



VOIES NAVIGABLES DE FRANCE : UN CANAL D'AVENIR AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

*Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement
et de l'aménagement du territoire*

Rapport présenté par MM. Francis Grignon et Yves Rome, sénateurs

Rapport n° 724 (2013-2014)

Adoptée dans le contexte du **Grenelle de l'environnement** et de ses objectifs de **relance du transport fluvial**, la **loi du 24 janvier 2012**, dont la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire présidée par M. Raymond Vall (RDSE–Gers) a souhaité voir contrôler l'application, a entendu rationaliser l'**organisation de Voies Navigables de France (VNF)**, établissement public en charge de la mise en œuvre de la stratégie fluviale du pays.

Cette mission de contrôle confiée à MM. Francis Grignon (UMP–Bas Rhin), rapporteur de la loi de 2012, et Yves Rome (Soc–Oise) par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, présidée par M. David Assouline (Soc–Paris) s'est déroulée dans un climat social marqué par des tensions semblant découler en partie des difficultés rencontrées pour pleinement traduire la lettre et l'esprit de la loi.

Les rapporteurs formulent **plus d'une trentaine de propositions** afin de conforter VNF dans son rôle d'acteur majeur du fluvial au service d'une offre de service attractive susceptible d'aboutir à des équilibres plus durables du système de transport.

Comblent le « déficit fluvial » du pays sur la base d'une stratégie clarifiée comportant l'ambition d'une réalisation rapide du canal Seine-Nord Europe

Le comblement du « **déficit fluvial** » de la **France** est un axe majeur de la contribution du système de transport aux objectifs du développement durable. Historiquement affectée par une série de renoncements, la stratégie de relance de l'ambition fluviale du pays semble à nouveau menacée par des hésitations qu'il faut surmonter. Dans ce contexte, il est urgent que la réalisation du canal Seine-Nord Europe soit enfin lancée.

► **Le déficit fluvial de la France**

En France, le fret fluvial représente, selon les chiffres, entre 2 et 4 % du total des transports de marchandise, contre 12 % en Allemagne, 14 % en Belgique et 31 % aux Pays-Bas. Alors que notre pays dispose du quart du réseau fluvial de l'Europe de l'ouest, le transport fluvial de marchandise ne dépasse pas 8 % du fret fluvial européen.

L'état de l'infrastructure pèse sur sa compétitivité : elle est sous-dimensionnée (30 % à grand gabarit, le reste en « Freycinet »), segmentée avec des grands bassins mal reliés, et en mauvais état (54 % des écluses et 63 % des barrages présentent un risque majeur de dégradation).

Le fluvial peine à offrir aux chaînes logistiques les conditions de massification et de continuité nécessaires aux chargeurs, d'autant qu'interviennent fréquemment des suspensions d'accès à la navigation (les « chômages ») qui sont souvent inopinées.

La batellerie française, handicapée par des conditions défavorables de concurrence, reste fragile malgré sa restructuration. Elle doit être défendue dans une « Europe du fluvial » encore à construire.

► Les ambitions fortes d'une stratégie fluviale qu'il faut confirmer

La réforme de VNF a été d'emblée inscrite dans la perspective d'une stratégie de relance de la voie d'eau en pleine cohérence avec les objectifs de report intermodal du Grenelle, basés sur les avantages environnementaux du fluvial (2,6 fois moins d'émissions de gaz à effet de serre que le transport routier, un convoi grand gabarit représente l'équivalent de plus de 100 camions de 44 tonnes...).

Loi négociée avec les syndicats, elle, a été placée sous le sceau – moyennant une modulation de l'offre de service selon les enjeux locaux du transport fluvial – d'un engagement de maintien de la navigabilité de l'ensemble du réseau confié à VNF (contre la recommandation d'en réduire le périmètre formulée dans le cadre de la RGPP) et d'un haut niveau d'investissement (840 millions d'euros jusqu'en 2013 ; 1 660, au-delà jusqu'en 2018).

Toutefois, les travaux préparatoires au schéma national des infrastructures de transport (Commission Mobilité 21) laissent redouter une révision à la baisse de cette stratégie, en particulier dans son volet de développement de l'infrastructure fluviale.

Donner tous ses prolongements à la réforme de la gouvernance de VNF promue par la loi

L'objet de la réforme de 2012 a été de permettre à VNF de « maîtriser l'ensemble des leviers de son action », en renforçant son autonomie et son unité.

La traduction de ces intentions est encore loin d'être effective.

L'autonomie de VNF est corsetée par une tutelle foisonnante qui maintient VNF dans un état de minorité financière. La gestion des personnels « transférés » à l'établissement lui échappe en plusieurs de ses dimensions. VNF reste l'une des entités d'un système de la voie d'eau qui réunit de nombreux organismes.

Ces limites, qui peuvent aboutir à des situations sous-optimales, doivent être dépassées.

Les doutes entretenus sur ce point par l'attente d'un nouveau contrat d'objectifs pluriannuel entre l'État et VNF doivent être levés dans le sens de décisions d'investissement cohérentes avec les objectifs stratégiques affichés dans le cadre de l'adoption de la loi.

► Lancer la réalisation du canal Seine-Nord Europe

Projet structurant pour l'ambition fluviale française, le canal Seine-Nord Europe pour lequel plus de 250 millions d'euros ont été déjà dépensés a été suspendu. Tel que reconfiguré, avec notamment une économie de coûts financiers supérieure à 1 milliard d'euros du fait de l'abandon du contrat de partenariat initialement envisagé, il doit désormais entrer dans une phase de réalisation.

Il y a une urgence à tirer parti des conditions financières favorables qu'offre notamment l'éligibilité à un soutien européen de 40 % (déclaration de Talinn du 17 octobre 2013) pour concrétiser un projet susceptible de soutenir l'activité à court terme et d'élever structurellement le potentiel de croissance économique durable du pays.

► Une tutelle foisonnante débouchant sur un état de minorité financière qui est un handicap

Alors que la justification principale de la formule de l'établissement public est d'attribuer son autonomie à une entité donnée, VNF est soumis à une tutelle **qui** s'applique à tout acte de gestion quelque peu significatif. Considéré comme « opérateur de l'État », il subit les règles de « la charte de budgétisation » qui, notamment, plafonne sa principale ressource (hors subventions), la taxe hydraulique. Assimilé à un organisme divers d'administration centrale (ODAC), et susceptible à ce titre d'exercer un impact sur la dette publique, il lui est interdit d'emprunter, contrainte très forte et paradoxale pour un organisme dont les missions supposent un haut niveau d'investissement.

Enfin, le fonctionnement du conseil d'administration, contrôlé par l'État, conduit à s'interroger sur la réalité de ses pouvoirs délibératifs.

► **Une loi de transfert des personnels qui reste inaboutie en ses deux éléments principaux**

La loi de 2012 a entendu placer l'ensemble des emplois de la voie d'eau sous la direction de VNF et constituer une « communauté des personnels de la voie d'eau », deux intentions qui peinent à se concrétiser. Les quelques 4300 agents des services ministériels « transférés » à VNF ont conservé leurs statuts respectifs sur lesquels la direction de VNF n'a pas prise et les délégations de pouvoir de direction et de gestion des personnels au directeur général de VNF suivent un nuancier complexe, jugé réducteur par rapport à l'esprit de la loi. Par ailleurs, des éléments fondamentaux de la gestion des personnels (recrutements, mobilité...) échappent en pratique à la direction de VNF.

Dans ce contexte, la « communauté des personnels de la voie d'eau » tarde d'autant plus à émerger que les nombreuses différences de situations entre les agents ont été figées dans les accords sociaux qui ont entouré l'adoption de la loi.

Une « cartographie des emplois » fait correspondre à chaque fonction un statut dans le but de respecter la répartition des emplois publics et privés observée au moment du transfert des effectifs. Sous couvert d'unification des institutions représentatives du personnel les différentes composantes des effectifs de VNF conservent leurs représentations organiques propres. Ces clivages appellent un dépassement qu'il faut souhaiter le moins coûteux possible.

Placer VNF sur une trajectoire financière cohérente et soutenable

Selon toute vraisemblance, le modèle économique de VNF continuera de reposer sur des ressources soumises à des arbitrages budgétaires qui manifestent l'absence d'autonomie financière de l'établissement.

► **VNF n'a pas le monopole du fluvial**

VNF gère le linéaire fluvial le plus étendu mais certaines portions particulièrement dynamiques lui échappent (hydroélectricité du Rhône ou du Rhin notamment, ports autonomes...) tandis que les transferts du réseau secondaire aux collectivités territoriales, que la loi de 2012 avait entendu favoriser, n'ont pas connu le succès.

L'éclatement des responsabilités sur la voie d'eau prévient une mutualisation des recettes qui pourrait être utile.

VNF n'a pas même la propriété du domaine qui lui est confié tandis qu'alors que les liaisons fluviomaritimes sont une composante majeure des systèmes de transport fluvial dynamiques, celles-ci sont peu effectives en France et nécessitent des coordinations plus abouties.

► **Des limites qui peuvent engendrer des situations sous optimales**

Le défaut d'autonomie de VNF conduit à s'interroger sur la continuité de ses engagements, qu'ils soient stratégiques, commerciaux ou sociaux.

En outre, les contraintes subies par l'établissement peuvent créer des risques de contournement aux effets financiers préoccupants. En particulier, l'absence de capacité d'emprunt supposée prévenir toute dérive d'endettement peut inciter à recourir à des intermédiations financières finalement coûteuses dans des formules d'externalisation des conduites de projets d'investissement ou d'exploitation du domaine confié à VNF.

Enfin, des coûts de coordination administrative doivent être engagés pour surmonter la dispersion des responsabilités exercés sur le domaine fluvial.

La loi de 2012 avait entendu favoriser le développement des ressources produites par le domaine confié à VNF. Toutefois, les perspectives en sont limitées.

Finalement, l'installation sur une trajectoire plus soutenable réside pour VNF dans l'élévation de sa capacité de financement, qui dépend de son côté d'un effort soutenu d'investissement. Les financements nécessaires doivent être sécurisés dans un contexte où l'établissement est menacé par une série de vulnérabilités financières préoccupantes.

► **Une dépendance financière, qui, malgré l'élargissement de l'objet social de VNF par la loi, devrait perdurer**

La structure de financement de VNF (10 % de recettes propres seulement) manifeste son absence d'autonomie financière.

L'élargissement de l'objet social de VNF par la loi sous revue a été partiellement destiné à étendre ses recettes propres. Ces nouvelles opportunités doivent être saisies au mieux mais semblent limitées.

En premier lieu, les péages perçus par VNF, qui pourraient être marginalement optimisés, n'offriront guère de perspectives tant que le système général de tarification des transports n'aura pas été significativement transformé dans le sens d'une modification des prix relatifs du secteur pour les rendre plus fidèles aux coûts environnementaux respectifs des différents modes.

En second lieu, quoique justifié par leur trop faible niveau actuel, l'objectif d'élévation des produits du domaine confié à VNF fixé par la loi de 2012 rencontre une série d'obstacles qui en limitent la portée concrète.

Dans un contexte où VNF n'est pas propriétaire du domaine, d'une qualité très inégale, de 40 000 hectares qui lui est confié – situation peu incitative qu'il faut réexaminer – il est tributaire d'occupations consenties au fil du temps à des conditions économiques médiocres.

Celles-ci pourraient être révisées pour mieux tenir compte de la contribution de VNF à la valeur de ces terrains.

Par ailleurs, si les opportunités offertes à VNF de développement de la production hydroélectrique et d'une activité d'aménagement, désormais consacrées par la loi, doivent être saisies, elles restent incertaines à raison des caractéristiques naturelles du domaine, de limites juridiques et des capacités de VNF.

Parmi ces dernières, le défaut de capacité financière propre fait obstacle à la maximisation des recettes attendues des nouveaux projets hydroélectriques et fonciers en les rendant tributaires de montages (contrat de partenariat, filialisation) qui méritent un examen approfondi de leur économie.

► **Une stratégie de gains d'efficience qui dépend d'une capacité d'investissement qu'un engagement de soutien public doit conforter dans un contexte difficile**

Faute d'accéder à un nouveau modèle économique, c'est par une amélioration de sa capacité d'autofinancement que VNF pourrait trouver une situation financière plus soutenable.

Passant par une adaptation offensive de ses emplois, elle suppose un effort d'investissement qui, pouvant gagner en efficacité, doit être soutenu par l'intervention publique. Dans un contexte où du fait des vulnérabilités de la taxe hydraulique (un régime discutable ; des contentieux qui en menacent la pérennité) et de l'équilibre financier de l'AFITF, en particulier après la remise en cause de l'écotaxe, ce soutien nécessite une volonté politique à la mesure des enjeux du fluvial.

Commission pour le contrôle de l'application des lois

<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>



Président
David ASSOULINE
Sénateur (Soc, Paris)



Rapporteur
Francis GRIGNON
Sénateur (UMP, Bas-Rhin)



Rapporteur
Yves ROME
Sénateur (Soc, Oise)



Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

*Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement
et de l'aménagement du territoire*

**VOIES NAVIGABLES DE FRANCE :
UN CANAL D'AVENIR AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Rapport présenté par MM. Francis Grignon et Yves Rome, sénateurs

Rapport n° 724 (2013-2014)

- 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 ».
- Envisager 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.