

Cour des Comptes

Les critiques sur la gestion de la Compagnie nationale du Rhône

Texte intégral du rapport sur la CNR

L'introduction et les résumés dans les marges sont du Clac.

Cour des comptes

Rapport public

6 juin 1989

**Entreprises publiques :
La Compagnie nationale
du Rhône**

**Rapport au président
de la République suivi
des réponses des adminis-
trations, collectivités,
organismes et entreprises**

Sommaire

1. Une extrême dépendance . . . p. 2
2. Une mission rhodanienne virtuellement achevée p. 3
3. Une mission rhénane non confirmée dans les faits . . . p. 5
- Réponse du secrétaire d'État auprès du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, chargé des transports routiers et fluviaux p. 6
- Réponse du ministre délégué chargé du budget p. 7
- Réponse de la Compagnie Nationale du Rhône p. 7

Onze ans après la Déclaration d'utilité publique de la liaison fluviale Rhin-Rhône à grand gabarit, et alors qu'aucun début de réalisation n'a eu lieu, la Cour des comptes se penche sur la Compagnie nationale du Rhône, qui traverse une passe difficile. La gestion de la Compagnie est quelque peu égratignée par les « sages » de la Cour des comptes, mais c'est surtout l'Etat qui est

épinglé. En effet, celui-ci persiste à élaborer un schéma directeur national des voies navigables, à confier à la CNR le soin de réaliser des études sur la liaison, mais tergiverse quand il s'agit de lancer réellement les travaux, ce qui place la CNR dans une difficile situation financière.

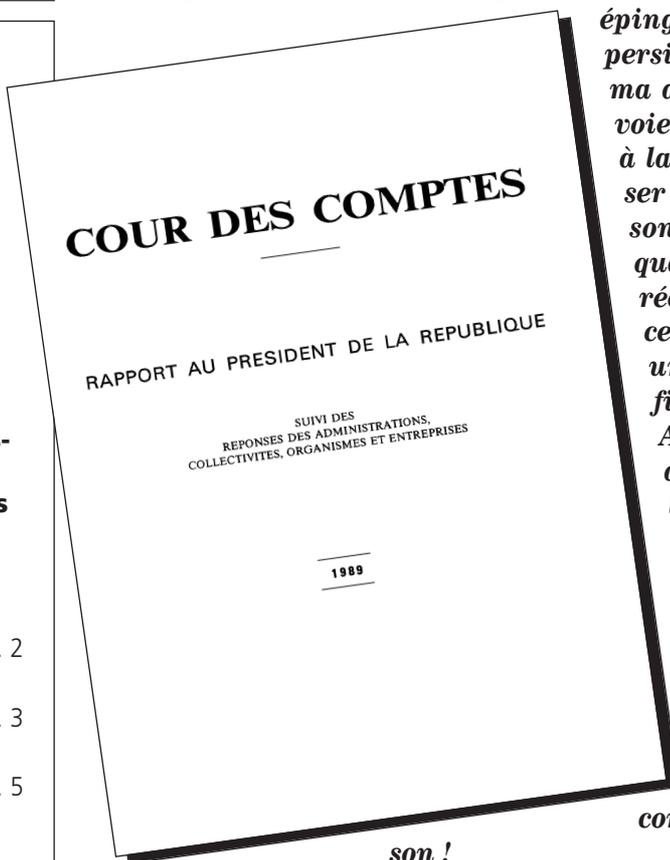
Au passage, la Cour des comptes note que la déviation de l'Allan, présentée comme un tronçon de la future liaison fluviale par la CNR, n'a pas été réalisée à grand gabarit et donc devrait être refaite en cas de

construction de la liai-

son !

La Cour des comptes note par ailleurs la faible utilisation du Rhône, désormais navigable à grand gabarit, et s'interroge sur les perspectives de développement du transport fluvial.

On regrettera cependant que la Cour des comptes reprenne tels quels les arguments de la CNR sur la prétendue « rente du Rhône » en évoquant les accords « contraignants » qui lient la CNR à EDF. Les conventions font pourtant état d'une redevance et non d'une vente du courant de la CNR à EDF.



Le statut de la CNR ne l'a pas préservé d'une dépendance totale par rapport aux pouvoirs publics et à EDF pour la prise de décisions essentielles, les attermolements de l'Etat n'ont pas permis de lancer les premiers travaux de la liaison Rhin-Rhône, qui devaient constituer le relais d'une activité décroissante

Des accords contraignants lient la CNR à EDF

La CNR n'est pas libre de fixer le prix de vente de sa production

L'aménagement du Rhône entre la frontière suisse et la Méditerranée pour l'utilisation de la force hydraulique, pour la navigation et pour l'irrigation a été décidé par la loi du 27 mai 1921. Le fleuve devait être mis en valeur grâce aux bénéfices à tirer de la production de centrales électriques installées sur son cours.

Il a fallu cependant une dizaine d'années pour que la loi trouve son application. La compagnie nationale du Rhône (CNR) n'a été créée qu'en 1933 sous la forme, alors originale, d'une société anonyme regroupant des collectivités et établissements publics (département de la Seine et départements de la vallée du Rhône, chambres consulaires) et des sociétés de transport ferroviaire et de production d'électricité auxquelles les nationalisations ultérieures substitueront la SNCF et EDF Concessionnaire de l'équipement du Rhône, elle n'a pu l'entreprendre qu'à la veille de la seconde guerre mondiale.

La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité comportait une disposition prévoyant la dissolution de la compagnie par un autre texte législatif mais celui-ci n'est jamais intervenu. Cependant la CNR perdait le transport de l'énergie qui était vendue, à la sortie des centrales, à un client unique, EDF.

Alors que touchait à sa fin la très longue période qu'a finalement exigée l'aménagement du Rhône, les missions de la compagnie ont été étendues par la loi du 4 janvier 1980 à la réalisation de la liaison Rhin-Rhône.

Comme le financement de ce canal, conçu pour la seule navigation, ne bénéficiera pas des recettes que procure l'édification de barrages électriques sur son cours, il devra faire appel à des dotations budgétaires, à des concours des collectivités territoriales et aux disponibilités de la CNR.

I. Une extrême dépendance

Par l'origine de son capital, réparti entre des personnes morales de droit public, par le mode de désignation de ses organes dirigeants, par la composition de son conseil d'administration, où siègent sept représentants de l'Etat et surtout par le régime d'autorisation des travaux et des emprunts, la CNR est totalement soumise au contrôle de la puissance publique.

À la contrainte institutionnelle qui limite son champ d'action s'ajoutent des contraintes particulières : le mécanisme contractuel qui règle ses rapports avec EDF, son unique client, réduit sa marge de manœuvre ; les dispositions statutaires ne laissent pas de souplesse à une politique de personnel ; les pratiques comptables qui lui sont imposées privent les comptes d'une signification réelle.

1. La loi a conféré à la CNR des missions conçues largement puisque, dans l'aire géographique qui lui est assignée, elle intervient à la fois comme maître d'ouvrage et comme maître d'œuvre.

Elle effectue elle-même les études et surveille l'exécution des ouvrages, mais elle n'a pas la latitude de définir son programme d'investissement

Depuis sa création et jusqu'au 31 décembre 1987, la CNR a investi 47 Md F 1987. Ces travaux ont été financés par l'emprunt pour 78 %, par des subventions pour 13,5 % et par des ressources propres pour 8,5 % seulement.

La première réalisation, choisie parce que sa rentabilité assurait son équilibre financier, fut l'aménagement de la chute de Génissiat sur le Haut-Rhône, mise en eau en 1948. Elle fut suivie de la construction de l'usine de Donzère-Mondragon. Entre 1946 et 1952 le tiers de l'électricité d'origine hydraulique a été demandé au Rhône. Les dix-sept centrales en service fournissent aujourd'hui près du quart de la production hydro-électrique et 4,5 % de la production électrique nationale.

La mission fixée à la CNR lors de sa création est presque accomplie depuis 1987 puisqu'il ne reste que deux ouvrages à construire éventuellement sur le Rhône, sur un programme de dix-neuf chutes à équiper.

Le fleuve est, depuis 1980, totalement navigable en aval de Lyon et il présente les caractéristiques d'une voie d'eau moderne à grand gabarit de 310 km. Le port Edouard-Herriot, à Lyon, et trois autres ports publics ont été construits. Des travaux, d'assainissement et d'irrigation ont été également réalisés par la compagnie.

Au total, l'apport économique de la CNR est important. Mais son statut ne l'a pas préservé d'une dépendance totale par rapport aux pouvoirs publics et à EDF pour la prise des décisions essentielles, l'achèvement du programme rhodanien prévu est remis en cause et les attermolements de l'Etat n'ont pas permis de lancer les premiers travaux de la liaison Rhin-Rhône qui devaient constituer le relais d'une activité décroissante.

ni de décider ses travaux. Ceux-ci dépendent d'autorisations ministérielles délivrées pour chaque opération après de longues procédures et de décisions de financement dont le montant et les modalités sont fixés par l'Etat, qu'il s'agisse des emprunts en France ou à l'étranger ou de la part d'autofinancement.

2. De surcroît des accords contraignants lient la compagnie à EDF. En application de différentes conventions, la première gère les installations concernant la navigation et construit les ouvrages hydroélectriques ; la seconde exploite les usines produisant l'électricité.

La CNR n'est pas, non plus, libre de fixer le prix de vente de sa production. Celui-ci est calculé de telle sorte que EDF, par le biais d'une redevance (1 582 millions de francs en 1987) représentant le prix de cession de l'énergie, assure les charges financières et les frais directs d'exploitation. Il ne reste à la CNR qu'un complément de recettes ou « marge » calculée, par convention, sur la production potentielle de Génissiat. L'importance des investissements

annuels a toujours été sans rapport avec la possibilité d'autofinancement ainsi dégagée et la compagnie a réalisé ses programmes au moyen d'emprunts à long terme garantis par l'État.

La « marge », qui constituait une ressource librement utilisable, a évolué de façon désavantageuse car le coût des services centraux, qui lui est imputé, a augmenté jusqu'à en absorber la totalité en 1987. Elle est, en effet, indexée en partie sur le prix de vente de l'électricité haute tension qui a progressé à un rythme bien inférieur à celui des dépenses du siège. De surcroît, celles-ci s'alourdissaient à mesure que l'activité d'investissement s'affaiblissait. Ainsi, les ressources propres disponibles se sont considérablement réduites.

Au surplus, un tel système, où EDF assure les charges et assume tous les risques, y compris le risque de change pour les emprunts en devises, n'incite nullement la CNR à rechercher des gains de productivité qui ne lui profitent pas puisqu'ils entraînent une diminution du montant de la redevance.

Totalement dépendante d'un acheteur qui lui procure 96 % des produits d'exploitation, la CNR, pour disposer d'une certaine capacité d'autofinancement, a souhaité renégocier les conventions qui régissent ses relations financières avec EDF. Elle a revendiqué sans succès soit un réajustement de la marge, soit la possibilité de vendre directement aux industriels de la zone rhodanienne, et à un prix plus rémunérateur, l'électricité qu'elle produit dans les ouvrages de sa concession.

EDF s'est refusée à modifier le contrat qui la lie à la CNR, et le ministère de l'industrie, après avoir laissé évoquer la thèse d'un marché plus ouvert de l'énergie, s'est finalement opposé à un transfert du bénéfice tiré de la production d'électricité en faveur du financement des voies navigables.

Ainsi la constatation de l'évolution défavorable des ressources libres d'usage n'a été suivie d'aucune action de nature à modifier cette situation.

3. Placée devant une conjoncture aggravée depuis 1984 par la réduction de son plan de charge, la compagnie ne pouvait choisir de poursuivre son activité qu'en conduisant sa politique de personnel avec rigueur. Ce ne fut pas le cas. Les agents de la CNR sont régis par le statut particulièrement rigide du personnel des industries

électriques et gazières et la baisse des effectifs en raison d'un avenir incertain a affecté, en particulier, des éléments jeunes et de qualité.

En 1986 seulement, des mesures effectives ont été prises, fondées sur le volontariat mais aussi sur un accord de reprise par EDF au demeurant très partiellement appliqué. En réalité, dans l'attente d'un hypothétique regonflement des programmes, des capacités excédentaires ont été maintenues, ce qui a fortement alourdi les charges d'exploitation.

La CNR est maintenant obligée d'envisager dans un proche avenir un allègement du quart de ses effectifs, sans que les modalités de cette réduction au regard du statut des entreprises électriques et gazières aient d'ailleurs été précisées.

4. Enfin les pratiques qui sont imposées par le contrat avec EDF contribuent à enlever aux comptes de la CNR leur véritable signification.

Ainsi les dotations d'amortissement sont inscrites au bilan de la CNR, non selon des critères logiques, mais en fonction du reliquat de la « marge » et c'est EDF qui constitue dans ses comptes une provision de renouvellement.

L'amortissement des charges à répartir est limité par les disponibilités. Elles ont été le plus souvent insuffisantes pour amortir les intérêts intercalaires des emprunts concernant les ouvrages en construction. EDF ne prend en compte, pour le calcul de sa redevance, qu'un étalement sur la durée de vie des prêts et non sur cinq ans comme la réglementation fiscale l'autorise. La dotation annuelle est donc ajustée en fonction du résultat comptable que l'on veut faire apparaître, à savoir l'équilibre. En 1987, par exemple, le différé d'amortissement représente plus de quatre fois la « marge » de l'année.

En revanche, alors que l'obligation de renouvellement incombe à la CNR, EDF inscrit dans ses comptes une provision particulièrement élevée, près de 500 millions en 1987, calculée pour assurer la reconstitution des ouvrages à l'état neuf et non pas seulement en état de marche à l'expiration de la concession.

La Cour ne méconnaît pas l'importance des contraintes subies par la CNR, mais elle relève que le contrôle de l'État et l'ancienneté des rapports contractuels avec EDF, même s'ils sont difficiles, ont suscité un sentiment de sécurité financière qui a contribué à retarder l'adaptation des moyens aux besoins.

Un tel système, où EDF assure les charges et assume tous les risques n'incite nullement la CNR à rechercher des gains de productivité

La CNR n'a pas conduit sa politique de personnel avec rigueur

Le contrôle de l'Etat et l'ancienneté des rapports contractuels avec EDF ont suscité un sentiment de sécurité financière qui a contribué à retarder l'adaptation des moyens aux besoins

II. Une mission rhodanienne virtuellement achevée

L'équipement énergétique du Haut-Rhône, qui était la suite naturelle des travaux en aval de Lyon, devait s'achever en 1987 ou 1988 avec la réalisation de six ouvrages. Quatre seulement ont été construits, le plus récent ayant été mis en eau en 1986. Aujourd'hui l'utilité des deux derniers est contestée. Il en est résulté un amenuisement du budget d'équipement, de l'ordre de

100 millions par an depuis 1984, qui met en péril la compagnie dont la vocation essentielle est de réaliser des investissements.

L'accumulation des retards, dus à la complexité des procédures et aux indécisions ministérielles sur la mise en œuvre des programmes, a conduit à une diminution de 78 % en six ans des investissements pour les ouvrages nouveaux.

Alors que le maintien d'un effectif de 600 personnes supposait un volume de travaux de 450 MF, celui-ci atteint à peine 165 MF en 1988

Le projet de Loyettes offre l'exemple accompli du coût d'un processus administratif paralysant. À la mise en cause de l'ouvrage au regard de la protection de l'environnement s'ajoute désormais l'insuffisance de sa justification économique

Il serait hasardeux d'affirmer que le transport fluvial, qui représente moins de 5 % des marchandises acheminées le long de l'axe rhodanien, a fait la preuve de sa compétitivité

Alors que le maintien d'un effectif de 600 personnes supposait un volume de travaux de 450 MF, celui-ci atteint à peine 165 MF en 1988.

Dans cette situation peu favorable qu'il n'ignorait pas, le ministère de l'économie et des finances a cependant contraint la CNR en 1985 et 1986 à rembourser par anticipation 1 372 MF au fonds de développement économique et social (FDES). Pour apurer cette dette, de nouveaux prêts ont dû être négociés, mais à des taux beaucoup moins favorables. Pour redresser cette situation, la CNR ne peut compter ni sur l'achèvement de son programme rhodanien ni sur les activités annexes qu'il a induites.

A. - L'équipement du Haut-Rhône pose le problème de sa relation avec le cours inférieur du fleuve par une antenne navigable.

1. Son intérêt économique est notamment lié à l'aménagement du site de Loyettes, au confluent du Rhône et de l'Ain, qui comprendrait une usine hydroélectrique et une vaste zone de terrains portuaires et industriels dont la justification doit être examinée avec d'autant plus d'attention que le développement économique est aujourd'hui moins consommateur de surfaces équipées.

Ce projet, avec les divergences de positions administratives, la multiplicité des formalités, l'opposition des défenseurs du site dont les demandes avaient cependant été prises en compte, enfin l'absence de décision, offre l'exemple accompli du coût d'un processus administratif paralysant.

L'ouvrage a fait successivement l'objet de trois dossiers complets dont aucun n'a abouti, après deux enquêtes d'utilité publique, en raison des réticences du ministère de l'environnement. Une nouvelle étude engagée à la demande de ce dernier et remise le 31 mars 1988 n'a encore suscité aucune réaction des ministères concernés ni provoqué d'arbitrage, bien que la CNR ait annoncé qu'elle en adopterait sans réserve les conclusions.

Les atterroissements à propos de ce projet durent depuis huit ans. Les dépenses déjà engagées par l'entreprise, sans aucune contrepartie, s'élèvent à 22 MF et, si la décision était finalement prise, le coût total devrait être réévalué de 40 %.

Plus grave apparaît l'exigence formulée tardivement par le ministère des finances et par EDF d'un réexamen, en fonction de la surcapacité du parc de production électrique, de l'utilité d'une usine appelée à fournir près de 300 millions de kWh/an. À la mise en cause de l'ouvrage au regard de la protection de l'environnement s'ajoute désormais l'insuffisance de sa justification économique.

2. Le projet des « portes du Rhône », dans l'agglomération lyonnaise, est une opération complexe d'aménagement hydroélectrique et d'urbanisme. Son coût ne serait couvert que pour moins de la moitié par la production d'énergie et, pour le restant, devrait l'être par une contribu-

tion des collectivités qui en ont décidé le principe. Électricité de France a été sollicitée d'apporter une participation au-delà de son intervention conventionnelle mais il est peu probable qu'elle accepte un tel financement complémentaire, coûteux et susceptible d'accroître une production déjà excédentaire. Le lancement de l'opération est donc des plus aléatoires.

Ainsi, quels qu'en soient les motifs, l'écart considérable entre les prévisions et les réalisations fait aujourd'hui douter que l'achèvement de l'aménagement du Haut-Rhône soit une réelle source d'activité pour la CNR.

La Cour, tout en soulignant la nécessité de vérifier l'intérêt économique des ouvrages, ne peut que relever l'importance pour la CNR de la charge qui résulte d'une remise en cause aussi tardive de l'intérêt de projets étudiés et parfaitement connus de tous les partenaires depuis d'aussi longues années, sans qu'une décision claire intervienne en fonction notamment des données d'une politique nationale de l'énergie.

Il est temps que les pouvoirs publics dénouent enfin la situation et prennent définitivement position sur des dossiers qui concernent la compagnie pour l'évolution de son budget d'équipement mais aussi les collectivités territoriales pour la restructuration des plans d'urbanisme et le développement du tourisme fluvial.

B. - Au fur et à mesure que s'exécutait le programme d'investissement au rythme des autorisations, la CNR a cherché dans la promotion de ses activités annexes, exploitation portuaire et ingénierie, le moyen de créer des ressources complémentaires et de développer des interventions ponctuelles dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cette ambition s'est heurtée à l'influence des autres modes de transport sur le trafic fluvial et à la concurrence qui marque l'ingénierie.

1. La nouvelle voie navigable, réalisée grâce à l'aménagement du Rhône, permet le passage de convois modernes pouvant transporter 5 000 tonnes de marchandises. Les infrastructures portuaires, à caractéristiques internationales, ont permis en 50 ans un quadruplement du trafic mais celui-ci s'arrête à Lyon et ne redescend plus le fleuve. Il connaît cependant une progression très légère mais régulière alors qu'il diminue sur le reste du réseau français. Pour autant, et dans la conjoncture actuelle, il serait très hasardeux d'affirmer que le transport fluvial, qui représente moins de 5 % des marchandises acheminées le long de l'axe rhodanien, a fait la preuve de sa compétitivité.

Le chiffre d'affaires des zones portuaires, très largement dominé par le produit des réceptions d'hydrocarbures, ne contribue d'ailleurs que pour 1 % au résultat global de la compagnie. Il serait donc illusoire de spéculer sur une forte augmentation du trafic qui exigerait de nouvelles installations portuaires. En effet, celui-ci concerne essentiellement des produits pondé-

reux alors que la production industrielle s'oriente vers des produits légers à forte valeur ajoutée et que d'autres moyens de transport sont favorisés par l'apparition de nouveaux conditionnements.

2. La compétence de la CNR dans le domaine des aménagements fluviaux à vocation multiple (hydroélectricité, navigation, agriculture) est reconnue. Elle a donc tenté d'intensifier son activité d'ingénierie, notamment à l'étranger, son bureau d'étude étant moins sollicité par les travaux sur le Rhône.

Mais, faute d'avoir été, jusqu'alors, mise en compétition sur l'essentiel de ses activités, la compagnie n'a pas été préparée, notamment du point de vue commercial, à s'imposer dans un domaine où la concurrence est vive. Elle a voulu passer de la simple assistance aux maîtres d'ouvrages étrangers à l'ingénierie proprement dite sans en avoir les moyens. Elle n'a pu ni enlever un nombre suffisant de contrats pour que son

activité atteigne un niveau justifiant les frais engagés, ni réaliser ceux qu'elle avait obtenus dans des conditions financièrement satisfaisantes. La comptabilité analytique fait apparaître, à partir de 1984, des résultats fortement négatifs : les produits des contrats sont inférieurs d'un tiers au montant des charges parce que les frais de structure demeurent trop élevés par rapport à la valeur ajoutée. De toutes manières, même si une politique plus active avait été à sa portée, son influence sur le chiffre d'affaires n'aurait pas été significative, au regard de l'effondrement des programmes d'investissement.

Si les pertes subies dans cette activité ne sont pas, à elles seules, de nature à mettre en péril l'existence de la CNR, elles illustrent les effets malheureux d'une diversification mal conduite avec des moyens insuffisants.

Ainsi, les activités annexes ne peuvent-elles compenser la réduction du budget d'investissement.

III. Une mission rhénane non confirmée dans les faits

Si la mission d'aménagement du Rhône est ainsi proche de son achèvement, en revanche, celle concernant la liaison Rhin-Rhône, dont elle a été chargée par la loi du 4 janvier 1980, se traduit déjà par des pertes d'exploitation et si les espoirs entretenus n'ont pas de suite concrète, la compagnie pourrait connaître un déclin irrémédiable.

Envisagé pour le développement de l'axe Mer du Nord-Méditerranée, l'objectif était de réaliser une voie fluviale nouvelle de 229 km reliant la Saône au grand canal d'Alsace et permettant le passage de convois à l'enfoncement de 4 mètres, donc un trafic à caractéristique internationale. Le coût total des travaux a été estimé à 15 Md F 1986, hors intérêts intercalaires.

Le projet, inscrit au schéma directeur des voies navigables, a fait l'objet d'un décret d'approbation du 17 avril 1985, mais les crédits correspondant à sa mise en œuvre ne lui ont pas été affectés.

Dès la déclaration d'utilité publique, le 30 juin 1978, le ministère des transports, dans la perspective d'un lancement rapide, avait chargé la CNR de diverses études. Celle-ci, à partir de 1983, en a préfinancé certaines pour un montant de 42 MF mais ces prestations qui n'ont pas fait l'objet de marchés, même à titre de régularisation, se traduiront par une perte nette pour la compagnie si le projet est abandonné.

La seule opération lancée se révèle au surplus très coûteuse pour la CNR. En 1986, la déviation de l'Allan, à Sochaux, a été entreprise pour faciliter la restructuration des usines Peugeot. Mais, sur décision du conseil de direction du FDES et alors même que la situation financière de la compagnie se dégradait, celle-ci a dû financer sur ses fonds propres 30 % d'une dépense de 162 MF alors que la société directement intéressée a limité son apport à 20 %. La participation

financière de la CNR à une opération ayant pour premier objectif l'aménagement d'un site industriel apparaît peu justifiée, surtout pour un tel montant. Au surplus, le nouveau canal et l'écluse ont été construits au gabarit ancien, de telle sorte que si la liaison Rhin-Rhône était réalisée, ces ouvrages devraient être repris pour être portés à grand gabarit.

La CNR, ainsi engagée dans des opérations coûteuses pour elle, pouvait, tout au moins, espérer que les pouvoirs publics se prononceraient définitivement et rapidement sur la mise en œuvre du projet.

Sept ans après la loi du 4 janvier 1980, la réunion des ministres du 31 juillet 1987 a semblé répondre à cette attente : un programme de modernisation des voies navigables incluant l'amorce de la liaison Rhin-Rhône pour un montant de 1 327 MF y a été décidé et la déclaration d'utilité publique des travaux d'aménagement a été prorogée jusqu'au 20 juin 1998.

Ces perspectives auraient assuré le redressement du plan de charge de la CNR pendant plusieurs années mais elles manquaient de réalisme et de cohérence.

Les opérations ainsi acceptées dans leur principe concernaient les seules extrémités sud et nord et n'impliquaient pas d'engagement définitif de l'État sur l'ensemble de la liaison. Le lancement du programme était subordonné au concours préalable des collectivités territoriales et de la CNR, dont les contributions devaient être de l'ordre de celle de l'État, fixée à 667,5 MF. Mais aucun échéancier n'était fixé et l'effort qui leur était demandé n'était donc pas inclus dans un plan cohérent et programmé.

Au surplus, la dotation de l'État devait prendre la forme d'une souscription de 6 MF au capital de la compagnie, porté de 36 à 42 MF, et

Faute d'avoir été en compétition sur l'essentiel de ses activités, la CNR n'a pas été préparée, notamment du point de vue commercial, à s'imposer dans un domaine de l'ingénierie fluviale, où la concurrence est vive

La participation financière de la CNR à la déviation de l'Allan, ayant pour premier objectif l'aménagement d'un site industriel (les usines Peugeot), apparaît peu justifiée, d'autant que l'écluse a été construite au gabarit ancien

***Ni le temps,
ni les moyens
d'information
n'ont manqué
aux pouvoirs
publics pour
mesurer, dans
un environnement
européen
en évolution,
l'intérêt
économique
de la liaison
Rhin-Rhône.
Il est aujourd'hui
nécessaire
de décider enfin
si celle-ci demeure
un objectif
à réaliser
à court terme
ou si elle n'est
plus d'actualité***

***Le secrétaire
d'Etat [Georges
Sarre] a toujours
considéré
que l'avenir
de la CNR
ne pouvait
s'envisager
indépendamment
d'une décision
d'ensemble
sur l'avenir
des infrastructures
fluviales***

d'avances d'actionnaire. Cette solution était peu satisfaisante dans la mesure où le remboursement des avances impliquait des moyens financiers complémentaires, refusés par EDF. Elles auraient donc dû être transformées en subvention d'équipement.

Les objectifs fixés par le comité interministériel n'ont toujours pas été suivis de mesures d'application, les engagements financiers n'ont pas été respectés et un nouveau débat sur l'intérêt de ces opérations s'est ouvert.

Ainsi, plus de dix ans après qu'il a été déclaré d'utilité publique, le projet de liaison Rhin-Rhône en est encore à la phase initiale des pré-études. Il continue d'alimenter les controverses entre les ministères alors qu'à la demande des pouvoirs publics les collectivités territoriales ont décidé leur engagement financier et versé leur participation au capital de la compagnie.

Un schéma directeur des voies navigables a bien été approuvé par le Gouvernement mais, faute d'un plan de financement pour la soutenir, il n'a aucune portée réelle, comme la Cour en a déjà fait l'observation aux pouvoirs publics en 1982.

L'instabilité des prévisions, la multiplicité des études qui, loin d'éclaircir les positions, ont souvent contribué à obscurcir des desseins qui paraissent arrêtés et le réexamen de projets n'aboutissant à aucun arbitrage traduisent une indécision constante sur le rôle et l'utilité des voies navigables dans un contexte concurrentiel des différents modes de transport. Cette situation présente de graves inconvénients.

La CNR dont l'activité continue de s'affaiblir en raison de ces attermoissements multipliés a enregistré une perte d'exploitation de 16 MF en 1988. Confrontée à une situation qui s'aggrave et qu'elle n'a pas été en mesure de redresser puisqu'elle n'a aucune prise sur les décisions concernant les programmes et les conditions de leur financement, elle sera obligatoirement appelée à se prononcer, selon les dispositions du code de commerce, sur le maintien de son activité.

Réponse du secrétaire d'État chargé des transports routiers et fluviaux

Le secrétaire d'État chargé des transports routiers et fluviaux relève que la loi du 4 janvier 1980 a étendu la mission de la Compagnie Nationale du Rhône à la construction du canal à grand gabarit Laperrière-Niffer. Cette liaison Saône-Rhin a été déclarée d'utilité publique en 1978 et à nouveau en 1988 pour dix ans.

Le comité interministériel d'aménagement du territoire du 30 juin 1987 a décidé notamment le principe de l'engagement de la liaison Saône-Rhin par ses deux extrémités, Niffer-Mulhouse et St-Symphorien-Tavaux. Les moyens nécessaires à la réalisation de ces deux opérations n'ont pas été prévus et n'ont pas alors été mis en place.

Les six régions concernées par l'achèvement de la liaison Rhin-Rhône ont, quant à elles,

La Cour ne méconnaît pas les difficultés du problème à résoudre. Toutefois, ni le temps ni les moyens d'information n'ont manqué aux pouvoirs publics pour mesurer, dans un environnement européen en évolution, l'intérêt économique de la liaison Rhin-Rhône.

Il est aujourd'hui nécessaire de décider enfin si celle-ci demeure un objectif à réaliser à court terme ou si elle n'est plus d'actualité.

La situation grave où se trouve aujourd'hui la CNR illustre bien les risques que l'absence d'une politique clairement définie fait courir à une entreprise dont l'activité dépend de la seule commande publique.

Les reports successifs dans la prise de décision, les obstacles administratifs multipliés et les retards dans l'engagement des opérations ont placé la compagnie nationale du Rhône dans une situation où les pertes d'exploitation vont s'amplifier rapidement. Si aucun programme de travaux ne lui est accordé, elle devra engager les procédures les plus aptes à sauvegarder les intérêts du personnel et des actionnaires.

Une décision ministérielle, en 1985, a contraint EDF à verser sur trois ans une contribution exceptionnelle de 150 MF, sans plus grande précision que « d'aider à la restructuration de la compagnie ». Une mesure similaire, à caractère imposé et forfaitaire, n'aurait aucune portée. Elle ne pourrait ni résoudre les difficultés financières de la compagnie ni améliorer ses relations avec son partenaire ni préciser sa mission future.

Depuis 10 ans, les pouvoirs publics ont eu vis-à-vis de la CNR une attitude incohérente. Lui ayant assigné, par la loi du 4/01/1980, une mission que ses statuts ne prévoyaient pas, il lui ont ensuite refusé les moyens de l'accomplir en ne mettant pas en place les financements nécessaires.

Aujourd'hui, l'existence même de la compagnie est compromise : sa mission première est achevée, ses moyens techniques n'ont pas trouvé à s'employer de façon rentable et sa situation financière est profondément dégradée. Il appartient à l'État d'en tirer les conséquences.

accepté de participer au financement des opérations décidées à la condition que l'État s'engage sur un échéancier de financement de l'ensemble de la liaison Saône-Rhin.

Constatant ces difficultés, le secrétaire d'État chargé des transports routiers et fluviaux a confié à Mme Chassagne une mission de réflexion sur le financement des infrastructures fluviales françaises. Un prérapport a été remis le 15 novembre 1988. Il fait actuellement l'objet de consultations interministérielles, destinées à préparer la décision du Gouvernement.

Le secrétaire d'État, pour sa part, a toujours considéré que l'avenir de la CNR ne pouvait s'envisager indépendamment d'une décision d'ensemble sur l'avenir des infrastructures fluviales.

Réponse du Ministre chargé du budget

Le ministre délégué chargé du budget partage l'avis du secrétaire d'État, selon lequel les perspectives offertes à la CNR ne peuvent s'envisager indépendamment d'une décision d'ensemble sur l'avenir des infrastructures fluviales.

Toutefois, il considère également que :

1° Dix ans après la déclaration d'utilité publique, les études destinées à démontrer l'intérêt économique de la liaison Rhin-Rhône ne font toujours pas l'unanimité et les controverses

actuelles sont les conséquences de cette interrogation fondamentale qui n'a pas encore été tranchée à ce jour.

2° Il est vrai que la compagnie n'a pu que subir les effets de cette situation incertaine, mais la perte d'exploitation qu'elle connaît en 1988 est surtout due à son adaptation insuffisante, en gestion de ses moyens, aux contraintes d'exploitation qui sont, depuis longtemps, devenues les siennes.

Réponse de la Compagnie nationale du Rhône

La Cour a procédé à une analyse en profondeur de la situation financière et juridique de la Compagnie nationale du Rhône qui appelle quelques éléments de réponses, principalement sur ses rapports avec EDF et sur sa situation de concessionnaire de l'État.

À propos du contrat particulier qui unit CNR et EDF, les conditions exorbitantes du droit commun de ce contrat ont pu donner à penser qu'EDF « assure les charges et assume tous les risques ». En réalité, placée devant un acheteur unique de courant, la CNR a dû consentir des conditions qui n'entraînent pour EDF aucun risque et qui comportent, pour la compagnie, de lourds inconvénients.

En effet, il n'y a pas de risques pour EDF car la construction de chaque chute n'a été décidée que si elle répondait aux critères de valeur économique édictés par EDF (Note Bleue). Il en résulte qu'aujourd'hui, EDF dispose, grâce aux ouvrages de la CNR, d'une production hydro-électrique d'un coût comparable voire inférieur à celui de sa propre production hydro-électrique et, en outre, très largement inférieur à celui de ses centrales thermiques. Au surplus, à court terme, ce coût va baisser très largement compte tenu de l'amortissement rapide des emprunts. Il sera ainsi possible à EDF de faire état, grâce aux ouvrages de la CNR, d'une forte amélioration de sa productivité. En outre, pour être complet, il convient de noter que le faible coût de l'énergie du Rhône est obtenu malgré la constitution par EDF de provisions de renouvellement qui sont anormalement élevées ainsi que le signale la Cour. Ainsi, EDF ne tire que des avantages de la production du Rhône.

À l'inverse, la Compagnie assume les risques. En effet, en tant que concessionnaire de l'État, c'est la Compagnie qui est entièrement responsable, devant l'État comme devant les riverains, de la totalité des ouvrages et c'est elle qui en subirait les conséquences si des dommages devaient être occasionnés aux riverains. En outre, les dérives observées depuis la date du dernier contrat avec EDF (1974), dont la Cour a fait mention, et auxquelles il convient d'ajouter le doublement du nombre des chutes en exploi-

tation, font qu'EDF ne rembourse même plus aujourd'hui la totalité des charges d'exploitation et n'assure pas à la CNR la marge nette qui avait pourtant été convenue au moment de la passation de ce contrat.

Les clauses de cette convention qui conduisent, en théorie, EDF à rembourser à la CNR les charges financières générées par les ouvrages, ont pu donner à penser que la CNR s'installait dans un certain confort et se dispensait d'effectuer des gains de productivité. La pratique a prouvé que le sens de l'intérêt général et du service public qui anime la Compagnie Nationale du Rhône l'a conduit, tout au contraire, à faire de très importants progrès de productivité, progrès dont elle n'a tiré aucun avantage financier, ceux-ci ayant été transférés en totalité aux consommateurs d'électricité par le biais d'EDF, mais dont elle souhaiterait au moins retirer l'avantage moral.

C'est ainsi qu'en matière financière, elle a toujours géré aussi bien son important programme d'emprunts que sa trésorerie avec la plus extrême rigueur. Par exemple, le refinancement en avril 1987 et novembre 1988 de deux emprunts antérieurs démontre que la CNR se comporte comme si elle avait un intérêt direct dans cette opération. Les conditions de ce refinancement âprement négociées sur le marché monétaire ont, en effet, permis un gain capitalisé qui est évaluable à plus de 470 MF.

Sur le plan technique, les études et les recherches entreprises par la Compagnie, ont permis de faire de grands progrès dans les ouvrages hydro-électriques de basses chutes qui sont reconnus par la communauté scientifique et technique, qui ont été générateurs de très importantes économies, aussi bien sur les coûts d'investissements que sur les charges d'exploitation. On peut citer notamment :

- la suppression des déchargeurs rapides dans les centrales de basses chutes grâce à une conduite particulière en déconjugaison des aubes distributrices et de la vanne aval ;

- le développement de la technique des groupes bulbes en rivière qui a permis de faire des économies de génie civil et d'électroméca-

Le ministre du Budget :

« Les études destinées à démontrer l'intérêt économique de la liaison Rhin-Rhône ne font toujours pas l'unanimité »

La CNR :

« EDF ne tire que des avantages de la production du Rhône. À l'inverse, la CNR assume les risques »

La CNR :

« EDF ne rembourse même plus la totalité des charges d'exploitation et n'assure pas à la CNR la marge nette qui avait pourtant été convenue »

La CNR

souhaiterait au moins retirer l'avantage moral des importants progrès de productivité qu'elle a faits

La CNR pense que ses difficultés financières doivent être levées par une révision de la convention avec EDF, qui lui crée un préjudice injustifié, et par des décisions d'Etat, positives ou négatives, concernant un programme de voies navigables et notamment la liaison Rhin-Rhône

Si l'Etat renonce à l'exécution de ces travaux, la CNR procédera à une réduction de ses effectifs et pourra ainsi rétablir sa situation financière

Selon la CNR, il n'est pas exact que l'économie moderne entraîne la réduction des transports pondéreux(*)

(*) NDLR. Mensonge de la CNR. Si le trafic fluvial a baissé de plus de moitié entre 1970 et 1995, et si le trafic de fret ferroviaire a lui aussi connu une baisse dans le même temps, c'est bien à cause de cette diminution du transport de pondéreux (hors trafic maritime). Il n'y a croissance de ces trafics qu'à courte distance, surtout par camion.

nique dépassant 20 p. 100 et qui place la technique française à la pointe de cette spécialité ;

- l'automatisation intégrale de la gestion d'une chaîne d'aménagements hydro-électriques de basses chutes qui, d'une part, a permis de supprimer les services de quart et de réaliser ainsi de très importantes économies d'exploitation, et qui a, d'autre part, autorisé une conduite plus sophistiquée des centrales, notamment par un fonctionnement en éclusées en chaîne pour la production d'énergie de pointe ;

- l'évolution importante de la technique de construction des barrages en rivière par utilisation combinée des vannes-segments et d'un processus de construction sur berge évitant les difficiles travaux en rivière ;

- l'utilisation de résines pour éviter les coûteux revêtements de granit des barrages ;

- l'optimisation de la dimension des barrages mobiles en combinaison avec les endiguements pour réduire les dimensions de la partie coupeuse de la bouchure, etc.

En ce qui concerne, d'autre part, la situation de la CNR vis-à-vis de son autorité concédante, il convient de remarquer qu'il ne s'agit pas d'une concession purement électrique mais d'une concession à buts multiples. C'est la raison pour laquelle le législateur a renoncé à liquider la CNR comme il l'avait d'abord souhaité en 1946 dans l'article 41 de la loi de nationalisation de l'électricité. Le législateur a même confirmé la base juridique de l'existence de la CNR par la loi du 4 janvier 1980 qui a étendu sa concession à la liaison Rhône-Rhin.

La loi du 27 mai 1921 fondatrice de la Compagnie Nationale du Rhône pose les principes d'une concession unique réalisant l'équilibre entre les divers usages de l'eau : hydro-électricité, navigation, agriculture. L'Etat ne peut délivrer une telle concession à nulle autre, sauf par une voie législative. Le caractère à buts multiples de cette concession interdit, en particulier, de la délivrer à EDF, dont l'objet social se limite à la production d'énergie.

En conclusion sur ces deux points : relations avec EDF, relations avec l'Etat, la CNR partage l'analyse de la Cour sur les contraintes qu'elle subit. Elle pense cependant que ses difficultés financières actuelles doivent être levées, d'une part, par une révision de la convention avec EDF qui lui crée, de toute évidence, un préjudice injustifié et, d'autre part, par des décisions de l'Etat, positives ou négatives, concernant un programme de voies navigables et notamment la liaison Rhin-Rhône.

Si, aujourd'hui, la décision est prise d'exécuter de nouveaux ouvrages, la Compagnie sera en mesure de les réaliser, le déficit de sa section d'équipement sera supprimé et sa situation financière assainie.

Si, à l'inverse, l'Etat renonce à l'exécution de ces travaux, la Compagnie procédera à une réduction de ses effectifs et pourra ainsi également rétablir sa situation financière. Toutefois, s'agis-

sant d'un personnel qui bénéficie du statut des Industries Électrique et Gazière, ce personnel devra être transféré à EDF. Cet établissement ne peut, en effet, prétendre assumer les charges financières de l'aménagement du Rhône et en tirer tout l'avantage financier sans en subir les charges sociales. S'il prétend payer l'énergie du Rhône à son prix de revient, il doit intégrer dans ce prix la totalité des charges et, notamment, les charges exceptionnelles de gestion qui résulteront de la réduction du programme d'équipement.

D'autre part, la Compagnie souhaite faire quelques remarques de détail sur différentes indications du rapport de la Cour des comptes.

Le déficit de l'exercice 1988 qui avait effectivement été estimé dans un premier temps comme l'indique la Cour à 16 MF se limitera, en définitive, à 3,8 MF.

Sur le Haut-Rhône, la chute de Loyettes, dans son nouveau projet, n'est pas nuisible à l'environnement ainsi que l'a montré l'expertise écologique demandée par le gouvernement. Ce projet est d'un coût comparable au précédent et ne doit pas être réévalué.

L'autre projet du Haut-Rhône intitulé « les Portes du Rhône » entre dans le droit-fil de la concession et son principe d'aménagement à buts multiples. Il devrait normalement pouvoir être financé à partir de la production d'énergie et d'une contribution raisonnable des collectivités locales, d'autant qu'il ne constitue pas, à proprement parler, un suréquipement électrique, puisqu'aussi bien il se substituera au vieil aménagement de Cusset actuellement exploité par EDF et dont la concession, qui a duré 99 ans, s'achèvera en 1993. Il est donc, pour une large part, la formule moderne d'un très vieux projet.

Enfin, en ce qui concerne la navigation fluviale et le développement des zones portuaires, la Compagnie pense que ceux-ci ont devant eux d'importantes perspectives de développement. En effet, il n'est pas exact, comme on avait pu le penser au moment de l'apparition de la crise économique, que l'économie moderne entraîne la réduction des transports pondéreux. Si, sur certains secteurs, il y a décroissance (charbon), sur d'autres il y a croissance (produits chimiques, matériaux de construction) et, globalement, il y a une légère croissance. En outre, la navigation fluviale moderne est en train de montrer qu'elle est susceptible d'attaquer avec succès le marché des marchandises diverses grâce aux transports combinés et aux conteneurs. Enfin, la croissance exponentielle du trafic routier aboutira inévitablement à une paralysie de ce système de transport si des transferts importants de marchandises ne se font pas sur les autres modes.

C'est pourquoi la CNR considère que sa mission d'aménagement du Rhône, pour la navigation, n'est pas achevée et doit être complétée par les aménagements portuaires et, conformément au schéma directeur des voies navigables, être prolongée par l'antenne du Haut-Rhône.