opérationnelle des activités de VNF et la volonté de clarifier ses responsabilités auraient pu s'accommoder d'autres formules. Comme c'est le cas dans le domaine du transport aérien, où la direction générale de l'aviation civile (DGAC), demeure un service administratif traditionnel, gestionnaire de certaines infrastructures, VNF aurait pu être

intégré à l'administration générale qui, au demeurant, lui fournissait la quasi-totalité de ses agents.

Pour autant, cette évolution, qui aurait contrasté avec une tendance consistant à individualiser la gestion administrative des biens publics spécifiques, aurait été peu favorable à la volonté d'assurer, en même temps qu'une forme d'autonomie-responsabilité, une association des différentes parties intéressées aux infrastructures fluviales, des personnels aux usagers en passant par ces partenaires essentiels de l'État que sont les collectivités territoriales.

La composition du conseil d'administration de VNF, ainsi que les différentes structures de gouvernance de l'établissement, traduisent au moins en partie ces considérations.

Par ailleurs, vos rapporteurs tendent à donner un certain prix à l'existence d'une structure identifiable comme centre de défense et de promotion du fluvial dans une galaxie administrative où bien que fort d'enjeux fondamentaux, mais peu tangibles, le fluvial n'est pas nécessairement à égalité avec les autres modes de transport. À cet égard, ils ont pu constater qu'en dépit de certaines insatisfactions, voire de certaines inquiétudes, les différentes composantes du secteur jugent favorablement l'existence même d'un organisme apte à cristalliser les problématiques auxquelles ils se trouvent confrontés.

## **2. Un habit administratif convenant mieux à VNF que le costume industriel et commercial**

Un grand nombre d'établissements à caractère industriel et commercial ont été transformés ces dernières années en sociétés commerciales. Cette évolution n'aurait pas convenu à VNF.

Son caractère administratif l'emporte sans discussion sur sa dimension industrielle et commerciale, et, cette identité administrative devant être renforcée par les dispositions de la loi de 2012 avec notamment le transfert des effectifs ministériels vers VNF, il était logique de métamorphoser VNF en le faisant passer du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) à celui d'établissement public administratif (EPA).

La part des ressources commerciales de l'établissement était minime, la quasi-totalité des moyens financiers mobilisés étant de source publique.

L'objet de VNF, sans être absolument dénué de considérations industrielles ou commerciales, était essentiellement de gérer des infrastructures avec une optique d'aménageur et de développement à des fins très marginalement commerciales.

La mission de VNF réside plutôt dans la production de biens publics qui ne sont pas spontanément produits par le marché.

En bref, même si les établissements publics sont si adaptable que des formules singulières se retrouvent dans leur population, le maintien de VNF sous le drapeau des EPIC aurait abouti dans ces conditions à conforter une solution quelque peu monstrueuse.

**Il reste que le changement de statut de VNF n'a pas été accompagné de tous les effets qu'on attend généralement du passage d'un organisme au régime des EPA si bien que VNF est en réalité qualifié d'établissement à double-visage par le Conseil d'État.**

En particulier, alors que dans les EPA, les statuts de la fonction publique sont appelés à s'appliquer au personnel, en vertu de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, tandis qu'il est de règle que dans les EPIC, le droit privé soit la référence (excepté pour le directeur et le comptable, s'il a qualité de comptable public), tant pour les relations individuelles que collectives, la loi sous revue a entendu préserver cette dernière solution pour les effectifs propres de VNF, c'est-à-dire ceux qu'il employait en droit.

La qualification d'EPA est ainsi d'emblée nuancée ressortant comme logique au vu des activités principales de VNF, mais socialement ambiguë : apte à rassurer les effectifs des services ministériels, mais écartée pour conserver leur identité aux effectifs propres de VNF. Cette ambiguïté apparaît en cela comme le reflet du maintien de ressources humaines composites (voir *infra*).

En dépit de son caractère hybride, la transformation de VNF renforce certaines contraintes. En particulier, la passation des marchés devra respecter le code des marchés publics, évolution qui n'est toutefois pas complètement décisive puisqu'aussi bien l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés publics par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics encadrerait la liberté contractuelle de VNF.

Par ailleurs, le changement de statut de VNF devrait avoir des effets quelque peu contraignants sur les conditions de gestion de sa trésorerie l'État alors que pour les EPIC nulle disposition n'encadre leurs placements à court terme.

En tant que correspondant du Trésor VNF devrait déposer ses fonds au Trésor. Mais, l'établissement bénéficie de certaines souplesses et peut placer ses fonds en valeurs d'État ou garanties par lui.

---

## ***B. UNE AUTONOMIE CORSETÉE AU RISQUE D'UNE PERTE DE RAISON D'ÊTRE DE SON STATUT***

### **1. Une tutelle foisonnante**

VNF est soumis à une tutelle foisonnante. Tous les actes de gestion significatifs sont contrôlés par les tutelles. Celles-ci exercent la maîtrise du conseil d'administration. Cette organisation affecte directement l'autonomie de gestion de l'établissement et conduit à s'interroger sur la portée des engagements qu'il peut prendre ou dont il peut bénéficier au titre de sa stratégie.

VNF est placé sous la tutelle du ministre chargé des transports par l'article L. 4311-1 du code des transports. Celle-ci est très diversifiée et elle est redoublée par la tutelle exercée par les ministères financiers. La tutelle du ministre des transports s'exerce de différentes manières :

- par la participation du commissaire du gouvernement au conseil d'administration de l'établissement où il n'a qu'une voix consultative mais où il dispose d'un droit de veto puisqu'il peut faire opposition aux délibérations dans un délai de 8 jours ;

- par le rôle du commissaire du gouvernement dans le fonctionnement du conseil d'administration qu'il peut convoquer ;

- par le pouvoir qui lui est réservé après accord du contrôleur budgétaire de délier un administrateur de son empêchement de prendre ou conserver un intérêt personnel direct ou indirect dans une entreprise concluant un marché ou un contrat avec VNF ;

- par l'approbation qu'il doit donner à certaines délibérations ou à certains projets relatifs aux emprunts, aux créations de filiales, aux cessions, prises aux extensions de participations financières, au compte financier ou quand des projets instaurés dépassent un seuil fixé par arrêté ministériel.

À cette tutelle s'ajoute celle exercée par les ministères financiers, notamment par le contrôle général économique et financier et par France Domaine. Les actes les plus significatifs financièrement doivent être visés par le contrôleur général, qui siège au conseil d'administration et dispose également d'un droit de veto sur les délibérations du conseil. Par ailleurs, une vigilance particulière s'exerce sur les recrutements puisque tout recrutement doit être visé.

**Ces tutelles omniprésentes vont au-delà d'un contrôle sur les actes de gestion. Elles conduisent l'État à exercer sa maîtrise sur le conseil d'administration de VNF de sorte qu'en réalité son fonctionnement s'apparente davantage à celui d'une instance consultative qu'à celui d'un organe délibératif capable de définir et d'assumer la stratégie de l'établissement.**

Le comité d'audit prépare les dossiers soumis au conseil d'administration. Il se compose de trois administrateurs délégués en son sein par le conseil.

Le commissaire du gouvernement et le contrôleur budgétaire en sont l'un membre, l'autre observateur, de droit. Dans les faits, le comité d'audit ne comprend aucun membre du personnel.

Si, en théorie, la composition du conseil d'administration n'assure pas à l'État la maîtrise de cet organe, dans les faits et les pouvoirs des tutelles et le fonctionnement concret du conseil lui offrent cette maîtrise. En toute hypothèse, **l'État a un pouvoir d'empêcher.**

Chaque réunion est précédée d'une réunion fermée aux administrateurs ne représentant pas l'État, ce qui pour être conforme à une gestion ordonnée des « participations » publiques de la part de celui-ci, n'en recèle pas moins une forme de confiscation des pouvoirs décisionnels du conseil.

La question de la compatibilité entre les différentes expressions de la tutelle foisonnante imposée à VNF et ses capacités de pilotage reste posée.

Elle peut être prolongée pour envisager les relations contractuelles nouées entre l'établissement et l'État à travers les contrats d'objectifs ou de performance successifs (voir les chapitres I et III du présent rapport qui abordent les problèmes nés des révisions en profondeur de ces contrats).

Au-delà, il s'agit bien de l'efficacité de ces contrats en tant qu'instruments de pilotage qui est en cause.

**Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2005-2008  
vu par l'Inspection générale des finances (IGF)**

Le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'État et VNF pour la période 2005-2008, marqué par l'augmentation des tarifs de la taxe hydraulique, reposait sur la distinction entre le réseau magistral, qu'il privilégiait, et le réseau régional. Il affichait pour priorités des objectifs de sécurisation de l'ensemble du réseau, de dynamisation du trafic sur le réseau magistral supposant un effort d'investissement, des engagements sur l'offre de service et la fourniture d'une assistance aux régions dans le cadre des transferts de voies alors envisagés.

VNF devait réaliser des gains de productivité, de 2 % l'an.

Ce contrat a suscité une série de programmes et d'actions visant à atteindre les objectifs fixés.

**L'IGF en a dressé un bilan plutôt critique.**

**Les principales critiques formulées par l'IGF ont été les suivantes.**

Le contrat ne comportait d'emblée que des indicateurs flous, sans échéances précises.

L'objectif d'une meilleure organisation des services de navigation n'avait pas été suivi d'actions concrètes.

Le **suivi par la tutelle de l'exécution du contrat s'était montré insuffisant**. En particulier, la maîtrise des effectifs a été défaillante. De même, le suivi de la durée du travail a été très incomplet.

La **territorialisation de l'action de VNF par les contrats territoriaux conclus pour décliner localement les objectifs nationaux fut un échec**, certains services refusant de s'engager dans cette démarche, tandis que, pour les contrats conclus, leur suivi a été trop distant, notamment du fait des défauts dans les échanges entre directions territoriales et direction générale de VNF.

Au total, le contrat d'objectifs et de moyens aurait eu pour effet principal la création au sein de VNF d'outils pertinents de connaissance du réseau et d'aide à la décision :

- le schéma directeur d'exploitation des voies navigables avec une définition par voie des niveaux de services cibles (24/24 tous les jours pour le grand gabarit ; entre 7 heures et 11 h 30 sur les voies moins fréquentées) ;
- la classification des voies navigables en six classes d'enjeux ;
- l'inventaire de l'ensemble des ouvrages gérés par VNF et de leur état fonctionnel avec quatre classes, de I - bon état, à IV - très mauvais état.

Qualifié par l'IGF de « contrat d'observation », il aurait manqué ses autres finalités, en particulier le pilotage stratégique d'établissement dans le contexte des objectifs d'une politique fluviale mal définie.

## 2. Un état de minorité financière

La tutelle financière évoquée ci-dessus sur les actes de gestion courante de VNF n'est qu'un des visages des contrôles serrés que subit l'établissement dans le cadre des règles supposées garantir une gestion disciplinée des finances publiques.

### *a) Un investisseur dans capacité d'emprunt propre*

L'attribution de la personnalité morale à VNF pourrait avoir l'avantage de lui conférer une capacité d'emprunt propre.

Mais, outre les handicaps économiques et financiers que subit l'établissement, cette faculté a été expressément écartée par la loi de programmation des finances publiques.

**Celle-ci a été à VNF cette faculté au motif que l'établissement étant considéré comme un ODAC (organisme divers d'administration centrale) au sens de la comptabilité nationale, son endettement serait *ipso facto* inclus dans la dette publique au sens du pacte de stabilité et de croissance européen.**

En bref, l'État a fait le choix d'une surveillance maximale sur la dette de VNF en posant une règle d'interdiction dont les incidences financières peuvent se révéler nocives (voir le chapitre III du présent rapport).

*b) Un établissement supposé se développer mais placé sous les règles générales d'une stricte discipline budgétaire*

**VNF relève de la catégorie des « opérateurs de l'État »** en raison de ses caractéristiques (activité de service public, financement assuré majoritairement par l'État, contrôle direct exercé par celui-ci).

À ce titre, VNF est soumis à une série de règles et d'orientations budgétaires destinées à améliorer sa transparence et à contraindre ses engagements.

La catégorie des opérateurs de l'État est issue de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Ils appartiennent « au premier cercle » des participations de l'État en regroupant des personnes morales distinctes de lui mais exerçant sous son contrôle des missions de service public.

Leur proximité avec l'État conduit à leur appliquer les règles de gestion budgétaire appliquées à celui-ci.

Les effets de la qualification d'opérateur appliquée à VNF sont très divers.

**On n'en mentionnera que les plus significatifs qui, réunis, aboutissent à une banalisation des organismes concernés, c'est-à-dire à la limitation de leur autonomie et à l'application de contraintes budgétaires générales limitant leur liberté de gestion et leurs possibilités de développement.**

D'un point de vue budgétaire, les relations entre l'État et les opérateurs s'inscrivent dans une nomenclature qui distingue, par leur nature, les concours apportés par l'État (subventions pour charges de service public pour les dépenses d'exploitation courante, subventions assimilées à des dotations en fonds propres pour les autres dépenses, transferts pour les charges correspondant à de redistributions effectuées par les opérateurs...). Toujours sur le plan budgétaire, il est prévu que les opérateurs se conforment à un cadre de présentation, de vote et d'exécution imposé par circulaire du ministère chargé du budget et s'inspirant du cadre formel posé par la LOLF pour le budget de l'État. Enfin, les opérateurs sont astreints à entrer dans la logique des projets annuels de performances. Cette ingénierie budgétaire est complétée par une ingénierie plus directement managériale par laquelle les opérateurs entrent dans un schéma de relation avec les tutelles structuré par des contrats d'objectifs et de moyens (désormais de

performances) dont on rend compte plus loin dans le présent rapport s'agissant spécifiquement de VNF.

**De façon encore plus opérationnelle, la loi de finances pour 2008 (article 64) soumet les opérateurs un plafond d'emplois fixé chaque année en loi de finances.** Ces plafonds couvrent l'ensemble des personnels quel que soit leur statut, peu important en particulier qu'il s'agisse de personnels de droit public ou de droit privé, à quelques exceptions près dont celle des personnels mis à disposition des opérateurs qui relèvent de la régulation transversale des emplois ou des contrats aidés.

Les opérateurs sont encore soumis aux orientations de la politique budgétaire. Ainsi, une circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 soumis les opérateurs à la règle du non remplacement d'un poste sur deux tandis que de son côté la seconde loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 prescrit aux opérateurs une réduction de leurs effectifs de 1,5 % par an et une baisse de leurs dépenses de fonctionnement de 10 % au cours des trois ans suivant l'adoption de la loi.

En outre, déjà impactés par les normes appliquées aux crédits du budget général qui les alimentent largement, **les opérateurs financés par des taxes affectées sont soumis aux effets du plafonnement desdites taxes décidé en loi de finances pour 2012 (voir le chapitre III du présent rapport).**

### **3. Des risques : entre contournement et rupture d'engagements**

**Face à ces contraintes, deux risques majeurs ressortent traditionnellement : celui des ruptures d'engagement ; ceux associés à des pratiques de contournement.**

**Il n'est pas sûr que VNF y échappe tout à fait.**

Les premiers ont un poids certain, qu'ils s'appliquent au domaine social ou qu'ils portent sur le champ économique.

Il faut rappeler que la loi de 2012 a été très largement concertée avec les organisations syndicales puisqu'un protocole d'accord a été signé le 24 juin 2011 avec la plupart des organisations syndicales (FO faisant exception) formalisant des engagements que le Parlement a pour l'essentiel consacrés à l'occasion de l'adoption du projet de loi soumis à lui. Ces engagements portaient sur des points relatifs aux statuts des personnels mais, au-delà, concernaient la politique fluviale et son ambition. En particulier, ils incluaient une enveloppe d'investissements de 840 millions d'euros sur 4 ans, engagement quantitatif doublé d'une promesse plus qualitative de modernisation et de développement de l'ensemble du réseau, grand et petit gabarit. A ce protocole d'avant la loi s'est ajouté un nouveau protocole, d'après-loi, dans le cadre du comité de suivi mis en place. Il porte

« cartographie des emplois » (voir ci-dessous) et comporte à ce titre des engagements implicites sur les ressources humaines.

**La conciliation de cette démarche de négociations sociales avec les arbitrages rendus dans le processus de modernisation de l'action publique et dans les arbitrages budgétaires reste à démontrer. Les tensions qui peuvent survenir ne sont pas théoriques comme le montre la détérioration du climat social chez VNF observable ces derniers mois.**

**Les engagements stratégiques ou opérationnels pris par VNF à l'égard de ses partenaires dans le champ économique peuvent également pâtir de l'application de contraintes en continuelle redéfinition.**

Les anticipations des acteurs économiques de la voie d'eau sont perturbées par les adaptations constantes auxquelles VNF est astreint. Les perspectives de son offre évoluent ce qui fait peser un risque en soi sur l'ensemble de la filière. Par ailleurs, des reports de projets peuvent s'en suivre avec des effets de renchérissement des coûts directs ou indirects qu'une mise en œuvre plus continue des plans d'investissement permettrait d'éviter.

**Dans ce contexte, VNF peut être incité à recourir à des opérations de contournement qui peuvent prendre des formes diverses.**

**VNF peut être tenté de figer ses engagements dans le temps de sorte qu'ils échappent aux arbitrages budgétaires** qui interviennent régulièrement. Cette tentation trouve d'autant plus à s'exprimer naturellement qu'une part importante des dépenses de VNF sont des dépenses d'investissement qui se déroulent dans le temps. La question qu'elle pose est plutôt de savoir si elle ne s'accompagne pas de choix quelque peu précipités ou de biais conduisant à privilégier certaines formes de conduite des projets, malgré leurs coûts, plutôt que d'autres, éventuellement moins coûteuses mais plus vulnérables à des arbitrages budgétaires limitant.

Elle se pose d'autant plus que les effets budgétaires de certaines formules sont par certains aspects masqués puisque reportés dans le temps.

On remarquera à cet égard que les règles de comptabilisation de la dette publique engendrent un biais en faveur des contrats de partenariats dans la mesure où les engagements financiers correspondant ne sont classés en dette publique que sous des conditions toujours contestables et, quoi qu'il en soit, avec un retard (la comptabilisation en dette n'intervient qu'au moment de la livraison et non de la signature du contrat).

Par ailleurs, même si les engagements doivent être comptabilisés<sup>1</sup>, ce qui crée des obligations à très long terme, les décaissements peuvent être retardés, rendant attractive la formule pour ses vertus cosmétiques.

---

<sup>1</sup> Dans le contexte du passage de VNF à une comptabilité classique en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

**L'externalisation des réalisations de VNF** qui s'en suit est une autre forme envisageable de contournement des contraintes qu'il subit.

Elle peut être opérationnelle, par le recours à des maîtrises d'œuvre voire à des portions de maîtrises d'ouvrage en dehors de VNF dans des conditions où leur intérêt, pour vigoureusement allégué, mériterait des examens plus serrés.

On a évoqué plus haut les économies financières censées résulter à long terme de l'abandon de la formule du partenariat pour réaliser le canal Seine Nord Europe.

Un autre projet en cours conduit à s'interroger sur le recours au contrat de partenariat. Il s'agit de la reconstruction des barrages de la Meuse et de l'Aisne projet-phare de VNF.

Un avis favorable avait été rendu sur ce point en 2009 par la mission d'appui au contrat de partenariat du ministère des finances, mais il avait été assorti de nombreuses réserves plus ou moins explicites conduisant à mettre en évidence la ténuité des avantages du contrat par rapport un choix alternatif de maîtrise d'ouvrage publique suivie d'une exploitation en régie par VNF. Les avantages allégués d'une fabrication en série et d'une rapidité plus grande, peu documentés, étaient susceptibles d'être plus que compensés par un écart de taux défavorable au partenaire.

Outre que les risques financiers envisagés en 2009 semblent s'être matérialisés depuis, on peut s'interroger sur la justification du recours à un contrat de partenariat s'agissant d'un projet qui ne semble pas excéder les capacités techniques de VNF.

L'étendue de son objet suscite également des interrogations dans la mesure où il recouvre la maintenance et une partie de la gestion de la ligne d'eau.

Ces dernières caractéristiques heurtent les personnels de la voie d'eau qui s'estiment exclus d'un des projets principaux conduits par VNF. Ils s'inquiètent de l'arbitrage sous-jacent revenant à leur substituer des personnels privés dans un contexte de réduction des effectifs propres de VNF.

Enfin, l'équilibre financier du contrat appelle des clarifications. Le taux de rendement interne garanti mentionné dans la note de la MAP s'élève à 12 % soit un « surplus du partenaire » très conséquent étant donné le niveau actuel des taux des actifs sans risques à long terme.

Les incertitudes sur la viabilité économique globale des investissements font peser dans ce contexte un risque financier élevé sur VNF, constitutif d'un passif à long terme à la charge de l'établissement, celui-ci devant en tout état de cause acquitter les loyers du contrat pour un montant supérieur à 30 millions d'euros, soit l'équivalent de 15 % d'un engagement quadriennal d'investissement de 840 millions d'euros.

Il faut alors observer combien l'interdiction faite à VNF de recourir à l'emprunt combinée avec l'insuffisance des ressources allouées par l'État à l'établissement, conduisent à des trajectoires financières sous-optimales que seule la démonstration d'une valeur ajoutée durable apportée sur d'autres points pourrait justifier.

**Mais, l'externalisation peut être aussi plus organisationnelle.**

La loi de 2012 a encadré certaines des formules de filialisation des activités de VNF, celles employées dans le cadre des opérations d'aménagement foncier. Pour autant, que ce soit pour des motifs financiers ou pour des raisons plus administratives, on conçoit mal que les contrôles s'exerçant sur VNF puissent être compatibles avec le recours à des formules de gestion plus directe de ce type d'interventions. Il n'est pourtant pas sûr que VNF ne gagnerait pas à les préférer (voir le chapitre III), tout comme il n'est pas démontré que le recours systématique à des concessions soit le meilleur moyen de valoriser son domaine.

Enfin, **d'un point de vue plus social**, les perspectives peu stabilisées des effectifs accessibles à l'établissement tendent à des solutions d'emplois qui, pour pouvoir être ponctuellement justifiées, ne sont pas recommandables si elles devaient être appelées à une systématisation. Le recours à des vacataires ou la pratique consistant à laisser vacants des emplois par précaution ne témoignent pas d'une gestion des effectifs adaptée à des objectifs dynamiques.

## II. L'ÉMERGENCE DIFFICILE D'UNE COMMUNAUTÉ DES PERSONNELS DE LA VOIE D'EAU

À titre liminaire, il faut souligner **le bon déroulement pratique du placement des personnels des services de navigation sous gestion de VNF**. Les opérations complexes auxquelles donnent lieu ces processus sont parfois l'occasion de dysfonctionnements, sources d'inquiétudes pour les agents. Selon les témoignages recueillis par vos rapporteurs, VNF a su endosser la gestion pratique des effectifs transférés sans discontinuité.

**Sur les éléments fondamentaux de la réforme, le bilan apparaît plus mitigé.**

La loi de 2012 a principalement entendu conforter l'unité de direction des personnels de la voie d'eau ce qui supposait de faire émerger une communauté « culturelle » des effectifs.

Sur le premier point, si l'activité réglementaire prévue par la loi a été fournie, elle s'est inscrite un peu en retrait de son esprit et, surtout, se trouve confrontée dans ses effets à des limites inhérentes aux rigueurs de la tutelle.

Quant à l'émergence d'une communauté des personnels de la voie d'eau, elle suppose des choix qui sont encore attendus et pourraient occasionner en soi des charges nouvelles.

#### ***A. UNE ACTIVITÉ RÉGLEMENTAIRE FOURNIE MAIS QUELQUE PEU RÉDUCTRICE AU REGARD DE LA LOI***

##### **1. Une activité réglementaire nourrie couvrant les différents domaines des relations sociales au sein de l'établissement mais qui doit être complétée**

La loi sous revue est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, deux dispositions portant élargissement des missions de VNF étant d'application plus précoce.

**Elle prévoyait l'adoption de très nombreux textes d'application. La plupart d'entre eux ont été publiés, à peu près dans les temps.**

Tel a été le cas des textes suivants :

- le décret modifiant le statut de Voies navigables de France ;
- les décrets et arrêtés donnant délégation de pouvoirs du ministre au directeur général de Voies navigables de France, en matière de recrutement et de gestion du personnel ;
- les décrets et arrêtés permettant la désignation des représentants du personnel au conseil d'administration au cours de la période transitoire avant les élections des représentants du personnel au conseil d'administration, et des représentants du personnel, interlocuteurs du directeur général, d'une part, pour les questions relevant des comités techniques et d'autre part, pour les questions d'hygiène et de sécurité, au cours de la période transitoire avant les élections de ces représentants aux divers comités (les représentants ont été désignés) ;
- le décret étendant le régime des prestations sociales interministérielles aux fonctionnaires affectés à Voies navigables de France ;
- le décret déterminant la liste des mesures temporaires d'interruption ou de modification des conditions de la navigation pouvant être prises par le gestionnaire de voie d'eau ;
- le décret définissant les modalités d'élection des représentants des personnels au Conseil d'administration ;
- le décret définissant les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de Voies navigables de France ;

- le décret définissant les types d'emplois de Voies navigables de France et les catégories de personnel ayant vocation à les employer, en voie de publication au Journal Officiel.

**D'autres décrets tardent à être adoptés :**

- le décret relatif à l'indemnité compensatrice temporaire dont le projet a été soumis au comité technique ministériel en septembre 2012 puis a été soumis pour avis aux ministères du budget et de la fonction publique sans réponse jusqu'à ce jour. Sa publication est pourtant indispensable pour disposer d'un texte permettant de respecter la garantie ministérielle de maintien des rémunérations, pendant 3 ans, des agents transférés dans le nouvel établissement ;

- les décrets établissant des emplois fonctionnels de directeur à Voies navigables de France soumis pour avis aux ministères du budget et de la fonction publique ;

- un décret définissant les comités techniques uniques de Voies navigables de France, soumis par le MEDDE aux autres ministères concernés, les élections étant prévues pour la fin 2014.

Un dernier décret devra intervenir d'ici 2015 pour définir les modalités de mise en place du régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail applicable au personnel de droit public.

**2. Un positionnement des personnels de la voie d'eau sous l'autorité du directeur général de VNF interprété de façon quelque peu réductrice**

L'objet principal de la loi sous revue a consisté à intégrer les ressources humaines nécessaires à l'accomplissement des missions de Voies navigables de France au sein de l'établissement et à organiser les conséquences de cette intégration dans le champ des institutions représentatives du personnel.

**La loi n'organise pas à proprement parler un transfert des personnels ministériels mais plutôt un élargissement de l'autorité hiérarchique du directeur général de Voies navigables de France. Par ailleurs, elle ménage l'éventualité d'une délégation de pouvoirs de recrutement et de gestion portant sur deux catégories de personnels auparavant ministériels (tout en concrétisant ce changement pour les non titulaires de droit public).**

Sans rompre radicalement avec la situation historique de dispersion statutaire des agents de la voie d'eau, la loi promet une meilleure intégration de ressources humaines mobilisées par Voies navigables de France, promesse qui reste à tenir.

*a) Un « transfert » massif de personnels, mais sans changement de statut*

Dans la situation prévalant avant la loi, les ressources humaines travaillant pour la voie d'eau relevaient directement de Voies navigables de France pour 387 emplois (ETP) - dont 202 localisés au siège et 185 répartis dans les sept directions territoriales de Voies navigables de France - ou étaient placées sous l'autorité fonctionnelle du directeur général de Voies navigables de France.

Cette position concernait l'essentiel de la « communauté de travail » de la voie d'eau : 4 375 (ETP) fonctionnaires de l'État, 471 (ETP) ouvriers des parcs et ateliers de l'État et 225 (ETP) agents non titulaires de droit public.

Autrement dit, sur un total d'emplois de 5 458, 5 071 échappaient à l'autorité hiérarchique du directeur général de Voies navigables de France qui n'en disposait que pour 7 % des emplois.

De la même manière, les responsabilités de gestion des personnels du directeur général de Voies navigables de France ne s'appliquaient qu'aux effectifs directs de l'établissement.

Les agents ministériels des services de navigation étaient répartis au niveau central et localement dans six directions inter-régionales et sept directions des territoires, selon les modalités suivantes en 2011 :

- 1 050 ETP dans le service de navigation de la Seine ;
- 390 ETP dans le service de navigation du Rhône Saône ;
- 812 ETP dans le service de navigation du Nord-Est ;
- 370 ETP dans le service de navigation du Sud-Ouest ;
- 570 ETP dans le service de navigation du Nord-Pas-de-Calais ;
- 495 ETP dans le service de navigation de Strasbourg ;
- 135 ETP à la DDT de la Haute-Marne ;
- 160 ETP à la DDT de la Nièvre ;
- 15 ETP à la DDTM de Loire-Atlantique ;
- 160 ETP à la DDT de la Côte d'Or ;
- 90 ETP à la DDT de la Saône-et-Loire ;
- 4 ETP à la DDT de la Dordogne ;
- 1 ETP à la DDT du Lot-et-Garonne.

À la suite du « transfert » des personnels des services ministériels, les effectifs de Voies navigables de France regroupent les catégories de personnels suivants :

- des fonctionnaires de l'État ;

- des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes à l'État ;
- des agents non titulaires de droit public ;
- des salariés régis par le code du travail sous le régime de la couverture collective de Voies navigables de France.

La loi concerne principalement les deux premières catégories, dans la mesure où l'extension de l'autorité hiérarchique du directeur général de Voies navigables de France à laquelle elle procède s'applique à elles de même que les possibilités d'élargissement de ses pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des personnels prévues par la loi.

**On souligne que le dispositif appliqué maintient pleinement les agents concernés dans les cadres de la fonction publique d'État, avec les limites opérationnelles induites, si bien que la référence à un transfert vaut davantage comme image que comme réalité juridique.**

*b) Une délégation des pouvoirs de gestion du personnel limitée en droit et en fait*

### **1. Une traduction juridique complexe et nuancée**

**Les possibilités de délégation des pouvoirs de gestion ministériels, qui avaient été subordonnées par la loi à des précisions définies par un décret en Conseil d'État, ont reçu une traduction limitative par certains aspects.**

En réalité, deux décrets distincts ont été nécessaires : l'un (décret n° 2012-1491 du 27 décembre 2012) concernant les fonctionnaires ministériels à l'exclusion de ceux relevant du corps des personnels d'exploitation des travaux publics de l'État, le second décret (décret n° 2013-12 du 6 février 2013) concernant ces derniers.

Par ailleurs, le décret n° 2012-1491 a provoqué l'intervention de deux arrêtés (du 2 janvier 2013), fixant la liste des pouvoirs de gestion du personnel délégués au directeur général de Voies navigables de France pour les différentes catégories de personnels affectés à l'établissement public.

On peut s'étonner qu'il ait fallu autant de temps pour définir des textes règlementaires finalement assez simples, tout en soulignant qu'ils n'ont pas significativement affecté l'application de la loi.

La surabondance de textes liée sans doute à des nécessités de concertations catégorielles n'est probablement pas étrangère à ces délais.

**En toute hypothèse, deux observations s'imposent.**

La première est relative à l'opportunité de recourir à un empilement normatif, avec, successivement, la loi, qui s'abstient de poser des principes positifs et ne prévoit qu'une faculté, le décret, qui précise les conditions

générales avec toutefois quelques précisions de délégation à Voies navigables de France des pouvoirs de gestion des personnels du ministre, et des arrêtés, qui, enfin, énumèrent exhaustivement les actes délégués au directeur général de Voies navigables de France. Le déploiement d'une pareille machinerie normative pour accompagner une réforme poursuivant un objectif de simplification en contredit exemplairement l'inspiration sur un plan formel.

Au demeurant, seconde observation, ce type de processus est souvent propice à des déviations plus substantielles, aboutissant à remettre en cause l'esprit de la loi. L'appareil réglementaire déployé pour l'application de la loi sous revue en témoigne dans la mesure où l'autonomie de gestion des personnels sous la direction unifiée du responsable de VNF qui l'a sous-tendue a été fortement nuancée.

*In fine*, les solutions adoptées dessinent un panorama d'une rare complexité dont témoignent les tableaux ci-dessous qui les détaillent par grandes catégories de personnels.

**« Corps à gestion centralisée MEDDTL »**

Répartition des responsabilités

	MEDDTL	VNF
<i>Décision de mutation</i>	X	
<i>Avancement, promotion</i>	X	
<i>Notation et évaluation</i>		X
<i>Congés, positions statutaires, temps partiel</i>		X
<i>Pouvoir disciplinaire</i>	X (1)	
<i>Rémunération (paye)</i>		X
<i>Temps de travail</i>		X
<i>Hygiène et sécurité du travail, comité médical et commission de réforme</i>		X
<i>Formation professionnelle</i>		X
<i>Autres actes de gestion de proximité (autorisation de cumul, d'absence, attribution de fonctions, action sociale, accidents de travail...)</i>		X

Remarques

(1) Hors avertissement et blâme réalisé au niveau de VNF

**« Corps à gestion centralisée VNF »****Répartition des responsabilités**

	MEDDTL	VNF
<i>Décision de mutation</i>	X (2)	X (3)
<i>Avancement, promotion</i>		X
<i>Notation et évaluation</i>		X
<i>Congés, positions statutaires, temps partiel</i>		X
<i>Pouvoir disciplinaire</i>	X (1)	
<i>Rémunération (paye)</i>		X
<i>Temps de travail</i>		X
<i>Hygiène et sécurité du travail, comité médical et commission de réforme</i>		X
<i>Formation professionnelle</i>		X
<i>Autres actes de gestion de proximité (autorisation de cumul, d'absence, attribution de fonctions, action sociale, accidents de travail...)</i>		X

**Remarques**

- (1) Hors avertissement et blâme réalisé au niveau de VNF
- (2) En cas de mutation entrante ou sortante VNF
- (3) En cas de mutation interne VNF

**« Corps à gestion déconcentrée VNF »****Répartition des responsabilités**

	MEDDTL	VNF
<i>Décision de mutation</i>		X
<i>Avancement, promotion</i>		X
<i>Notation et évaluation</i>		X
<i>Congés, positions statutaires, temps partiel</i>		X
<i>Pouvoir disciplinaire</i>		X
<i>Rémunération (paye)</i>		X
<i>Temps de travail</i>		X
<i>Hygiène et sécurité du travail, comité médical et commission de réforme</i>		X
<i>Formation professionnelle</i>		X
<i>Autres actes de gestion de proximité (autorisation de cumul, d'absence, attribution de fonctions, action sociale, accidents de travail...)</i>		X

Source : VNF.

Les prérogatives du directeur général en matière de gestion de l'établissement sont encore à pondérer en prenant en compte le maintien des attributions exercées par les directeurs territoriaux issus des services ministériels.

Cette situation pourrait évoluer puisque le Conseil d'administration de VNF dans sa séance du 20 mars 2014 a opéré une revue des délégations existantes et conféré au directeur général la faculté, sans conditions, de procéder aux délégations qu'il pourrait juger opportunes.

Il faut ajouter que cette architecture complexe ne semble pas rassurer les agents publics placés sous l'autorité de VNF. Ils éprouvent le sentiment d'être désavantagés dans les promotions mises en œuvre par le ministère à raison de leur éloignement et de leur transfert qu'ils voient comme une forme de décharge de responsabilité de la part du ministère.

---

**Mais d'autres limites plus pratiques importent davantage encore.**

### **3. De très fortes limites pratiques**

Les pouvoirs confiés à la direction de VNF sont tributaires des tutelles qui s'exercent sur elles (voir *supra*), mais aussi de conditions plus pratiques tenant par exemple aux conditions de recrutement dans la fonction publique.

Sauf pour certaines catégories de personnels, **les processus de recrutement** ne sont pas gérés par VNF et dépendent donc de l'organisation par le ministère des concours qui sont de règle.

De la même manière, **les régimes indemnitaires** ne sont pas sous la maîtrise de VNF.

La direction de VNF doit encore respecter **d'autres contraintes résultant du dialogue social** précédant la loi ou l'ayant suivi.

**Des engagements ont été pris dans la cadre du protocole de juin 2011 qui interdisent de procéder à des mobilités géographiques autres qu'acceptées par les agents.**

Compte tenu de l'adaptation souhaitable du positionnement géographique des ressources humaines (voir le chapitre III du présent rapport), cette limite aux pouvoirs de direction recèle des enjeux considérables.

**La « cartographie des emplois »** négociée après l'adoption de la loi présente une autre contrainte majeure.

La loi adoptée par le Parlement en son article 2 a ouvert la voie à une gestion des personnels permettant à VNF de recruter sous statut public ou privé. Elle s'est limitée à définir la composition du personnel de VNF, cette simple disposition étant présentée comme neutre et devant faire le lit d'une pleine capacité de choisir la structure des emplois pour l'avenir.

Par rapport à cette « neutralité bienveillante », le protocole portant « cartographie des emplois » signé par deux organisations syndicales (CFDT et UNSA) mais rejeté par les autres, a marqué un choix de figer dans le temps la répartition des emplois de VNF autour d'une part d'emplois publics de 92 % du total contre 8 % d'emplois privés.

**Sans être totalement trahie<sup>1</sup>, l'intention du législateur a été de ce fait quelque peu contournée, non tant du fait du maintien d'un contingent d'emplois publics incompressible que par les rigidités qu'implique l'accord conclu.**

---

<sup>1</sup> La loi comporte en ce sens expressément une base légale, dont la validité peut être discutée au nom de certains principes constitutionnels.

Celui-ci prévoit que certains emplois fonctionnels ne sauraient être assurés que par des personnels relevant d'un statut donné.

Au-delà, il suppose de respecter continûment une structure statutaire d'emplois et introduit de ce fait une contrainte forte de gestion des personnels qui peut aboutir à des situations aux prolongements difficilement concevables.

En particulier, le respect de la clef de répartition des effectifs peut conduire à des recrutements non désirés.

Dans la perspective d'évolutions démographiques différenciées des populations d'emplois publics et privés, il contraindra à des choix qui pourraient n'être pas judicieux.

Enfin, la question de la compatibilité entre l'accord et la gestion des plafonds d'emploi dans le cadre des procédures budgétaires se pose à l'évidence.

## ***B. UNE « COMMUNAUTÉ DES PERSONNELS DE LA VOIE D'EAU » QUI TARDE À ÉMERGER***

### **1. Comblent les différences concrètes de situation ne sera pas gratuit**

Vos rapporteurs ont pu constater à l'occasion des auditions auxquelles ils ont procédé la persistance d'un clivage sinon entre deux communautés de travail, du moins dans la perception des conditions de travail et d'emploi de chacune d'elles, les salariés privés d'un côté, les agents de droit public de l'autre.

Les organisations syndicales tendent à défendre le statut de la fonction publique – qui s'applique à la presque totalité des personnels. Ils articulent leurs revendications sur la base d'une défense de ce statut contre les évolutions qui pourraient conduire VNF à « privatiser » son personnel et dans le cadre de celui-ci. Quant aux effectifs de droit privé, leur crainte est, semble-t-il, de perdre leurs spécificités.

**Sans entrer dans la logique d'une évaluation des avantages nets respectifs des uns et des autres, vos rapporteurs relèvent que les motifs de « friction » qu'il faut souhaiter voir surmontés rapidement sont bien réels.**

Qu'il s'agisse des conditions du dialogue social, des régimes indemnitaires et de pensions, des attributs des IRP, de l'accès à certaines prestations sociales, les écarts entre les régimes appliqués aux deux grandes communautés de travail ne pourront pas subsister si l'on souhaite créer une communauté de travail vérifiant les conditions de cohésion mais aussi de gouvernabilité.

**Il faudra donc conduire les rapprochements nécessaires, ce qui implique un dialogue social encore plus nourri que celui déjà engagé et, point sur lequel souhaitent insister vos rapporteurs, la participation de l'ensemble des décideurs.**

Même s'il a confirmé VNF dans son statut d'établissement public, l'État qui, ce rapport souhaite le montrer, a conservé les leviers les plus décisifs pour la gestion des moyens de l'établissement, ne doit pas céder à la tentation de s'exempter de ses responsabilités dans le dialogue social, au moins sur les sujets que la mise en œuvre de la loi a engendrés et qu'il faut résoudre pour compléter une réforme qui doit réunir les conditions de sa viabilité sociale à long terme.

Celles-ci vont au-delà des dispositions envisagées par la loi adoptée par le Parlement. Elles couvrent les problématiques ponctuelles diverses évoquées plus haut relatives à la diversité des statuts des personnels et renvoient à des engagements plus globaux portant sur le développement de l'établissement.

**Pour ces derniers engagements, force est de souligner leur importance mais aussi, comme on l'a montré au précédent chapitre, les besoins de clarification qu'ils réclament.**

S'agissant des questions plus ponctuelles, il y a lieu d'anticiper que la loi entraîne quelques coûts qui n'avaient pas été pleinement envisagés.

Ceux-ci s'ajouteraient aux coûts d'administration de la réforme résultant des charges de gestion transférés à l'établissement faisant de la réforme de 2012 une réforme coûteuse à court terme, mais dans des proportions encore indéterminables.

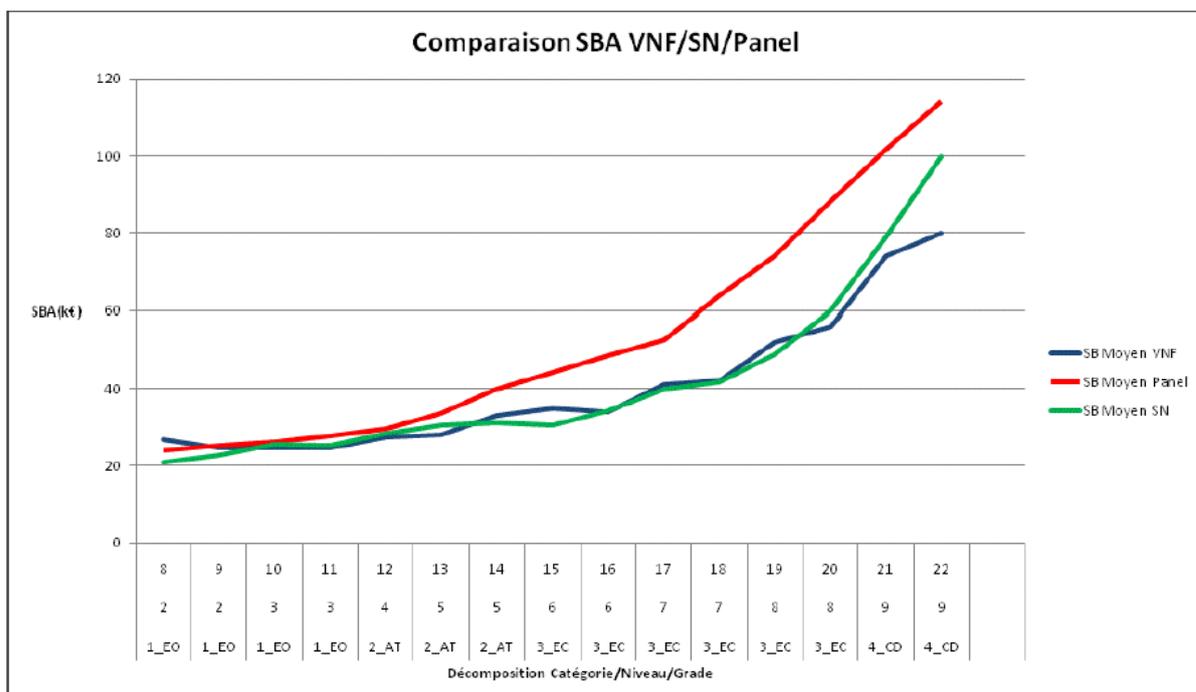
**Il semble en particulier que l'intégration des agents publics recèle des effets salariaux potentiellement inflationnistes**

Une comparaison « naïve » des coûts salariaux unitaires des personnels de droit privé sous statut VNF et des agents des services de navigation transférés à l'établissement fait ressortir un coût unitaire des premiers largement supérieur à celui des seconds.

On pourrait en déduire que dans le cadre d'une harmonisation prévisible des surcoûts salariaux très importants devraient résulter de la réforme.

Une estimation fondée sur ces données apparentes conduirait à surestimer les effets salariaux de la réforme. En effet, les structures d'emplois des deux cohortes ne sont pas identiques. Il faut tenir compte de cette hétérogénéité et raisonner en comparant des données plus homogènes.

Les informations fournies à vos rapporteurs font ressortir qu'il n'existe pas d'écart majeur de salaires entre les agents sous statut VNF et les personnels transférés par l'État à niveau de responsabilité équivalent.



Source : VNF.

Cette homogénéité cède cependant dans les échelons hiérarchiques supérieurs où, selon VNF, les agents transférés par l'État disposent d'un avantage dû à un régime indemnitaire plus favorable et à un effet démographique consistant dans l'âge moyen plus élevé des agents transférés par l'État avec les conséquences indemnitaires attachées à une telle situation. A ces niveaux, l'écart est consistant puisqu'il peut atteindre 20.000 euros par an.

Ces données conduisent à envisager que les effets d'un éventuel rattrapage entre les deux populations d'agents de la voie d'eau désormais réunies certes non nuls seraient moins forts que si la situation inverse (où l'écart aurait été au détriment des agents transférés en nombre beaucoup plus élevé) avait prévalu.

Pourtant, les données transmises à vos rapporteurs et qui ont fait l'objet d'une présentation à la direction du budget et à la direction générale de l'administration et de la fonction publique n'éclairent pas complètement la question.

**En particulier, l'homogénéité des coûts pris en compte pour les deux populations d'agents est douteuse.**

C'est notamment le cas pour ce qui concerne le régime d'intéressement des agents qui est aujourd'hui limité à ceux sous statut VNF.

L'intéressement des agents VNF porte sur des montants en hausse constante (excepté l'année 2011). Il est passé de 429 917 euros à 613 302 euros entre 2009 et 2014 soit un montant individuel de 1 284 euros en 2009 porté à 1 478 euros en 2014 (+ 15 %). Ces évolutions sont intervenues en application d'un accord conclu pour la période 2009-2011 (soit avant la réforme envisagée) et d'une délibération du conseil d'administration de VNF en juin 2012 (postérieure à la réforme).

Cette dernière forme n'étant pas conforme au droit de l'intéressement qui prévoit un accord collectif et un enregistrement administratif qui conditionne l'application du régime social favorable à l'intéressement (exonération de cotisations sociales, abattements pour les calculs de CSG et de CRDS), un nouvel accord devra intervenir qui couvrirait la période 2015-2017. Dans le cadre de la conclusion de ce nouvel accord d'intéressement général, la question de son champ sera inévitablement posée.

**La généralisation de l'intéressement à l'ensemble des agents (c'est-à-dire aux nouveaux « entrants ») conduirait à un surcoût très substantiel estimé par VNF à 11 millions d'euros.**

**Il semble qu'une simple délibération du conseil d'administration de VNF ne suffirait pas à un tel élargissement qui supposerait une intervention législative.**

**Au-delà de la question de l'intéressement, il convient de relever que les institutions qui encadrent les évolutions salariales diffèrent selon le statut des personnels. Placée sous les contrôles mentionnés plus haut pour la fonction publique, elles relèvent de la négociation sociale pour les agents propres de VNF qui sont également couverts par les règles assurant un minimum salarial.**

Il est peu envisageable que les dynamiques des rémunérations diffèrent durablement entre les deux composantes des effectifs de VNF. Dans ces conditions, beaucoup dépendra des équilibres sociaux à venir, dont l'issue n'est pas prévisible.

**Les bénéfices tirés des institutions sociales sont une autre source d'écarts.** Les fonctionnaires ne bénéficient pas du régime des tickets-restaurants qui peut offrir un avantage appréciable. De la même manière, le comité d'entreprise de VNF paraît incomparablement mieux doté, pris par agent, que son homologue pour la fonction publique. L'écart serait de 1 à 10 selon certaines informations.

## **2. Stabiliser une architecture de la représentation du personnel qui semble peu soutenable**

La représentation des personnels de VNF dans le cadre nouveau instauré par la loi a d'emblée posé des problèmes juridiques et suscité des divisions syndicales.

L'avant-projet de loi avait cédé à la tentation d'ouvrir la possibilité d'évolutions alternatives, avec regroupement ou non des instances représentatives du personnel (IRP), tout en prévoyant, par provision, un maintien de leur diversité reflet de celle des personnels du nouveau VNF.

La jurisprudence du Conseil Constitutionnel (décision n° 2010-91 du 28 janvier 2011) n'étant pas favorable à un dispositif dans lequel le législateur n'exerce pas suffisamment sa compétence de définition des conditions et garanties de participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, il a fallu renoncer à la solution initialement envisagée.

Par ailleurs, le Conseil d'État ayant estimé qu'une IRP unique des personnels était seule conforme au principe constitutionnel de participation, le législateur a dû résoudre le problème de faire « rentrer le divers dans l'unique ».

« *In fine* », une période transitoire s'achevant le 31 décembre 2014 a été ménagée pour instaurer le comité technique unique de VNF et les comités techniques uniques de proximité (CTUP) institués auprès de chaque directeur territorial.

C'est en effet sur la solution de raison proposée par le rapporteur du projet de loi au Sénat que reposent les équilibres fixés par la loi, celui-ci ayant prévu qu'ils puissent être ajustés à la faveur de la période transitoire alors ménagée.

Le comité technique unique est appelé à regrouper deux formations, pour les emplois publics d'un côté, les emplois privés de l'autre, dans le respect des attributs de l'IRP des salariés privés, une formation plénière examinant les compétences des comités techniques sur les questions intéressant l'ensemble du personnel.

En revanche, la loi instaure un comité central d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) unifié ; de même elle opte pour l'unicité des CTUP.

Vos rapporteurs ont été alertés sur la permanence de difficultés occasionnées par la mise en place d'une architecture qui peut être perfectible, alors même que la période transitoire prévue par la loi doit s'achever.

Les mouvements sociaux conduits par l'intersyndicale constituée en cours d'année – ce qui serait une « première » dans l'établissement – semblent en partie résulter de ces difficultés.

---

### III. VNF, UNUS EX PLURIBUS

Dans son rapport de 2009 sur VNF, l'IGF avait fait ressortir que VNF se trouvait immergé dans un écosystème dont il n'était qu'un des acteurs.

Cette situation n'a pas réellement évolué même si le transfert opéré par la loi doit être tenu comme un élément substantiel de simplification aux prolongements demeurant essentiellement opérationnels.

On a évoqué dans le précédent chapitre les exigences de coordination avec certains des acteurs essentiels du secteur que suscite cette situation. Par ailleurs, le rôle effectif de VNF par rapport à celui de l'État a été amplement développé plus haut.

Les limites de VNF comme acteur unifiant les problématiques de gestion du domaine fluvial en ressortent clairement.

Elles se manifestent par d'autres caractéristiques qu'il faut envisager.

#### *A. VNF N'A PAS REÇU LA PROPRIÉTÉ DU DOMAINE FLUVIAL QUI LUI EST CONFIE*

La loi de finances pour 1991 créant VNF, complétée par le décret n° 91-796 du 10 août 1991 définissant le **domaine public fluvial** confié à l'établissement n'avaient pas procédé à un transfert pur et simple du domaine public fluvial à celui-ci.

La loi de 2012 n'a pas changé cette situation.

VNF n'est pas propriétaire du domaine fluvial dont il est censé assurer l'exploitation et la valorisation. Il doit donc composer avec France Domaine dont les positions sont propres et peuvent entraîner des conflits.

Au vrai, VNF n'est pas même affectataire au sens domanial des biens dont la gestion lui est confiée.

Ces options laissent entières les responsabilités domaniales du propriétaire - l'État - du domaine exploité par VNF, ce qui conduit à une dissociation de la personne en charge des opérations sur le domaine et de la personne qui « répond » de celui-ci.

De plus, elles obligent à produire une architecture juridique complexe pour délimiter la consistance du domaine confié à VNF et assurer la conformité de l'utilisation de ce domaine avec les règles foisonnantes qui sont censées protéger l'intégrité des droits de l'État sur son domaine.

A cet égard, la loi sous revue a occasionné une série de modifications juridiques, d'ailleurs inabouties au moment de la rédaction du présent rapport, sans pour autant que la situation concrète n'ait en rien évolué.

Les « trous réglementaires » paraissent en ce cas presque inévitables. S'agissant de VNF, si la consistance des voies d'eau confiées à l'établissement a fait l'objet des textes nécessaires (décret de 1991 susmentionné et arrêté du 24 janvier 1992) ou est en voie de redéfinition, des problèmes persistent pour les immeubles confiés en gestion.

Ceux-ci auraient dû être définis par des arrêtés qui n'ont jamais été pris. De ce fait, depuis 1991, VNF gère des immeubles dont le statut apparaît incertain.

Cette incertitude a été renforcée avec la question des immeubles des services de navigation concernés par la réforme dont le sort n'est pas fixé.

Outre la sécurité juridique des actes de gestion de VNF, il existe un enjeu financier pour l'établissement qui est détaillé dans le prochain chapitre.

## ***B. VNF NE GÈRE QU'UNE PARTIE DU DOMAINE FLUVIAL***

**En dépit de l'étendue des compétences confiées à l'établissement, VNF n'a pas le monopole de l'exploitation du domaine fluvial non plus qu'il ne s'est vu confier la gestion de la totalité des voies navigables ou des ouvrages qui en expriment le potentiel.**

**Les limites de compétences qu'occasionne cette configuration manifestent l'absence d'une intégration de l'actif fluvial sous responsabilité d'un unique acteur qui pourrait favoriser le financement des infrastructures du transport fluvial mais à laquelle d'autres choix, légitimes par ailleurs, ont été préférés.**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à Voies navigables de France (VNF) confie à VNF des responsabilités d'exploitation, d'entretien, de maintenance, d'amélioration d'extension et de promotion des voies navigables ainsi que de leurs dépendances. Cette attribution de compétence paraît d'application tout à fait générale dès lors qu'elle couvre l'ensemble des voies navigables.

En réalité, une série de voies fluviales échappent aux compétences de VNF. Plus encore, dans un certain nombre de cas, des compétences attribuées à VNF sont partagées avec d'autres acteurs.

La consistance du domaine de l'État dont la gestion est confiée à VNF a été définie par le décret n° 91-796 du 20 août 1991, pris en application de la loi de finances pour 1991, qui avait créé VNF.

L'attribution concerne les seules voies navigables (et leurs dépendances). Ainsi, ne sont pas confiés à VNF les éléments du domaine public fluvial rayés de la Nomenclature des voies navigables ou flottables ou n'y ayant jamais figuré.

Mais toutes les voies navigables ne sont pas concernées, non plus que d'autres éléments du domaine public fluvial. Sont notamment exclues :

- les voies navigables transférées aux régions ;
- le domaine public fluvial dont la gestion est confiée aux ports autonomes ;
- certains canaux ;
- ainsi que les éléments fluviaux non reliés au réseau principal des voies navigables.

Trente et une rivières sont attribuées à VNF (en tout ou partie) ainsi qu'une cinquantaine de canaux.

De son côté, l'État a conservé la gestion directe d'environ 700 km de cours d'eau tandis que les collectivités territoriales gèrent 1100 km de voies d'eau comme c'est le cas de la Somme, d'une grande partie de la Charente, ainsi que de l'ensemble du réseau breton, pris en charge par la région Bretagne ou la région Pays-de-la-Loire.

Quant aux terrains directement liés à l'activité fluviale, la plupart font l'objet de conventions diverses dans leurs natures (conventions d'occupation temporaire, concessions,...)

La capacité de VNF à gérer et suivre ces conventions a été mise en doute, notamment par l'IGF. Celle-ci note en particulier que les relations avec les ports intérieurs concédés par VNF étaient trop lointaines, le concédant connaissant mal la structure de ses concessionnaires.

Des progrès semblent avoir été accomplis de ce point de vue dont la traduction pratique reste à attendre.

**Par ailleurs, les exceptions les plus notables concernent les attributions de la Compagnie Nationale du Rhône sur ce fleuve et d'EDF sur le Rhin ainsi que celles confiées aux ports autonomes.**

**Plus généralement, alors que la loi a recherché à développer l'activité hydroélectrique de VNF, celle-ci est freinée par des situations installées.**

### ***C. LES COLLECTIVITÉS LOCALES SONT UN ACTEUR ESSENTIEL AUX ÉQUILIBRES DU DOMAINE FLUVIAL***

On a indiqué que des portions entières du domaine fluvial national sont sous la responsabilité des collectivités territoriales.

Si l'intention poursuivie par la loi de favoriser le transfert aux régions de nouveaux segments du réseau n'a pas connu le succès, la

contribution des collectivités territoriales ne se limite pas à exploiter la partie du réseau qui leur est confiée.

L'engagement des collectivités aux côtés de VNF est substantiel comme indiqué au chapitre III du présent rapport.

**Cette réalité, qui illustre la contribution des collectivités territoriales à l'investissement public et leur rôle dans l'aménagement du territoire national, doit être présente à l'esprit au moment où la réorganisation de l'administration territoriale du pays combinée avec des redéfinitions toujours hasardeuses des compétences des différents échelons est en débat.**

#### ***D. UNE RÉORGANISATION DE LA POLICE DE L'EAU QUI PEUT POSER QUELQUES PROBLÈMES***

En même temps qu'elle élargissait les missions et compétences de VNF et qu'elle transférait l'autorité hiérarchique sur les effectifs de la voie d'eau à son directeur général, **la loi sous revue opérait un « décroisement » des missions régaliennes**, principalement la police de la voie d'eau et de la navigation, de VNF vers les services déconcentrés de l'État.

Cette réorganisation n'a pas été totale. On relèvera que les agents de VNF peuvent être mobilisés par le représentant de l'État pour l'exercice des pouvoirs de police de la navigation.

Par ailleurs, VNF contribue à la conception de la réglementation relative à l'exploitation du domaine public fluvial, des activités et des professions qui s'y rattachent de la police de la navigation intérieure.

Le « décroisement » de la police de la voie d'eau appelle deux observations.

Une première observation conduit à s'interroger sur les prolongements du décroisement, qui est resté partiel, de la police de la voie d'eau de VNF vers les services déconcentrés de l'État en termes d'effectifs. Cette interrogation porte sur l'adéquation entre les ressources humaines conservées dans les services déconcentrés de l'État et les conditions nouvelles d'exercice de cette mission.

Une seconde observation, qui, à sa manière, prolonge la première, est inspirée par l'insatisfaction exprimée par les usagers qui regrettent que les services chargés de l'instruction et de la délivrance des titres de navigation (les DDT et la DRIEA d'Ile-de-France) accusent désormais des retards importants. Cette évolution les conduit à exprimer l'inquiétude d'une perte de compétence fluviale de ces services du fait de leur éloignement avec les réalités du terrain.

## **CHAPITRE III**

### **REPLACER VNF SUR UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE SOUTENABLE**

La loi de 2012 a été inscrite dans la perspective d'une ambition fluviale renouvelée passant par une mise à niveau des moyens de production de VNF. Le regroupement des personnels auquel elle a procédé a été accompagné d'engagements portant sur le niveau du capital qui serait engagé pour moderniser l'infrastructure fluviale, dans le dessein de restaurer la fonction de production de l'établissement.

Pour être mis en œuvre en toute cohérence, ce schéma doit reposer sur des améliorations effectives de la combinaison productive, qui ne sauraient se résumer à des restrictions de personnels, mais supposent plutôt des adaptations qualitatives pour en accroître l'efficacité.

Au-delà, il convient que VNF dispose d'une base financière robuste. Ceci implique une optimisation de la programmation des investissements fluviaux qui, on l'a déjà exposé n'engage pas que VNF mais concerne principalement la capacité du pays à formuler et mener à bien ses choix stratégiques pour le transport fluvial.

Il faut aussi surmonter les handicaps financiers qui pèsent sur VNF ce qui suppose d'apporter des solutions à une série de vulnérabilités financières.

Fondamentalement, l'équation financière de VNF est appréhendée dans un contexte où le modèle économique de la voie d'eau resterait inchangé, sans capacité de produire des recettes (péages) couvrant ses coûts. Il s'agit alors d'optimiser les soutiens publics en explorant deux pistes complémentaires : la réduction pérenne des coûts d'exploitation récurrents ; la maximisation des produits du domaine fluvial disponible que la loi de 2012 a entendu favoriser.

Pour devoir être explorées, ces deux opportunités présentent des limites et appellent quelques précautions.

#### **I. POUR UNE RÉELLE AMÉLIORATION DE LA COMBINAISON PRODUCTIVE DE VNF**

Compte tenu de la nature de son activité et des orientations stratégiques qui sont les siennes, il est logique d'attendre que VNF et ses personnels réalisent des progrès d'efficacité.

Cette attente ne conduit pas à préconiser une réduction comptable des effectifs mais plutôt à atteindre des objectifs qualitatifs permettant à VNF d'améliorer son efficacité dans un contexte d'amélioration de son offre de services.

Le niveau des investissements est une variable cruciale qui doit permettre d'améliorer l'efficacité et d'améliorer la situation financière de VNF mais sous la condition d'une structure d'emplois mieux adaptée aux missions de VNF.

#### ***A. EXPLORER LES PISTES DES GAINS D'EFFICACITÉ DES PERSONNELS PLUTÔT QU'APPLIQUER UNE GESTION COMPTABLE DES EFFECTIFS***

**Les dépenses de VNF sont pour les deux tiers des dépenses de fonctionnement et pour un tiers des dépenses d'investissement. Compte tenu du programme d'investissement qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre, la recherche d'économies sur la section de fonctionnement est une piste naturelle.**

Elle doit être explorée mais dans la perspective de gains d'efficacité plutôt que dans celle, comptable et non sans dangers d'une réduction mécanique des effectifs.

Les économies sur les coûts récurrents de VNF doivent être poursuivies en fonction des capacités de l'établissement à satisfaire une offre de service adaptée à la demande de fluvial.

**1. La mise en œuvre de la loi a permis de mieux mesurer les composantes des coûts budgétaires des services rendus par VNF et de situer le niveau relatif des coûts salariaux que les évolutions du plafond d'emplois ne paraissent pas avoir impactés**

*a) La réforme a permis de mieux mesurer le poids des dépenses de fonctionnement et le niveau des coûts salariaux*

Les dépenses de fonctionnement de VNF ont évolué sur un rythme soutenu : entre 2005 et 2012, elles ont augmenté de 28,1 % soit davantage que l'inflation.

**Les dépenses de fonctionnement représentaient en 2011 de l'ordre de 39 % des dépenses totales de VNF.**

**La masse salariale** de VNF était alors évaluée à **24,1 millions** d'euros correspondant aux seuls emplois de l'établissement (et incluant le montant de l'intéressement versé en 2011 - qui avait été inhabituellement bas). **En 2012**, elle s'établissait à **27,6 millions d'euros**.

Cette situation d'ensemble n'était donc qu'apparente puisque les personnels des services de navigation œuvrant pour VNF n'étaient alors pas rémunérés par celui-ci.

La loi a eu pour effet de transférer à VNF la charge de la paye de ces agents.

Le ministère évaluait le coût des 4.230 ETPT mis à disposition de VNF à 185 millions d'euros en 2011, si bien qu'au total on peut considérer que les coûts salariaux mobilisés du fait des missions de VNF s'élevaient à 209,1 millions d'euros en 2011.

**Consécutivement à l'entrée en vigueur de la loi, les dépenses de fonctionnement de VNF ont connu en 2013 un fort ressaut.**

Elles sont **passées de 135,8 à 353,1 millions d'euros** (+ 217,3 millions d'euros), soit une multiplication par plus de 2,5 du budget de fonctionnement. La part des dépenses de fonctionnement dans le budget de VNF a subi les effets de cette réorganisation et s'élève désormais à **62,6 %**.

La masse salariale représente 40,1 % du total des dépenses sur la base d'un budget 2013 arrêté à 230 millions d'euros de salaires et traitements pour un plafond d'emplois de 4 703 ETP dont 4 314 correspondant aux agents des services ministériels. **Elle mobilise 65 % des dépenses de fonctionnement.**

**Elle dépasse de loin les ressources propres de VNF même si on considère comme telle la taxe hydraulique, ce qui est purement conventionnel.**

*b) Jusqu'à présent les évolutions du plafond d'emplois n'ont pas eu d'effets significatifs sur les coûts salariaux*

La gestion du personnel de VNF a été placée depuis les années 2000 sous le sceau des processus mis en place pour limiter la croissance des dépenses publiques, en particulier celles correspondant aux coûts du travail.

Cette orientation a été sans effets sur le niveau des effectifs propres de VNF mais a exercé quelques effets notables sur les agents des services de navigation mis à disposition de VNF. Les premiers ont augmenté de 7,7 % entre 2006 et 2013 (+ 28 unités) tandis que les seconds baissaient de 11,7 % (- 560 emplois).

Les tableaux ci-dessous détaillent l'évolution des effectifs mis à disposition de VNF.

## LES EFFECTIFS MIS À DISPOSITION DE VNF (PLAFOND D'EMPLOI)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A+	46,09	46,09	46,09	47,09	49,09	49,1	0,0	0,0
A	108,27	108,27	108,27	110,27	110,77	116,8	0,0	0,0
A+ / A	154,36	154,36	154,36	157,36	159,86	165,9	169,9	178,2
B	389,56	390,56	387,56	393,56	397,06	395,1	0,0	0,0
B expl	278,47	273,47	270,47	270,47	270,47	270,5	0,0	0,0
B	668,03	664,03	658,03	664,03	667,53	665,5	666,5	686,8
C	547,92	532,92	513,92	500,92	489,17	466,0	459,0	440,9
C expl	2 705,63	2 633,13	2 570,13	2 525,13	2 501,13	2 462,6	2 384,7	2 309,2
OPA	510,21	507,71	504,71	497,71	501,71	523,7	495,8	487,0
TOTAL	4 586,15	4 492,15	4 401,15	4 345,15	4 319,40	4 283,7	4 175,9	4 102,1
Vacataires	207,50	206,50	206,50	199,50	210,70	177,7	168,7	131,0
TOTAL	4 793,65	4 698,65	4 607,65	4 544,65	4 530,10	4 461,4	4 344,6	4 233,1
Evolution N/N-1		-2,0%	-1,9%	-1,4%	-0,3%	-1,5%	-2,6%	-2,6%

## LES EFFECTIFS PROPRES DE L'ÉTABLISSEMENT

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PAE	361	364	379	375	372	369	384	389

L'accentuation de la baisse des plafonds d'emplois en fin de période semble en partie apparente puisqu'elle résulte largement des effets du décroisement des compétences en matière de police de l'eau qui en 2008 mobilisaient 147 emplois équivalents temps plein (ETP).

Cependant, les réductions d'effectifs autorisés à VNF atteignent 227 unités depuis 2008 soit une baisse de 5,1% sur cinq ans.

Elles ont été réalisées grâce à la réduction des emplois de catégorie C (- 503 emplois) et du nombre des vacataires (- 76 emplois soit une baisse de plus de 30 %).

De leur côté des emplois de catégories A et B ont progressé, respectivement de 24 et 19 emplois.

Étant donné la croissance du trafic au cours de cette période, de l'ordre de 5,8 %, les gains de productivité du travail demandés à VNF ont été substantiels avec environ 11,1 % de gains d'efficacité pour les seuls emplois « transférés ».

**Enfin, les effectifs totaux mobilisables par VNF auront connu un recul de 217 emplois (- 4,9 % entre 2008 et 2013).**

**Cette performance apparaît cependant relative.**

**Il faut d'abord souligner qu'elle ne porte pas sur des personnels réellement employés par VNF mais sur des plafonds d'emplois.**

Or, comme les effectifs de VNF ne saturaient pas les plafonds d'emplois, des vacances d'emplois devant être chroniquement observées, la baisse des autorisations d'emplois n'a pas été suivie d'une réduction effective de ceux-ci.

Au demeurant, en gardant à l'esprit les incertitudes de méthode liées aux informations partielles transmises sur ce point, **par rapport à 2011, la masse salariale réelle de VNF affiche une progression apparente significative.**

**Par ailleurs, ces évolutions peuvent être mises en regard des scénarios d'emplois explorés par l'IGF dans son rapport de 2009 sur VNF.**

Trois scénarios à 2013 avaient été envisagés en fonction du niveau de l'investissement :

- un scénario « maximaliste » correspondant aux travaux programmés par VNF (scénario 1) ;
- un scénario « volontariste » ambitieux mais modulé en fonction des enjeux des voies d'eau (il comprenait une partie des investissements de Seine Nord Europe) (scénario 2) ;
- un scénario « tendanciel » basé sur le maintien des capacités d'investissement de VNF (scénario 3).

Ces scénarios d'investissement étaient croisés avec des hypothèses portant sur l'évolution du périmètre du réseau exploité par VNF réseau constant, fermetures de 23 et 27 voies respectivement.

Les réductions d'emplois associées se lisent dans la matrice ci-dessous.

**SIMULATION DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ EN FONCTION DU PÉRIMÈTRE DU  
RÉSEAU ET DU SCÉNARIO D'INVESTISSEMENT**

	1	2	3
Réseau constant	432	351	285
23 voies	531	451	413
27 voies	682	611	591

En prenant en considération les effets sur l'emploi de l'amélioration de l'offre de service et de la réorganisation territoriale de VNF qui s'annulent à peu près, on observe que si l'évolution des plafonds d'emplois de VNF n'en a pas été très éloignée, elle n'a pas atteint la cible la plus basse visée par l'IGF.

Cet écart peut s'expliquer par les retards pris par le programme d'investissement, en particulier par l'automatisation des ouvrages de navigation mais sans doute aussi par les coûts d'administration entraînés par une réforme qui a gonflé le budget géré par VNF de 65 %.

*c) Les évolutions des coûts salariaux sont tributaires de paramètres multiples et doivent être appréciées et conduites à l'aune de contraintes de fonctionnement plutôt que sur des bases étroitement comptables*

Il paraît important de dépasser une approche comptable toujours trop restrictive et de mentionner certaines variables de bonne gestion des personnels.

**Les scénarios explorés par l'IGF mettent en évidence les gains d'effectifs associés à l'investissement et la sensibilité des dépenses de personnel au périmètre du réseau géré par VNF.**

(1) Les investissements

À l'évidence **les investissements permettent d'éviter des coûts d'exploitation récurrents, considération qu'il faut garder à l'esprit au moment des choix budgétaires portant sur les capacités d'investissement de VNF.**

Les gains d'efficience des personnels attribuables aux investissements dans les simulations de l'IGF s'élèvent entre 6,4 % (scénario 1) et 9,7 % (scénario 3).

**La modernisation des ouvrages, en particulier la substitution d'ouvrages automatiques à des ouvrages manuels, l'introduction de techniques de télé-service, l'augmentation de la robustesse du réseau, qui devrait réduire les besoins de maintenance sont constitutifs d'une mise à niveau du capital technique qui ne saurait être sans effets sur le contenu en emplois traditionnels de VNF.**

Les simulations de l'IGF montrent que les économies budgétaires réalisées sur les emplois peuvent aller jusqu'à autofinancer les investissements dans les scénarios 1 et 2 selon une temporalité brève (12 ou 10 ans respectivement). Étant donné la durée de vie des investissements, ceux-ci, qui sont nécessaires à la viabilité du transport fluvial, même s'ils ne s'accompagnent pas de recettes nouvelles, en ressortent budgétairement justifiés.

Ce résultat doit sans doute être pris avec certaines précautions. Ainsi, dans la simulation de l'IGF les « gains » d'emplois sont quasiment linéaires. Ce résultat n'est pas acquis et, plus largement, il faut considérer que, si l'amélioration des fonctionnalités des ouvrages de navigation peut permettre de diminuer les effectifs dédiés à l'exploitation, il restera à prévoir un volant incompressible d'emplois afin d'en assurer la maintenance dans les conditions exigeantes permettant à l'ambition d'élever l'offre de service des voies navigables de se concrétiser.

**Néanmoins, il est assez important pour apporter une justification supplémentaire à une stratégie offensive de remise à niveau de la voie d'eau qui, compte tenu des hypothèques pesant sur les recettes de VNF, peut constituer une voie crédible pour remettre l'établissement sur une trajectoire budgétaire équilibrée, condition essentielle de sa pérennité et de l'ambition fluviale du pays.**

(2) Le périmètre du réseau

**De son côté, l'effet sur les effectifs de VNF d'éventuelles modifications apportées au périmètre du réseau est conséquent.**

Dans le scénario tendanciel, les fermetures simulées entraînent des réductions d'emplois de 128 ou 306 unités selon qu'elles portent sur 23 ou 27 voies, soit **une réduction des emplois de 2,9 à 6,9 %**.

Vos rapporteurs s'en remettent à ces estimations en imaginant que les coûts fixes du maintien en bon état hydraulique des voies en question ont été pris en compte, considérant que cette partie de la simulation ne saurait relever d'une science exacte. Par ailleurs, il faudrait prendre en considération les effets économiques induits de ces fermetures que les simulations de l'IGF avaient négligés.

Pour autant, les bilans des couvertures des coûts par grande catégorie des voies navigables fournis par VNF suggèrent des pistes de réflexion.

*Bilan tous réseaux (M€)*

Coûts	recettes	Ratio
⇒ Coût variable (Cm) : 112,4 ⇒ Coût fixe : 193	⇒ péage transport : 8 ⇒ péage tourisme : 5 ⇒ domanial « transport » : 1,1	⇒ R / Cm : 12,5 % ⇒ R / CM : 4,6 %
⇒ total (coût moyen CM) : 305,4	⇒ total : 14,1	

*Bilan grand gabarit (M€)*

Coûts	recettes	Ratio
⇒ Coût variable (Cm) : 35,7 ⇒ Coût fixe : 82	⇒ péage transport : 6 ⇒ péage tourisme : 2,5 ⇒ domanial « transport » : 0,9	⇒ R / Cm : 26,3 % ⇒ R / CM : 8 %
⇒ total (coût moyen CM) : 117,7	⇒ total : 9,4	

*Bilan petit gabarit (M€)*

Coûts	recettes	Ratio
⇒ Coût variable (Cm) : 72,9 ⇒ Coût fixe : 115,6	⇒ péage transport : 2 ⇒ péage tourisme : 2,5 ⇒ domanial « transport » : 0,2	⇒ R / Cm : 6,5 % ⇒ R / CM : 2,5 %
⇒ total (coût moyen) : 188,5	⇒ total : 4,7	

Sur des données remontant à 2008, les coûts du petit gabarit ressortent comme supérieurs à ceux du grand gabarit, avec pour les premiers un coût total de 188,5 millions et pour le second de 117,7 millions d'euros. Cet écart se retrouve dans une proportion encore supérieure pour les coûts variables qui sont plus de deux fois supérieurs sur le petit gabarit (72,9 millions d'euros contre 35,7 millions).

Ces données sont un peu succinctes pour apprécier finement les coûts des voies gérées par VNF mais l'établissement n'a pas pu en fournir de plus précises, ce qui est regrettable au vu des responsabilités de VNF, qui paraît cependant avoir amélioré significativement ses outils de pilotage à plusieurs titres.

Elles semblent refléter la répartition des effectifs dans les différentes directions territoriales de VNF qui est loin d'être proportionnée aux enjeux du trafic.

La confrontation de la répartition des effectifs par circonscription territoriale de VNF et du seul transport fluvial de marchandises – qui ne tient pas compte des flux de passagers dont la répartition territoriale est propre – montre des écarts considérables.

**POSITIONNEMENT TERRITORIAL DES EFFECTIFS ET RÉPARTITION DU TRANSPORT  
FLUVIAL DE MARCHANDISES**

	Effectifs (en % des effectifs hors siège)	(en % du total trafic)
Centre-Bourgogne	14	0,5
Nord-Pas-de-Calais	12,5	10,1
Nord-Est	20,9	7,6
Rhône-Saône	17,7	9,2
Bassin de la Seine	24,9	53,2
Strasbourg	11	13,9
Sud-Ouest	7,1	NS

On sait que les orientations arrêtées ne comportent pas de réduction du périmètre du réseau, ce qui limite les économies envisageables. Pour autant, la modulation de l'offre de service en fonction des enjeux du transport fluvial représente une alternative qui doit avoir des effets sur le positionnement des agents.

En toute hypothèse, vos rapporteurs considèrent que VNF devrait rechercher une plus grande cohérence entre le positionnement de ses personnels et les enjeux de l'exploitation du réseau.

(3) « Enrichir » les emplois

La répartition catégorielle des agents de VNF reflètent leur répartition fonctionnelle. **VNF compte environ 2 300 agents d'exploitation et 1 000 agents de maintenance.**

Les premiers sont principalement chargés de la manœuvre des ouvrages de navigation, particulièrement nombreux et d'utilisation souvent manuelle. Ils exercent des métiers pénibles et parfois risqués.

Les seconds sont sollicités par des opérations de maintenance inopinées qui sont souvent rendues nécessaires par des installations fluviales fragilisées par le temps et une conception ancienne.

Les fonctions d'ingénierie sont nettement moins dotées. Le « management de projet » ne réunit qu'environ 90 personnes tandis que seule une quarantaine d'agents seraient chargés de l'ingénierie et de la maîtrise d'ouvrage. Une forme de sous effectifs doit être constatée pour ces

missions avec des incidences regrettables puisqu'elle peut conduire à des externalisations coûteuses et à une perte de contrôle des projets les plus significatifs.

Par ailleurs, l'intention du législateur de dynamiser l'approche entrepreneuriale de VNF n'a pas encore reçu semble-t-il les prolongements nécessaires en termes d'équipes dédiées.

Cette structure d'emplois est appelée à évoluer à mesure que le programme d'investissement de VNF sera mis en œuvre, à la fois comme une conséquence naturelle de l'augmentation d'efficacité induite par la mise à niveau du capital technique installé sur la voie d'eau et comme une condition même du bon déroulement des opérations d'investissement.

Mais, si la réorganisation de la maintenance vers une maintenance plus préventive peut accélérer les gains d'efficacité du personnel, cette évolution se heurtera à certaines limites. Non seulement, comme cela a déjà été indiqué, il conviendra de positionner les équipes de maintenance de sorte qu'elles puissent intervenir en bon temps, mais encore il faut prévoir que la période transitoire où les maintenances curatives continueront à être des nécessités puisse être longue, à mesure du déroulement des opérations de consolidation des ouvrages du réseau. Cette durée dépendra du rythme des investissements et de l'ampleur du périmètre du réseau.

En toute hypothèse, la structure des emplois de VNF devrait évoluer pour tenir pleinement compte des investissements réalisés et des objectifs fixés par la loi et les contrats passés entre l'État et l'établissement.

## **B. SECURISER LE PLAN D'INVESTISSEMENT DE VNF**

### **1. Mieux programmer les investissements nécessaires à la relance du transport fluvial**

#### *a) Évaluer les charges obligatoires*

**Il est à ce jour hasardeux d'évaluer les besoins financiers correspondant aux missions de VNF, et en particulier, aux besoins du transport fluvial.**

Les nombreux engagements qui ont été pris, que ce soit dans le cadre des outils de contractualisation entre l'État et l'établissement, par le conseil d'administration de VNF ou dans le protocole conclu avec les syndicats, relèvent plutôt d'orientations que d'une programmation rigoureuse.

Ces engagements financiers correspondent par ailleurs plus à une « programmation » des moyens devant être consacrés à l'investissement qu'à une estimation rigoureuse des besoins.

Celle-ci est tributaire de variables discrétionnaires – comme les objectifs de développement du réseau – mais également de variables moins « arbitrables » comme celles liées à l'état du réseau ou à des obligations légales.

À cet égard, on peut mentionner les effets du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques qui prescrit que des études de danger de ces ouvrages (barrages de retenue, digues...) soient réalisées périodiquement avec des réactualisations tous les dix ans.

Cette obligation est susceptible de peser très lourdement sur le budget de VNF. L'établissement gère 3 756 km de digues et estime que les coûts des diagnostics prescrits s'échelonnent entre 5 000 euros TTC/km pour de simples mesures géophysiques à plus de 20 000 euros TTC/km pour des analyses comportant des sondages. Ainsi, le coût des seules études pour diagnostic – hors ouvrages – pourrait mobiliser entre 18,8 et 75,1 millions d'euros.

De même, les obligations concernant la continuité écologique – passes à poisson, passes à faune – peut impliquer des coûts considérables pour VNF même si l'établissement bénéficie à ce titre de financements extérieurs, notamment de la part des Agences de l'eau. Pour illustration, le seul équipement des sept barrages de navigation sur la Seine aval entre Paris et Rouen est estimé à 30 millions d'euros.

*b) Pour des scénarios précis des besoins d'investissement dans le réseau...*

La dégradation du réseau fluvial par défaut d'entretien des voies navigables et ouvrages du fait du sous-investissement dans l'actif fluvial est la toile de fond du diagnostic porté sur cet actif et sur sa capacité à remplir ses diverses fonctions (transport, gestion hydraulique, hydroélectricité, biodiversité,...)

**Dans ces conditions, la réalisation et la publication de scénarios financiers précis inscrits dans le temps associés à l'ambition de combler le « déficit fluvial » accumulé seraient souhaitables.**

**Les actuels exercices de programmation ne réunissent pas les conditions d'une programmation financière précise des investissements.**

Vos rapporteurs recommandent d'autant plus que cette démarche soit entreprise qu'une telle programmation, outre ses vertus d'éclairage des choix publics, doit être l'occasion de mesurer finement le coût des projets individuels et des différentes perspectives de réalisation concrète de ceux-ci, en particulier en les situant dans le temps.

*c) ...au service d'une meilleure gestion des investissements*

**Une programmation financière rigoureuse doit permettre d'introduire aussi plus d'efficacité opérationnelle.**

A cet égard, deux observations s'imposent.

• **L'expérience paraît démontrer que les évaluations financières des projets sont assez systématiquement biaisées dans le sens d'une sous-estimation des coûts.** On en a développé un exemple particulièrement spectaculaire, celui du canal Seine-Nord Europe, mais cette situation n'est pas réservée à des projets d'une telle dimension ; elle prévaut aussi pour d'autres, de taille plus réduite.

**De fait, VNF semble éprouver quelques difficultés à maîtriser l'évaluation des coûts de ses interventions.**

Le rapport annuel de performances (RAP) de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » rappelle que le premier objectif de gestion budgétaire consiste à optimiser les coûts des projets d'infrastructure.

À ce titre, il comporte un indicateur mesurant l'écart entre les coûts des avant-projets détaillés de certaines opérations et les coûts finalement supportés ou réestimés.

Le RAP annexé au projet de loi de règlement pour 2013 mentionne les dérives d'une opération importante concernant **l'aménagement du barrage de Chatou**, dont le coût avait été estimé à **38 millions d'euros** (en valeur 2008). Un surcoût égal à 71 % de l'estimation de l'avant-projet a dû être constaté, le barrage coûtant finalement **65 millions d'euros** (constants 2008).

Le bilan du COM 2005-2008 offre une autre illustration spectaculaire des difficultés à évaluer les coûts prévisionnels des interventions de VNF. Dans le cadre de ce contrat, VNF avait arrêté un programme de **reconstruction de barrages manuels** qu'il avait estimé à **500 millions d'euros**. Ce programme a dû être actualisé de sorte que le bilan du COM publié par VNF évoque désormais un coût de **750 millions d'euros**, ce qui représente un glissement de 50 % par rapport aux estimations initiales.

Il n'entrait pas dans la mission de vos rapporteurs d'examiner la totalité des opérations d'investissement de VNF afin de vérifier systématiquement l'existence de tels dérapages.

Force est d'appeler l'attention sur les difficultés et risques particuliers auxquels VNF se trouve confronté dans la conduite de ses investissements. À cet égard il convient tout particulièrement de faire ressortir les enjeux pour VNF de disposer de ressources d'ingénierie et d'expertise diversifiées, de se voir offrir la faculté de surmonter les faiblesses financières résultant de ses particularités (nature et structure de son

financement, retours marchands sur investissement limités, incapacité statutaire et économique à recourir à l'emprunt...).

Il faut encore souligner que les opérations d'investissement sur le domaine fluvial sont soumises à des contraintes réglementaires qui supposent en soi des délais importants exposant VNF à subir les effets du renchérissement des coûts de construction.

**Cependant, des évaluations plus réalistes des projets devraient être fournies par VNF. Les dépenses d'études effectuées par l'établissement sont suffisamment conséquentes pour que cette exigence apparaisse atteignable.**

**• Les faiblesses de la programmation financière alliées aux errements constatés dans la conduite des choix publics d'infrastructure dénoncés dans le premier chapitre du présent rapport conduisent à des engagements opérationnels très hasardeux qui peuvent être sources de gaspillages financiers.**

Le renoncement à des projets d'envergure ayant mobilisé des dépenses élevées a entraîné des dépenses à fonds perdus.

On a dans le premier chapitre évoqué les dépenses déjà réalisées à l'occasion du projet de canal Seine-Nord-Europe.

Il faut ajouter le coût d'indemnisation des participants au dialogue compétitif à la suite de son abandon qui s'élève à plusieurs millions d'euros (selon certaines informations, de 10 à 15 millions d'euros par participant au dialogue compétitif).

Par ailleurs, la lenteur des processus de conduite de projets qui est attribuable à des lourdeurs largement extérieures à VNF, fait peser des risques de renchérissement qu'il faut prendre en compte. Ils peuvent inviter à rechercher des voies de réalisation rapide des investissements qui, pouvant déterminer certains choix contestables de conduite des projets, ne sont pas sans risques.

**Si vos rapporteurs souhaitent que VNF développe son expertise programmatique, ils déplorent que l'établissement soit trop souvent tributaire d'options qui lui échappent, situation qui n'est que l'une des illustrations de la vulnérabilité, notamment financière, de l'établissement.**

Qu'il s'agisse des paramètres économiques dont dépend la rentabilité des projets, des décisions de développement, particulièrement erratiques dès que le projet concerné représente de forts enjeux financiers, ou des choix concernant les modalités de conduite des projets, la responsabilité des décisions paraît souvent échapper à VNF.

## **2. Donner à VNF les moyens de réaliser un plan d'investissement adapté aux choix stratégiques affichés**

Le programme d'investissements de VNF, quelque modeste qu'il apparaisse au regard des ambitions affichées pour les autres modes de transport, est soumis à de fortes incertitudes si bien qu'il est impossible à vos rapporteurs d'apprécier les besoins réels de l'établissement et d'indiquer l'ampleur des investissements à venir.

**Il faut déplorer cette situation qui est une manifestation de l'existentialisme excessif de la programmation des investissements de VNF attribuable apparemment à la conjonction d'estimations très contingentes des besoins et d'arbitrages budgétaires qui manquent de clarté.**

À cet égard, une première observation, qualitative, conduit à s'interroger sur **la conciliation entre la stratégie qui les inspire et les projets envisagés, qui n'apparaît pas clairement.**

En particulier, si l'accent est mis sur le grand gabarit, ce n'est que sous l'angle du développement du réseau. En réalité, c'est bien le principe d'une conservation de la navigation sur l'ensemble du réseau qui est posé, ce qui implique de moderniser l'ensemble, y compris le petit gabarit, avec la perspective d'en automatiser les ouvrages simples mais aussi d'en restaurer les ouvrages sensibles.

Compte tenu des incertitudes relatives aux charges financières du petit gabarit sur lequel les interventions d'urgence peuvent mobiliser des moyens importants, la proclamation d'une « *orientation résolue sur les enjeux des voies à fort trafic, et notamment du réseau principal porteur du développement du fret fluvial* », pourrait se révéler n'être que rhétorique.

Au demeurant dans le dernier état connu des intentions d'investissement de VNF le petit gabarit absorberait une part significative des investissements.

**En second lieu, les imprécisions sur les enjeux financiers totaux des projets couverts par la programmation accentuent les incertitudes qui l'accompagnent.**

En particulier, on reste insuffisamment informé de l'ampleur des moyens qui seront mobilisés pour « les opérations de développement du réseau accompagnant la réalisation du canal Seine - Nord-Europe » et, par conséquent, du taux de couverture de ce grand projet par la programmation publiée.

Mais c'est aussi le cas pour la plupart des projets évoqués. Présentés comme des « réalisations », ils semblent devoir n'être souvent que des « débuts de réalisation ».

**Dans ces conditions, les informations financières accompagnant les projets sont trop limitées pour permettre d'apprécier la contribution effective du programme d'investissement aux objectifs affichés.**

**Enfin, et surtout, force est de reconnaître que les données communiquées ne permettent pas de suivre finement les évolutions que le programme d'investissement à moyen terme de VNF paraît subir.**

À cet égard, les informations transmises à vos rapporteurs en fin de mission font état d'un recul significatif (- 13 % sans compter les effets d'inflation) des « besoins » estimés pour la période 2014-2020 par rapport à ceux évalués par VNF dans le cadre du projet « Voies d'eau 2018 ».

**Cette évolution qui porte sur des besoins et non sur des projets d'investissement vient confirmer l'observation mentionnée *supra* sur les imprécisions de l'estimation par VNF des besoins d'investissement accolables à l'adaptation du réseau à la stratégie fluviale.**

**Quant aux intentions d'investissement, elles diminuent fortement à 1 165 millions d'euros sur la période 2014-2020 selon les données transmises par VNF (pour les seules dépenses d'infrastructures envisagées qui « visent à assurer la sécurité du petit gabarit et à maintenir en état le réseau à grand gabarit »).**

Ces intentions et les chiffrages correspondants appellent des clarifications.

**Pour l'heure, vos rapporteurs s'en tiennent aux ambitions affichées dans le cadre du projet « Voies d'eau 2018 ». Elles ne pourront être atteintes en suivant une trajectoire au fil de l'eau.**

Ainsi, à supposer que l'ensemble du programme d'investissement prévu à fin 2013 soit réalisé, il faudra élever à 1,66 milliard d'euros (en valeur constante) l'effort d'investissement pour les cinq ans suivants.

**Cette perspective conduit à envisager une amplification significative des dépenses d'investissement avec une augmentation de l'ordre de 60 % des dépenses annuelles (elles devraient passer de 210 à 332 millions d'euros entre la période 2010-2013 et la période 2014-2018).**

**Ce plan ne pourra d'autant moins être appliqué en l'état des équilibres financiers de VNF que l'état d'achèvement de la programmation à mi-parcours - fin 2013 -, encore incertain, semble accuser un certain retard si bien que l'évaluation théorique des besoins financiers à l'horizon 2018 est tributaire des rattrapages à effectuer tandis que certains engagements pris auprès de tiers pourraient alourdir les besoins à venir.**

Les réponses transmises aux questionnaires budgétaires des rapporteurs sénatoriaux ne dissipent pas ces incertitudes.

S'agissant du seul volet contrat d'objectifs et de performance du plan d'investissements - soit 655 Millions d'euros des 2,5 milliards d'euros programmés à l'horizon 2018 - il est mentionné que :

*« le COP a été mis en œuvre à hauteur de 58 % environ en fin d'année 2012 laissant prévoir un retard d'avancement de 9 % du COP à fin 2013 ».*

Quelques développements sont consacrés à des éléments plus qualitatifs :

*« Il est estimé que 90 % (sic) des prévisions du COP concernant la remise en état et la mise en sécurité du réseau seront réalisées à la fin de l'année 2013. Ainsi, fin 2013, plus de 900 écluses, soit la moitié du parc, seront automatisées. De plus, le PPP barrages Aisne et Meuse respecte ses délais... En revanche, la reconstruction des barrages manuels a subi les effets des réductions budgétaires mais aussi d'une plus grande difficulté à faire émerger les propositions, avec sept reconstructions sur quinze prévues ».*

Ces informations, pour intéressantes qu'elles soient, sont d'autant moins utiles pour apprécier finement les besoins financiers à venir qu'il est précisé d'emblée que le programme d'investissements du COP *« a été ajusté en fonction des ressources effectivement mobilisables sur la période 2011-2013 »*, si bien que la prévision concernant le taux de réalisation ne s'applique pas à l'enveloppe initiale mais à un programme ajusté pour tenir compte *« des objectifs devenus caducs ou hors d'atteinte pour des raisons strictement externes à VNF »*.

En réponse à vos rapporteurs, VNF a indiqué que **seuls 720 millions d'euros sur les 840 millions envisagés** pourraient avoir été exécutés.

**Cette dernière indication semble traduire un renoncement au programme d'investissement prévu, qui avait été l'un des engagements pris par l'État auprès des personnels de VNF, que regrettent vos rapporteurs.**

À l'évidence, les intentions d'investissement ajustées de VNF sont plus compatibles avec ses moyens. L'ajustement opéré s'inscrit d'ailleurs dans la logique d'une intégration de la contrainte de moyens imposée à VNF qu'il traduit plutôt qu'il ne reflète une authentique diminution des besoins.

**Le niveau des investissements est ramené à 167 millions d'euros par an, mais au prix d'un renoncement à la logique de développement du réseau et de la poursuite de la déréluction d'une partie importante des voies navigables correspondant au petit gabarit dont VNF a pourtant décidé de poursuivre l'exploitation.**

## II. UN ÉTAT DE VULNÉRABILITÉ FINANCIÈRE

**Sous l'angle de sa capacité financière, VNF est incontestablement « sous tutelle », ce que traduisent et sa structure de financement et sa capacité à se procurer des ressources.**

Cet état de « minorité financière » s'accompagne d'une réelle vulnérabilité qui se décline malheureusement de différentes manières et fragilise les perspectives de la voie d'eau.

À cet égard, la loi sous revue a entrepris de conforter quelques voies susceptibles de dégager des ressources complémentaires propres à VNF. Les solutions adoptées n'ont pas introduit de ruptures, limitant les opportunités nouvelles offertes à VNF. Celui-ci a choisi des modalités d'exploitation de ces opportunités qui suscitent certaines interrogations.

### Un niveau élevé de provisions

L'augmentation des provisions passées par VNF est un élément de fragilité financière qu'il ne faut pas négliger. L'exercice 2013 a vu les provisions passées par VNF passer de 8,1 à 20,8 millions d'euros, soit une augmentation préoccupante (+ 12,7 millions d'euros et un accroissement de plus de 2,5).

#### ÉVOLUTION DES PROVISIONS ENTRE LE 1<sup>ER</sup> JANVIER ET LE 31 DÉCEMBRE 2013 (en millions d'euros)

	01/01	Dotations	Reprises	31/12
<b>Provisions pour risques</b>	6,2	10,6	2,7	14,1
<b>Provisions pour charges</b>	1,9	5	0,2	6,7

Les provisions pour charges comptent pour 4,8 millions d'euros (le tiers environ) de cette augmentation. Cette dynamique dérive essentiellement de la loi sous revue, puisque les provisions dont d'agit correspondent à des charges futures résultant du régime d'indemnisation des agents publics « transférés » à VNF : comptes épargne-temps, indemnités de fin de carrière.

La dynamique des provisions pour risques est plus notable : + 7,9 millions d'euros, soit 62 % de la hausse générale.

Si les litiges juridiques paraissent à peu près stabilisés autour d'un enjeu de 5,5 millions d'euros, des reprises de provisions passées en écritures pour 2 millions d'euros contribuent fortement à cette situation. Leur traduction concrète sur la situation financière de VNF est toutefois limitée puisque 1,6 million d'euros n'ont pas été consommés à fin 2013.

VNF fait face à de nombreux litiges juridiques, 46 litiges justifiant de doter les provisions pour 2013 à hauteur de 1,18 million d'euros. Par ailleurs, les incidences financières des périodes de chômage, en particulier quand elles ne sont pas correctement maîtrisées, se lisent dans la provision de 500 000 euros passée en 2013 pour le prolongement du chômage de l'écluse du Coudray.

Les litiges sur travaux sont impactés par un contentieux à forts enjeux relatif à la digue de Sète (8,25 millions d'euros).

**Il faut redouter une explosion des provisions dans un avenir proche suite aux contentieux relatifs à la taxe hydraulique (voir infra).**

Cette affaire va toutefois très au-delà des difficultés de la gestion ordinaire de VNF.

## **A. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE DES PLUS RESTREINTES**

### **1. Une structure de financement éloquente**

VNF gère un actif qui n'engendre que peu de ressources par lui-même de sorte que les moyens propres de l'établissement représentent une portion marginale des ressources qu'il doit mobiliser.

C'est du reste l'un des motifs qui ont conduit à passer du statut d'EPIC à celui d'EPA. Même s'il est souhaitable que VNF développe une attitude entrepreneuriale, il n'était guère logique de qualifier d'industriel et commercial un établissement sans ressources commerciales significatives.

Celles-ci ne sont pas tout à fait inexistantes et le projet de loi a entendu les voir développées. Mais force est de constater qu'elles n'apportent que peu de moyens à VNF et que la perspective d'un essor significatif est à tout le moins très lointaine en l'état de l'économie des transports et des possibilités de valorisation du domaine fluvial accessibles à VNF.

**Au total, la structure de financement de VNF traduit sa dépendance à des arbitrages budgétaires indépendants de son activité qui ne sont pas toujours cohérents avec les ambitions pour le transport fluvial dessinés par la loi, ni réellement clairs sur certains points.**

La structure de financement de VNF signe la dépendance de l'établissement envers des arbitrages budgétaires qui portent sur des subventions, des cofinancements ou la fiscalité affectée ; l'établissement n'a que fort peu de ressources réellement propres et encore moins de produits d'exploitation.

Cette situation ne devrait pas changer fondamentalement dans un avenir prévisible et, quoi qu'il en soit, une éventuelle évolution dépend de décisions qui ne relèvent pas de VNF mais bien davantage de la politique générale appliquée aux infrastructures de transports.

Dernière année avant le « transfert » des personnels prévu par la loi sous revue, **2012**, où VNF enregistrait 342 millions d'euros de ressources, n'avait vu l'établissement dégager qu'environ **50 millions d'euros de ressources autonomes (14,2 % des ressources totales)**.

Celles-ci étaient composées de produits des péages (13,4 millions d'euros), de redevances domaniales (25,3 millions), d'« autres recettes » (10,1 millions) et de « cessions d'actifs et autres ressources » (1,2 million d'euros).

**En 2013**, année où le transfert des personnels est intervenu et s'est trouvé accompagné d'une mise à niveau de la subvention pour charges de service public, ces recettes n'ont que peu évolué : péages (14 millions d'euros), ressources domaniales (26,3 millions), « autres recettes » (9,2 millions) et produits de cessions et autres ressources (934 000 euros). Elles totalisent **50,4 millions d'euros** et sont quasiment stables par rapport à 2012. L'inscription au budget de VNF d'une subvention pour charges de service public correspondant mieux à la réalité des coûts des personnels engagés dans les missions de VNF a en revanche eu pour effet de permettre de mieux mesurer sa dépendance envers des ressources autres que celles que l'établissement tire de la gestion du domaine fluvial .

**De fait, plus de 90 % des ressources de l'établissement ne dépendent aucunement de son activité.**

## **2. Les effets pervers de l'absence de capacité d'endettement propre**

VNF accomplit des missions à caractère hautement capitalistique qu'il s'agisse d'entretenir et développer des voies navigables pour le transport fluvial ou de procéder à des opérations de conservation ou de gestion du patrimoine.

La structure des dépenses de VNF traduit en partie cette caractéristique avec une part des dépenses d'investissement s'élevant à 35,5 % du total.

Ces dépenses à la rentabilité marchande incertaine correspondent en toute hypothèse à des opérations dont le rendement économique et social ne peut être immédiat.

Dans ces conditions, **un principe d'équité intergénérationnelle voudrait que leur financement ne repose pas sur les seules générations actuelles.**

Il faudrait ouvrir à VNF la faculté d'emprunter pour les financer. Or, cette faculté lui a été ôtée pour des raisons déjà mentionnées (voir le chapitre II du présent rapport).

**Outre le problème d'équité que soulève cette option, elle entraîne également des difficultés plus pratiques qui viennent de la dépendance de VNF envers des ressources budgétaires soumises à des aléas pouvant aller jusqu'à remettre en cause leur disponibilité même. Par ailleurs, elle crée des incitations peu optimales.**

Globalement, l'incertitude sur la programmation des investissements affectent les perspectives des acteurs du fluvial ; elle réduit notamment la propension des usagers potentiels à s'orienter vers cette solution de transport.

De façon plus microéconomique, le défaut de capacité de lisser les aléas « conjoncturels » de recettes peut entraîner des surcoûts financiers, en particulier dans le contexte d'une inflation des coûts de construction lorsqu'il faut reporter les investissements.

**Enfin, à défaut d'avoir accès à l'emprunt, il est tentant d'externaliser des projets afin de trouver des financements de substitution.**

Cette hypothèse n'est pas théorique. Elle se trouve vérifiée dans les contrats de partenariat envisagés ou engagés par VNF avec à la clef des bilans financiers pour le moins incertains.

Dans ces opérations, VNF, à défaut d'emprunter, se trouve lié par des engagements financiers à long terme dont la dimension, pour n'être pas exclusivement financière – une partie de ces engagements correspond à des tarifs de prestations – l'est dans des proportions plus que significatives.

Autrement dit, l'interdiction d'emprunt imposée à VNF peut le conduire à contracter des engagements financiers plus lourds en l'invitant à recourir à une intermédiation financière en quelque sorte déléguée à un partenaire supportant une charge supplémentaire de taux d'intérêt.

**Cette interdiction de recourir à l'emprunt impacte également les conditions de valorisation des emprises foncières de l'établissement.**

VNF est conduit à inscrire cette activité souhaitée par le législateur dans des montages complexes. Ceux-ci sont mis en place avec l'intervention d'apporteurs de financements, VNF réalisant de son côté des apports en nature, de caractère foncier. Ces partenariats « obligés » soulèvent des problèmes d'optimalité abordés plus bas.

## ***B. DES RESSOURCES « EXOGÈNES » PRÉCAIRES EXPOSÉES À DES ARBITRAGES INCERTAINS.***

### **1. Une faible dynamique d'ensemble**

**Les ressources en quelque sorte « exogènes », de l'établissement, se décomposent en une taxe affectée, la « taxe hydraulique », diverses subventions et des cofinancements.**

Les ressources allouées à VNF sont en 2014, de 30 % plus élevées qu'elles n'étaient en 2005 montrant ainsi une augmentation apparente de 1,9 % l'an en glissement au cours de cette période<sup>1</sup>.

Cependant, deux observations s'imposent qui modèrent un satisfecit qui serait hâtif :

- après un pic en 2009 (à 416,6 millions d'euros) du fait du plan de relance de l'économie, les ressources de VNF ont été progressivement réduites pour être ramenées à 342 millions d'euros en 2012 à la veille de la mise en œuvre de la loi, ce qui témoigne d'un rapide retour vers un régime de croisière ;

- **derrière la progression nominale des moyens de VNF, c'est à peine une stabilité des ressources réelles qu'il faut constater une fois pris en compte les différents déflateurs pertinents.**

**La modestie de la dynamique des ressources perçues par VNF a un retentissement particulier sur ses moyens d'investissement.**

**La « capacité d'autofinancement » ressort comme plus faible en 2014 qu'en 2005 (97,7 millions d'euros contre 110,6 millions soit - 12,9 millions d'euros).**

Dans l'appréciation de cette réduction, il faut prendre en considération les effets d'un arbitrage entre la « subvention pour charges de service public », classée en ressources de fonctionnement, et la dotation de l'AFITF créée en 2011 et classée, de son côté, en ressources d'investissement.

**Celle-ci s'élève selon l'année à 40 ou 30 millions d'euros, si bien que, prises dans leur totalité, les ressources d'investissement ont progressé depuis 2005.**

Par rapport à 2005, elles se trouvent majorées de 42,8 millions d'euros. Elles ont été portées à **205,7 millions** après avoir fluctué entre un creux de 162,8 millions en 2005 et un pic de 291,9 millions en 2009.

**Il n'empêche que, là aussi, il faut tenir compte d'évolutions qui conduisent à nuancer le diagnostic plutôt favorable qu'inspire la tendance des ressources disponibles pour l'investissement :**

- . la dérive des prix des investissements auxquels procède VNF qui modère, voire annule, l'apparente augmentation des moyens d'investissement de VNF en affectant leur valeur réelle ;

---

<sup>1</sup> Ces évolutions comparent des données constantes indépendantes de l'augmentation de la subvention pour charges de service public intervenue en 2013 à la suite de l'adoption de la loi objet du présent rapport pour traduire le « transfert » des personnels ministériels à VNF. La mise à niveau de la subvention pour charges de service public (passée **de 45,5 à 263,2 millions d'euros entre 2012 et 2013 – + 217,7 millions d'euros –** a eu pour effet de porter les ressources de VNF à 573 millions en 2013 (+ 231 millions d'euros par rapport à 2012), augmentation qui traduit principalement un changement de traitement budgétaire et non un abondement effectif de moyens.

. la montée en charge des moyens consacrés au projet de canal Seine Nord Europe supérieurs de 14,7 millions d'euros en 2014 par rapport à 2005 qui contribue pour plus d'un tiers à l'accroissement des disponibilités de VNF et conduit à ramener la progression des moyens accessibles pour le programme d'investissement ordinaire de l'établissement à 28,1 millions d'euros, en progression de seulement 19 % en glissement.

. si les moyens d'investissement ont progressé par rapport à 2005, ils ont connu des évolutions récentes moins favorables malgré le vote de la loi et la conclusion du protocole avec les organisations syndicales, si bien que les ressources d'investissement disponibles en 2014 seraient inférieures à celles de 2011.

**En toute hypothèse, les ressources libres pour investir sont en deçà des besoins associés au programme d'investissement de VNF prévu dans le cadre du projet « Voies d'eau 2018 ».**

**Ce constat semble annoncer une forte révision à la baisse des ambitions d'investissement qui pose des problèmes de cohérence avec les choix stratégiques de VNF.**

## **2. Des subventions de l'État incertaines**

**Les subventions apportent à VNF l'essentiel de ses ressources mais souffrent d'insuffisance et d'imprévisibilité**

Les subventions versées à VNF ont connu une évolution heurtée du fait des réactions de politique économique suivant le déclenchement de la crise de 2007 et de réorganisations administratives, avec la création de l'AFITF et l'intervention de la loi sous revue.

**Les subventions versées à VNF proviennent désormais de l'État ou de l'AFITF.**

VNF perçoit de l'État une « subvention pour charges de service public »<sup>1</sup> dont le niveau, longtemps stable (autour de 55 millions d'euros), avait été triplé à l'occasion du plan de relance de 2009 pour être porté à 160,3 millions d'euros.

Cette augmentation exceptionnelle a donné suite à une normalisation, la subvention étant ramenée ultérieurement à un niveau inférieur à celui de son régime de croisière.

---

<sup>1</sup> La subvention pour charge de service publique versée à VNF depuis 2012 est l'héritière de deux subventions : une subvention de fonctionnement et une subvention d'investissement.

Pour mémoire, on rappelle que la subvention pour charges de service public versée par l'État s'était élevée à 45,5 millions d'euros, dégageant un surplus de 17,9 millions par rapport aux dépenses de salaires permettant de couvrir d'autres dépenses.

Ce surplus faisait apparaître un repli par rapport à celui généralement disponible (et évidemment un très fort recul par rapport aux données exceptionnelles liées au plan de relance). Cette évolution qui a occasionné la baisse de la capacité d'autofinancement signalée plus haut semble avoir répondu une intention de limiter les marges de manœuvre de VNF et fléchissant les soutiens publics vers l'investissement.

De fait, combinée avec la **subvention d'investissement de l'AFITF**<sup>1</sup>, versée à partir de 2011, la contribution de l'État<sup>2</sup> a été augmentée de l'ordre de 50 % à partir du début des années 2010, soit un supplément de ressources de l'ordre de 20 millions d'euros.

Le transfert des personnels par la loi de 2012 a occasionné une nouvelle évolution, les ressources nécessaires au paiement des traitements et rémunérations des agents mis sous la responsabilité de VNF par la loi sous revue étant inscrites depuis 2013 dans la masse globale de la « subvention pour charges de service public ». Celle-ci s'est élevée en 2013 à **263,1 millions d'euros** soit 217,7 millions de plus qu'en 2012.

**Au total, l'effort cumulé de l'État et de l'AFITF, hors compensation salariale liée au transfert des effectifs à l'établissement, s'est accru depuis 2005 d'environ 22 millions d'euros.**

**Cette augmentation est inférieure à celle qui serait intervenue si la subvention nouvelle de l'AFITF, qui s'inscrit dans l'équilibre du programme d'investissement de VNF, avait apporté des ressources supplémentaires nettes.**

**Un arbitrage a donc eu lieu entre la « subvention pour charges de service public » versée par l'État et le soutien de l'AFITF qui a pris le relais de la première pour partie.**

Si l'on ajoute que, contrevenant aux recommandations de la commission Mobilité 21, qui avait souhaité que la dotation AFITF soit portée à 60 millions d'euros, celle-ci a, au contraire, été rabaissée d'une dizaine de millions d'euros pour faire face aux difficultés de financement de l'agence (voir *infra*), force est de constater que **VNF ne bénéficie pas effectivement des arbitrages budgétaires nécessaires aux ambitions dessinées par la loi.**

---

<sup>1</sup> Les subventions versées par l'AFITF sont diverses dans leur nature. Certaines sont fléchées (voir les « cofinancements »), mais il existe aussi une subvention pour remise en état du réseau existant – celle dont il est question ici – qui doit permettre à VNF de réaliser le programme de rénovation du réseau arrêté dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performances.

<sup>2</sup> On peut considérer l'AFITF comme « transparente » de sorte que ses soutiens sont ici assimilés à des soutiens de l'État.

**Au demeurant, la situation financière de l'AFITF suscite des très grandes inquiétudes sur le devenir des soutiens qu'elle apporte aux investissements de VNF.**

Dans son rapport consacré aux agences de l'État, publié en mars 2012, l'IGF s'inquiétait de la situation financière de l'AFITF.

*« En charge de financer la participation de l'État aux projets d'infrastructures de transport, l'AFITF constitue une forme de débudgétisation particulièrement massive... Les nouvelles autorisations d'engagement sont votées sans que celles-ci n'aient été ni autorisées, ni limitées, par le Parlement qui n'en est même pas informé... »*

*Cette débudgétisation concourt à la formation d'une trajectoire financière insoutenable. En effet, tandis que l'AFITF vote régulièrement de nouvelles autorisations d'engagement qui ne sont pas limitées, ses crédits de paiement sont en revanche annuellement liés au niveau des recettes. L'écart entre les engagements et les dépenses ne cesse de croître : 21 milliards d'euros d'engagements ont été contractés par l'AFITF et ne sont pas couverts en crédits de paiement d'ici 2014. »*

**Les événements qui ont conduit à l'abandon de l'écotaxe et à l'annonce de l'instauration d'un « péage de transit » au produit prévisionnel significativement inférieur à celui envisagé pour l'écotaxe ne sont pas de nature à conforter la situation financière de l'AFITF.**

**Dans ce contexte, vos rapporteurs souhaitent que les ressources jugées indispensables par la Commission Mobilité 21 - au demeurant, calibrées par elle sur les bases plutôt restrictives - soient préservées.**

### **3. La taxe hydraulique, une taxe en péril ?**

Entre 2008 et 2014, le produit de la taxe hydraulique a progressé de 20,2 millions d'euros, soit une augmentation de l'ordre de 1,8 % par an. Cette augmentation ne résulte pas tant d'une dynamique de l'assiette que des relèvements de tarifs intervenus au cours de la période.

#### **ÉVOLUTION DES RECETTES NETTES DE TAXE HYDRAULIQUE** *(en millions d'euros)*

<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
122,4	123,7	120,5	124,5	129,4	124,6	138	148,8	149,2	142,6

Le nombre des redevables de la taxe hydraulique est faible, environ 3.300 selon les données fournies à vos rapporteurs. Ce constat est quelque peu étonnant, le nombre des parties prenantes au domaine fluvial devant

être nettement plus élevé. Il est à mettre en relation avec le régime de la taxe hydraulique qui, complexe et quelque peu archaïque, comporte un nombre considérable de nuances, d'exemptions, d'abattements...

En bref, la fiscalité affectée à VNF n'a jamais été conçue autrement que sur les bases les plus pragmatiques avec sans doute pour effet de priver l'établissement des ressources qu'il aurait fallu pour assurer un traitement satisfaisant du domaine public fluvial considéré en ses potentialités de transport. D'autres usages ont été mieux traités et VNF en a certainement pâti.

La taxe porte sur deux types d'ouvrages : les ouvrages hydrauliques à usages industriel, alimentaire, agricole... ; les ouvrages hydroélectriques.

**Pour les ouvrages hydrauliques**, la taxe comporte deux éléments, le premier assis sur l'emprise des ouvrages, le second sur les volumes pouvant être prélevés ou rejetables appréciés en fonction de la capacité maximale des ouvrages.

Les tarifs sont nettement différenciés en fonction du lieu d'implantation des ouvrages notamment mais aussi du fait de l'application de coefficient d'abattement pour les ouvrages à destination agricole ou industrielle et, à l'inverse, de majorations quand le rejet nécessite une intervention pour rétablir le bon fonctionnement de l'ouvrage de navigation. Par ailleurs, des exonérations sont prévues, en particulier pour les réseaux de froid urbain.

**Quant à l'élément concernant les ouvrages hydroélectriques**, il est lui-même composite avec une part liée à l'emprise sur le domaine public fluvial et une autre relative à la puissance maximale brute de la chute d'eau. Les **tarifs sont différenciés** et de nombreuses exonérations sont appliquées, aux ouvrages hydroélectriques concédés, en particulier à ceux concédés à La Compagnie Nationale du Rhône, l'État percevant sur ces concessions des redevances dont la fraction non affectée aux collectivités territoriales est reversée à VNF. **Mais, la qualité de l'eau rejetée n'est pas discriminante ce qui n'est guère cohérent avec les préoccupations écologiques d'ensemble.**

**L'assiette de la taxe est significativement mitée**, de sorte que certains contributeurs importants y échappent aux termes d'arbitrage peu clairs ainsi qu'une myriade de petits utilisateurs de la voie d'eau assujettis à d'autres prélèvements mais qui ne profitent pas à VNF.

**Par ailleurs, la détermination des taux ressort comme peu rigoureuse.** Les tarifs sont fixés par référence à des besoins budgétaires de VNF- il faudrait écrire à des besoins normés par la direction du budget- sans qu'une doctrine de valorisation du domaine public fluvial ne semble réellement à l'œuvre quand bien même la taxe hydraulique par sa dimension réaliste s'inspire d'une forme de tarification de l'usage du domaine à caractère sinon économique du moins patrimonial.

**Il faut encore rappeler que la taxe hydraulique est frappée par la « charte de budgétisation » annexée à la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017.**

On rappelle que la « charte » prévoit :

- le plafonnement des taxes affectées avec écrêtement des taxes dont le rendement est supérieur aux « besoins prévisionnels » ;

- l'inclusion dans la norme « zéro valeur » des taxes plafonnées en lois de finances ;

- la fixation d'un objectif global de baisse des taxes plafonnées à - 265 millions d'euros en 2014 et - 465 millions d'euros en 2015.

Ces dispositions qui se veulent vertueuses s'appliquent en l'espèce à une taxe censée financer des investissements destinés à sauvegarder ou enrichir le patrimoine de l'État et à contribuer à l'élévation du potentiel de croissance durable du pays. Elle bride à l'excès les capacités de VNF dont les ressources dépendent très étroitement du produit de la taxe.

Il est regrettable que la préoccupation d'améliorer la gestion des finances publiques, qui est sérieuse, dégénère en des solutions absurdes masquées derrière des pseudo-concepts de gestion.

La gestion publique n'y gagne rien.

La portée de l'écrêtement n'a certes pas été substantielle : en 2012, il a eu pour effet d'amputer les ressources de l'établissement de 3,3 millions d'euros contre un potentiel d'écrêtement estimé à 6 millions.

C'est que le plafond de recettes de la taxe hydraulique (148,6 millions d'euros) inchangé entre 2012 et 2013 n'a été dépassé que de peu en 2012.

La taxe hydraulique est suspendue à un contentieux dont la dernière phase - devant la Cour administrative d'appel - n'a pas été favorable à VNF. Il est reproché à la taxe de constituer une aide d'État faussant la concurrence. Par ailleurs, le défaut de notification du dispositif aux autorités européennes de la concurrence serait, dans ces conditions, prétendument fautif.

Vos rapporteurs n'entreront pas dans un débat juridique pendant devant le Conseil d'État qui ressort comme aussi complexe qu'artificiel au vu des activités concrètes de VNF qui, indubitablement, ne sont guère marqués par la dimension marchande.

Il n'empêche que la solution donnée à ce contentieux dans l'hypothèse où elle serait confirmée, pourrait poser un grave problème de financement de l'établissement.

Au-delà, dans la mesure où VNF développerait avec succès son offre d'infrastructures de transport, une certaine inquiétude pourrait venir de l'application à l'établissement de la jurisprudence « La Poste » qui a

considéré que le statut d'établissement public par la garantie de l'État qu'il offrait apportait à l'entreprise un avantage faussant la concurrence.

#### **4. Les cofinancements jouent un rôle important qu'il ne faut pas décourager**

**Les cofinancements**, même en excluant ceux du projet Seine-Nord-Europe, sont essentiels à VNF. Ils équivalent à près de trois fois les recettes de péages et devraient s'élever en 2014 à **41,6 millions d'euros**.

Une partie importante des investissements de VNF est contractualisée avec les régions.

Les contrats de plan État-Régions pour 2007-2013 portaient sur un montant de 544,1 millions d'euros dont 277,6 millions d'euros de participation de l'État - VNF.

Les CPER avec l'Ile-de-France (205,5 millions d'euros) et Nord-Pas-de-Calais (133,1 millions) concentrent 62,2 % des investissements avec quelques projets particulièrement notables : la modernisation de la Seine amont (118,4 millions d'euros) et des ouvrages de la Seine aval (93 millions d'euros), l'infrastructure du canal du Rhône à Sète (50 millions d'euros).

Les régions sont engagées pour des montants élevés (266,5 millions d'euros). Ils représentent une part essentielle des cofinancements perçus par VNF et apportent la moitié des ressources consacrées aux projets concernés.

**Si l'on considère les masses budgétaires respectives des régions et de l'État, on mesure l'effort que les collectivités territoriales consacrent au transport fluvial alors même que la politique publique dont il relève est, dans son principe et dans ses réalisations concrètes, principalement une politique nationale.**

**Dans ces conditions, il serait à tout le moins souhaitable que les collectivités soient systématiquement impliquées dans les orientations stratégiques décidées en ce domaine exigence que l'existence de commissions territoriales et la participation au conseil d'administration de VNF ne suffisent pas à satisfaire entièrement.**

Un organisme concertatif de niveau national, le « Conseil national du transport fluvial », devrait être constitué afin que les questions que n'aborde pas un conseil d'administration d'établissement public puissent être délibérées.

Enfin, il faut souhaiter que l'exécution des CPER soit plus rigoureuse du côté de l'État et que, concrètement, le taux de couverture des engagements de VNF en autorisations d'engagements, et, plus encore, en crédits de paiement, soit porté au niveau théorique des contrats, ce qui est loin d'être le cas.

### **C. UNE MAXIMISATION DES RESSOURCES PROPRES PROBLÉMATIQUE**

Les produits courants de l'exploitation du domaine confié à VNF se répartissent en péages et en redevances domaniales. Ils représentent une part très faible des financements nécessaires aux missions confiées à VNF. Ainsi, l'actif géré par l'établissement est source de coûts qui sont loin d'être couverts par les produits de son exploitation.

La loi sous revue a entendu élargir l'objet social de VNF dans la perspective de faire évoluer cette situation en ouvrant à l'établissement de nouvelles opportunités.

À l'examen, ces nouvelles facultés, qui s'inscrivent dans un contexte limitant, ont été mobilisées par VNF dans des conditions dont l'optimalité est discutable pour des raisons qui échappent assez largement à l'établissement et appellent une réflexion en profondeur sur les moyens de mieux valoriser son actif.

**En toute hypothèse, les perspectives des recettes propres de VNF semblent faibles.**

La trajectoire financière des recettes domaniales et de péages prévue par VNF les fait passer de 42,4 millions d'euros en 2014 à 44,34 millions d'euros en 2017 soit une progression de 4,5 % quasi-mécanique ne témoignant pas qu'à court terme les mesures d'extension et d'intensification de la gestion domaniale prévues par la loi exercent des effets notables.

#### **1. Des péages structurellement contraints**

Les péages perçus par VNF ne représentent qu'une portion congrue de ses ressources (2,4 % du total), autour de 14 millions d'euros.

Encore faut-il observer que les péages correspondant au fret ne s'élèvent qu'à environ 8 millions d'euros, le reste étant apporté par le trafic de passagers de sorte que les « péages industriels de VNF » peuvent être considérés comme d'une insigne modestie.

**Il est douteux que cette situation qui ne présente pas que des avantages puisse significativement évoluer tant que le système général de tarification des transports restera à l'identique.**

Les inconvénients de la situation actuelle sont connus : VNF n'éprouve pas d'incitation spontanée à développer des investissements qui n'ont que peu de retours financiers ; l'absence d'un véritable rôle joué par les prix empêche ceux-ci d'exercer leur fonction d'orientation ; la structure de financement de VNF implique des transferts implicites entre agents économiques qui peuvent être inéquitables ou juridiquement contestables au nom de la concurrence non faussée ; VNF est tributaire d'arbitrages

budgétaires dont le contexte ne lui est pas favorable dans la mesure où la rentabilité financière des investissements dans le fluvial n'est pas évidente.

Peut-on pour autant sortir de cette configuration et tabler sur une élévation des péages ? L'analyse de la tarification des infrastructures a une longue histoire en France. On connaît le dilemme né de la recommandation de déterminer le prix de l'usage de l'infrastructure au coût marginal afin de satisfaire l'optimum social. Pourtant cette configuration a ses limites. La tarification au coût marginal suppose un déficit budgétaire de l'infrastructure dans tous les cas où le coût marginal est inférieur au coût moyen, ce qui est bien entendu le cas pour le transport fluvial, comme ce l'est pour le ferroviaire. Dans un tel cas, des subventions publiques doivent être appliquées. Elles se heurtent à tous les inconvénients mentionnés ci-dessus.

C'est donc de longue date que la tarification au coût marginal a cédé sa place à la recommandation d'en passer par un autre modèle de tarification, dit de Ramsay-Boiteux. Il s'agit d'optimiser l'incitation à consommer l'infrastructure tout en permettant à son titulaire de se rapprocher de l'équilibre budgétaire. On applique au coût marginal un surtarif d'autant plus important que l'utilisateur de l'infrastructure est captif, ce qui revient à optimiser le jeu des élasticités de la demande auquel est confronté le propriétaire de l'infrastructure. Il n'est pas toujours illégitime de surtaxer la clientèle captive dans la mesure où cette « captivité » est choisie, mais ce n'est pas toujours le cas et, par conséquent, la formule proposée peut receler des iniquités. Mais, surtout, elle paraît de peu de portée s'agissant du fluvial.

**Sa validité est en effet suspendue au degré de captivité de la clientèle.**

**Or, force est de reconnaître que, s'agissant de l'infrastructure fluviale, celui-ci est globalement faible d'autant que le système de prix des transports n'en assure pas la vérité des coûts (voir le Chapitre I du présent rapport).**

**Une tarification des transports restaurant la vérité des coûts environnementaux modifierait les prix relatifs des différents modes et offrirait des perspectives de rentabilisation marchande de l'actif fluvial.**

Tant que cette reconfiguration demeurera à l'état de perspective, les ajustements sur les péages de pourront qu'être marginaux. Les marges de manœuvre envisageables vont de l'instauration de péages négatifs sur des segments limités à une modulation des péages à raison de la capacité contributive des usagers ou (et) de la valeur des marchandises transportées.

## 2. Des ressources domaniales étiques

Le montant des **redevances domaniales** perçues par VNF se situent globalement autour de 25 millions d'euros.

<i>produits domaniaux en millions d'€</i>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<i>occupations temporaires</i>	10,9	11,5	10,7	11,5
<i>bateaux logements</i>	6,4	7,1	6,3	6,9
<i>fibres optiques</i>	8,3	5,9	5,1	4,9
<i>autres produits dom</i>	0,8	1,7	2,2	2,5
<b>total produit domaine</b>	<b>26,4</b>	<b>26,2</b>	<b>24,3</b>	<b>25,8</b>
évolution en % du total		-0,76%	-7,25%	6,17%
indice ICC retenu	1562	1498	1517	1593
évolution en % de l'indice		-4,10%	1,27%	5,01%

Source : rapports financiers de 2010 à 2012.

Elles rapportent à VNF près du double des produits des péages mais ne représentent pas beaucoup plus que 4 % des ressources de VNF pour un actif comprenant plus de 40 000 hectares.

On relève incidemment le niveau relativement élevé des produits résultant du déploiement de la fibre optique (qui ont pu avoisiner certaines années les recettes de péages) dont le déclin – qui semble résulter de l'encadrement des tarifs applicables – pourrait être inversé à raison des investissements impliqués par la généralisation souhaitable du très haut débit par la fibre.

De la même manière les redevances acquittées au titre des bateaux logements qui peuvent poser des problèmes particuliers de gestion atteignent un niveau significatif puisqu'il est proche de celui des redevances d'occupations temporaires dont le potentiel apparaît a priori bien supérieur.

Pourtant, celles-ci n'apportent qu'un peu plus d'une dizaine de millions d'euros par an.

Ces produits sont perçus en contrepartie des occupations privatives du domaine confié à VNF.

Ils répondent à la mission assignée à VNF par la loi (nouvel article L. 4311-1 du code des transports) de gérer et exploiter le domaine de l'État qui lui est confié.

Lorsque le domaine n'est pas directement utile aux besoins du service, il peut faire l'objet d'occupation privative par le biais d'autorisations d'occupation, soit unilatérales (autorisations d'occupation temporaire, « AOT »), soit contractuelles (conventions d'occupation temporaire « COT »).

**13 000 autorisations sont ainsi actives sur une année ce qui astreint VNF à des lourdeurs de gestion.**

Le produit unitaire moyen apparent des redevances est modeste ; il s'élève à 1 846 euros par an. Il est sensiblement plus faible encore pour un grand nombre d'occupations privatives du domaine de VNF. Cette situation conduit à s'interroger sur la capacité de VNF à tirer des produits normaux de son domaine.

**Plusieurs questions offrent de ce point de vue une certaine actualité.**

Une partie des redevances domaniales résulte de la location d'une fraction du contingent de **maisons éclusières** (2 570 environ) affectées à VNF.

Celles-ci sont prioritairement occupées par les agents de VNF, selon un cadre qui, sous conditions, réserve aux locataires un avantage de loyer. Le projet de renforcer la conditionnalité de cet « avantage » a donné lieu à un conflit social de sorte qu'un moratoire a été décidé qui doit trouver son terme en 2015.

**Cette question sensible appelle des solutions raisonnables.**

Autant il est souhaitable que VNF, qui est largement financé par le contribuable, ne procure à personne des avantages indus, autant il est à recommander que les logements procurés aux agents soient traités comme une forme d'outil de travail lorsqu'ils correspondent bien à cette définition.

Si sur ce point, une vérification systématique s'impose, d'autant que les maisons éclusières constituent un actif qui pourrait être mieux valorisé, quitte à recourir à des cessions, il conviendrait que ce dossier soit traité avec tous les accompagnements nécessaires et en l'inscrivant dans la logique des choix de périmètres du réseau fluvial.

**Un autre problème d'actualité réserve a priori de plus forts enjeux.** VNF est l'héritier de **concessions** accordées dans un passé parfois lointain selon des modalités très préférentielles, à une époque où l'État semblait plus soucieux de se débarrasser de la gestion de certaines portions de son domaine que d'une optimisation de celui-ci.

Des situations quelque peu incongrues en résultent avec des tarifs de location de l'ordre parfois de 4 centimes au mètre carré ou encore des produits de concessions très éloignées de la valeur économique totale des biens concédés par VNF, une fois tenu compte des externalités qu'elles produisent. Cette situation prévaut en particulier dans le cas des concessions d'outillages publics, dont la partie portuaire est déficitaire quand les

domaines adjacents produisent des bénéfices sans profit pour l'autorité concédante. Cette question fait l'objet d'une étude conjointe de l'IGF et du CGEDD dont il faut attendre qu'elle aboutisse à des solutions réalistes mais plus équilibrées.

**Enfin, se pose le problème récurrent des effets des choix relatifs au statut de la propriété du domaine fluvial confié à VNF, dont celui-ci n'a pas la propriété.**

La question est connexe à un problème pratique concernant le devenir des produits de cession du domaine qu'il faut aborder ici. En l'état le choix a été fait de ne pas transférer la propriété du domaine fluvial confié à VNF au nom d'un principe d'unité du domaine de l'État auquel par ailleurs les organisations syndicales ont montré leur attachement lors de la mise au point du projet devant aboutir à la loi sous revue. Cette solution soulève une série de problèmes de gestion parmi lesquels le sort des produits de cession. En théorie, ils devraient revenir à VNF à raison de l'article L. 4316-2 du code des transports publié en 2012. 23 dossiers de déclassements ont été traités depuis 2010 et, entre 2006 et 2013, près de 3,3 millions d'euros de produits de cessions ont été réalisés. Or, ces produits n'ont pas été versés à l'établissement et il semble que la traduction concrète du décret du 21 septembre 2012 doive attendre la conclusion d'une convention de gestion du domaine public fluvial en cours de formalisation entre les parties concernées précisant les droits concédés à VNF sur ces produits. Les évolutions souhaitables de ce dossier sont compliquées par des considérations pratiques. Considérant que la valeur économique du domaine confié à VNF peut sembler incertaine, réduisant les perspectives de recettes qu'il pourrait procurer, il faut envisager le volet fiscal d'un transfert de propriété. Les impôts fonciers auxquels VNF pourrait se trouver assujéti dépasseraient sans doute de beaucoup nombre des recettes engendrées par le domaine dans l'état actuel de l'économie de son exploitation.

**En toute hypothèse, vos rapporteurs en appellent au respect des dispositions légales et réglementaires qui doivent inspirer le versement effectif à VNF des produits de cession du domaine confié.**

### **3. Un élargissement de l'objet social de VNF supposé diversifier ses ressources qui doit faire la preuve de son utilité**

#### *a) VNF et l'hydroélectricité, un destin contrarié*

La loi sous revue a consacré la pratique exceptionnelle qui voyait VNF contribuer à la production d'hydroélectricité en la portant au rang d'une mission échéant dorénavant à l'établissement.

Le potentiel hydroélectrique du domaine confié à VNF a été estimé à 165 MW pour une production annuelle de 950 Gwh, correspondant aux besoins, hors chauffage, d'une ville de 900 000 habitants.

Cette extension des missions de VNF qui paraît logique compte tenu de la nature de l'actif confié à l'établissement représente toutefois, paradoxalement, un défi pour lui si bien qu'en l'état on ne peut vraiment envisager que le potentiel hydroélectrique puisse réserver des ressources futures significatives à VNF.

L'élargissement des missions de VNF à l'exploitation de la force hydraulique paraît logique.

Elle s'inscrit dans un objectif de maximisation de l'exploitation du potentiel de la voie d'eau offrant la perspective de recettes qui pourraient augmenter les capacités financières propres, aujourd'hui trop faibles, de l'établissement.

Par ailleurs, compte tenu des conflits d'usage des voies navigables, il est raisonnable de confier cette mission à VNF en considération de sa fonction de coordonnateur des utilisations de la voie d'eau.

**Pourtant, en l'état, VNF est un acteur mineur de la production d'hydroélectricité.**

Si quelques 145 installations de production hydroélectrique sont installées sur le domaine public fluvial confié à VNF, profitant des ouvrages de navigation gérés par l'établissement, celui-ci n'exploite directement quasiment aucune de ces centrales.

Elles sont exploitées par des entreprises ou des particuliers sous statuts de conventions d'occupation temporaires (COT) ou d'arrêtés d'exploitation valant autorisations d'occupation temporaire.

**La seule contrepartie revenant à VNF pour ces installations réside dans les produits de taxe hydraulique pour un montant de 400.000 euros à mettre en rapport avec une valeur de production, estimée à 21 millions d'euros par l'établissement, pour un taux apparent de prélèvement indirect de 1,9 %, qui apparaît comme très préférentiel.**

Dans ces conditions, la mission confiée à VNF implique à tout le moins d'investir une spécialité fonctionnelle nouvelle qui, compte tenu des spécificités économiques de la production hydroélectrique, peut réserver des difficultés dont l'établissement n'a pas la « culture ».

On aurait pu s'attendre à ce que ce motif entre en ligne de compte dans le choix de VNF, de poursuivre la logique d'externalisation qui s'est imposée en pratique à l'occasion de la reconstruction des barrages de la Meuse et de l'Aisne projet-phare de VNF en ce domaine (31 ouvrages concernés en deux tranches) avec le renouvellement de quatre équipements hydroélectriques devant augmenter de 50 % la puissance hydroélectrique installée sur le bassin de la Meuse.

Pourtant, selon l'avis rendu par la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (avis n° 2009-2010), VNF ne s'est pas appuyé sur le critère de l'efficacité économique dans son choix préférant faire valoir la complexité du projet d'un point de vue à la fois technique, financier et juridique.

On a évoqué les réserves qu'appelle le recours à une formule d'externalisation qui dépasse le strict champ de la construction des centrales. Dans l'avis de la mission d'appui du ministère de l'économie et des finances, un surplus net de recettes de l'ordre de 40 millions d'euros sur la durée du contrat avait été évoqué.

Mais la mission s'interrogeait sur la part de ce surplus devant revenir à VNF au vu de l'équilibre du contrat envisagé. Celle-ci devait être égale à la moitié du surplus après rémunération des actionnaires (et bien entendu, après couverture des coûts) ce qui revenait à transférer l'essentiel de la rente hydroélectrique à la société chargée du contrat.

Un aménagement du contrat est intervenu sur ce point avec l'instauration d'une garantie de recettes au profit de VNF pour la partie hydroélectrique du projet mais, apparemment, sur la base d'une capacité productive réduite par rapport aux engagements initiaux. Cette garantie de recettes correspondant à **une partie des** coûts de construction et d'exploitation des microcentrales sera déduite des loyers bruts versés par VNF au partenaire (un peu plus de 30 millions d'euros nets par an hors taxes) pour la totalité des ouvrages.

Ces péripéties du contrat renforcent les interrogations d'espèce sur la justification du recours à un contrat de partenariat s'agissant d'un projet qui ne devrait pas excéder les capacités techniques de VNF.

L'étendue de son objet suscite également des interrogations dans la mesure où il recouvre la maintenance et l'exploitation des ouvrages.

***In fine*, la production hydroélectrique acquise dans ce projet ne dégagera des recettes nettes qu'au terme de la durée du contrat (30 ans après le début de la construction) sous l'hypothèse de la capacité des ouvrages à cette échéance.**

**En toute hypothèse, l'extension des compétences de VNF à la production d'hydroélectricité consacrée par la loi peut être considérée comme partiellement en trompe-l'œil.**

Cette compétence est doublement limitée :

- elle ne s'exerce que sur le domaine public confié à VNF ;
- elle doit rester accessoire.

La traduction juridique de cette dernière condition, peu évidente *a priori*, est toutefois importante. Elle conduit à éviter la présomption que VNF n'entre dans la catégorie des producteurs d'électricité.

La première condition, de son côté, renforce très concrètement cette limitation. Elle a des effets très concrets sur des perspectives offertes à VNF par l'élargissement des missions consacré par la loi sous revue. En effet, elle conduit à entériner les équilibres historiques de la production d'hydroélectricité. Celle-ci est en réalité l'affaire de l'État qui est l'autorité concédante depuis la loi du 16 octobre 1919. Si VNF a été substitué à l'État dans toutes les concessions accordées sur le domaine confié à lui, cette solution n'a pas été appliquée s'agissant de la Compagnie Nationale du Rhône et des concessions d'hydroélectricité, qui ne produisent aucune redevance pour l'établissement.

Par ailleurs, comme on peut s'en douter, les concessions actuelles sont installées sur les parties du domaine fluvial aux plus forts potentiels hydroélectriques, ce qui limite mécaniquement la « vocation » d'électricien de VNF sans compter que les chutes d'eau les plus productives se déversent dans les parties non navigables du domaine fluvial qui n'entrent pas dans le périmètre du domaine confié à VNF.

**A défaut de transférer à VNF le domaine hydroélectrique, il pourrait être justifié, dans le cadre du renouvellement des concessions, d'attribuer à VNF une part des produits des concessions d'hydroélectricité dans la mesure où les exploitants bénéficient de la gestion hydraulique assumée par VNF.**

*b) Les nouvelles formes de valorisation foncière, une stratégie à auditer*

L'élargissement de l'objet social de VNF auquel a procédé la loi a également consacré la pratique, jusque-là exceptionnelle, de valorisation du domaine de VNF par des opérations d'aménagement ou de développement réalisées via des entités filiales plutôt que sous les formes plus traditionnelles de concessions ou d'autorisation d'occupation du domaine.

VNF n'avait pas attendu l'adoption de la loi pour procéder à de telles opérations d'aménagement. En particulier, l'établissement a contribué à une opération d'envergure sur le site de la « Confluence » à Lyon, appelée « Port Rambaud »

Ce projet avait suscité en son temps une intervention du législateur, dont la justification était moins juridique que politique. Un article de la loi de finances rectificative pour 2003 avait déclassé des parcelles du domaine public fluvial et préfiguré le modèle de valorisation domaniale dessiné par la loi de 2012.

La poursuite de l'activité d'aménageur de VNF aurait été envisageable mais dans des conditions reposant sur des bases légales succinctes qu'il était justifié de compléter dans la perspective de son développement.

C'est ainsi que tout en consacrant cette compétence, le législateur a souhaité l'encadrer en précisant certaines modalités.

En particulier, des règles de délégation et constitution des entités porteuses ont été posées de sorte que VNF, quand il recourt à des véhicules extérieurs pour ces opérations d'aménagement, soit conduit à opter soit pour des structures « codifiées », soit pour des filiales à capitaux majoritairement publics.

Par ailleurs, la loi a entendu concilier l'activité d'aménagement de VNF avec celle des collectivités territoriales tout en favorisant la prise en compte des objectifs locaux de logement et d'habitat.

Ces dispositions paraissent appelées à des fortunes diverses.

S'agissant de la conciliation entre les projets de VNF et les priorités des collectivités territoriales dans le domaine de l'aménagement, si les dispositions nouvelles introduites par la loi paraissent heureuses, force est d'anticiper que la procédure de consultation prévue pour intégrer les préoccupations locales relatives à l'habitat ne déploiera ses effets qu'en fonction de la pratique qui sera suivie.

Sur ce point, il est sans doute hasardeux d'attendre de VNF une contribution majeure non seulement en raison du périmètre domanial effectivement mobilisable mais aussi parce que VNF manque à l'évidence des ressources financières et d'expertise nécessaires pour apporter une pierre décisive à ce type de politique publique.

Selon le rapport de l'inspection générale des finances de 2009, les terrains inutiles au transport fluvial susceptibles d'être cédés représentaient alors 6 millions d'euros, estimation sans doute dépassée mais qui illustre la modicité du potentiel foncier de VNF.

Ce n'est pas à dire que la contribution de VNF soit appelée à être nulle sur ce point.

Même, si, alors que la loi prévoit que les opérations conduites par VNF en ce domaine soient confiées à des intervenants sociaux ce n'est pas prioritairement vers eux que l'établissement s'est tourné, les projets en cours comportent un volet habitat qui peut être précieux.

**Mais il convient encore d'envisager les nouvelles voies empruntées pour valoriser le domaine sous l'angle de leur équilibre financier.**

Pour ces opérations, une société de droit privé, Rives & Développement (RSD), a été créée le 25 avril 2003 par VNF et par la CDC sous la forme d'une société par actions simplifiée (capital de 2,2 M€, 60 % VNF et 40 % CDC). Son objet social portait uniquement à l'origine sur la valorisation du Port Rambaud à Lyon. En 2008, les statuts de RSD ont été modifiés pour lui donner une compétence en matière d'étude sur l'ensemble du domaine géré par VNF. En 2012, les statuts de RSD ont été de nouveau

modifiés pour lui permettre de réaliser des opérations d'aménagement et d'exercer ses missions de montages immobiliers sur l'ensemble du domaine géré par VNF.

Une fois les projets élaborés par cette structure légère, le montage des opérations immobilières repose sur les principes suivants ainsi décrits par VNF :

« - constitution d'une SCI avec pour associés VNF (apport de terrain valorisé après aménagement, soit bâtiment préexistant à reconvertir), la Caisse des Dépôts et Consignations, et un tiers investisseur et preneur intéressé au projet ;

- le tiers investisseur s'engage à prendre à bail une surface locative dont la proportion au sein de l'immeuble est supérieure ou égale au taux de sa participation au capital de la SCI ;

- les opérations sont financées par emprunt auprès des établissements bancaires traditionnels ; la société est capitalisée au minimum, l'objectif étant d'obtenir une valorisation optimale à terme (maximisation du TRI de l'opération). »

Moins d'une dizaine d'opérations sont en cours. On peut rappeler ici que l'IGF avait dénombré 36 sites qui pourraient faire l'objet d'opérations de valorisation foncière sur le modèle de « Port Rambaud » à Lyon ce qui paraît laisser quelques marges à VNF.

Quelques remarques s'imposent.

Le recours à des sociétés sous-capitalisées peut être considéré comme quelque peu regrettable au vu de la composante fiscale de cette formule d'optimisation. Il a un autre effet qui est associé à la nature respective des apports des partenaires.

Dans ces montages, la question de la rémunération des apports de VNF se pose dans la mesure où, durant une période qui peut être longue, les loyers perçus sont affectés aux charges financières et ne rémunèrent pas les apports en nature qui sont ceux de VNF.

Dans ces conditions, la question de l'égalité de traitement des porteurs de parts des SCI peut se poser.

En toute hypothèse, la perspective de recettes, à supposer qu'elle soit tangible, est nécessairement retardée. Elle dépend des conditions de sortie de la SCI qui, même non perturbées par les « interventions hors-marché » toujours envisageables, sont conjecturales.

Vos rapporteurs prennent bonne note des perspectives plutôt favorables alléguées par VNF.

Cependant, au vu de la complexité de montages qui échappent assez largement aux métiers traditionnels de VNF et aux contrôles des tutelles (voir *supra*), il serait **souhaitable qu'un audit soit réalisé sur ce point. Il devrait permettre d'estimer le bilan des coûts de portage assumés de fait par l'établissement et des valorisations d'actifs, mais aussi d'envisager les conditions de la gouvernance effective des SCI.**

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mardi 15 juillet 2014, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a procédé, en commun avec la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, à l'examen du rapport d'information sur le bilan de l'application de la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies Navigables de France.*

**M. David Assouline, président de la commission sénatoriale du contrôle de l'application des lois.** – Nous sommes réunis cet après-midi pour examiner le rapport d'information de MM. Yves Rome et Francis Grignon, sur la mise en application de la loi du 24 janvier 2012 relative à l'établissement public Voies navigables de France (VNF). Nous avons retenu ce thème en liaison avec la commission du développement durable, que je remercie pour son concours.

L'exercice de cet après-midi est un peu particulier, puisque la loi de janvier 2012 n'est entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2013, avec une période transitoire qui continue actuellement à courir pour plusieurs de ses dispositions. Nous évaluons donc un dispositif qui, pour partie, n'est pas encore totalement opérationnel.

Le sujet est pourtant au cœur d'enjeux majeurs, qui justifient pleinement notre intervention : la politique des transports, la politique de l'environnement, l'aménagement du territoire... Sans oublier, bien entendu, la vocation fluviale particulière de la France entre, d'un côté, les grands bassins économiques de l'Europe du nord, de l'autre, des pays à forte tradition fluviale à l'est et, au sud, les ports ouvrant sur la Méditerranée.

Dans ce secteur, notre compétitivité est handicapée par des infrastructures anciennes, dont beaucoup ne sont plus aux normes du transport fluvial du 21<sup>ème</sup> siècle. Voies navigables de France a fait la une de l'actualité sociale au printemps, avec une grève lancée par une intersyndicale CGT – CFDT – FO – UNSA. Je pense que nos rapporteurs vont pouvoir nous en dire plus à ce sujet.

Sur le plan de l'application des lois, j'ai noté que l'article 11 de la loi du 24 janvier 2012 avait prévu la remise au Parlement au 31 décembre 2012 d'un rapport du Gouvernement sur la formation des prix et des marges dans le transport fluvial. Or, en septembre 2013, ce rapport n'était toujours pas publié. La situation a-t-elle évolué depuis lors ?

Voies navigables de France n'est pas le seul intervenant du transport fluvial français, mais il y occupe une position de premier plan, que la loi de 2012 entendait affirmer et consolider. Comme l'indiquait l'étude d'impact du projet de loi, il s'agissait alors d'ériger cet établissement public en maître

d'œuvre de la politique fluviale de l'État, et d'en faire un « *acteur complet, cohérent et responsable de la voie d'eau, maîtrisant l'ensemble des leviers de son action* »... Les rapporteurs vont nous dire si cette ambition a été concrétisée.

**M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** – Les deux rapporteurs sont membres de la commission du développement durable, et nous savons l'intérêt du travail qu'ils nous présentent aujourd'hui. Leur communication va être l'occasion de faire notamment le point sur le grand projet de canal Seine-Nord Europe. Je rappelle que nous avons déjà entendu sur ce sujet nos collègues députés Rémi Pauvros, dans le cadre de la mission qui lui avait été confiée par le ministre des transports Frédéric Cuvillier, et Stéphane Saint-André, avant sa nomination en tant que président du conseil d'administration de l'établissement Voies navigables de France.

Je cède la parole à nos collègues.

**M. Francis Grignon, rapporteur.** – Nous allons vous présenter les résultats de notre mission de contrôle de l'application de la loi du 24 janvier 2012 sur Voies navigables de France, dont j'ai moi-même été rapporteur lors de sa discussion au Sénat.

Des doutes avaient pu être exprimés sur le choix de ce contrôle au vu du faible historique de la loi. De fait, celle-ci n'est entrée en vigueur pour l'essentiel que le 1<sup>er</sup> janvier 2013 tandis que la période transitoire prévue pour nombre de ses dispositions n'est pas encore achevée à cette date. Par ailleurs, à première vue, la loi avait un objet limité consistant à procéder au transfert de services ministériels sous l'égide de VNF. Sur ce point, elle a peut-être déçu ceux qui auraient souhaité un texte plus ambitieux. En réalité d'autres dispositions de la loi, relatives à l'objet social de VNF, témoignaient qu'il s'agissait plus largement d'apporter des solutions à un problème d'adaptation de VNF à ses missions. De fait, celles-ci ont connu un regain d'actualité et d'exigences dans la période entourant l'examen du texte, dans la foulée du Grenelle de l'environnement qui avait prévu le doublement du volume de fret fluvial.

Par ailleurs, il faut rappeler que le processus législatif avait été précédé d'une négociation sociale conclue par un accord du 21 juin 2011, signé par la quasi-totalité des organisations syndicales et qui formalisait une série d'engagements incluant les principes d'action pour une ambition fluviale renouvelée. J'en rappelle ici les principaux : caractère public de l'établissement administratif VNF, maintien de la propriété de l'État, garantie pour les agents de droit public et de droit privé que leurs avantages individuels et collectifs seront préservés, maintien de toutes les voies d'eau et engagement que la relance de la voie d'eau concernera tout le réseau, enfin, engagement qu'aucun agent ne se verra imposé une mobilité géographique.

---

Au moment de la signature de l'accord, le climat était à l'euphorie. VNF avait prévu de mobiliser 840 millions sur quatre ans, de 2010 à 2013, mais quelques années après, on a vu que les moyens n'étaient pas au rendez-vous.

Notre approche a consisté à apprécier si VNF se trouvait en mesure d'appliquer la loi en ses divers dispositifs et en son esprit gouverné par les objectifs ambitieux d'une restauration du fluvial en pleine cohérence avec les engagements ayant entouré l'adoption de la loi.

Nous avons rencontré les différents acteurs du secteur et toutes les organisations syndicales. Celles-ci ont manifesté leur insatisfaction qui s'est traduite par divers mouvements sociaux au printemps conduite par une intersyndicale. La grève alors décidée a été fortement suivie, la dernière réunion du conseil d'administration de VNF a été envahie. Même si des revendications ont été énoncées, ces mouvements semblent trahir un malaise diffus face à des incertitudes sur l'avenir de VNF dans le contexte de l'application de la loi.

A l'expérience donc, notre mission s'est d'emblée située dans une actualité sociale. Mais l'actualité du secteur fluvial concerne encore d'autres dimensions de sorte qu'il n'est pas prématuré de consacrer nos travaux à un sujet qui appelle incontestablement des clarifications.

Nos conclusions s'ordonnent autour de trois idées simples qui forment autant de chapitres du rapport que nous vous soumettons. Nous allons les développer à deux voix, si j'ose dire !

Première idée : alors que l'économie des transports justifie que la France comble son déficit fluvial, engagement fort du processus ayant abouti à la loi de 2012, des hésitations intervenues depuis doivent être levées.

Deuxième idée : alors que la loi avait entendu conforter VNF dans son rôle d'acteur unifié et leader de la politique fluviale, il est à craindre que celui-ci ne reste qu'un agent parmi d'autres soumis à un état de minorité et peinant à faire émerger une communauté de la voie d'eau souhaitée par la loi.

Troisième idée : sans réponses apportées aux nombreux points de vulnérabilité financière de VNF, la condition principale de son devenir et de celui de l'offre fluviale, l'investissement, ne sera pas satisfaite.

L'économie des transports appelle à combler le déficit fluvial du pays, engagement au cœur de la loi. À cet égard, certaines hésitations sur les prolongements donnés à cette ambition conduisent à nourrir des doutes qu'il convient de lever.

La France connaît un déficit fluvial qui se manifeste par quelques données éloquentes. La part du transport fluvial de marchandises s'élève entre 2 et 4 % du total selon les chiffrages quand elle atteint 31 % aux Pays-Bas, 14 % en Belgique et 12 % en Allemagne. Ce retard français apparaît

paradoxal puisque la France dispose de 24 % du réseau fluvial européen tout en ne pesant que 8 % du fret fluvial. Mais notre réseau fluvial n'a pas les facilités de celui du Plat pays ! Il souffre de quelques handicaps naturels pour le développement de son potentiel.

Le grand gabarit qui est nécessaire à la massification des transports, elle-même critère important de la compétitivité, est sous-développé ; seules 30 % des voies navigables atteignent cette norme, le petit gabarit « Freycinet » étant de règle sur l'essentiel du domaine.

Le petit gabarit est intéressant pour une desserte locale et pour le tourisme, mais il ne répond pas aux enjeux d'avenir. Par ailleurs, le réseau est segmenté ce qui réduit la fluidité des solutions logistiques accessibles dès qu'il faut emprunter différents bassins. Enfin, le réseau est en mauvais état, des années de sous-investissement ayant fragilisé son architecture et les ouvrages particulièrement nombreux qui le ponctuent.

La fragilité du fluvial n'est pas limitée à son infrastructure. Elle atteint la profession batelière, trop centrée sur des petites exploitations familiales, et provient aussi d'une forme de clivage entre le transport fluvial et le transport maritime. Comparativement aux pays où le premier est bien développé, les solutions de continuité n'existent pas en France. On peut citer à cet égard l'exemple de la « Chatière du Havre » où aujourd'hui le chargement des bateaux arrivant au port maritime est transféré sur un train et accomplit un trajet de trois kilomètres avant de pouvoir être confié au transport fluvial. En clair, notre réseau n'est pas performant et ne nous permet pas de répondre aux objectifs du Grenelle de l'environnement.

Le lien entre maritime et fluvial doit être renforcé. Cela suppose de poursuivre les efforts de soutien à la flotte fluviale en les amplifiant, notamment pour lutter contre les distorsions de concurrence nées de la diversité des statuts fiscaux, sociaux et environnementaux existant en Europe. Une Europe du fluvial reste à construire. Cela suppose aussi de renforcer la coordination entre VNF et les grands ports maritimes français. À cet égard, il faudrait sans doute considérer avec une complète attention les opportunités qui s'offrent suite aux phénomènes de congestion auxquels est confronté le système fluviomaritime de la « Rangée du Nord ».

Mais, depuis l'adoption de la loi des hésitations sont apparues qu'il convient de dissiper.

Avant d'y revenir, il faut bien parler d'une longue tradition de « pas de deux » dans le domaine de la politique fluviale du pays. Elle peut s'expliquer par la taille du secteur qui pâtit du syndrome du « trop petit pour compter ». Mais elle est aussi en quelque sorte inhérente aux investissements dont la rentabilité marchande est faible quoique leur utilité collective soit considérable. C'est bien sûr tout particulièrement le cas de l'infrastructure fluviale qui, selon une étude publiée dans les comptes des transports pour 2011, est de loin le mode de transport le plus économe en

termes environnementaux. On estime par exemple que les coûts non pris en compte par le marché s'élèvent à 33,7 milliards d'euros pour le routier, à 1,71 milliard pour le ferroviaire mais à seulement 199 millions pour le fluvial. Une péniche Freycinet peut équivaloir à environ 14 camions tandis qu'un équipage plus moderne empruntant le grand gabarit peut transporter l'équivalent de 110 camions de 40 tonnes, un convoi de 300 mètres, à quatre niveaux, avec pousseur arrimé peut transporter jusqu'à l'équivalent de 700 camions ! On comprend l'intérêt des voies navigables pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre sans compter différentes externalités très préoccupantes.

En résumé, cette loi a certes permis d'établir des règles sociales claires qui conviennent à tout le monde, mais elle pâtit de l'absence d'objectifs précis pour l'établissement VNF, ce qui suscite une grande déception chez les acteurs concernés.

**M. Yves Rome, rapporteur.** – J'ai eu beaucoup de plaisir à travailler avec Francis Grignon dont l'expertise en la matière est très grande, eu égard au premier rapport qu'il a rédigé lors de l'examen de la loi qui nous occupe aujourd'hui.

Les motifs qu'il vient d'évoquer ont conduit aux engagements que vous connaissez mais certaines hésitations tendent à les fragiliser suscitant des doutes qu'il faut dissiper sur les grandes orientations de la stratégie fluviale du pays.

Il faut souhaiter que le projet « Voies d'eau 2018 » soit sécurisé et que le canal Seine-Nord Europe soit enfin lancé. Or, force est de reconnaître que l'ambition fluviale est sortie affaiblie des travaux de la commission « Mobilité 21 », réunie pour définir le schéma national des infrastructures de transport, alors que le projet « Voies d'eau 2018 » reste en suspens, les quelques 2,5 milliards d'euros d'investissement qu'il prévoyait paraissant remis en cause selon des informations transmises en toute fin de mission à vos rapporteurs. Une fois encore les choix stratégiques pourraient être affectés remettant en cause les décisions adoptées par le Parlement et entraînant la déception voire l'attrition du secteur. Ces vaines hésitations ont d'ailleurs un coût puisqu'une partie des dépenses réalisées dans le cadre des projets abandonnés après avoir été lancés s'apparente à des dépenses à fonds perdus.

Ce serait bien sûr le cas pour le canal Seine-Nord Europe pour lequel VNF a déjà dépensé 258 millions d'euros. Les péripéties rencontrées par ce projet vous sont connues. Ses coûts prévisionnels ont subi une très forte inflation si bien qu'il a dû être suspendu. Une mission de reconfiguration a permis de les ramener à un niveau de l'ordre de 4,4 milliards d'euros, démontrant que quelques modifications techniques et, surtout, la substitution d'une autre formule au contrat de partenariat public-privé envisagé, aux coûts financiers pléthoriques, permettaient de se doter d'une

infrastructure structurante pour le développement du fluvial. Il faut insister sur l'urgence de s'engager dans cette démarche puisque la Commission européenne est prête à le financer à hauteur de 40 % si l'on en croit la déclaration faite en ce sens à Tallinn le 17 octobre 2013. Compte tenu des délibérations adoptées par les collectivités locales traversées par ces infrastructures et de la possibilité d'accéder à un endettement limité et préférentiel, il faut saisir cette opportunité. Laissez-moi observer incidemment que les projets de réorganisation territoriale en cours exposent le pays à subir des retards d'investissement désastreux dès lors que les collectivités territoriales qui sont les premiers investisseurs publics et des investisseurs de proximité seront démunies de leurs compétences, notamment la clause de compétence générale. Compte tenu du calendrier européen, une réelle urgence s'impose puisque les soumissions au Mécanisme pour l'interconnexion en Europe doivent être bouclées avant la fin de l'année. Ce projet permettrait sans doute à VNF de devenir l'acteur leader du transport fluvial qu'en dépit de la loi de 2012, il n'est pas encore et il contribuerait sans doute à l'unification des personnels de la voie d'eau souhaitée par la loi mais qui peine à émerger. Ce sont les questions que nous examinons dans le deuxième chapitre du rapport.

La loi de 2012 a souhaité amplifier les logiques de l'histoire de l'organisation administrative de la gestion des voies navigables en consolidant l'autonomie de VNF, en procédant à l'unification de ses effectifs pour qu'ils forment une communauté des personnels de la voie d'eau et en consacrant VNF comme l'acteur majeur du transport fluvial en France. Ces différentes orientations sont confrontées à des résistances qui conduisent à douter de l'effectivité des impacts attendus de la loi de 2012.

Le choix fait de conserver à VNF un statut d'établissement public autonome tout en le faisant passer de l'habit industriel et commercial au costume administratif n'est pas en cause. Il est bon qu'une entité puisse incarner le destin fluvial du pays et le défendre. La composition de ses effectifs à 90 % publics après les transferts des services réalisés par la loi et l'insignifiance de ses ressources commerciales étaient peu compatibles avec le maintien sous statut d'EPIC qui n'était porteur que de peu d'avantages pour VNF.

L'autonomie de VNF est factice, c'est préoccupant. L'établissement est corseté par une tutelle foisonnante qui la rend illusoire. Les conditions de fonctionnement du conseil d'administration de VNF en deviennent un peu irréelles ce qui n'est pas satisfaisant. Chaque acte significatif de gestion est contrôlé et VNF est maintenu dans un état de minorité financière. Il lui est interdit de s'endetter ce qui, étant donné sa vocation d'investisseur, peut être source de reports de programmes qui peuvent être coûteux.

Les contraintes subies du fait d'une tutelle qui sait empêcher mais a des difficultés à concevoir et à conduire une stratégie fluviale créent des risques de contournement et de ruptures d'engagements. Ruptures avec les

---

engagements sociaux pris à l'occasion de la loi mais aussi avec les engagements commerciaux de VNF. Contournements divers pouvant se traduire par le recours à des externalisations non optimales mais permettant de sanctuariser des moyens constamment remis en cause ou d'échapper aux contrôles de gestion subis par VNF. Contournement aussi pour accéder à des financements fermés par la prohibition faite à VNF d'emprunter au prix d'un renchérissement des projets et d'engagements pesant sur les marges de manœuvre de l'établissement et finalement sur les finances publiques.

C'est dans ce contexte limitant qu'il faut apprécier la portée de l'unification des personnels de la voie d'eau sous la direction de VNF qui, en plus de recevoir des prolongements quelque peu réducteurs dans les nombreux textes réglementaires prévus pour l'application de la loi, se heurte à des difficultés pratiques qu'il faut surmonter si l'on veut faire émerger cette communauté des personnels de la voie d'eau qui était l'une des cibles fondamentales de la loi.

Il faut d'abord convenir que les opérations nécessaires à la gestion des personnels placés sous l'autorité du directeur général de VNF se sont bien déroulées. C'est une satisfaction puisque le niveau des effectifs concernés était assez élevé, autour de 4 300 unités. Cependant, la déclinaison du transfert n'aboutit pas à considérer que les pouvoirs de gestion des personnels aient réellement été confiés à VNF. D'abord et avant tout, il ne s'agit pas à proprement parler d'un transfert mais d'un élargissement des compétences de direction de VNF sur les agents de la voie d'eau. Chacun conserve son statut si bien que l'empilement des textes réglementaires pris dans le cadre des délégations de gestion consenties par le ministre aboutit à des nuances infinies selon le corps d'appartenance. Le directeur général de VNF n'a que peu de prise sur les promotions et aucune sur les régimes indemnitaires, ce qui n'est pas rien.

Mais ce sont surtout des considérations pratiques qu'il faut faire valoir. Si des pouvoirs de recrutement ont été accordés, c'est dans la limite des procédures de recrutement de la fonction publique que VNF ne décide pas, excepté dans certains cas limités. Par ailleurs, les engagements sociaux pris au cours du processus de réforme, soit avant la loi, dans l'accord de juin 2011, soit après la loi dans le protocole portant « cartographie des emplois », limitent considérablement les compétences de direction. Aucune mobilité ne peut être exigée des agents, ce qui est crucial étant donné les besoins d'adaptation géographique que nous avons identifiés. Par ailleurs, la répartition des agents de VNF entre ceux relevant de la fonction publique et ceux sous statut privé est figée, ce qui n'est pas tout à fait conforme à l'esprit de la loi.

Ce dernier arrangement est une illustration des difficultés persistantes à unifier les personnels de la voie d'eau. Je serai bref sur ce point. On s'était beaucoup focalisé au moment de la loi sur l'architecture des institutions représentatives du personnel (IRP) et nous avons abouti à une

solution transitoire dont il semble difficile de sortir. Mais, d'autres composantes de la réforme avaient moins retenu l'attention. Des différences substantielles existent dans les statuts des agents. Elles doivent être aplanies ce qui pourrait entraîner quelques coûts en lien avec les écarts de régimes indemnitaires et de dotations des IRP.

Je passe rapidement sur le dernier objectif de la loi qui était de consacrer VNF comme un leader incontestable du domaine fluvial français. Il faut constater que VNF est un parmi plusieurs. Outre sa soumission aux tutelles, déjà envisagée, plusieurs éléments peuvent être évoqués. VNF n'est pas maître de la totalité du domaine fluvial et certains segments particulièrement dynamiques lui échappent ce qui réduit les possibilités de mutualisation des ressources. VNF n'a même pas la propriété du domaine qui lui est confié et il doit composer avec les exigences de France Domaine. Quant aux dispositions de la loi visant à recentrer VNF sur le domaine navigable à forts enjeux de transport, en transférant une partie du réseau aux collectivités territoriales, elles n'ont pas connu le succès. Cette remarque n'équivaut évidemment pas à minorer l'importance de la contribution des collectivités territoriales à la voie d'eau. Dans ce domaine comme dans bien d'autres, en effet, il est difficile de se passer des collectivités territoriales !

**M. Francis Grignon, rapporteur.** - Le troisième chapitre du rapport en appelle à une sécurisation de la situation financière de VNF qui est entourée de lourdes incertitudes.

On doit prendre en considération trois éléments : les péages, les gains de productivité et les recettes domaniales.

Sur le Rhin, les péages sont nuls, en raison d'un accord international, ce qui donne beaucoup d'attractivité au système. Mais les péages ne représentent que 2,5 % des recettes, qui s'élèvent au total à 548 millions d'euros. Tout le reste, c'est, pour l'essentiel, des subventions et des taxes affectées, donc de l'argent public...

Le modèle économique de l'infrastructure fluviale et donc de VNF ne pourrait évoluer significativement que moyennant une reconfiguration en profondeur de la tarification des transports. En l'état, quelques modifications du régime des péages appliqué par VNF comme sa modulation à raison des capacités contributives ou de la valeur de la marchandise transportée peuvent être envisagées. Toutefois, tant que la réforme générale de la tarification des transports restera une perspective, VNF devra compter sur un soutien public suffisant pour imposer l'infrastructure fluviale comme une voie alternative crédible susceptible d'accueillir le report intermodal.

Sauf à modifier le système de prix des transports, ce que les considérations écologiques pourraient justifier, il est exclu que les péages deviennent une source de financement significative. Les transferts publics qui financent VNF sont en crise. Les économies budgétaires en cours, la révision à la baisse des ressources de l'Agence de financement des

---

infrastructures de transport de France (AFITF) sur fond de situation financière fragile après l'abandon de l'écotaxe, les contentieux portant sur la taxe hydraulique qui pourraient priver VNF d'une ressource majeure de 148 millions d'euros dessinent un devenir catastrophique qu'il faut prévenir. Il faut non seulement éviter ce scénario mais encore sécuriser les ressources d'investissement de VNF sur la base des besoins de restauration et de développement du réseau dans le cadre de la stratégie définie par l'établissement d'une modulation de l'offre de service privilégiant les voies d'eau à forts enjeux mais sans laisser périliter les tronçons du réseau secondaire. Cela implique un engagement public déterminé.

L'investissement est nécessaire aux gains d'efficience de la combinaison productive de VNF qui peuvent permettre de dégager des économies de coûts salariaux. En bref, l'élévation de la capacité d'autofinancement de VNF pour être structurelle suppose un détour par un plan d'investissement résolu.

**M. Yves Rome, rapporteur.** – Il existe une seconde piste, toutefois, qui consisterait à élever le niveau des recettes extraites par VNF de la gestion de son domaine. La loi de 2012 a consacré cet objectif en permettant à VNF une diversification de son activité vers l'hydroélectricité et la valorisation de son foncier. Sur ce plan, je citerai l'exemple du quartier de la Confluence à Lyon, qui est de mon point de vue un modèle architectural.

Mais, à l'examen, ces facultés ont un potentiel limité. VNF n'est pas hydroélectricien et ne le deviendra pas du fait de la distribution des responsabilités en ce domaine. Il conviendrait cependant que l'établissement puisse mieux profiter de sa contribution à une rente à laquelle il contribue mais qui ne lui fait pas suffisamment retour. Quant aux produits de son domaine, les conditions de gestion actuelle sous forme de concessions ne sont pas idéales, VNF étant tributaire de contrats conclus dans un passé assez lointain parfois à des conditions financières médiocres. Quant aux formules nouvelles de valorisation que la loi a offertes à VNF, le rapport formule à leur sujet des recommandations visant à leur maîtrise.

Sous ces deux angles, VNF est particulièrement limité par l'interdiction de recourir à l'emprunt, posée par l'État et par son absence de propriété sur son domaine. Ces deux limites devraient être reconsidérées ce qui d'ailleurs ne serait que logique au vu des responsabilités générales d'investisseur de VNF suspendu à des conditions financières qui le retiennent en un état de minorité et sur un domaine qu'il ne possède pas.

En conclusion, je crois que ce rapport permet de donner un éclairage très large sur les difficultés de la politique fluviale en France, à laquelle les pouvoirs publics devraient être plus attentifs. Cette remarque vaut d'ailleurs également d'un point de vue européen car VNF subit des distorsions de concurrence de la part d'autres États membres, qui appellent la mise en place d'une harmonisation des règles nationales. On peut nourrir des regrets dans

la mesure où la France dispose du plus grand réseau fluvial d'Europe et n'en utilise qu'une très faible partie par rapport aux flux que l'on constate dans les autres pays européens.

**M. Francis Grignon, rapporteur.** - En complément et en clair : VNF n'est maître ni de ses ressources, ni de son personnel, ni de ses propriétés ! Pour redonner un élan au fluvial en France, j'estime qu'il est désormais impératif de lancer le projet de canal Seine-Nord Europe. Si ce n'est pas le cas, VNF périclitera ! Quant aux projets « Saône-Rhin » ou « Saône-Moselle », déjà anciens et chers à mon cœur d'Alsacien, ils pourraient voir le jour à une échéance plus lointaine.

**M. Yves Rome, rapporteur.** - Je veux souligner aussi nos inquiétudes au sujet de la taxe hydraulique qui représente 148 millions de ressources pour VNF et qui fait l'objet de contestations très poussées.

**M. David Assouline, président de la commission sénatoriale du contrôle de l'application des lois.** - À chaque rapport de contrôle de l'application des lois, son cas de figure : parfois, la loi s'applique, parfois elle ne s'applique pas ; parfois, il y a les moyens réglementaires, mais les moyens financiers ou humains font défaut ; parfois, elle s'applique mais manque sa cible.

Dans le cas présent, à vous écouter, on constate que la loi est insuffisante, dans un contexte où l'impulsion politique est trop faible. Des handicaps majeurs auraient pu être contournés. Votre présentation a bien montré l'efficacité évidente de ce mode de transport en termes de développement durable et j'espère que ce que vous dites sera entendu.....

**Mme Odette Herviaux.** - Lors de mon rapport sur les ports décentralisés j'avais à peine abordé la question du transport fluvial. Mais lorsqu'on parle de collaboration, de complémentarité, de coopération horizontale et verticale avec les ports, on constate que le fluvial est indissociable de tout ce qu'on peut envisager. Je me retrouve donc pleinement dans vos travaux.

Vous avez évoqué le port du Havre. On voit bien que dès qu'il y a rupture de charge, il y a perte de compétitivité des ports décentralisés. Or, il y a un besoin criant de relier les arrière-pays avec les grands ports par l'intermédiaire des canaux ! En outre, on constate que certaines régions françaises ne sont desservies que par les grands ports européens de la mer du Nord.

Nous avons un très gros retard de développement, comme vous l'avez bien montré. Par rapport au Grenelle de l'environnement nous avons l'espoir de voir les canaux mieux traités et ce n'a pas été le cas.

Concernant la propriété du domaine, un point mérite d'être précisé : le fait que VNF ne soit pas propriétaire est-il un handicap ou un avantage ?

---

Enfin, sur l'autonomie de VNF, Charles Revet comme moi-même avons été souvent saisis par des associations des difficultés de VNF pour récupérer les subventions de l'État, durant les dernières années. Qu'en est-il ?

**M. Michel Teston.** - Ma question concerne les liens entre le transport ferroviaire et le transport fluvial. Dans votre rapport, avez-vous pu mesurer l'impact des interconnexions entre ces deux modes de transport ? Il y a certainement des opportunités à saisir et je ne pense pas que nous soyons particulièrement performants en ce domaine.

Je voulais par ailleurs attirer votre attention sur l'initiative des collectivités locales de la vallée du Rhône appelée « Plan Rhône ». Elle traite de la qualité de l'eau, de la prévention des inondations, mais aussi du développement touristique et énergétique. Une structure commune, « Territoire Rhône », est chargée de remplir ces missions pour valoriser un peu plus le Rhône. Selon vous, la généralisation de telles structures est-elle souhaitable pour favoriser le développement de voies navigables ?

**Mme Évelyne Didier.** - Vous avez évoqué les résistances administratives, les contrôles tatillons, la tutelle qui empêche. Pouvez-vous être plus précis sur ce sujet ?

Par ailleurs, à côté de VNF, quels sont les autres opérateurs du secteur ?

Enfin, nous discutons actuellement du texte sur le transport ferroviaire, où l'on constate un défaut d'investissement, l'appauvrissement du réseau et la dégradation des infrastructures. Ce sont des facteurs qu'on retrouve dans le fluvial.

Au fond, concernant la voie d'eau, quelle différence cela ferait-il que VNF soit propriétaire du domaine fluvial ?

**M. Jean-Jacques Filleul.** - Je suis élu d'une région, la Loire, qui n'est malheureusement plus aujourd'hui navigable, alors qu'elle l'était au XVIII<sup>e</sup> siècle.

J'ai été frappé par le nombre de kilomètres de canaux en France, l'un des réseaux les plus importants d'Europe, par rapport au nombre limité de canaux navigables. En comparaison, la Belgique dispose d'un nombre de canaux navigables important par rapport à la taille du pays. Combien faudrait-il investir pour atteindre le même niveau en France ?

**M. David Assouline, président.** - Vous avez raison, sans Freycinet, il n'y aurait pas eu de révolution industrielle en France. Son plan a permis un maillage économique du territoire tout à fait fondamental. Par comparaison, on revient aujourd'hui aux tramways dans les villes, il faudrait aussi revenir aux canaux.

**Mme Chantal Jouanno.** - Il y a beaucoup de recettes à tirer du développement du transport fluvial, qui ne sont pas valorisées financièrement car il n'y a pas de modèle commercial. Cela justifierait un financement public et une écotaxe à la hauteur des ambitions.

Sur l'effet bloquant du rôle des personnels, ne faudrait-il pas revoir la question de leur statut ?

Il en va de même du statut général de VNF. Le statut d'établissement public empêche tout développement, notamment en raison de la tutelle exercée par Bercy. Avec ce statut, si vos recettes commerciales augmentent, vos subventions baissent. Et comme les opérateurs de l'État sont soumis à un plafond d'emplois, vous ne pouvez même pas embaucher de nouveaux personnels pour augmenter l'activité commerciale. Une tutelle intelligente pourrait autoriser, hors plafond, l'embauche de nouveaux personnels pour développer davantage ces services commerciaux. Ce serait une préconisation intéressante.

**M. Francis Grignon, rapporteur.** - Madame Jouanno, difficile de faire du commercial avec des fonctionnaires, je suis d'accord avec vous !

Sur la connexion avec le ferroviaire, l'archétype c'est la ville de Duisbourg en Allemagne. Il y a un hub où tous les navires de la mer du Nord déchargent leurs marchandises et elles partent ensuite en Europe à travers 50 lignes de chemin de fer. C'est une organisation incroyable, d'une grande efficacité ! Nous avons développé quelque chose de similaire mais à une échelle nettement plus modeste à Strasbourg, où des containers sont débarqués des péniches et déposés sur des trains. Mais il faut souligner que certains containers ne passent pas dans plusieurs tunnels de Franche-Comté...

La Belgique, c'est « le plat pays » ! Il est facile d'y développer des canaux. Il n'y a pas d'écluses. En France, c'est plus difficile. Il y a quelques années, j'avais suivi le projet de développement de transport fluvial sur le Rhône. Nous avons même un financement avec la rente sur le Rhône, mais le projet n'a jamais été porté politiquement. C'est le cas, en général, du transport fluvial. Quel que soit le Gouvernement ou la majorité, on n'a jamais rien fait de satisfaisant sur le fluvial !

**M. Yves Rome, rapporteur.** - J'ajouterai que le lien avec les ports maritimes est essentiel pour le fluvial et que toute rupture de charge, comme l'a rappelé Odette Herviaux, est un gros handicap. Et pourtant, il serait bon d'anticiper sur la possible et probable saturation des ports de l'Europe du Nord et d'envisager des artères fluviales pour irriguer les ports de la façade atlantique et de la Méditerranée, notamment celui de Marseille.

Concernant l'autonomie, comment l'envisager lorsque vous dépendez à 90 % de dotations ? Et de surcroît, comment l'envisager lorsque ces dotations font chaque année l'objet d'une remise en cause ?

---

Parmi les autres opérateurs, on peut citer des ports intérieurs, la Compagnie nationale du Rhône ou encore EDF qui intervient sur le domaine fluvial.

Pour ce qui est du développement de la voie d'eau, on pourrait rêver qu'elle vienne décharger d'autres modes de transport, notamment le secteur routier. Les impacts environnementaux de ce dernier se font déjà lourdement sentir et auront des effets néfastes durables sur la collectivité nationale. Or, c'est une donnée trop peu prise en compte la dette environnementale intéressant moins que la dette publique l'Europe et les tutelles financières de VNF.

Quant aux personnels, nous ne souhaitons ni les stigmatiser ni remettre en cause leur nombre et leur statut. Bien au contraire ! En revanche, nous constatons que l'accord obtenu en 2011, qui interdit toute mobilité au sein de VNF, est un frein important à son évolution et à l'exploitation de la voie d'eau. On maintient des agents en poste là où il n'y a pas de trafic. Où est l'intérêt ?

Si VNF était propriétaire, l'établissement pourrait tirer plus sûrement des ressources plus conséquentes sous la condition d'aménagements fiscaux adaptés.

**M. Francis Grignon, rapporteur.** – Pour conclure, je dirais que le choix du fluvial est un choix de très long terme, non rentable financièrement au début et en apparence, qu'aucun gouvernement n'a fait depuis plusieurs années. Comme nous le montre l'exemple d'autres pays, il faut être prêt à un investissement qui ne rapportera pas immédiatement. Tant qu'on ne fait pas ce choix, il ne se passera rien !

J'insiste sur le fait que les 40 % de fonds européens, actuellement proposés sur le projet Seine-Nord, représentent une opportunité à saisir mais ils ne seront pas toujours sur la table !

*À l'issue de ce débat, la publication du rapport est autorisée à l'unanimité.*



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 6 mai 2014

- M. **Noël Chamboduc de Saint-Pulgent**, chef de la mission de contrôle économique et financier des transports ;

- *Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)* : MM. **Jean-Paul Ourliac**, président de la 2<sup>ème</sup> section, **Marc d'Aubreby**, collègue « transports terrestres », et **Yves Morin**, collègue « mer et voies navigables » ;

- *Chambre nationale de la batellerie artisanale* : M. **Michel Dourlent**, président ;

- *Comité des armateurs fluviaux* : M. **Didier Léandri**, président délégué général.

### Mercredi 14 mai 2014

- *Ministère de l'Écologie - Direction des infrastructures de transport* : M. **Christophe Saintillan**, directeur des infrastructures de transport ;

- *Voies navigables de France (VNF)* : M. **Marc Papinutti**, directeur général, Mme **Nathalie Augereau**, directrice de cabinet et M. **Laurent Monjole**, responsable des relations institutionnelles ;

- M. **Rémi Pauvros**, député ;

- *Association des Utilisateurs de Transport de Fret (AUTF)* : M. **Thierry Chator**, président de la commission « voies d'eau ».

### Mercredi 18 juin 2014

- *UNSA développement durable* : MM. **Jean-Michel Bailly**, secrétaire général adjoint, **Jean-Marc Fortin**, et **Denis Tondu**, UNSA-VNF ;

- *CFDT - Union fédérale de l'environnement, des territoires, des autoroutes et de la mer (UFETAM)* : MM. **Hubert Lebreton**, secrétaire général, **Rudy Deleurence**, et **Freddy Hervochon**, CFDT-VNF.

Mardi 24 juin 2014

- CGT *environnement transports* : MM. **Nicolas Baille**, secrétaire général, **Gérard Le Briquer**, secrétaire de l'UIT-CGT, **Christophe Hegot**, délégué VNF, et **Olivier Mougeot**, représentant CGT au comité technique VNF ;

- FSU - *Syndicat national unitaire interministériel des territoires, de l'agriculture et de la mer (SNUITAM)* : MM. **Hervé Vullion**, et **Didier Hegot**, secrétaires nationaux ;

- FO - *Fédération de l'équipement, de l'environnement, des transports et des services (FEETS)* : MM. **Gérard Costil**, secrétaire fédéral, Mme **Nadia Jacquot**, et MM. **Richard Henrard**, et **Dominique Schirmer**, délégués FO-VNF.

Mercredi 25 juin 2014

- *Service du contrôle général économique et financier - Mission infrastructures de transports non ferroviaires* : M. **Marc Béraud-Chaulet**, contrôleur général près VNF.

Jeudi 26 juin 2014

*Déplacement au port autonome de Strasbourg (PAS)*

- Mme **Catherine Trautmann**, présidente, et MM. **Jean-Louis Jérôme**, directeur général, **Didier Dieudonné**, directeur général délégué, et **Laurent Darley**, directeur de l'exploitation portuaire.