

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXES N°s 17 et 18

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET MER

II.- Transports intérieurs

2.- Routes

3.- Sécurité routière

Rapporteur spécial : M. Paul LORIDANT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Pauletto Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 20), 1640 (tome VI) et T.A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
CHAPITRE PREMIER : LES INFRASTRUCTURES ROUTIERES : UN INVESTISSEMENT ESSENTIEL POUR L'AVENIR	11
I - La situation actuelle : un réseau mal adapté	11
A. Un trafic en constante progression	11
B. Un problème particulièrement aigu en région en Ile-de-France	12
C. Un fléau persistant : l'insécurité routière	13
II - Des réponses de moyen et long terme	15
A. Le nouveau schéma directeur routier national	15
B. Les contrats de plan Etat-régions	18
C. Le programme d'action immédiate en Ile-de-France	20
CHAPITRE II : UNE EXTENSION DU RESEAU AUTOROUTIER RALENTIE PAR UNE POLITIQUE TARIFAIRE INADAPTEE	23
I - Des sociétés concessionnaires sous contrainte financière	23
A. Caractéristiques et situation financière du système autoroutier	23
B. Une double contrainte	25
II - Des perspectives incertaines pour 1991	26
A. Une confirmation du programme de 1990	27
B. Un programme 1991 encore indéterminé	28

CHAPITRE III : ROUTES : UN BUDGET CONTRASTE	29
I - Un redéploiement des crédits d'investissement routier	31
A. Deux programmes largement engagés : Transmanche et Tarentaise	32
1. <i>Vers l'achèvement du programme "Tarentaise"</i>	33
2. <i>Une nouvelle étape dans le programme "Transmanche"</i>	33
B. Un effort sensible en faveur des autres contrats de plan Etat-régions	35
C. Le respect des engagements pris dans le cadre des grands programmes spéciaux	37
1. <i>L'aménagement des routes nationales du Massif Central</i>	37
2. <i>Le nouveau programme d'aménagement spécifique de la RN 7</i>	39
II - Une évolution peu satisfaisante des crédits d'entretien du réseau	39
A. Une reconduction des crédits destinés au renforcement des ouvrages d'art	41
B. Une forte contraction des moyens affectés au renforcement coordonné de chaussées	41
C. Une simple reconduction des autres crédits d'entretien ..	42
CHAPITRE IV : SECURITE ROUTIERE : UNE PRIORITE CONFIRMEE	45
I - Des crédits en progression sensible	46
A. Présentation générale	46
B. Trois priorités pour 1991	47
1. <i>Les actions de sensibilisation</i>	48
2. <i>La politique de concertation avec les collectivités locales</i> ..	48
3. <i>La résorption des points "noirs"</i>	49
II - Une approche de long terme...	50
A. La formation du conducteur	50
1. <i>Le programme national de formation à la conduite</i> ...	51
2. <i>La généralisation du processus de conduite accompagnée</i> ..	51
B. La mise en oeuvre du permis à points	52
C. Le contrôle technique des véhicules	53
III - ... Complétée par trois mesures plus récentes	54
CONCLUSION	55
ANNEXES	57

I - PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Votre Commission des Finances se félicite de la récente adoption du schéma directeur autoroutier, qui permet de fixer les objectifs retenus en ce domaine, ainsi que les efforts financiers à réaliser pour les atteindre.

2. Elle regrette cependant que le programme de lancement de liaisons autoroutières nouvelles envisagé pour 1991 ne soit pas encore connu avec précision et constate que la politique tarifaire conduite en matière de péage autoroutier manque de réalisme, limitant ainsi la capacité d'autofinancement des sociétés concessionnaires.

3. L'année 1991 devrait être caractérisée par une progression sensible des crédits destinés aux contrats de plan Etat-régions autres que les programmes Transmanche et Tarentaise.

Votre Commission des Finances note cependant que cette augmentation repose en grande partie sur le versement effectué par "Autoroutes de France". Il convient donc d'être particulièrement vigilant pour éviter que les contraintes budgétaires globales ne conduisent à mettre partiellement en cause une opération ayant fait l'objet d'engagement de la part de l'Etat.

4. L'évolution des crédits d'entretien du réseau devient préoccupante. Or, à défaut d'efforts suffisants, le patrimoine existant risque de se dégrader, rendant alors nécessaire, pour l'avenir, des travaux de remise en état particulièrement lourds.

5. L'augmentation significative des crédits de la sécurité routière traduit à nouveau le caractère prioritaire de ce type d'intervention. Ainsi, l'année 1991 sera caractérisée par la poursuite de trois grandes actions : sensibilisation de l'opinion publique, concertation avec les collectivités locales et résorption des points noirs.

6 Les interventions ayant une traduction budgétaire ne constituent toutefois que l'un des volets de l'action conduite par les pouvoirs publics pour lutter contre l'insécurité routière. En effet, plusieurs mesures de long terme se mettent progressivement en place avec un objectif essentiel : agir sur le comportement du conducteur. Toutefois, le dernier bilan des accidents justifie les dispositions ayant un effet plus immédiat et qui viennent d'être retenues par le Gouvernement.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 8 novembre 1990 la Commission a procédé à l'examen des crédits de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (II - Transports intérieurs - 2 - Routes) pour 1991, sur le rapport de M. Paul Loridant, rapporteur spécial.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que l'évolution des crédits destinés aux routes devait s'apprécier en tenant compte du rattachement, en cours de gestion, des versements effectués par l'établissement public "Autoroutes de France". Constatant que cet apport atteindrait 655 millions de francs en 1991, il a relevé que l'enveloppe consacrée aux infrastructures routières s'élevait, pour 1991, à 9.770,2 millions de francs en moyens d'engagement (+ 1,6 %) et à 8.602,8 millions de francs en moyens de paiement (+ 7,1 %).

S'agissant du développement du réseau routier national, M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a fait valoir que l'état d'avancement des programmes "Transmanche" et "Tarentaise" autorisait un redéploiement des crédits en faveur des autres contrats de plan Etat-régions (+ 11,6 %) et du programme spécifique d'aménagement de la R.N. 7.

En revanche, il a relevé que les dotations relatives à l'entretien du réseau connaissent à nouveau une évolution peu favorable et s'est interrogé sur les charges qu'une telle politique allait faire naître dans l'avenir.

Abordant enfin le programme autoroutier, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, s'est tout d'abord félicité de la récente adoption du schéma directeur par le comité interministériel d'aménagement du territoire, mesure qui permet ainsi de fixer les objectifs et les échéances retenues en matière d'infrastructure. Indiquant que l'année 1991 serait marquée par la mise en service de plus de 200 kms d'autoroutes supplémentaires, il a constaté que le programme de lancement de liaisons nouvelles retenu pour cette même année n'était pas encore connu avec précision, son ampleur étant conditionnée par les prochaines décisions du conseil de direction du fonds de développement économique et social (F.D.E.S.).

Enfin, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a rappelé l'importance des problèmes d'infrastructures en région Ile-de-France.

A l'issue de cette présentation, **M. Robert Vizet** a fait part des réticences de certaines collectivités locales et d'une partie de la population devant les projets d'autoroutes urbaines en région parisienne.

M. Jacques Oudin a souligné la dégradation constante des crédits budgétaires destinés aux routes, qui contraste avec l'effort croissant réalisé en ce domaine par les collectivités locales. Il a observé que l'évolution des dotations affectées à l'entretien du réseau ne s'accordait pas avec le caractère prioritaire que le Gouvernement semblait accorder aux actions de lutte contre l'insécurité routière. Se félicitant de la récente adoption du schéma directeur, il s'est élevé contre la politique tarifaire conduite en matière de péage autoroutier et a jugé inadmissible que le Parlement soit amené à se prononcer sur le budget des routes sans connaître le programme autoroutier retenu pour 1991.

M. Jacques Chaumont a regretté que les investissements autoroutiers ne fassent pas l'objet d'une programmation plus précise qui permettrait aux collectivités locales d'adapter leurs propres efforts d'investissement, notamment en matière de travaux de sécurité.

Après avoir demandé des précisions sur le tracé retenu pour une section d'autoroute traversant la région lyonnaise, M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur l'opportunité de certains aménagements dans les zones urbaines.

En réponse aux divers intervenants, M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué qu'il était indispensable de renforcer la sécurité des piétons dans les villes. Il a rappelé que la réalisation d'infrastructures routières en région parisienne répondait à une nécessité économique et sociale, et a indiqué que, s'agissant de l'autoroute B 12, aucune décision n'avait encore été prise. Il s'est interrogé sur l'opportunité de privilégier le développement du réseau au détriment de l'entretien, et a rappelé l'importance des accidents mortels survenant en ville ou sur le réseau secondaire.

La commission a alors décidé, contre l'avis de son rapporteur spécial, de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (II - Transports intérieurs - 2 - Routes) pour 1991.

Toujours sur le rapport de M. Paul Loridant, rapporteur spécial, la commission a ensuite procédé à l'examen du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (II - Transports intérieurs - 3 - Sécurité routière).

Le rapporteur spécial a, tout d'abord, souligné que la forte progression des crédits prévue à ce titre (+ 7,4 %) traduisait le caractère prioritaire accordé à la lutte contre l'insécurité routière. Il a, par ailleurs, relevé que les mesures nouvelles proposées pour 1991 permettraient d'intensifier les actions conduites dans trois domaines essentiels : la sensibilisation de l'opinion publique, la politique de concertation avec les collectivités locales et les aménagements d'infrastructures.

Il a, en outre, rappelé que les pouvoirs publics avaient retenu plusieurs dispositions s'intégrant dans le cadre d'une politique de long terme ayant pour objectif d'agir sur le comportement des conducteurs.

Enfin, il a estimé que le bilan récent des accidents de la route justifiait les récentes mesures adoptées par le Gouvernement et notamment celle visant à limiter la vitesse en agglomération à 50 km/h

En conclusion, M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a souligné que l'impact des campagnes de sensibilisation se trouverait renforcé par le recours à des messages plus directs et a souhaité un réexamen de l'articulation entre les programmes locaux de sécurité routière et les plans départementaux.

M. Jacques Chaumont a rappelé la nécessité de lutter contre l'insécurité routière et s'est interrogé sur les conséquences que certains travaux routiers pouvaient avoir en terme d'aménagement de sécurité. Considérant que l'action de sensibilisation à la sécurité routière devait intervenir dès l'école, il a, en outre, regretté le caractère trop "convivial" de certaines campagnes publicitaires organisées sur ce thème.

M. François Trucy a relevé que l'importance des mesures nouvelles proposées au titre des programmes locaux de sécurité routière traduisait l'effort de concertation entre l'Etat et les collectivités locales.

M. Emmanuel Hamel a souhaité obtenir des précisions sur la mise en oeuvre du contrôle technique des véhicules.

Après les réponses apportées par le rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (II - Transports intérieurs - 3 - Sécurité routière) pour 1991.

CHAPITRE PREMIER

LES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES : UN INVESTISSEMENT ESSENTIEL POUR L'AVENIR

I - LA SITUATION ACTUELLE : UN RESEAU MAL ADAPTE

La France métropolitaine est largement irriguée par 800.000 km de voies routières, dont l'armature principale structurante est constituée par un réseau national regroupant :

- 7.300 km d'autoroutes, soit 5.800 km d'autoroutes de liaison et 1.480 km de voies rapides urbaines à caractéristiques autoroutières ;

- 28.100 km de routes nationales, dont seulement 3.000 km sont à deux fois deux voies.

S'il marque déjà un progrès important par rapport à la situation du début des années 60, ce réseau demeure cependant mal adapté aux contraintes d'une économie moderne et d'une société où les déplacements occupent une place importante .

A. UN TRAFIC EN CONSTANTE PROGRESSION

Après une période de croissance relativement faible, le trafic routier enregistré sur le réseau national s'est nettement accéléré à partir de 1985, sous le double effet de la reprise économique et du développement des échanges tant nationaux qu'internationaux.

Ce phénomène présente cependant une ampleur différente selon la nature du trafic et les types de voies. Ainsi, entre 1985 et 1989, le trafic lourd, et en particulier les transports internationaux, ont progressé dans des proportions considérables (respectivement 31 % et 53,5 %) alors que la circulation des ménages augmentait de 16 %. Parallèlement, les flux transitant par les infrastructures autoroutières se sont gonflés à un rythme annuel supérieur à 10,2 % tandis que ceux enregistrés sur le réseau national hors agglomération connaissaient une croissance de 4 % par an. Cette évolution et ce décalage persistent : au cours des douze derniers mois connus, le trafic sur le réseau national s'est à nouveau accru de 4,9 % dont 10,7 % sur les seules autoroutes concédées.

Or, le réseau national n'est pas en mesure d'absorber cette évolution dans de bonnes conditions. Encore très centrée sur Paris, l'armature autoroutière néglige de vastes zones du territoire et ne facilite pas le développement des communications régionales ou interrégionales. Parallèlement, le réseau routier national reste constitué pour plus des trois-quarts de sa longueur d'axes n'ayant que deux voies, et donc peu adaptés à une circulation intense.

Cette inadaptation se paye d'une saturation croissante des voies de communication, malgré la mise en service de liaisons autoroutières nouvelles et les efforts d'élargissement des autoroutes existantes. En rase campagne, les longueurs considérées comme encombrées sont passées de 3.000 km en 1970 à plus de 7.100 km aujourd'hui. La congestion urbaine revêt une gravité particulière, faute d'infrastructures suffisamment denses pour détourner le trafic de transit et assurer une certaine fluidité en centre ville.

B. UN PROBLEME PARTICULIEREMENT AIGU EN REGION ILE-DE-FRANCE

Les problèmes d'encombrement routier prennent une ampleur exceptionnelle dans la région Ile-de-France.

Véritable centre du réseau autoroutier actuel, la capitale draine en effet des flux de circulation très importants, dont une partie s'analyse comme un trafic de transit dû à l'absence de liaisons transversales.

En outre, compte tenu de l'importance de sa population et de son rôle économique, cette région appelait à l'évidence des travaux particulièrement importants d'infrastructures routières urbaines ou péri-urbaines. Conscients de cet enjeu, les divers plans

d'aménagement adoptés depuis 1965 avaient d'ailleurs retenu le principe de grands axes dits radiaux, c'est-à-dire reliant la province ou la banlieue à Paris, mais aussi et surtout, préconisé la construction de rocade de contournement (A 86, Francilienne) permettant de faciliter l'écoulement du trafic transversal sans passer par la capitale.

Or, faute d'investissements suffisants, ce vaste programme est resté partiellement inachevé, et présente, de surcroît, un degré de réalisation très variable selon le type de liaison. Si les deux tiers du réseau radial prévu dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1984 sont aujourd'hui en service, en revanche, à peine un tiers du réseau de rocade fonctionne actuellement.

Or, cette situation s'avère désormais particulièrement pénalisante. En effet, à la suite d'un fort développement de l'habitat et des activités économiques en zone périphérique, le trafic entre banlieues croît désormais plus rapidement que les déplacements de type banlieue-Paris.

De fait, la région Ile-de-France détient un triste record : elle concentre 85 % des bouchons recensés au plan national et les encombrements augmentent de 17 % en moyenne par an.

C. UN FLEAU PERSISTANT : L'INSECURITE ROUTIERE

En dépit de l'action énergique conduite depuis 1972, la route demeure l'une des principales causes de mortalité dans notre pays.

Certes, les mesures adoptées au cours des années passées (limitation de vitesse, port de la ceinture notamment) ont permis d'obtenir une réduction sensible du nombre des accidents et des tués, dans un contexte marqué par un fort développement du trafic et du parc automobile. Ainsi, le taux d'accidents s'est réduit de moitié en dix ans, tandis que celui des tués chutait de 40 %. Toutefois, force est de constater que le bilan annuel reste particulièrement lourd et appelle à la poursuite d'un effort d'autant plus soutenu que les statistiques récentes semblent désormais laisser apparaître un phénomène inquiétant : moins nombreux, les accidents deviennent plus graves.

Ainsi, durant l'année 1989, la police et la gendarmerie ont dénombré 170.590 accidents corporels, soit un chiffre inférieur de 3 % à celui de l'année précédente et de plus de 10 % au bilan de 1985.

Accidents corporels	1985	1986	1987	1988	1989
Rase campagne	51.131	51.736	47.450	49.164	48.168
Milieu urbain	139.965	132.890	123.544	126.723	122.422
Ensemble des réseaux	191.096	184.626	170.994	175.887	170.590

On notera d'ailleurs que les accidents en zones urbaines qui sont, et de beaucoup, les plus nombreux, ont enregistré une baisse beaucoup plus importante que ceux ayant lieu en rase campagne.

Or, malgré cette évolution, le nombre de tués enregistré en 1989 est resté pratiquement identique à celui de l'année précédente, et ceci en dépit de l'amélioration provisoire constatée au premier semestre.

Accidents corporels	1985	1986	1987	1988	1989
Rase campagne	6.546	6.876	6.213	6.690	6.804
Milieu urbain	3.901	4.085	3.642	3.858	3.724
Ensemble des réseaux	10.447	10.961	9.855	10.548	10.528

Avec un bilan de 6.804 morts en 1989, le réseau de rase campagne demeure le plus dangereux. Toutefois, cette approche mérite d'être nuancée, selon la nature de l'infrastructure. En effet, le taux de tués pour 100 millions de véhicules est proche de 1 sur une autoroute, de 2 sur une route nationale à 2 x 2 voies, et atteint plus de 4 sur une route nationale à 2 ou 3 voies. Certes, ces chiffres doivent être interprétés avec prudence, dès lors que le comportement de l'automobiliste peut être différent selon la durée du parcours qu'il exécute, donnée qui, dans une certaine mesure, conditionne également la catégorie de voie qu'il va emprunter. Toutefois, à l'évidence, la qualité de l'infrastructure constitue un facteur de sécurité important, même s'il n'est pas le seul.

II - DES REPONSES DE MOYEN ET LONG TERME

Toutes les études actuellement disponibles conduisent à prévoir la poursuite d'un fort développement de la circulation routière. Sur l'ensemble du réseau, la progression devrait en effet être de l'ordre de 3 % par an, dont 2,5 % sur les routes et 5 % sur les autoroutes concédées, cette dernière catégorie d'infrastructures devant ainsi accueillir plus de la moitié du trafic lourd en 2010. A cet horizon, et en l'absence de travaux nouveaux, les longueurs encombrées atteindraient alors 15.360 km contre 7.100 km aujourd'hui.

Pour répondre dans de bonnes conditions à une telle évolution, il était à l'évidence nécessaire que la France accentue son effort d'investissement en infrastructures routières modernes. Tel est donc l'objectif que le Gouvernement s'est fixé et qui s'est concrétisé par trois types de mesures de moyen et long terme.

A. LE NOUVEAU SCHEMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL

Déjà ambitieux (2.800 km d'autoroutes en dix ans), le schéma directeur approuvé en 1987 a reçu une nouvelle impulsion dès la fin de 1988. Le Gouvernement a en effet proposé de compléter ce premier programme en inscrivant 739 km d'autoroutes supplémentaires et 34 nouveaux kilomètres de liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier.

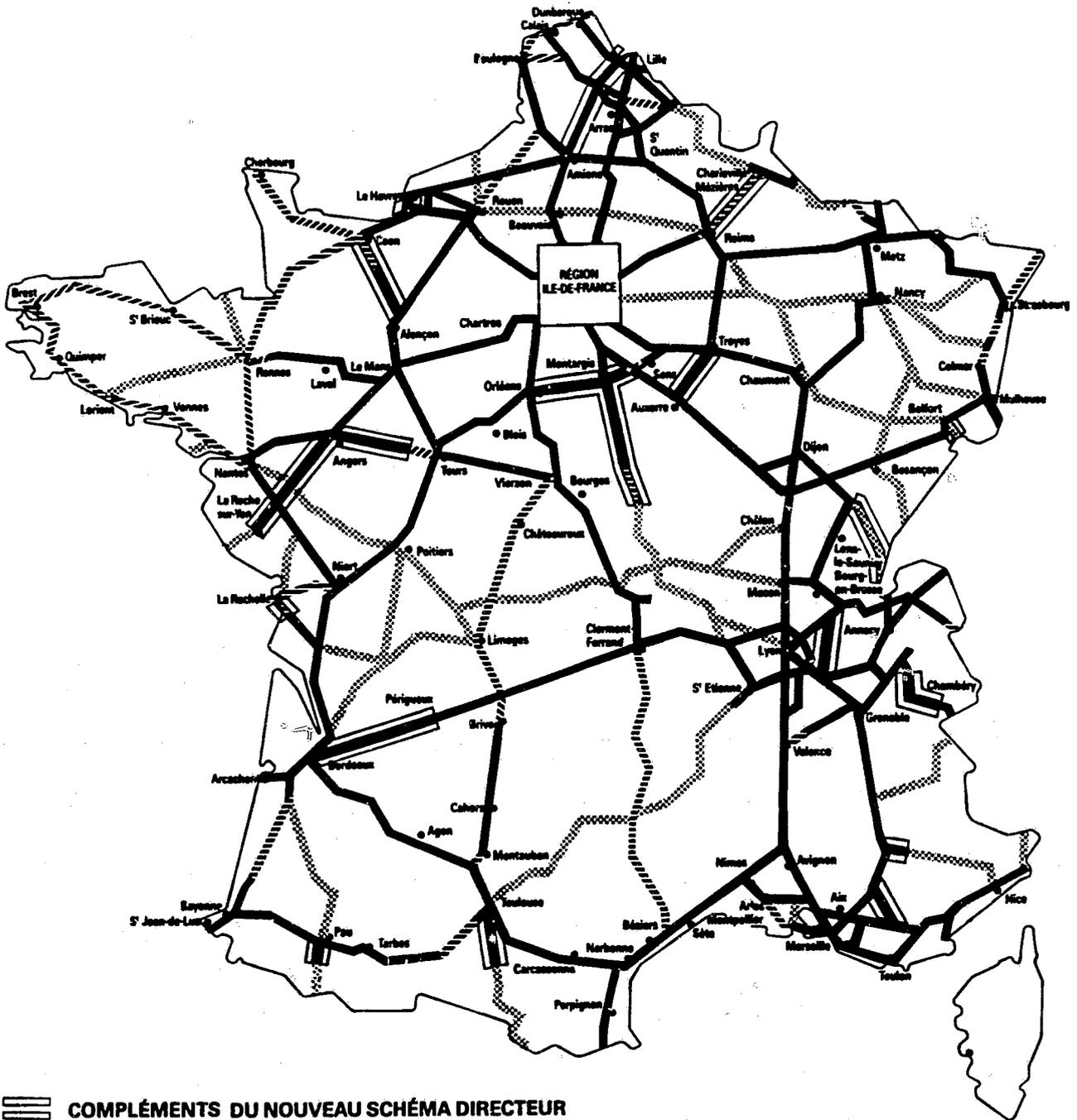
En réponse aux demandes complémentaires formulées par les régions, le Gouvernement a en outre décidé d'ajouter à son projet initial :

- 165 km d'autoroutes à péage au titre des liaisons Amiens-Nord de Lille, Pau-Oloron et Digne-A 51 ;
- 165 km d'autoroutes sans péages (LACRA) sur les parcours Cosne-sur-Loire-Nevers, Reims-Charleville Mézières et Rochefort-La Rochelle ;
- 69 km de grandes liaisons du territoire, entre Poligny et la frontière suisse d'une part, Belfort et la frontière suisse d'autre part.

Après une longue période d'incertitude, ces modifications viennent d'être adoptées par le Comité interministériel d'aménagement du territoire qui s'est tenu le 5 novembre dernier.

Le graphique suivant retrace donc ce nouveau schéma directeur routier national.

Le nouveau schéma directeur routier national



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

Dans sa version actuelle, ce schéma directeur s'organise donc autour de quatre grands objectifs :

- ouvrir les régions sur l'Europe, notamment par le développement des liaisons entre la France et l'Espagne, mais aussi par la réalisation des axes Dunkerque-Bayonne et Le Havre/Caen/Rennes/Nantes (routes des estuaires) ;

- répondre à l'accroissement du trafic tout en désenclavant les régions, par la mise en place d'itinéraires alternatifs permettant d'éviter les axes déjà saturés ;

- relier la façade maritime à l'arrière pays et à l'Europe, grâce à la réalisation de quatre grands axes Est-Ouest ;

- décongestionner la région Ile-de-France par la création d'une vaste rocade (Rouen/Le Mans/Tours/Orléans / Auxerre/Troyes/Reims/Amiens) permettant d'absorber le trafic de transit.

L'adjonction de 900 km d'autoroutes supplémentaires a toutefois conduit le Gouvernement à modifier l'échéance retenue pour réaliser l'ensemble de ces travaux. En effet, le schéma directeur de 1988 avait été élaboré sur la base du lancement de 2.800 km d'autoroutes en dix ans. Le nouveau projet retient désormais un rythme moins rapide, l'objectif annoncé étant de réaliser l'ensemble du programme en 15 ans à partir de 1988.

Votre Commission des Finances se félicite que le Gouvernement ait enfin adopté le nouveau schéma directeur, mettant ainsi fin à une période de relative incertitude sur la teneur des objectifs de long terme et sur l'effort financier à consentir pour les atteindre. Elle regrette cependant vivement qu'à cette occasion, l'échéancier retenu pour réaliser ce programme ait été reculé de façon importante, ce qui en pratique revient à ramener à 250 km en moyenne les lancements de sections nouvelles à effectuer chaque année. En outre, elle craint que le Gouvernement ne s'appuie sur le rythme rapide atteint entre 1988 et 1990 (300 km par an en moyenne) pour justifier un ralentissement sensible dans un effort d'investissement pourtant indispensable.

B. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

Si la réalisation des autoroutes à péage relève désormais des seules sociétés concessionnaires, les investissements sur le réseau routier national sont en principe de la compétence de l'Etat. Toutefois, depuis 1976, les régions participent au financement de ces types de travaux dans le cadre des contrats de plan. La clé de répartition habituellement pratiquée s'établit alors à 50 % Etat/50 % régions pour les opérations de rase campagne, et à 27,5 % Etat/27,5 % régions/45 % collectivités concernées pour les travaux en milieu urbain.

Dans le prolongement des orientations arrêtées par le schéma directeur de 1988, l'Etat et les régions ont donc décidé de réaliser un effort financier particulièrement important sur la période du Xème Plan, c'est-à-dire entre 1989 et 1993.

Les engagements pris à cette occasion en matière d'infrastructures routières représentent en effet une enveloppe globale de 53 milliards de francs 1989 dont le tableau suivant donne la répartition.

Pour l'ensemble du plan, la part de l'Etat atteint donc 23,29 milliards de francs, dont 2,89 milliards au titre des programmes spécifiques Transmanche et Tarentaise et 20,4 milliards pour les autres contrats.

Tous ces programmes comportent la poursuite des opérations retenues dans le cadre du plan précédent (1984-1988), mais surtout, la réalisation de travaux nouveaux sur les axes structurants définis par le schéma directeur, à savoir les autoroutes non concédées, les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier, les grandes liaisons d'aménagement du territoire, ainsi que certaines routes nationales.

Engagements pris dans le cadre des contrats Etat/régions 1989-1993

En millions de francs 1989

Régions	Part Etat	Part région	Autres participations	Total des engagements
1. NORD-PAS-DE-CALAIS (a)	2.589 (dont 1.524 Transmanche)	1.861 (dont 762 MF Transmanche)	974	5.424
2. PICARDIE	1.055 (dont 480 MF Transmanche)	823 (dont 270 MF Transmanche)	188 (dont 100 MF Transmanche)	2.066
3. ILE-DE-FRANCE (b)	2.712	7.258	-	9.970
4. CENTRE	600	478	362	1.440
5. HAUTE-NORMANDIE	720 (dont 310 MF Transmanche)	720	711 (dont 300 MF SAPN pour transmanche (c))	2.151
6. BASSE NORMANDIE	675	655	402 (dont 266 MF SAPN(d))	1.732
7. BRETAGNE	2.100 (dont 1000 MF part unilatérale de l'Etat)	577	608	3.285
8. PAYS DE LA LOIRE	740 (dont 100 MF part unilatérale de l'Etat)	576	341	1.657
9. POITOU CHARENTES	725 (dont 200 MF par unilatérale de l'Etat)	393	325	1.443
10. LIMOUSIN	440 (dont 290 MF part unilatérale de l'Etat)	150	-	590
11. AQUITAINE	725	418	700	1.843
12. MIDI-PYRÉNÉES	1.500 (dont 750 MF par unilatérale de l'Etat)	750	393	2.643
13. CHAMPAGNE-ARDENNE	750 (dont 150 MF part unilatérale de l'Etat)	300	non indiqué	1.050
14. LORRAINE	1.150	611	521	2.282
15. ALSACE	850	(1.288)*		2.138
16. FRANCHE COMTE	550	(638)*		1.188
17. BOURGOGNE	550 (dont 167,5MF part unilatérale de l'Etat)	250	367	1.167
18. AUVERGNE	650 (dont 325 MF part unilatérale de l'Etat)	240	195	1.085
19. RHÔNE-ALPES	1.883 (dont 583 MF Tarentaise)	1.063 (dont 50 MF Tarentaise)	1.722	4.668
20. LANGUEDOC-ROUSSILLON	800	475	500	1.775
21. PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	900	861	1.087	2.848
22. CORSE	385 (dont 350 MF part unilatérale de l'Etat)	35		420
DOM-TOM	242	non disponible	non disponible	242
TOTAL	23.291	18.494 (1.926)*	9.386	53.017

) y compris supplément à prévoir pour terminer la rocade littorale en 1993 (220 MF Etat, 110 MF région).

) non compris programme d'action immédiate pour l'Ile-de-France (600 MF Etat, 900 MF région), voirie des villes nouvelles et actions d'exploitation.

) en MF 1986

) en MF 1988

La ventilation entre la part régionale et les autres participations n'est pas précisée, le chiffre indiqué représente la somme totale.

Source : Direction des routes

C. LE PROGRAMME D'ACTION IMMEDIATE EN ILE-DE-FRANCE

Signé le 31 mai 1989, le contrat de plan entre l'Etat et la région Ile-de-France porte sur un montant total de 11 milliards de francs (valeur 1989), soit :

- 8 milliards de francs en cofinancement, selon une clé de répartition moyenne de 60 % à la charge de la région (4,8 milliards) et de 40 % à la charge de l'Etat (3,2 milliards) ;

- 3 milliards à la charge exclusive de la région Ile-de-France qui bénéficie en contrepartie du produit de la majoration de la redevance sur les bureaux décidée dans le cadre de la loi de finances pour 1988.

Les principales opérations concernent :

- la Francilienne. La liaison entre les autoroutes A 1 et A 10 par l'Est de Paris a ainsi été achevée au premier semestre 1990, tandis que le bouclage entre l'A 1 et l'A 6 a été effectué très récemment à la suite de la mise en service d'un tronçon de 3,8 km entre Choisy-le-Roi et Thiais.

- les voies rapides urbaines, notamment dans le Val d'Oise et les Hauts-de-Seine, ainsi qu'à Roissy, Marne la Vallée, Massy-Palaiseau et Saint-Quentin en Yvelines.

En outre, le principe du recours à la concession d'autoroutes pour trois liaisons essentielles a été confirmé.

Ce premier contrat représentait déjà un effort considérable en faveur des investissements routiers dans une région capitale au sein de l'Europe. Toutefois, et compte tenu de l'ampleur des problèmes de circulation dans cette zone urbaine, le Gouvernement a arrêté en octobre 1989, un programme complémentaire portant sur 1,5 milliard de francs en cofinancement comportant deux grandes mesures : le bouclage complet de l'autoroute A 86 en 1998, et surtout une accélération et une extension du programme d'autoroutes concédées.

Le recours à la concession revient à faire supporter le financement de ces investissements par l'usager et non plus par le contribuable. Compte tenu du coût exceptionnellement élevé des infrastructures routières dans une zone fortement urbanisée, il est apparu que seul un tel transfert permettrait de réaliser les travaux indispensables dans un délai raisonnable. Les sociétés pressenties - ou déjà retenues - sont :

- COFIROUTE pour d'une part, la section de l'A 86 comprise entre la déviation de Rueil et le secteur du pont Colbert, et d'autre part, l'autoroute B 12 reliant Massy à Saint-Quentin en Yvelines ;

- la société des Autoroutes Paris - Rhin - Rhône pour la liaison A 5, qui constitue l'accueil en Ile-de-France de l'autoroute Melun - Sens - Troyes ;

- la société de l'Autoroute Paris-Normandie pour la liaison A 14 qui doit relier Orgeval à Nanterre ;

- la société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France, pour la section A 16 permettant de rejoindre l'Isle-Adam à l'A 86 ;

- une nouvelle société privée - Villexpress - pour l'autoroute A 88 entre Orgeval et Mery-sur-Oise.

Dans la plupart des cas, une concertation locale a été engagée et les études de tracé sont en cours.

*

* *

A l'évidence, l'ensemble de ces grands programmes d'infrastructure et des engagements financiers pris à l'égard des régions conditionne en partie l'évolution des crédits d'investissement routier.

Toutefois, un secteur particulièrement important demeure totalement extérieur au budget sans pour autant échapper au contrôle de l'Etat. En effet, la construction d'autoroutes à péage relève désormais des seules sociétés concessionnaires qui financent ces travaux avec leurs ressources propres, mais surtout par recours à l'emprunt. Or, ces deux éléments essentiels restent largement maîtrisés par l'Etat qui ainsi peut moduler le rythme de réalisation du schéma directeur autoroutier.

CHAPITRE II

UNE EXTENSION DU RESEAU AUTOROUTIER RALENTIE PAR UNE POLITIQUE TARIFAIRE INADAPTEE

I - DES SOCIETES CONCESSIONNAIRES SOUS CONTRAINTE FINANCIERE

Alors que la France dispose actuellement de 5.400 km d'autoroutes concédées, le schéma directeur national adopté le 5 novembre dernier prévoit de porter ce réseau à 8.989 km à l'horizon des quinze prochaines années. Or, compte tenu du mode de financement de ce type de travaux, la totalité de ces investissements de long terme repose sur les sociétés concessionnaires qui disposent du produit des péages pour assurer leur autofinancement et rembourser leurs emprunts.

A. CARACTERISTIQUES ET SITUATION FINANCIERE DU SYSTEME AUTOROUTIER

Actuellement, le réseau autoroutier à péage est géré par neuf sociétés concessionnaires dont :

- huit sociétés d'économie mixte qui exploitent globalement 4.666 km d'autoroutes, soit :

- 66,5 km pour la société de l'Autoroute de la Côte basque (A.C.O.B.A.),

- 271 km pour la société des autoroutes Rhône-Alpes (A.R.E.A.),
- 1.495 km pour la société des autoroutes du Sud de la France (A.S.F.),
- 381 km pour la société de l'autoroute Estérel Côte d'Azur (E.S.C.O.T.A.),
- 930 km pour la société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (S.A.N.E.F.),
- 213 km pour la société de l'autoroute Paris Normandie (S.A.P.N.),
- 1.205 km pour la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (S.A.P.R.R.),
- 105 km pour la société du tunnel routier sous le Mont-Blanc (S.T.M.B.).

- une société privée - COFIROUTE - exploitant 734 km et ayant pour actionnaires des banques et des entreprises de travaux publics.

Cet ensemble s'est d'ailleurs enrichi très récemment d'une nouvelle société privée - Villexpress - bénéficiaire de la concession de l'A 88 en région parisienne et qui, dans son actionnariat, présente les mêmes caractéristiques que COFIROUTE.

Les sociétés d'économie mixte (S.E.M.) sont en outre réunies dans le cadre d'un mécanisme géré par l'Etablissement public Autoroutes de France (A.D.F.) et qui permet d'opérer une péréquation de leurs ressources. Créé par la loi de finances rectificative pour 1982, ce dispositif a conduit l'Etat à transférer à A.D.F. l'ensemble des créances qu'il détenait sur les sociétés concessionnaires.

Dans le cadre de ce régime, les sociétés en excédent sont donc tenues de rembourser A.D.F. En contrepartie, celles qui présentent un déficit temporaire peuvent obtenir une avance de la part de l'établissement public, avance qui devient remboursable dans les mêmes conditions que les créances.

En pratique, ce mécanisme permet donc d'établir une solidarité financière entre les S.E.M., grâce à une mise en commun des marges brutes d'autofinancement tant négatives que positives.

Si le total des avances effectuées par A.D.F. est supérieur aux remboursements qu'il reçoit, l'établissement présente alors un besoin de financement qui est couvert par l'emprunt ; lorsque la situation est inverse, l'établissement présente un excédent disponible. Dans ce cas, il doit rembourser les avances que l'Etat lui a consenties auparavant. L'Etat détient, à ce titre, une créance de l'ordre de 11 milliards de francs sur A.D.F. et a décidé d'affecter une partie des remboursements correspondants (2,5 milliards) au financement des contrats de plan Etat-régions.

Du fait de l'extension du réseau et de la croissance du trafic, les recettes de péages - seule ressource permanente des sociétés concessionnaires - enregistrent une forte progression depuis 1985. L'an dernier, elles ont atteint près de 15 milliards de francs, soit un chiffre supérieur de 14,4 % à celui de 1988, permettant ainsi de dégager un solde d'exploitation consolidé de 5,2 milliards de francs. Après remboursement des emprunts (2,5 milliards) et des avances restant dues à A.D.F. (1,5 milliard), le résultat effectivement disponible pour l'autofinancement s'est donc élevé à 1,2 milliard de francs.

B. UNE DOUBLE CONTRAINTE

Investissements lourds dont la rentabilité apparaît très tardivement, les autoroutes sont financées sur ressources propres, mais surtout par recours à l'emprunt. Les sociétés concessionnaires peuvent alors bénéficier de la garantie de l'Etat, celui-ci étant toutefois amené à se prononcer sur le montant des émissions annuelles ayant cette qualité.

Le produit des péages permet d'assurer le remboursement de ces dettes, et son évolution conditionne donc la capacité d'autofinancement et d'emprunt des sociétés autoroutières. Mais le tarif kilométrique est également fixé par l'Etat, et cette règle a été confirmée par le décret du 30 décembre 1988, pris à la suite de l'abrogation de l'ordonnance de 1945 sur le contrôle des prix.

Or, depuis de nombreuses années, les relèvements effectués sont restés très largement inférieurs au rythme de l'inflation.

**Evolution comparée des tarifs des péages
autoroutiers et des prix depuis 1980**

Années	Inflation (1)	Tarifs (2)
1981	13,4 %	9,4 %
1982	11,8 %	10,0 %
1983	9,6 %	8,0 %
1984	7,4 %	5,0 %
1985	5,8 %	4,5 %
1986	2,7 %	5,3 %
1987	3,1 %	2,0 %
1988	2,7 %	0 %
1989	3,6 %	2,5 %
1989/1990	78,0 %	57,0 %

ECART TARIF/INFLATION - 21 points

(1) Indice des prix à la consommation des ménages

(2) Hausse annuelle en niveau

Ce mouvement se confirme d'ailleurs sur la période récente. Au cours des trois dernières années, les prix à la consommation ont augmenté dans l'ensemble d'environ 10 % tandis que les péages autoroutiers n'étaient relevés que de 2,5 %.

A l'évidence, une telle politique manque de réalisme.

Certes, votre rapporteur admet que le volume des emprunts autorisés chaque année pour financer des travaux autoroutiers ne peut pas être fixé en faisant totalement abstraction de la situation des marchés financiers et des besoins prévisibles des autres catégories d'agents économiques. En revanche, il constate qu'un maintien des tarifs en francs constants permettrait aux sociétés autoroutières de conforter leur autofinancement, et donc d'accélérer la réalisation d'un programme d'investissement essentiel pour l'avenir.

II - DES PERSPECTIVES INCERTAINES POUR 1991

Longtemps resté en suspens, le programme de lancement de liaisons nouvelles pour 1990 a été confirmé sur la base initialement prévue, c'est-à-dire l'engagement de 300 km supplémentaires. En revanche, les perspectives pour 1991 restent

subordonnées aux décisions que prendra le Comité directeur du Fonds de développement économique et social à la fin de l'année en cours.

A. UNE CONFIRMATION DU PROGRAMME DE 1990

Conformément aux orientations du conseil de direction du F.D.E.S. du 23 novembre 1989, le montant prévisionnel d'emprunts fixé pour l'année 1990 était de 9,2 milliards de francs pour l'ensemble des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Dans le cadre du recalage des programmes d'investissements décidé par le conseil de direction du 18 juillet dernier, l'enveloppe d'emprunts a en définitive été arrêtée à 9,344 milliard de francs.

Les lancements d'autoroutes nouvelles effectivement prévus pour l'année en cours correspondent donc aux prévisions effectuées lors de la préparation du projet de loi de finances pour 1990, soit 300 km, auxquels s'ajoutent 11 km au titre du contournement de Nantes reportés de 1989.

Il s'agit des sections :

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

On notera toutefois que la déclaration d'utilité publique des deux dernières sections n'est pas encore intervenue. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, ces dossiers sont actuellement soumis au Conseil d'Etat et les décisions devraient donc être prises avant la fin de l'année.

Parallèlement, 133 km de liaisons nouvelles ont été mises en service, la plus importante étant la section Troyes-Semoutiers (77 km) de l'autoroute A 5.

B. UN PROGRAMME 1991 ENCORE INDETERMINE

Compte tenu des travaux engagés au cours des périodes précédentes, l'année 1991 sera marquée par la mise en service de 200 km d'autoroutes supplémentaires, et en particulier de trois sections permettant d'achever certaines grandes liaisons nationales. En effet, devraient notamment être ouvertes à la circulation les parcours :

- Montmélian Est-Gilly (31 km), dernier tronçon de l'autoroute Montmélian-Albertville prévu pour les jeux olympiques d'hiver de 1992 ;

- Tullins-Bourg de Péage (53 km), dernière section de la liaison Bourg de Péage-Grenoble ;

- Cuers-Le Cannet des Maures (34 km), qui permet d'achever la liaison entre Toulon et l'autoroute A 8.

En revanche, la liste des nouvelles sections lancées en 1991 n'est pas encore connue avec précision. Son importance dépendra en effet du volume des emprunts et des investissements autoroutiers qui sera arrêté par le F.D.E.S. à la fin de l'année. Or, il est à craindre que le rythme actuel de 300 km par an se trouve remis en cause à cette occasion, compte tenu de l'échéance désormais retenue pour réaliser l'ensemble du schéma directeur national.

Si en revanche, cette inquiétude s'avère non fondée et que le rythme de 300 km est effectivement maintenu l'an prochain, le programme de 1991 pourrait alors comporter le lancement des liaisons suivantes :

A.83 : Montaigu-Niort (section)	75 km
A.16 : Amiens-Boulogne	110 km
A.29 : Yvetot RN 28 et Bretelle de Dieppe	50 km
A.420 : La Boisse-Pusignan	12 km
A.5 : Melun-La Francilienne et Bretelle de Sens	23 km 7 km
A.85 : Angers-Tours (section)	24 km

Votre Commission des Finances estime qu'il est tout à fait regrettable que le Parlement soit amené à se prononcer sur le budget des routes, et donc sur la politique suivie par le Gouvernement en ce domaine, sans connaître de façon certaine une donnée aussi essentielle que le montant des investissements autoroutiers envisagée pour l'année à venir.

CHAPITRE III

ROUTES

UN BUDGET CONTRASTE

Pour 1991, les crédits prévus au titre de la section "Routes" du budget de l'Equipement, des transports et de la mer connaissent une évolution contrastée : les autorisations de programme reviennent à 7.015,8 millions de francs (1), marquant ainsi une baisse de 3,4 % par rapport aux dotations de 1990. En revanche, les crédits de paiement s'élèvent à 7.953 millions de francs (1), soit un montant supérieur de 2,2 % à celui de l'année en cours.

L'évolution réelle des crédits doit cependant s'apprécier en tenant compte du complément versé, en cours de gestion, par l'Etablissement public "Autoroutes de France" (A.D.F.). En effet, en 1989, il a été décidé qu'une partie des remboursements de créances effectués par A.D.F. serait consacrée au financement des investissements routiers retenus dans les contrats de plan Etat-régions. Ce complément, fixé à 2,5 milliards de francs sur l'ensemble de la période 1989-1993, représente donc un apport annuel équivalent à 625 millions de francs 1989, compte tenu du fait qu'il n'a pas été possible de procéder à un versement la première année.

Le mode de rattachement de cet apport extérieur évolue toutefois de façon sensible. Dans la loi de finances pour 1990, une fraction de cette somme - soit 382,8 millions de francs - avait été comptabilisée directement en recettes du budget général, les crédits correspondants étant simultanément ouverts au titre du budget des routes. Le solde - soit 256 millions de francs - devrait être rattaché au budget en cours de gestion.

La méthode retenue pour 1991 s'avère différente. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'intégralité de cet

1. Compte non tenu d'un abondement de 10,3 millions de francs, en A.P. et C.P., adopté lors de l'examen du budget par l'Assemblée nationale.

apport - soit 654,7 millions de francs - devait apparaître dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 1990. Force est de constater que le montant qui figure désormais dans ce collectif est largement inférieur à ce qui avait été annoncé. Votre rapporteur comprend que les contraintes budgétaires de cette fin d'année puissent conduire à retarder une partie de cette opération. En revanche, il lui apparaîtrait particulièrement regrettable que l'Etat décide de revenir sur une partie de ses engagements.

Sous réserve de cette observation, et si l'on retient un versement effectif de 654,7 millions de francs au titre des remboursements effectués par A.D.F., les moyens budgétaires mobilisés en faveur des routes pour 1991 atteindront 8.608 millions de francs en crédits de paiement (+ 7 %) et 7.670 millions de francs en autorisations de programme (+ 2 %).

Présentée sous forme de moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programme), ce qui est plus conforme à la vocation d'investissement de ce budget, l'enveloppe prévue pour 1991, y compris versement A.D.F., s'élève à 9.770,2 millions de francs et se trouve majorée de 1,6 % par rapport à celle prévue pour l'année en cours.

Le tableau suivant résume ces principales évolutions.

		1990	1991	Variation en %
Budget "Routes"				
Dépenses ordinaires		2.099,9	2.096,6	-
	Titre III	2.025,9	2.023,7	- 0,1
	Titre IV	74,0	75,8	+ 2,4
Dépenses en capital				
	C.P.	5.682,0	5.854,4	+ 3
	A.P.	7.262,8	7.015,8	- 3,4
	Titre V			
	C.P.	5.665,8	5.806,0	+ 2,5
	A.P.	7.213,3	6.955,0	- 3,6
	Titre VI			
	C.P.	16,2	47,4	+192
	A.P.	45,5	60,5	+ 32,9
Total budget (C.P.)		7.781,9	7.953,0	+ 2,2
Versement A.D.F.		256	654,7	ns
Total général - Moyens de paiement		8.037,9	8.607,8	+ 7,1
Moyens d'engagement		9.618,7	9.770,2	+ 1,6

La forte progression des moyens de paiement traduit avant tout la nécessité de dégager les crédits nécessaires pour respecter les autorisations de programme ouvertes au titre des années antérieures. L'évolution beaucoup plus modérée des moyens d'engagement recouvre cependant des situations assez différentes selon les principaux programmes d'actions.

Moyens d'engagement (en millions de francs)

	1990	1991	Variation en %
• Autoroutes	70	70	-
• Investissements routiers	6.306,9	6.500,9	+ 3,0
- crédits budgétaires	6.050,9	5.845,2	- 3,4
- versement ADF	256,0	654,7	ns
• Entretien du réseau	3.241,8	3.200,3	- 1,3
TOTAL	9.618,7	9.770,2	+ 1,6

On rappellera que le développement du réseau autoroutier ne relève pas des crédits budgétaires. Seule figure sur le budget une dotation d'un montant de 70 millions de francs en autorisations de programme, identique à celle votée pour 1990, et destinée à assurer le financement des études de tracé. Les crédits de paiement correspondants reviennent de 157,4 millions de francs en 1990 à 84,3 millions pour 1991.

I - UN REDEPLOIEMENT DES CREDITS D'INVESTISSEMENT ROUTIER

Hors autoroutes, les crédits prévus au titre des investissements routiers recouvrent deux masses d'inégale importance :

- les moyens de fonctionnement des trois services d'études techniques - S.E.T.R.A., C.E.T.U. ET C.E.T.U.R. - qui progressent globalement de 2,3 % pour s'établir à 36,4 millions de francs tandis que la suppression des crédits destinés aux services temporaires se traduit par une économie de 11 millions de francs.

- l'enveloppe du programme d'investissement routier, y compris versement A.D.F. et qui s'élève à 6.463,5 millions de francs en autorisations de programme (+ 3,2 %) et à 5.288 millions de francs en crédits de paiement (+ 16,8 %). Or, si l'évolution d'ensemble de ces moyens d'engagement reste relativement modeste, elle recouvre toutefois un important mouvement de redéploiement des crédits comme en témoigne le tableau suivant :

**Répartition des investissements routiers
(AP - en millions de francs)**

	1990	1991	Variation %
Tarentaise et Transmanche	991,3	462,3	- 53,3
Autres contrats de plan (1)	3.793,2 (2)	4.252,3	+ 11,8
Voirie primaire des villes nouvelles (3)	81,6	105,4	+ 29,2
RN 20/RN 9	1.240,8	1.271,8	+ 2,5
RN 7	-	200	-
Programme général (1)	153,4	171,7	+ 11,9
Total	6.260,3	6.463,5	+ 3,2
Crédits budgétaires	6.004,3 (2)	5.808,7	- 3,2
Versement AdF	256,0	654,8	ns.

(1) hors villes nouvelles

(2) auxquels s'ajoutent 11 MF de dépenses ordinaires

(3) dont 71,5 MF en 1990 et 73,3 MF en 1991 au titre des contrats de plan.

**A.DEUX PROGRAMMES LARGEMENT ENGAGES :
TRANSMANCHE ET TARENTEISE**

Du fait des échéances auxquelles ils se rattachent, les programmes "Transmanche", et surtout "Tarentaise" ont bénéficié, au cours des deux dernières années, d'une priorité certaine. Une large fraction des autorisations de programme nécessaires ayant désormais été engagée, les crédits demandés à ce titre pour 1991 peuvent être ramenés à 462,3 millions de francs, ce qui correspond à une réduction de 53,3 % par rapport à l'exercice en cours.

1. Vers l'achèvement du programme "Tarentaise"

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

Le premier protocole (Tarentaise I), signé en 1983 pour la période 1984-1988, se fixait pour objectif de traiter les points les plus sensibles de l'itinéraire de façon à offrir une capacité homogène sur l'ensemble de l'axe. Cette première tranche a été soldée en 1988 et la totalité des infrastructures a été mise en service à la fin 1989.

Le deuxième protocole (Tarentaise II), signé en janvier 1986 pour la période 1986-1991 prévoit l'aménagement à 2 x 2 voies de la RN 90 entre Feissons et Moutiers, et l'aménagement de l'étroit du Siaix. Ces réalisations - dites le "noyau central" - doivent intervenir avant l'hiver 1991-1992 et représentaient un coût initialement estimé à 600 millions de francs, dont 250 millions provenant de l'Etat. Toutefois, un avenant signé en avril 1989 a porté l'enveloppe de ces travaux de base à 796 millions et retenu une nouvelle série d'aménagements à réaliser.

Dans l'ensemble, et pour la période du contrat de plan, le programme Tarentaise appelait de la part de l'Etat, un financement équivalent à 583 millions de francs 1989. A la fin de 1990, 560 millions de francs en autorisations de programme auront été attribués et le projet de budget 1991 comporte les 23 millions de francs (valeur 1989) (1) nécessaires pour engager la dernière tranche de travaux.

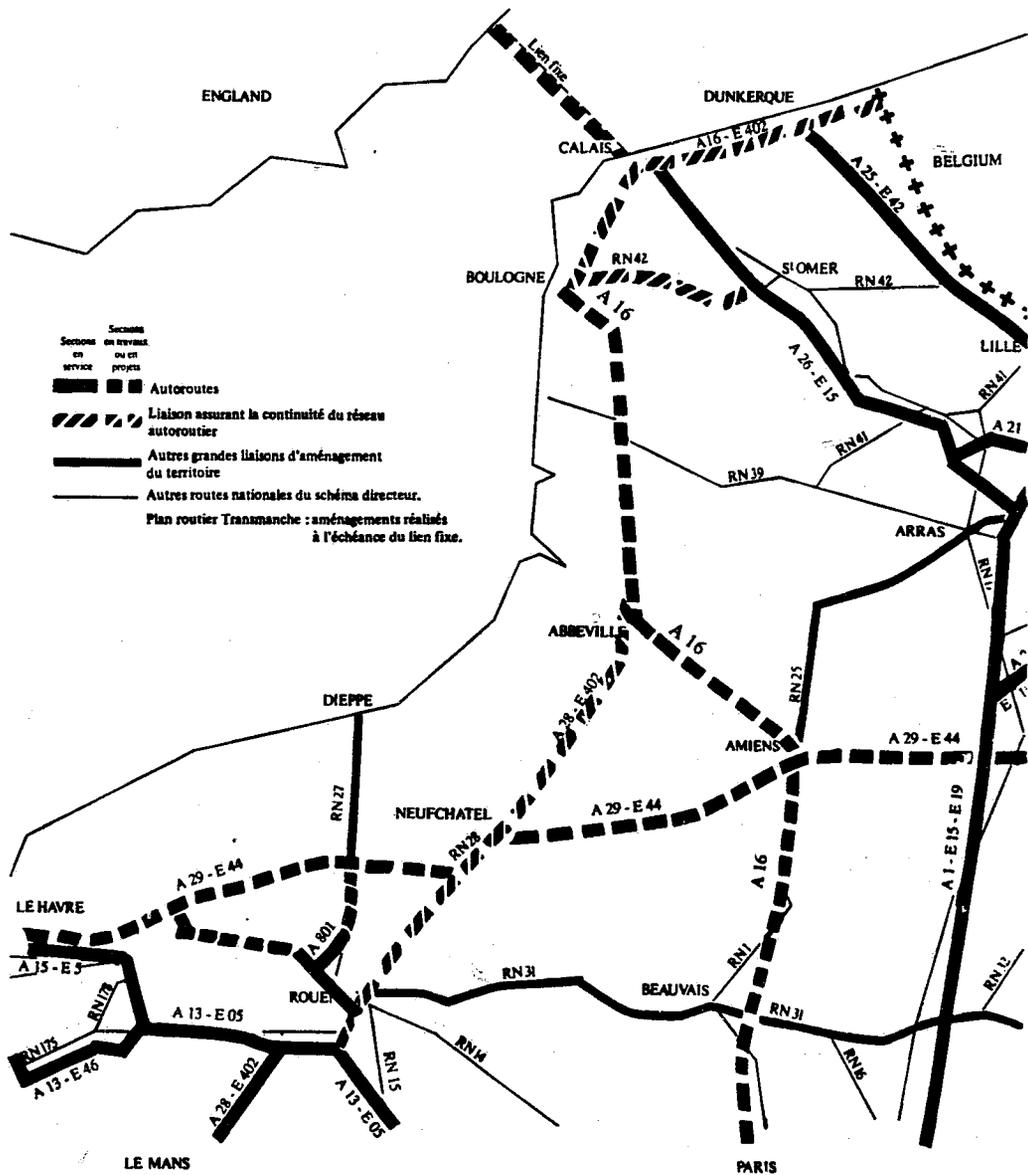
2. Une nouvelle étape dans le programme "Transmanche"

Lancé en janvier 1986, le plan routier Transmanche a pour vocation d'assurer l'accueil du lien fixe en offrant à ses usagers des infrastructures de niveau élevé. Il comporte donc des incidences routières importantes dans trois régions : Nord - Pas-de-Calais, Picardie et Haute-Normandie.

1. soit 24 millions de francs en valeur 1991.

Amorcé au cours de la période 1986-1988, ce programme a pris une nouvelle dimension depuis l'adoption du schéma directeur de 1988. Dans le cadre des contrats de plan - et de leurs avenants - signés pour la période 1989-1993 entre les régions concernées et l'Etat, celui-ci s'est engagé à mobiliser une somme globale de 2.314 millions (valeur 1989) pour réaliser un programme routier ambitieux, comportant notamment la construction de liaisons à 2 x 2 voies présentant des caractéristiques autoroutières entre Rouen et Abbeville d'une part, Boulogne et la frontière belge d'autre part. Or, cet axe essentiel doit être achevé pour l'ouverture du tunnel sous la Manche, c'est-à-dire en principe pour le milieu de 1993.

PLAN ROUTIER TRANSMANCHE



Tout à fait logiquement, les régions ont été associées au financement de ce programme mais selon des modalités préférentielles, compte tenu de son ampleur et de son échéance.

Jusqu'à présent, l'Etat a dégagé, au titre des années 1989 et 1990, environ 1.380 millions de francs en autorisations de programme (valeur 1989). Le projet de budget propose de franchir une nouvelle étape et de consacrer en 1991 une enveloppe de 438,3 millions de francs ⁽¹⁾ à la réalisation du programme Transmanche, dont le taux d'avancement devrait donc s'établir à 77 % à la fin de l'année prochaine.

B. UN EFFORT SENSIBLE EN FAVEUR DES AUTRES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

La diminution des moyens attribués aux deux grands programmes précédents permet de redéployer une partie de l'enveloppe totale des investissements routiers en faveur des autres contrats de plan Etat-régions.

Hors opérations conduites au titre des villes nouvelles, ces contrats bénéficieront d'une dotation globale de 4.252,3 millions de francs, supérieure de près de 12 % à celle prévue pour l'exercice 1990. Si l'on intègre en outre les crédits affectés aux villes nouvelles - soit 73,3 millions de francs - l'enveloppe totale s'établit alors à 4.325,6 millions de francs pour 1991, soit une progression de 11,6 % par rapport à l'année précédente.

La répartition de ces nouveaux moyens d'engagement entre les différentes régions n'est pas encore arrêtée. En revanche, le tableau suivant retrace la ventilation des autorisations de programme déjà ouvertes en 1989 ainsi que les prévisions d'affectation pour 1990.

1 soit 418,4 millions de francs en valeur 1989.

Investissements routiers nationaux
C.E.R. 1989-1993 : bilan 1989 et prévision 1990 par région
 (en millions de francs d'A.P. Etat)
 (Hors Transmanche et Tarentaise)

	Affecté 1989	Prévisions d'affectation en 1990
1 - Nord-Pas-de-Calais	171,1	218,6
2 - Picardie	87,0	95,0
3 - Ile-de-France	513,9	546,7
4 - Centre	94,1	108,2
5 - Haute-Normandie	75,4	71,1
6 - Basse -Normandie	97,5	115,0
7 - Bretagne	364,1	445,0
8 - Pays de la Loire	97,9	129,9
9 - Poitou-Charentes	85,9	131,9
10 - Limousin	60,3	76,3
11 - Aquitaine	119,5	123,2
12 - Midi-Pyrénées	221,4	264,3
13 - Champagne-Ardenne	61,1	131,7
14 - Lorraine	190,2	173,5
15 - Alsace	129,8	153,5
16 - Franche-Comté	50,6	137,4
17 - Bourgogne	59,6	112,8
18 - Auvergne	78,9	118,7
19 - Rhône-Alpes	248,1	244,2
20 - Languedoc-Roussillon	105,4	147,8
21 - Provence-Alpes-Côte d'Azur	141,0	172,7
22 - Corse	60,0	78,7
23 - DOM-TOM	40,0	38,8
TOTAL	3.152,8	3.835,5

Source : Direction des routes.

Compte tenu de l'enveloppe retenue pour 1991, le taux d'avancement de ces contrats devrait donc atteindre 54,1 % à la fin de l'année prochaine.

Votre rapporteur rappelle toutefois que le montant des crédits prévus pour 1990 et a fortiori pour 1991, dépend pour une part non négligeable du complément versé par "Autoroute de France", et surtout de sa date de rattachement au budget des routes. Il constate que les 256 millions attendus pour 1990 figurent dans le collectif que le Parlement aura bientôt à examiner, en même temps qu'une partie des 654,7 millions annoncés pour l'année à venir (255 millions). Il souligne la nécessité de dégager le solde de cet apport, soit

400 millions de francs environ, avant la fin de 1991, pour que les données annoncées par le Gouvernement prennent effectivement leur signification.

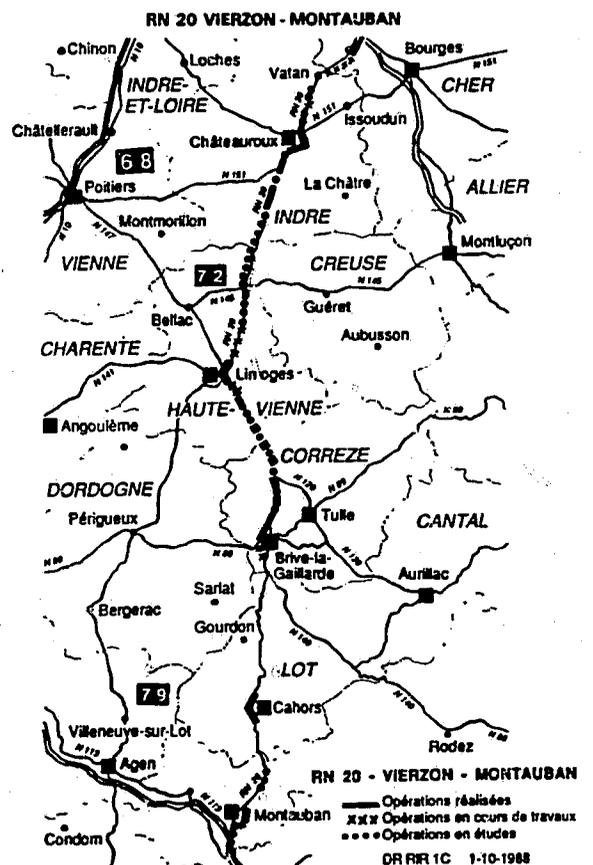
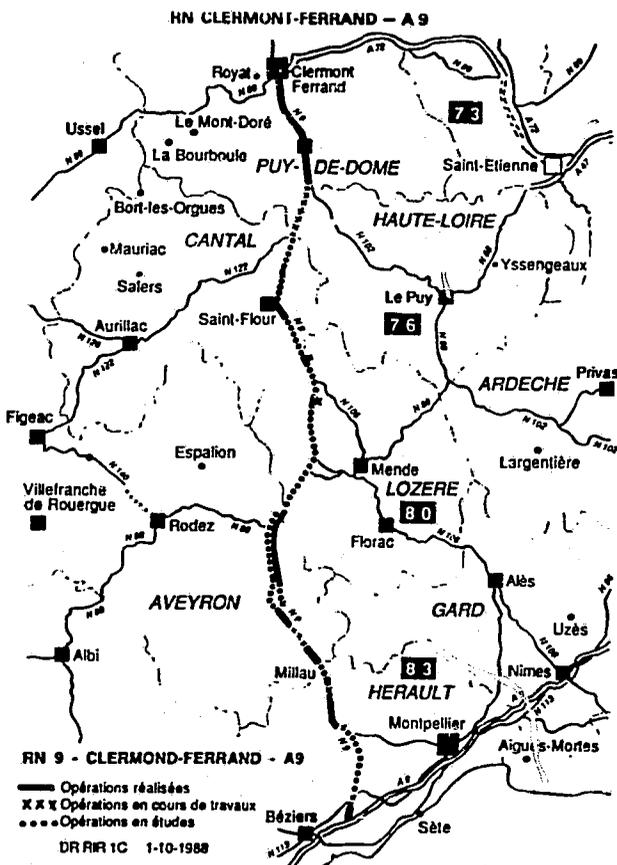
C. LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DES GRANDS PROGRAMMES SPECIAUX

1. L'aménagement des routes nationales du Massif Central

Lors de l'approbation du schéma directeur routier de 1988, l'Etat a confirmé ses engagements spécifiques en faveur des RN 9 (Clermont-Ferrand-Béziers) et RN 20 (Vierzon-Brive), dont l'aménagement en autoroutes non concédées doit être achevé en 1995.

A cet effet, il a donc été décidé de mobiliser chaque année une enveloppe représentant l'équivalent de 1.220 millions de francs 1989, pour un programme qui est intégralement financé par l'Etat, sans participation des collectivités locales. Cette décision s'accompagne toutefois de la disparition du "plan routier Massif Central" en tant qu'entité spécifique et d'une intégration dans les contrats de plans Etat-régions, des travaux relatifs aux autres routes nationales traversant cette zone géographique.

Programme d'aménagement des RN 9 et RN 20



Conformément aux engagements pris, l'Etat a donc affecté en 1990, 1.240,8 millions de francs à l'aménagement de ces deux grands axes essentiels pour assurer le désenclavement de nombreux départements et dont le caractère prioritaire vient d'être réaffirmé dans le nouveau schéma directeur.

Sur ce montant total, 830 millions de francs environ ont été consacrés aux travaux en cours sur la RN 9, c'est-à-dire :

- en Auvergne, l'achèvement de la mise aux normes autoroutières des sections de Clermont-Lempdes et Massiac-Nord, l'achèvement du tronçon Massiac-Nord - Saint-Mary-le-Plain. L'essentiel de l'effort porte désormais sur le tronçon Pirou-La Garde, au sud de Saint-Flour ;

- en Languedoc-Roussillon, les déviations engagées en 1989 se poursuivent et seront en principe achevées en 1991 sauf pour la déviation de la Mothe dont les travaux sont prévus jusqu'en 1993 ;

- en Midi-Pyrénées, une première tranche de travaux a été engagée sur la déviation de Pezade ainsi que sur la partie nord de Séverac vers la Lozère.

S'agissant de la RN 20, dont l'aménagement a bénéficié de 411 millions de francs en 1990 :

- dans le Centre, l'effort se concentre sur la déviation de Vierzon qui devrait être achevée en 1991, sur le tronçon de la limite du Cher et Vatan et surtout sur la déviation de Fay-Boisremont,

- dans le Limousin, les déviations de Limoges et de Brive ont été ouvertes à la circulation mi-1990, en avance sur les prévisions de l'échéancier et l'accent porte désormais sur les déviations de Bessines-Razès, de Magnac-Bourg et de Martaulet de Masseret.

Pour 1991, l'enveloppe prévue au titre de ce programme s'élève à 1.271,8 millions de francs, ce qui correspond à une actualisation des crédits de l'année en cours.

2. Le nouveau programme d'aménagement spécifique de la RN 7

Par décision en date du 18 novembre 1988, le Gouvernement a décidé d'accélérer la modernisation d'un axe routier très fréquenté et encore dangereux : la RN 7.

Un programme spécifique a donc été arrêté afin de compléter les projets déjà retenus dans le schéma directeur (prolongement de l'autoroute concédée de Dordives à Cosne-sur-Loire) et les contrats de plans Etat-régions. Représentant un investissement supplémentaire global de 1,8 milliard de francs sur la période 1991-1996, il s'organise autour de trois grandes opérations - réalisation complète de la section Cosne/Magny-Cours à 2 fois 2 voies, aménagement continu entre Villeneuve/Allier et la RN 145, et achèvement de la rocade de Roanne - et s'accompagne de nombreux travaux de contournement d'agglomérations.

Intégralement financé par l'Etat, ce programme spécifique correspond donc à un volume d'investissement routier supplémentaire de 850 millions de francs dans le département de la Nièvre, 580 millions dans celui de l'Allier et 400 millions de francs dans le département de la Loire.

En conséquence, le projet de budget réserve une dotation de 200 millions de francs qui permettra d'engager ce programme dès 1991.

II - UNE EVOLUTION PEU SATISFAISANTE DES CREDITS D'ENTRETIEN DU RESEAU

Si dans l'ensemble, les crédits destinés à l'investissement routier en 1991 peuvent être considérés comme satisfaisants, en revanche, l'évolution des moyens consacrés à l'entretien du réseau suscite de fortes inquiétudes.

Lors de l'examen du budget précédent, votre Commission des Finances avait d'ailleurs estimé que certaines dotations atteignaient un seuil critique et elle constate avec regret que les annulations opérées tant par l'arrêté du 31 mars dernier que par celui

du 19 novembre, ont amputé ces crédits initiaux de façon non négligeable.

Or, le projet de budget pour 1991 ne laisse espérer aucun retournement de tendance, comme en témoigne le tableau suivant.

Crédits d'entretien du réseau routier national
- en millions de francs -

	1990	1991	Variation en %
Titre III - Dépenses ordinaires	1.979,3	1.987,3	+ 0,4
Titre IV - Interventions publiques	74,0	75,8	+ 2,4
Dépenses ordinaires	2.053,3	2.063,1	+ 0,5
Titre V - Investissements de l'Etat CP	1.256,2	1.135,9	- 9,6
AP	1.188,5	1.137,1	- 4,3
Total général - Moyens de paiement	3.309,5	3.199,0	- 3,3
Moyens d'engagement	3.241,8	3.200,2	- 1,3

Ainsi, les crédits d'entretien du réseau s'inscrivent, cette année encore, en régression. Les moyens de paiement diminuent de 3,3 % pour revenir à 3.199 millions de francs tandis que les moyens d'engagement baissent de 1,3 % pour s'établir à 3.200 millions de francs.

Le tableau suivant retrace l'évolution de ces moyens selon les différents programmes d'action.

Crédits d'entretien du réseau routier
Moyens d'engagement (DO + AP)
en millions de francs

	1990	1991	Variation en %
Renforcement et aménagement qualitatif	390	340	- 12,8
Renforcement des ouvrages d'art	230,6	230,6	-
Entretien, viabilité hivernale et moyens des parcs (1)	2.621,2	2.629,6	+ 0,3
TOTAL	3.241,8	3.200,2	- 1,3

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

A. UNE RECONDUCTION DES CREDITS DESTINES AU RENFORCEMENT DES OUVRAGES D'ART

Le patrimoine d'ouvrages d'art sur le réseau routier national peut être estimé à 50 milliards de francs et se compose de :

- 5,8 millions de m² tablier,
- 3,2 millions de m² de murs de soutènement,
- 51 km de tunnels.

Les travaux de réparation ou de renforcement relèvent de procédures différentes selon leur montant. Ceux ayant un coût unitaire inférieur à 300.000 francs sont financés à l'initiative des directions départementales de l'Équipement grâce à une dotation globalisée. En revanche, les travaux dont le coût excède cette limite sont programmés au plan central.

En 1990, le nombre d'opérations réalisées devrait atteindre 120, dont 10 représentant des travaux excédant 5 millions de francs.

Pour 1991, le projet de budget propose de reconduire à leur niveau de 1990 - soit 260,4 millions de francs - les autorisations de programme destinées à ce type d'intervention tandis que les crédits de paiement correspondants progressent de 4,5 % pour s'établir à 239,9 millions de francs.

B. UNE FORTE CONTRACTION DES MOYENS AFFECTES AU RENFORCEMENT COORDONNE DE CHAUSSEES

Lancé en 1969, le programme de renforcement des chaussées tend à mettre hors gel des itinéraires complets, ce qui permet de maintenir la circulation des poids lourds en toute période.

Simultanément, divers travaux d'aménagement sont effectués afin d'améliorer la sécurité.

Le bien fondé de cette politique et l'importance économique de la fiabilité du réseau ont d'ailleurs été largement démontrés lors des hivers particulièrement rigoureux connus en 1984, 1985 et 1986.

Or, depuis 1988, les crédits affectés à ces interventions ont connu une très forte baisse, mouvement qui s'est traduit par une réduction permanente du nombre de kilomètres supplémentaires traités chaque année.

Années	Moyens financiers (en millions de francs)	Linéaire traité (en kilomètres)	
		Programme de base	Traverse différée (2)
1988	1.074	599	51
1989	506	265	26
1990	382 (1)	195	19
1991 (prévisions)	340	140	20

(1) Après annulations.

(2) Traverses d'agglomérations dont le renforcement avait été différé.

Certes, à la fin de 1990, plus de 20.155 km de routes nationales auront été renforcées, soit 83 % du réseau. Il n'en demeure pas moins que la diminution régulière du nombre de kilomètres traités chaque année repousse à un avenir de plus en plus lointain les perspectives d'achèvement d'un programme pourtant essentiel. Ainsi, sur la base des crédits prévus pour 1991, il faudrait plus de trente ans pour renforcer les 4.800 km non encore traités, soit une période plus importante que celle qui nous sépare du début du programme.

Depuis 1989, les crédits prévus à ce titre permettent également de financer un programme d'aménagement qualitatif qui constitue le troisième volet des opérations routières cofinancées par l'Etat et les collectivités locales. Il a pour objectif d'améliorer la sécurité, le confort et la fluidité des routes nationales pour lesquelles il n'y a pas de perspectives d'aménagement de capacité.

C. UNE SIMPLE RECONDUCTION DES AUTRES CREDITS D'ENTRETIEN

Au-delà des travaux de renforcement d'ouvrages d'art ou des chaussées, l'entretien du réseau se concrétise par plusieurs types d'intervention ayant un caractère complémentaire..

- **Le programme d'entretien spécifique.** Mis en oeuvre depuis une dizaine d'années, il vise essentiellement à préserver la qualité des chaussées renforcées avant que des détériorations importantes ne se produisent du fait des agressions

climatiques et de l'évolution de la circulation. Il se traduit alors par des travaux ayant pour objet le renouvellement des couches de surface, les rechargements rendus nécessaires par l'augmentation du trafic, et le cas échéant de grosses réparations généralement localisées.

- **Le programme spécifique d'entretien curatif** concerne plus particulièrement les voies anciennes qui n'ont pas encore été renforcées. Il a pour objectif non seulement d'imperméabiliser les chaussées, mais aussi d'améliorer le revêtement pour favoriser l'écoulement des eaux. Compte tenu du coût très variable de ce type d'intervention, les longueurs traitées chaque année évoluent de façon contrastée.

- **L'entretien courant.** Les crédits de fonctionnement courant (matériel, carburant) correspondants sont regroupés dans le cadre de dotations globalisées, affectées aux différentes directions départementales de l'équipement. Les moyens financiers peuvent ainsi être adaptés aux contraintes locales.

- **L'équipement du réseau.** Il se traduit notamment par le classement d'une part croissante du réseau en niveau de service S₁ de viabilité hivernale (18.000 km à la fin de 1989) et s'accompagne d'un effort de modernisation des matériels qui permet d'améliorer les performances et l'efficacité des services.

En conjuguant leurs effets, ces divers programmes d'entretien permettent de garantir la régularité et la sécurité des liaisons routières nationales. Or, les crédits prévus à ce titre pour 1991 connaissent à nouveau une évolution peu satisfaisante. Sous réserve d'un reclassement des dépenses, ils représentent globalement 2.629,6 millions de francs en moyens d'engagement, soit un montant identique à celui de l'année précédente, et 2.609,1 millions de francs en moyens de paiement, en baisse de 0,5 %; concrètement, et en francs constants, ces crédits régressent donc de façon non négligeable.

Cette évolution inquiète tout particulièrement votre Commission de Finances qui s'interroge en effet sur la cohérence d'une politique d'infrastructures qui conduit à sacrifier quelque peu le patrimoine existant pour financer les investissements nouveaux indispensables. Or, une telle démarche connaît des limites évidentes, comme en témoigne l'exemple du réseau routier des Etats-Unis. Faute d'un entretien suffisant, le réseau actuel risque en effet de se dégrader, rendant alors nécessaire dans l'avenir des travaux de remise en état particulièrement lourds.

CHAPITRE IV

SECURITE ROUTIERE : UNE PRIORITE CONFIRMEE

Les dernières données du "bilan" de la route confirment à nouveau la tendance qui se dessine depuis plusieurs mois : moins nombreux, les accidents deviennent plus meurtriers. Ainsi, sur les huit premiers mois de l'année, le nombre d'accidents s'est réduit de 3,7 %, mais le nombre de tués a augmenté de 2 % par rapport à la même période de 1989.

Ces chiffres demeurent dramatiques et, à l'évidence, appellent la poursuite d'un effort permanent de la part des pouvoirs publics.

Certes, la politique de modernisation des infrastructures exercera un effet positif. On estime en effet que l'extension du réseau autoroutier, telle qu'elle est prévue par le schéma directeur, permettra d'éviter environ 10.000 tués d'ici à l'an 2010, soit l'équivalent d'un bilan annuel actuel des accidents de la route.

Ce chiffre démontre cependant que, malgré son importance, l'amélioration de l'infrastructure demeure, à elle seule, insuffisante. S'appuyant sur les conclusions du rapport "Giraudet", le Gouvernement a donc décidé, dès 1989, d'accentuer les actions spécifiques conduites en matière de lutte contre l'insécurité routière et le projet de budget pour 1991 indique clairement que cette approche conserve un caractère prioritaire. Toutefois, à l'évidence, les actions ayant une traduction financière ne constituent que l'un des volets d'une politique centrée sur un objectif majeur : agir sur le comportement du conducteur.

I - DES CREDITS EN PROGRESSION SENSIBLE

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

A. PRESENTATION GENERALE

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

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

- Les moyens des services regroupent 339,2 millions de francs et marquent une progression de 3,6 %. Cette évolution d'ensemble s'explique par :

- une majoration significative (+ 6 millions de francs, soit + 10,2 %) des moyens d'exploitation et d'alerte ;

- une augmentation de 2,3 millions de francs (+ 4,2 %) des crédits destinés à la Délégation interministérielle à la sécurité routière, l'intégralité de ces moyens nouveaux devant être consacrée au renforcement des actions de communication (+ 8 %).

On notera en outre que le programme de titularisation des personnels du service des examens du permis de conduire se poursuit à un rythme plus rapide. En 1991, 177 emplois seront concernés - contre 150 en 1990 - l'effectif budgétaire total du service demeurant quant à lui inchangé (911 personnes).

- **Les crédits d'incitation en matière de sécurité routière s'élèvent à 50,5 millions, soit 5,5 millions de plus qu'en 1990.**

Pour l'essentiel, soit 47,5 millions de francs (+ 13 %), ces dotations sont consacrées au financement des nouveaux contrats passés avec les collectivités territoriales : les programmes locaux de sécurité routière.

Parallèlement, les subventions versées aux associations contribuant à la prévention des accidents sont maintenues au niveau de 1990, soit 3 millions de francs.

- **Les autorisations de programme, qui avaient fortement progressé en 1989 et 1990, se stabilisent à 462,76 millions de francs. Les crédits de paiement correspondants augmentent cependant de 10 % pour atteindre 438,4 millions de francs.**

En particulier, les autorisations de programme destinées aux opérations de sécurité sur le réseau sont reconduites à hauteur de 270 millions de francs tandis que les autres opérations routières bénéficient de 97,2 millions de francs.

De même, et conformément aux engagements pris dans le cadre du contrat signé avec la Région Ile-de-France, 52,3 millions de francs d'autorisations de programme seront consacrés au projet SIRIUS. En effet, l'Etat a décidé de mobiliser, sur la période 1989-1993, une enveloppe globale de 205 millions de francs pour financer ce projet qui vise, par une information en temps réel, à améliorer la fluidité du trafic sur les grands axes routiers de la région parisienne.

Enfin, les dépenses en capital relatives aux études et expérimentations représentent 20,1 millions de francs en autorisations de programme et 18,39 millions en crédits de paiement (+ 14,9 %).

B. TROIS PRIORITES POUR 1991

L'analyse de ces crédits met en évidence les trois priorités retenues pour 1991, et qui s'inscrivent dans le prolongement des efforts réalisés au cours des exercices précédents.

1. Les actions de sensibilisation

Conduites par la Délégation Interministérielle à la Sécurité Routière, les campagnes d'information ont un double objet : accompagner la sortie de nouvelles mesures réglementaires et rappeler aux automobilistes les grandes règles de comportement sur la route, notamment au moment des départs en vacances.

En ce domaine, les années 1989 et 1990 ont d'ailleurs été caractérisées par la mise en oeuvre de nouvelles orientations. Les campagnes d'information ont été plus particulièrement axées sur le thème du civisme et de l'acceptation de l'autre sur la route, comme en témoignent les opérations "Faisons la route ensemble" ou "Drapeau blanc". Elles ont, en outre, été l'occasion d'associer d'autres partenaires du monde automobile -constructeurs et assureurs notamment- à des démarches publicitaires dénonçant les risques de la vitesse.

Les résultats des post-tests aussi bien quantitatifs que qualitatifs, réalisés à l'issue de ces actions, font apparaître des taux de mémorisation très satisfaisants.

Pour 1991, les crédits destinés à ce type d'interventions bénéficient d'une mesure nouvelle significative (+ 2,3 millions de francs), ce qui permettra de financer plusieurs opérations importantes et notamment une campagne "Drapeau blanc" organisée selon une nouvelle formule.

Votre rapporteur considère que l'utilité de ces actions de communication est indéniable. Toutefois, il se demande si leur impact et leur efficacité, ne se trouveraient pas renforcés par le recours à des messages moins "conviviaux" et donc plus directs.

2. La politique de concertation avec les collectivités locales

Pour trouver sa pleine efficacité, l'action de l'Etat en faveur de la sécurité routière doit être relayée au plan local.

Afin de favoriser cette approche, deux procédures particulières ont donc été mises en place.

- **Les plans départementaux d'actions de sécurité routière**, constituent le cadre de la politique locale conduite en ce domaine. Sur la base d'un bilan complet et rigoureux obtenu grâce à une synthèse départementale des enquêtes REAGIR, ce plan fait le lien entre le diagnostic et les différentes initiatives à retenir.

Adoptés par 99 départements en 1990, ces plans sont riches de propositions d'actions, en particulier en matière d'éducation et d'information. Leur mise en oeuvre est alors financée de façon paritaire par l'Etat et les partenaires locaux.

- Parallèlement, l'année 1990 a été marquée par le lancement d'une nouvelle procédure -le programme local de sécurité routière- qui s'inscrit dans le prolongement des contrats "objectif - 10 %". Elle se concrétise par l'élaboration d'un plan annuel d'action de sécurité routière, financé à parité par l'Etat et les collectivités concernées sur la base de un franc par habitant et par an. Afin de privilégier les interventions portant sur le comportement du conducteur, les dépenses relatives à l'infrastructure et celles d'équipement pour l'alerte sont toutefois plafonnées à 50 % du montant du contrat.

Proposée aux collectivités d'au moins 30.000 habitants, cette procédure a connu un succès immédiat. D'ores et déjà, 180 contrats ont été signés.

Compte tenu du caractère récent de cette approche, tout bilan d'ensemble s'avère difficile à présenter. Seule une évaluation effectuée en fin d'année permettra de mesurer l'efficacité de cette nouvelle forme de partenariat.

Votre rapporteur estime cependant qu'il serait utile de réexaminer rapidement l'articulation entre ces programmes locaux et les plans départementaux.

3. La résorption des points "noirs"

Depuis plusieurs années, l'Etat fait de la résorption des points noirs, une de ses priorités.

Mais le nombre de points noirs s'avère difficile à cerner. En effet, par suite des modifications des conditions de circulation, certaines zones d'accumulation d'accédeurs apparaissent spontanément, tandis que d'autres disparaissent. De fait, il n'est donc

pas possible d'établir une liste définitive des zones restant à éliminer, et l'objectif retenu est donc d'éviter le maximum de victimes.

Compte tenu de cette situation, il faut désormais intégrer de nouveaux critères pour sélectionner les opérations prioritaires. En effet, et au-delà des points "noirs" ponctuels, il convient maintenant de prendre en considération des sections de routes, parfois de grande longueur, sur lesquelles on constate des taux d'accidents anormalement élevés.

Parallèlement à ces opérations relativement lourdes, une partie des crédits d'investissement inscrits au titre de la Sécurité routière permet de financer des petits aménagements ponctuels, généralement peu coûteux et qui relèvent de l'initiative locale.

En ce domaine également, le projet de budget propose de maintenir l'effort réalisé au cours des années passées. Les autorisations de programme demandées au titre des aménagements de sécurité sont maintenues au niveau élevé atteint l'an dernier, tandis que les crédits de paiement correspondants enregistrent une augmentation sensible.

II - UNE APPROCHE DE LONG TERME...

La politique conduite en matière de sécurité routière ne peut toutefois se résumer à une simple analyse de l'évolution des dotations budgétaires qui lui sont consacrées. En effet, pour être pleinement efficace, l'action conduite en ce domaine doit également avoir pour objectif d'agir sur les principales causes d'accidents graves. Dans cette optique, trois grands types de mesures sont progressivement mis en place depuis deux ans et devraient prochainement trouver leur pleine application.

A. LA FORMATION DU CONDUCTEUR

Quelques données sont particulièrement significatives : 23,7 % des tués et 25,9 % des blessés sont âgés de 18 à 24 ans alors que cette classe d'âge ne représente que 11 % de la population et les conducteurs ayant leur permis depuis moins de deux ans ont trois fois plus d'accident que la moyenne.

Pour lutter contre ce phénomène, qui traduit l'importance du manque d'expérience du conducteur comme facteur d'accident, le Gouvernement a engagé - ou amplifié - deux actions visant à renforcer la formation initiale des jeunes automobilistes.

1. Le programme national de formation à la conduite

Défini par arrêté du 23 janvier 1989, ce programme a pour but de recenser toutes les connaissances et les savoir-faire à acquérir pour que le conducteur débutant devienne un conducteur sûr. Ces informations doivent donc constituer une référence unique pour tous les intervenants.

A cet effet, un guide du formateur a été élaboré ainsi que des dossiers thématiques destinés à apporter des connaissances plus approfondies dans les différents domaines de la sécurité routière.

En outre, une action de formation spécifique a été entreprise afin de permettre aux 20.000 enseignants de la conduite d'appliquer ces nouveaux contenus pédagogiques. Elle s'est concrétisée par le recrutement de 52 enseignants qui seront chargés d'organiser, de façon décentralisée, des stages de recyclage de quatre jours destinés à l'ensemble des moniteurs. Ces stages devaient débiter au dernier trimestre de 1990 et leur coût sera pris en charge par l'Etat et les assureurs.

2. La généralisation du processus de conduite accompagnée

Expérimenté en 1984, puis généralisé de 1986 à 1988, l'apprentissage anticipé de la conduite s'adresse actuellement aux jeunes âgés de 16 ans. Ce programme permet d'acquérir une formation initiale auprès d'une auto-école, suivie d'une expérience de la route effectuée sous la responsabilité d'un conducteur confirmé.

Or, cette approche a un impact significatif. Un sondage effectué depuis l'expérimentation indique que les premiers jeunes ayant appris à conduire grâce à cette formule ont, en moyenne, 5 à 6 fois moins d'accident que les autres conducteurs novices dans la même tranche d'âge.

L'apprentissage anticipé connaît d'ailleurs un succès croissant. En 1989, environ 80.000 inscriptions ont été enregistrées, soit un chiffre trois fois supérieur à celui de l'année précédente.

Au vu des résultats obtenus, les pouvoirs publics ont donc décidé récemment d'élargir cette procédure en modifiant les conditions liées à l'âge du candidat.

B. LA MISE EN OEUVRE DU PERMIS A POINTS

Une analyse des multiples causes de 10.000 accidents mortels, survenus entre 1984 et 1986, a permis de mettre en évidence les principaux facteurs de risque. Or, dans la quasi-totalité des situations examinées, apparaît un élément lié au comportement de l'usager : vitesse excessive ou inappropriée, alcoolémie du conducteur, absence du port de la ceinture, etc...

Aussi, et au-delà des diverses mesures prises pour renforcer les contrôles et sensibiliser les conducteurs, la loi du 10 juillet 1989 a introduit dans notre législation le principe du "permis à points".

L'objectif de cette réforme est double : pédagogique et dissuasif. En effet, ce système améliore la progressivité des sanctions et permet de traiter différemment le conducteur qui commet occasionnellement une erreur de conduite, et celui qui ignore constamment les règles élémentaires du code de la route. Le premier aura un permis "fragilisé" et sera donc incité à un respect plus rigoureux de la réglementation, le second verra son permis annulé et devra donc le repasser.

Les principes de fonctionnement sont les suivants :

- le permis est doté, lors de sa délivrance, d'un capital de points, dont le montant sera fixé par décret ;
- chaque infraction grave (alcool, vitesse excessive, non respect d'un feu rouge...) est affectée d'un certain nombre de points de démerite ;
- la condamnation pour l'une de ces infractions entraîne automatiquement le retrait des points correspondants ;
- lorsque le capital de points est épuisé, le permis est annulé, et le titulaire doit attendre six mois avant de le repasser ;

- en l'absence d'infractions pendant trois ans, le capital de points initial est reconstitué ; il peut l'être également, au moins partiellement, si le conducteur se soumet à une formation spécifique comportant un programme de sensibilisation aux causes et aux conséquences des accidents de la route. Cette disposition renforce l'aspect pédagogique du système ;

- le barème des points sera également fixé par décret. Il est notamment envisagé que le capital points soit épuisé après deux délits (alcool, délit de fuite ou homicide involontaire par exemple), ou un nombre de contraventions différent selon leur gravité.

En principe, cette réforme doit entrer en vigueur dès 1992. Les décrets correspondants sont en cours d'élaboration et devraient être publiés au début de l'année prochaine. Il convient toutefois de souligner que la mise en place effective du permis à points implique nécessairement l'achèvement de l'informatisation du Fichier National du Permis de Conduire, qui est géré par le ministère de l'Intérieur.

C. LE CONTROLE TECHNIQUE DES VEHICULES

Le Comité interministériel de Sécurité Routière du 27 octobre 1988 a retenu une mesure particulièrement novatrice : l'institution d'un contrôle technique, tous les trois ans, des véhicules de plus de cinq ans d'âge avec obligation de remise en état des principaux organes de sécurité.

Inspirée d'une directive européenne qui, aujourd'hui, ne concerne que les camionnettes, cette réforme suppose cependant l'existence d'une phase transitoire où le nombre de véhicules contrôlés et la sévérité du contrôle devront être modulés pour éviter des effets économiquement et socialement inacceptables. Dans cette optique, il a donc été décidé que la montée en régime serait étalée sur quatre ans, en commençant par les voitures les plus anciennes, et avec pour seule obligation une remise en état des freins.

Le contrôle devra être effectué par des centres, indépendants du commerce et de la réparation automobile, et regroupés en réseaux ayant une dimension nationale.

Sur ces bases, la mise au point de l'ensemble des textes réglementaires se poursuit et l'appel de la première série de véhicules pourrait avoir lieu avant la fin de 1991.

III - ...COMPLETEE PAR TROIS MESURES PLUS RECENTES

L'ensemble des réformes ainsi mises en oeuvre participe à un objectif unique : modifier le comportement du conducteur tant vis-à-vis de son véhicule que dans sa façon de conduire. Toutefois, elles supposent un délai relativement important avant de faire sentir pleinement leurs effets. Or, parallèlement, le dernier bilan des accidents de la route rappelle, s'il en était besoin, qu'une action immédiate demeure plus que jamais nécessaire.

Devant cette urgence, le Gouvernement a donc arrêté -ou proposé- récemment plusieurs dispositions ayant pour objectif de renforcer le souci de protection individuelle et d'intensifier la lutte contre l'alcool au volant et les excès de vitesse.

- **La limitation à 50 km/heure de la vitesse en agglomération.** Cette mesure entre en vigueur à partir du 1er décembre 1990, mais les maires auront cependant la possibilité de la moduler en fonction du type de voirie. A cet égard, il importe de rappeler qu'actuellement, 63 % des accidents ont lieu en zone urbaine et qu'ils ont été à l'origine de 2.730 morts et de 20.311 blessés graves en 1989.

- **L'obligation du port de la ceinture de sécurité pour les passagers des places arrière.** Prise par arrêté du 9 juillet 1990, cette mesure entre également en vigueur le 1er décembre.

En outre, une concertation avec les fabricants et loueurs potentiels de système de retenue pour enfants est actuellement en cours, dans la perspective de l'obligation de l'utilisation de tels dispositifs au début de l'année 1992.

- **Enfin, le projet de loi portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, actuellement examiné par le Parlement, comporte des dispositions visant à favoriser le développement des contrôles préventifs d'alcoolémie et à renforcer l'efficacité des sanctions applicables aux conducteurs de deux roues circulant sans casque.**

Votre Commission des Finances approuve le principe de ces différentes mesures qui traduisent la volonté du Gouvernement de tout mettre en oeuvre pour lutter contre l'insécurité routière. Elle tient cependant à souligner que ces dispositions ne trouveront leur pleine efficacité que si elles s'accompagnent d'un renforcement des

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, votre Commission des Finances constate que les moyens dégagés pour 1991 en faveur des infrastructures routières restent modestes par rapport aux objectifs ambitieux qui viennent d'être réaffirmés dans le schéma directeur national. Elle craint notamment que l'échéance désormais retenue pour achever ce programme de long terme ne conduise à ralentir le rythme annuel d'engagement de liaisons autoroutières nouvelles, et elle souligne que la politique tarifaire imposée par l'Etat aux sociétés concessionnaires revient à limiter de façon très sensible les possibilités de développement du réseau par recours à l'autofinancement.

L'examen des crédits budgétaires fait en outre naître quelques motifs d'inquiétude. Certes, et sous réserve du rattachement intégral des remboursements effectués par l'établissement public "Autoroutes de France", l'année 1991 sera marquée par la poursuite d'un effort sensible en faveur des contrats de plan Etat-régions. Toutefois, votre Commission des Finances regrette que cette évolution positive s'accompagne d'une réduction des moyens consacrés à l'entretien du réseau, et elle s'interroge sur la cohérence d'une politique qui conduit à mobiliser des sommes considérables pour créer de nouvelles infrastructures au détriment du patrimoine existant.

Dans ces conditions, votre Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget des routes pour 1991.

En revanche, elle reconnaît les efforts indéniables réalisés pour lutter contre l'insécurité routière et estime qu'ils doivent être poursuivis avec ténacité pour que notre pays atteigne un niveau de sécurité au moins comparable à celui des pays voisins. Votre Commission des Finances demandera donc au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer (II. Transports intérieurs. 3. Sécurité routière).

ANNEXES

ANNEXE I

Relevé des modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture

L'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à majorer de 10,3 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement les dotations du chapitre 53-43 article 20 "Investissement sur le réseau national" du budget des routes.

ANNEXE II

Amendements

présentés par la Commission des Finances

Amendement

Article 44

Etat B

Equipement, logement, transports et mer

Titre IV : 4.289.490.368 francs
Réduire ces crédits de : 1.850.000 francs

Amendement

Article 45

Etat C

Equipement, logement, transports et mer

Titre V :

I - Autorisations de programme : . 11.526.509.000 francs
Réduire ces crédits de : 6.965.634.000 francs
II - Crédits de paiement 4.676.224.000 francs
Réduire ces crédits de 2.134.804.000 francs

Amendement

Article 45

Etat C

Equipement, logement, transports et mer

Titre VI :

I - Autorisations de programme : . 15.998.349.000 francs

Réduire ces crédits de : 60.500.000 francs

II - Crédits de paiement 5.959.012.000 francs

Réduire ces crédits de 20.500.000 francs

Objet

Ces amendements tirent les conséquences de la proposition de la Commission des Finances de ne pas adopter le budget de l'Equipement, du logement, des transports et de la mer II. Transports intérieurs - 2. Routes pour 1991.

Au cours de sa séance du 8 novembre 1990, la Commission des Finances a procédé, sur le rapport de M. Paul Loridant, rapporteur spécial, à l'examen du budget de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer - II Transports intérieurs (2. Routes et 3. Sécurité routière) pour 1991.

La Commission a décidé de proposer au Sénat :

- de ne pas adopter le budget de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer (II - Transports intérieurs - 2. Routes) pour 1991 ;

- d'adopter le budget de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer (II. Transports intérieurs - 3. Sécurité routière) pour 1991.

La Commission a confirmé ces deux propositions lors de sa séance du 20 novembre 1990, après avoir pris acte des modifications apportées à ces crédits par l'Assemblée nationale.