

RÉFLEXIONS AUTOUR DU RAPPORT D'AUDIT SUR LES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

par MAURICE BERNADET

Professeur à l'université Lumière-Lyon 2 - Membre du Laboratoire d'Économie des Transports

Le rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de Transport a suscité de nombreuses réactions. L'auteur souligne que les experts qui ont fait ce rapport ont fait un travail considérable et que les conclusions du rapport sont la conséquence logique du cahier des charges dans le cadre duquel les experts ont travaillé, et de l'approche qu'ils ont, en conséquence, adoptée. D'où la nécessité de bien comprendre cette approche, fondée sur la rentabilité interne socio-économique des différents projets et les limites de cette approche, pour évaluer les conclusions du rapport. Pour illustrer ses propos, l'auteur prend l'exemple du canal Seine-Nord.

La parution du rapport de la mission chargée d'auditer les grands projets d'infrastructures de transport a suscité de nombreux remous. Il ne pouvait sans doute pas en être autrement. Quelles qu'aient été ses conclusions, il était certain qu'elles soulèveraient des critiques. Critiques provenant de deux bords différents: de ceux qui défendent des projets qui ont été mal classés par les experts, et de ceux qui sont opposés à des projets qui ont, au contraire, reçu la « bénédiction » de ces experts. Et la réunion de ces deux catégories d'opposants fait sans doute plus de monde que ceux qui sont satisfaits des conclusions du rapport et qui, de plus, sont plus discrets que les mécontents!

Les critiques formulées sont donc diverses, et beaucoup sont la simple expression, plus ou moins solidement argumentée, des intérêts qui sont mis à mal par le rapport. Mais

on a pu lire également des critiques plus générales qui mettent en cause la compétence des experts, leur « objectivité » et qui se fondent sur le constat que les conclusions du rapport sont globalement favorables au mode routier et défavorables aux projets ferroviaires et fluviaux. Or ce constat n'est pas tout à fait exact: tous les projets routiers et autoroutiers ne sont pas bien classés et près de la moitié des développements du réseau autoroutier à péage a été écartée ou leur réalisation renvoyée au-delà de 2020; en revanche, des projets ferroviaires ont été retenus, tels la liaison Nîmes-Montpellier, le contournement ferroviaire fret de Lyon ou de Dijon... Il reste que de très nombreuses réactions sont fondées sur le déséquilibre entre les sorts réservés aux projets routiers et autoroutiers d'une part et aux projets alternatifs à la route d'autre part. Le report des deux projets emblématiques que sont la liaison Lyon-Turin pour le ferroviaire et le canal à grand gabarit Seine-Nord pour le fluvial explique sans doute ces réactions excessives. D'où l'affirmation que l'on trouve sous de nombreuses plumes que les experts sont soit incompetents, soit partisans...

Il me paraît nécessaire d'affirmer d'abord, de façon claire, que ces experts sont compétents, qu'ils ont fait un travail considérable et de très bonne qualité. Il me semble ensuite indispensable de réfuter l'accusation de « partialité » en faveur du mode

roucier. Certes ces experts ne sont pas nécessairement des défenseurs du mode ferroviaire ou du mode fluvial dont ils connaissent parfaitement les limites; il n'y a cependant aucune raison de penser que leurs conclusions sont biaisées pour satisfaire le « lobby routier ».

En fait les conclusions du rapport sont la conséquence logique du cahier des charges dans le cadre duquel les experts ont travaillé, et de l'approche qu'ils ont, en conséquence, adoptée. D'où la nécessité de bien comprendre cette approche, et les limites de cette approche, pour évaluer les conclusions du rapport.

LE CAHIER DES CHARGES ET L'APPROCHE ADOPTÉE PAR LES EXPERTS

Les objectifs fixés aux experts ont été formulés dans la lettre de mission adressée le 10 septembre 2002 au chef du service de l'Inspection générale des Finances et au vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées. Le contexte de la rareté des financements publics disponibles est précisé: « Compte-tenu de l'importance des sommes en jeu et de l'impératif d'achever les projets en cours de réalisation, lesquels mobilisent déjà des financements importants, le Gouvernement doit pouvoir disposer d'une appréciation précise de la situation des équipements et divers projets envisagés, et ce d'autant plus qu'un déséquilibre important se profile entre les perspectives actuelles de ressources et les besoins identifiés ». Et l'approche en découle: « Vous évalueriez leur intérêt [l'intérêt des projets] socio-économique à partir des études menées à ce jour, ainsi que les enjeux qu'ils peuvent représenter pour la politique européenne des transports, la sécurité routière, l'environnement, l'aménagement et le développement durable du territoire ».

Cette phrase est reprise, sous une forme légèrement modifiée, dans le rapport lui-même (point 7 de la synthèse et recommandations): « Les opérations ont été évaluées au regard de leur rentabilité socio-économique, des besoins en fonds publics qu'elles nécessitent, des enjeux qu'elles représentent pour la politique européenne des transports... ». On remarquera que les experts ont introduit une référence aux besoins en fonds publics qui n'étaient pas explicitement cités comme critère d'évaluation dans la lettre de mission, mais qui résultaient à l'évidence de l'esprit de cette lettre. De même ils ont traduit « l'intérêt socio-économique » par « la rentabilité socio-économique », sans qu'il en résulte un glissement autre que sémantique.

Ainsi, tant dans la lettre de mission que dans le rapport lui-même, la règle du jeu affichée renvoie à la rentabilité socio-économique d'une part, et à un ensemble d'autres critères d'autre part... Or, la lecture du rapport montre clairement que le classement des projets résulte de la prise en compte quasi exclusive de leur rentabilité socio-économique. Dès lors, le résultat (en caricaturant: « il faut développer le réseau des routes et des autoroutes, et repousser au-delà de 2020 la plupart des projets ferroviaires ou fluviaux ») était acquis.

En effet, la logique du calcul de la rentabilité socio-économique, non aménagée par la prise en compte d'autres critères, ne pouvait que conduire à cette conclusion.

LE CALCUL ÉCONOMIQUE ET LA NOTION DE RENTABILITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE

Il faut sans doute commencer par rappeler, même très sommairement, les fondements du calcul économique tels qu'ils résultent de la méthode « coût/avantages ». À la différence d'autres approches, la méthode

« coût/avantages » consiste à intégrer – ou à chercher à intégrer – dans une formulation unique et par le biais d'une évaluation monétaire, l'ensemble des conséquences positives ou négatives d'un projet d'investissement. Le projet analysé est comparé à une situation de référence. Les coûts et les avantages sont par nature monétaires ou non monétaires, mais dans ce dernier cas le calcul économique cherche à les traduire en valeur monétaire. Les coûts monétaires sont, pour l'essentiel, les dépenses à engager pour réaliser le projet; les coûts non monétaires sont, par exemple, les effets négatifs sur l'environnement (effets externes) que la mise en œuvre du projet entraînerait. Les avantages sont eux aussi monétaires ou non monétaires. On peut citer, dans les avantages monétaires, les recettes que peut, par exemple, percevoir la société d'autoroute à péage bénéficiaire de la concession, ou le supplément de recette fiscale que l'État pourra prélever sur les usagers de cette autoroute via la taxe intérieure sur les produits pétroliers (1); dans les avantages non monétaires s'inscrivent les facilités (gains de temps, par exemple) dont les usagers de la nouvelle infrastructure vont bénéficier.

Le calcul économique consiste donc à lister tous les « acteurs » bénéficiaires ou victimes potentielles du projet d'investissement, à identifier tous les types d'avantages et de désavantages dont ces acteurs peuvent bénéficier ou qu'ils peuvent subir, à évaluer en termes monétaires leur importance, et enfin à comparer coûts et avantages en calculant le taux de rentabilité (dit TRI: taux de rentabilité interne) du projet et sa VAN (valeur actualisée nette).

La valeur actualisée nette est l'écart entre les recettes et les dépenses lorsqu'elles sont actualisées. Le taux d'actualisation appliqué

(1) Mais les recettes de l'État sont des charges pour les usagers; le « solde » des coûts et avantages est donc nul et leur effet sur le taux de rentabilité socio-économique est donc neutre.

à ces deux grandeurs traduit ainsi l'idée qu'un euro aujourd'hui vaut plus qu'un euro demain, non en raison de l'inflation, mais en raison de la préférence pour le présent des acteurs économiques. Une recette qui ne sera perçue que dans 30 ans est moins intéressante qu'une somme à percevoir immédiatement (qu'on pourrait d'ailleurs placer et qui rapporterait des intérêts); une dépense dans dix ans est moins coûteuse qu'une dépense d'aujourd'hui. Plus le taux d'actualisation est élevé, plus la préférence pour le présent qu'il traduit est forte. Et comme les recettes sont à plus long terme que les dépenses, la VAN est d'autant plus faible que le taux d'actualisation est élevé...

Le taux de rentabilité interne est le taux d'actualisation qui égalise les recettes et les dépenses. Il ne se confond pas avec la rentabilité strictement financière de l'opérateur qui investit. Il est en effet plus large (d'où l'expression de rentabilité « socio-économique ») puisqu'il tient compte des avantages monétaires et non monétaires et pas seulement des recettes perçues par l'investisseur; il est collectif puisqu'il tient compte des conséquences de la création de l'infrastructure de transport pour tous les acteurs économiques, privés et publics, intéressés, et pas seulement pour celui qui investit. Il peut être comparé au taux d'actualisation retenu par le Gouvernement.

Le taux d'actualisation joue donc, dans le calcul économique, un double rôle :

- il sert à actualiser, dans le calcul de la VAN, les recettes et les dépenses ;
- il sert également de critère de sélection des projets: il fixe le seuil minimal en dessous duquel un projet sera considéré comme ayant une rentabilité insuffisante pour être retenu. En effet, si le calcul aboutit, pour un projet donné, à un TRI inférieur au taux d'actualisation, le bénéfice actualisé de ce projet est négatif; si le projet était quand même réalisé, il rapporterait à la collectivité moins que si l'on plaçait les

sommes investies à un taux d'intérêt égal au taux d'actualisation. Normalement donc, un projet ne peut être retenu que si son TRI est supérieur au taux d'actualisation.

Symétriquement, si le TRI est supérieur au taux d'actualisation, cela signifie que la collectivité aurait intérêt à réaliser l'investissement. Toutefois, dans un contexte de pénurie des moyens de financement, il faut admettre que tous les projets dont le bénéfice actualisé est positif ne peuvent pas être simultanément entrepris. Il est dès lors logique que la collectivité investisse en priorité sur les projets dont la rentabilité socio-économique est la plus élevée: la valeur du TRI permet de classer les différents projets, de décider lesquels seront prioritaires, et lesquels doivent être repoussés à une période plus favorable.

La mission d'audit a donc fondé ses recommandations sur un classement tenant compte, très essentiellement, voire exclusivement, des taux de rentabilité interne socio-économique des différents projets. Le calcul de ces taux résulte d'une méthodologie, conforme d'ailleurs à une circulaire ministérielle, appliquée à tous les projets, quels que soient les modes de transport, ce qui peut sembler être une garantie d'objectivité. Mais en réalité, les situations ne sont pas les mêmes selon que les infrastructures envisagées concernent du transport de voyageurs ou de marchandises, selon qu'elles relèvent du mode routier, ferroviaire ou fluvial... Conscient de ce fait, la mission d'audit a d'ailleurs refusé d'établir un classement intermodal, et s'est bornée à comparer les taux de rentabilité à l'intérieur d'un même mode.

Notre objectif n'est pas ici de critiquer le calcul économique qui constitue un instrument irremplaçable à disposition des pouvoirs publics, mais d'en souligner les limites, internes et externes, et plus encore les incertitudes. Nous illustrerons la démonstration à partir d'un exemple, et parmi beaucoup d'autres possibles, nous

avons choisi celui du projet de canal à grand gabarit Seine-Nord.

Dans cette perspective, rappelons d'abord les principaux résultats du calcul de rentabilité pour ce projet, tels qu'ils ressortent du rapport établi par le conseil général des Ponts et Chaussées en 1999 (2), résultats qui fondent la recommandation de la mission d'audit. Les chiffres du tableau ci-dessous sont établis sur la base d'un taux d'actualisation de 8 %. Ils concernent la variante 2a du projet (celle qui paraît préférable), c'est-à-dire l'aménagement du tronçon central pour qu'il puisse accueillir des « convois » (3). Ils sont exprimés en millions de francs hors taxes.

Bilan économique et social du canal à grand gabarit Seine-Nord

Coût économique global du projet	- 10.469,6
Avantages « transport » pour les usagers	+ 3.252,4
Effets indirects du projet pour l'État	88,1
Effets indirects du projet pour les autres agents économiques	- 46,6
Effets externes	274,0

Le taux de rentabilité interne ressort à 3,3 %, ce qui est très inférieur au seuil du taux d'actualisation et classerait le projet loin derrière de très nombreux projets routiers ou autoroutiers dont le TRI est supérieur, voire largement supérieur à ce seuil. Le bénéfice actualisé résultant de la comparaison de ce TRI avec le taux d'actualisation de 8 % est évidemment négatif à hauteur de 6,6 milliards de francs.

Si les coûts sont assez largement indépendants du niveau du trafic que supportera l'infrastructure, en revanche les avantages et les « effets » peuvent être considérés, en pre-

(2) Conseil général des Ponts et Chaussées, *Projet de liaison fluviale à grand gabarit « Seine-Nord »*, rapport d'expertise établi par Christian Brossier, août 1999.

(3) Le canal doit permettre d'accueillir des bateaux de 180 m de long de 11,40 m de large, d'un tirant d'eau de 3 m, avec un tirant d'air de 5 m.

mière approximation, comme proportionnels au nombre de ceux qui utiliseront l'infrastructure. Les recettes qu'on peut obtenir des usagers par le biais de la tarification d'usage de l'infrastructure, comme les avantages non monétaires dont ils bénéficieront (et qui justifient cette tarification) dépendent d'abord du trafic supporté. D'où l'importance essentielle des prévisions de trafic qui sont au cœur de l'estimation de la rentabilité du projet. Or, en matière de prévision de trafic, les différents types de projet ne sont pas sur un pied d'égalité.

LA DIFFICULTÉ DES PRÉVISIONS DE TRAFIC

Il existe, depuis longtemps des modèles de prévision dans le domaine des transports de personnes, qui certes ne sont pas parfaits et qui, dans certains cas heureusement rares, peuvent conduire à des erreurs graves. Mais on peut admettre que l'on sait, avec sans doute une marge d'incertitude irréductible, prévoir au moins l'ordre de grandeur des flux de personnes qui emprunteront une infrastructure routière ou ferroviaire dont la construction est envisagée. La situation est beaucoup moins satisfaisante en matière de transport de marchandises et les modèles de génération de trafic ou de répartition modale existants sont peu satisfaisants, de sorte qu'on est le plus souvent obligé de se contenter de partir des flux existants, de leur appliquer des taux de croissance vraisemblables et de formuler des hypothèses sur l'évolution de la répartition modale.

Mais si cette approche est possible pour la route et le chemin de fer, elle paraît totalement inadaptée pour une infrastructure fluviale. En effet les trafics routiers et dans une moindre mesure les trafics ferroviaires consistent en l'addition d'un nombre élevé

d'envois en provenance d'un grand nombre de chargeurs différents, de sorte que l'on peut raisonner en probabilité. En revanche les trafics de la voie d'eau consistent en un petit nombre d'expéditions lourdes, décidées par un petit nombre de chargeurs. Il suffit par conséquent qu'un industriel décide d'abandonner la voie d'eau, ou inversement qu'une coopérative agricole dont les silos sont « mouillés » signe un gros contrat à l'exportation ou encore qu'EDF décide d'approvisionner une centrale thermique en charbon et de recourir à la voie d'eau... pour que les trafics fluviaux varient sur l'axe concerné, dans de très fortes proportions.

Dans le cas du projet de canal Seine-Nord, la démarche a comporté plusieurs étapes :

1. identification des secteurs d'activité générateurs de trafics susceptibles d'utiliser la voie d'eau;
2. identification des trafics (produit, conditionnement, origine-destination, volume) « fluvialisables »;
3. étude des pratiques logistiques et des stratégies des acteurs économiques concernés par ces trafics;
4. détermination des coûts et des prix de transport;
5. adoption de lois relatives au report de trafic d'un mode à l'autre;
6. identification des trafics nouveaux (induits) pouvant résulter de la création de la nouvelle infrastructure;
7. projection de ces trafics aux horizons 2015 (année envisagée pour la mise en service, si l'infrastructure est construite) et 2040, dans la situation de référence (c'est-à-dire si le canal n'est pas construit) et dans la situation de projet (si le canal est construit).

Cette démarche est parfaitement cohérente, et on imagine mal quelle autre approche aurait pu être adoptée. Mais il est évident qu'à chaque étape, l'incertitude est forte.

L'identification des secteurs d'activité et des trafics « fluvialisables » (étapes 1 et 2) paraît relativement simple... si l'on peut faire l'hypothèse que le transport fluvial de demain portera sur les mêmes produits que celui d'aujourd'hui. Hypothèse sans doute assez robuste, mais... il apparaît que sur la Seine, le Rhône, et sur le Rhin évidemment, les trafics qui se développent le plus portent non sur les marchandises pondéreuses, à faible valeur, transportées en vrac qui forment le « fonds de commerce » traditionnel de la voie d'eau, mais sur les marchandises générales conteneurisées. Certes, elles représentent en tonnage une proportion faible, mais il en est autrement en valeur des produits transportés.

La troisième étape et la sixième reposent sur une enquête qui a consisté à aller trouver les chargeurs potentiels et à les interroger sur le comportement qu'ils pourraient adopter si l'infrastructure envisagée était construite. On sent, dans l'utilisation de ce conditionnel, la grande marge d'incertitude qui en résulte. Quel est l'espace géographique dans lequel choisir les chargeurs que l'on enquêtera? Évidemment, il faut interroger ceux qui se situent à proximité immédiate du tracé de l'infrastructure, mais il est possible que des industriels éloignés, mais situés sur le réseau dans lequel s'intégrera l'infrastructure nouvelle et décidant de transports à longue distance, puissent influencer les trafics sur le maillon que l'on envisage de créer. Comment ces chargeurs peuvent-ils d'ailleurs se projeter dans un avenir qui, compte tenu des délais impliqués par la réalisation des études d'une part et celle des travaux d'autre part devrait se situer au-delà d'une quinzaine d'années et même aller jusqu'en 2040? Que peuvent-ils dire, compte tenu des incertitudes de toute nature qui pèsent sur la nature et le niveau de leur activité, sur la localisation de leurs fournisseurs et de leurs clients, sur les données du marché des transports à une telle échéance?

Dans le cas du canal Seine-Nord l'enquête auprès des chargeurs a été réalisée par un bureau d'études, ACT Consultants, qui a ciblé cette enquête sur les chargeurs utilisant déjà la voie d'eau ou susceptibles de recourir à la voie d'eau compte tenu de la nature des marchandises qui les concerne et de la zone géographique dans laquelle ils sont localisés. En fait seuls les industriels implantés sur des zones situées à 30 km au plus de la future voie d'eau ont été interrogés. Le Conseil général des Ponts et Chaussées admettait que le champ de l'enquête restreint conduisait probablement à une sous-estimation de l'ordre de 10 à 15 %. Mais inversement il considérait que les trafics de matériaux de construction à destination de l'Île-de-France pouvant emprunter la voie d'eau étaient surestimés, d'une part parce que ces matériaux ne proviendraient pas nécessairement des régions desservies par le canal, et d'autre part parce que le rôle du chemin de fer dans ce type de trafic avait été sous-estimé.

La quatrième et la cinquième étapes reposent sur des hypothèses relatives à l'évolution des prix et des coûts du transport pour tous les modes, en se plaçant dans le cadre du scénario dit volontariste retenu pour l'établissement des schémas de service, dont on peut rappeler, pour en montrer les limites, qu'il prévoyait le doublement du fret ferroviaire d'ici 2010 (4).

Enfin la dernière étape (projection des trafics aux horizons 2015 puis 2040) a reposé également sur « les différents scénarios macro-économiques pris en compte pour l'élaboration des schémas de service ».

On perçoit aisément les difficultés auxquelles, à chaque étape, les experts sont confrontés. Ils ne peuvent même pas, dans le cas de la voie d'eau, raisonner par analogie en comparant, sur un autre exemple, les prévisions établies et les trafics effectifs résultant de la mise en service d'une infrastructure. En effet, aucun canal n'a été

construit en France depuis le canal du Nord, mis en service en 1964, et on ne sait donc pas quelle dynamique pourrait accompagner l'ouverture d'une nouvelle relation à grand gabarit.

N'entrons pas davantage dans la présentation de la méthodologie à partir de laquelle les prévisions ont été faites, qui tablent sur un trafic, sur le tronçon central, d'environ 13 millions de tonnes en 2015. Bornons-nous à constater que le Conseil général des Ponts et Chaussées, dans son rapport d'expertise de 1999 (5) conclut : « Au total, on peut considérer que les chiffres de trafic total constituent une évaluation raisonnable et légèrement prudente ». Et la mission d'audit se borne à reprendre cette affirmation.

Estimation raisonnable, prudente, mais incontestablement entachée d'une grande incertitude, sans doute plus forte que celle qui affecte les prévisions de trafic d'autres modes. Ce que reconnaissent les experts en écrivant, dans leur avis « Sans doute les prévisions de trafic et celles de rentabilité sont-elles entachées d'une incertitude particulière tenant à la difficulté de prévoir les effets de toutes natures qui résulteraient de la mise en relation du bassin à grand gabarit de la Seine et de celui composé de l'ensemble des liaisons fluviales débouchant sur les ports de la mer du Nord, bassins qui ont toujours été séparés... Toutefois, il y a là une part de pari avec, dans l'immédiat, une faible visibilité sur ses chances de réussite ».

Les experts du Conseil général des Ponts et Chaussées sont donc eux-mêmes raisonnables et prudents, ce qu'on ne saurait leur reprocher compte tenu du rôle qui leur était assigné.

Naturellement, cette incertitude crée une situation inconfortable, et il serait préférable, lorsque l'on doit engager des sommes importantes, de pouvoir se fonder sur des prévisions plus fiables. Mais nous voulions simplement souligner ici que les difficultés

particulières de la prévision des trafics dans un projet de cette nature, et donc l'incertitude qui en résulte, constituent un handicap que subit un projet fluvial dans l'estimation de la rentabilité socio-économique d'un nouvel équipement, et donc dans la comparaison avec d'autres projets.

LES AVANTAGES « TRANSPORT » POUR LES USAGERS

La création d'une infrastructure de transport ne se justifie que si elle génère, pour les usagers, des avantages. Ils peuvent être de natures très différentes, et ce ne sont manifestement pas les mêmes lorsque les usagers de cette infrastructure sont des personnes ou des marchandises et donc selon la vocation de l'infrastructure.

Les infrastructures routières ou autoroutières ont une vocation mixte, de même d'ailleurs que les infrastructures ferroviaires dont les projets sont classés par la mission d'audit. Le canal Seine-Nord n'a vocation – sauf peut-être de façon très marginale dans le domaine du tourisme fluvial – qu'à accueillir des trafics de marchandises...

Si l'on regarde les projets d'infrastructure à vocation voyageurs, on constate qu'une part importante des avantages pris en compte résulte de la valorisation des gains de temps que la nouvelle infrastructure permettra. Des normes de valorisation exis-

(4) Remarquons qu'après un long déclin les trafics fluviaux sont repartis à la hausse depuis quelques années et que leur niveau se situe au-dessus de celui que prévoyait le scénario multimodal volontariste du Commissariat général du Plan pour la période 1996-2020, lequel retenait un taux de croissance moyen annuel de 3,5 %.

(5) Op. cit.

tent, qui, appliquées aux gains de temps autorisés par le nouvel équipement, conduisent à estimer des « avantages » qui peuvent représenter jusqu'à 80 % de l'avantage total et qui jouent donc un rôle déterminant dans le calcul du taux de rentabilité socio-économique. Les gains de temps constituent donc la justification principale des projets, complétée par la prise en compte des économies en coût de fonctionnement dont les usagers peuvent bénéficier.

En matière d'infrastructure à vocation marchandises, le raisonnement pourrait être identique. Dans une économie où les industriels et les distributeurs travaillent de plus en plus en flux tendus, les gains de temps pourraient être valorisés. Malheureusement, et malgré quelques travaux réalisés sur ce thème, on ne dispose pas d'évaluations sérieuses permettant de monétariser ces gains de temps. Il est d'ailleurs évident qu'il faudrait disposer de normes variables selon la nature des marchandises et selon les chaînes de transport qu'elles empruntent. La rapidité du transport n'a pas la même importance si l'on a affaire à des marchandises élaborées à forte valeur, ou à des produits dont le prix à la tonne est faible; elle n'est sans doute pas un critère déterminant lorsque l'étape considérée s'insère dans une chaîne qui comporte un trajet maritime de plusieurs semaines... Et d'ailleurs, il n'est pas certain qu'on puisse affirmer de façon générale que la vitesse soit un critère essentiel; il semble bien que la fiabilité, le respect des délais annoncés, en fonction desquels il est possible de programmer précisément les horaires de départ et d'arrivée des flux, joue souvent un rôle plus important que la vitesse elle-même.

Faute de pouvoir prendre en compte les gains de temps, les avantages retenus sont les économies que permet de réaliser dans l'organisation logistique l'utilisation de l'infrastructure. Le différentiel de coût de transport joue alors un rôle important,

mais qui n'a aucun rapport, dans son ordre de grandeur, avec celui que jouent les gains de temps en matière de transport de voyageurs.

On peut donc affirmer que la manière dont sont calculés les avantages et donc la rentabilité socio-économique tend à privilégier les infrastructures destinées au transport de voyageurs, ou les infrastructures « mixtes », au détriment des infrastructures à vocation marchandises.

Si l'on considère le projet de canal Seine-Nord le handicap d'évaluation dont souffre ce projet du fait de la nature différente des avantages pris en compte est-il réel? Il est évident que la vitesse n'est pas une qualité du mode fluvial. Certes un canal à grand gabarit permettrait des gains de temps pour les trafics qui utilisent aujourd'hui déjà la voie d'eau; il n'y a pas d'avantage vitesse mais au contraire un handicap, si l'on compare un projet fluvial avec des projets ferroviaires ou routiers (6). En revanche, le mode fluvial offre une grande fiabilité et est donc parfaitement compatible avec une organisation logistique en « juste-à-temps ».

On peut noter que les « avantages » transport pour les usagers proviennent en ordre décroissant, des gains réalisés sur les trafics déjà fluvialisés, des gains sur les trafics reportés du mode routier et enfin des gains sur les trafics reportés du mode ferroviaire.

LES EFFETS INDIRECTS POUR L'ÉTAT

Les effets indirects pour l'État mesurent l'incidence sur les dépenses de l'État et sur les recettes fiscales de la mise en œuvre d'une nouvelle infrastructure.

Il faut noter à cet égard que compte tenu de la structure de la fiscalité existante, la prise en compte de ces effets peut constituer,

indépendamment des résultats du calcul économique, une incitation pour l'État à favoriser le mode routier. Une infrastructure routière ou autoroutière génère des trafics consommant des carburants d'origine pétrolière lourdement taxés, cette taxation ayant pour objet de faire payer aux usagers le coût d'usage de l'infrastructure; il n'en est pas de même pour une infrastructure ferroviaire ou fluviale. Il y a dans ce mécanisme un paradoxe certain. Car on peut penser que la taxation des carburants routiers a pour effet, sinon pour objet, de freiner l'usage de la route et de favoriser les modes alternatifs. Or cette taxation, même si elle ne conduit pas à valoriser davantage les projets d'infrastructures routières (7) constitue pour l'État, auquel elle procure des ressources, un argument fort à développer les infrastructures routières...

Dans le cas du canal Seine-Nord, ces effets indirects sont positifs, chiffrés à 88 millions de francs. Ils résultent d'une part de l'économie d'entretien routier permise par le transfert de trafics du mode routier sur le mode fluvial, de la diminution des recettes fiscales d'origine routière (TIPP), compensée par l'augmentation de recettes de péage fluvial que percevrait VNF.

Bien sûr les calculs reposent sur des hypothèses discutables, mais la modestie des sommes en jeu ne justifie pas qu'on étudie leur sensibilité à des hypothèses différentes.

(6) Les débats sur le thème de la valeur du temps en transport de marchandises qui ont eu lieu dans le cadre du groupe de travail présidé par Marcel Boiteux ont bien montré la difficulté à prendre en compte les gains de temps dans les transports de marchandises. L'arbitrage réalisé entre les opinions contradictoires n'est guère favorable au mode fluvial.

(7) Rappelons que la prise en compte de la fiscalité est neutre sur le taux de rentabilité socio-économique.

LES EFFETS INDIRECTS DU PROJET SUR LES AUTRES AGENTS ÉCONOMIQUES

Nous avons souligné que le calcul économique prenait en compte les variations de coût et d'avantages pour l'ensemble des acteurs concernés. Les acteurs extérieurs au projet qui peuvent être victimes de la mise en service d'une nouvelle infrastructure de transport sont à l'évidence les opérateurs appartenant aux autres modes de transport, qui subissent le transfert modal. Mais ce transfert génère à la fois, pour les gestionnaires des infrastructures de transport concurrentes, des économies sur les charges d'entretien du réseau, et des pertes de recettes.

Dans le cas du canal Seine-Nord, le bilan est négatif, mais à faible hauteur. Il s'explique par les pertes de recettes de péages des sociétés d'autoroutes et de RFF qui excèdent les économies réalisées sur les charges d'entretien. Les variations de recettes et de dépenses des transporteurs proprement dits (transporteurs routiers, SNCF, « victimes », et transporteurs fluviaux, « bénéficiaires ») sont considérées comme se compensant.

LES EFFETS EXTERNES

Parmi les critiques qui ont été adressées au rapport d'audit, on relève qu'on reproche aux experts de n'avoir pas tenu compte des effets externes et notamment des considérations de protection de l'environnement. Or ce reproche n'est pas fondé. Le calcul de la rentabilité socio-économique d'un investissement intègre, dans les avantages ou les désavantages, les coûts de la pollution atmosphérique, de l'émission de gaz à effet de serre, du bruit, de l'insécurité, et de la congestion. La difficulté d'intégrer ces effets dans le calcul est évidemment de savoir

comment valoriser, c'est-à-dire traduire en monnaie, les nuisances produites, et la réduction des nuisances que permettrait la création d'une infrastructure nouvelle.

De très nombreux travaux ont été consacrés à la monétarisation des effets externes, et de très nombreuses critiques formulées à leur encontre. Sans entrer dans ce débat, on admettra que si, faute d'une mesure scientifiquement incontestable, on renonce à monétariser le bruit ou l'émission de gaz à effet de serre, on fait comme si ces nuisances n'existaient pas, et on ne se place donc pas en position de les réduire.

Le calcul de la rentabilité socio-économique prend en compte ces nuisances, en recourant à des valeurs conventionnelles arrêtées par les pouvoirs publics et qui, évidemment, sont les mêmes dans l'évaluation de tous les projets de façon à ce que ces évaluations soient comparables. Ces valeurs résultent de travaux réalisés dans le cadre de groupes de travail présidés par Marcel Boiteux. Un premier groupe a abouti à un rapport (8) publié en 1994 et les valeurs qu'il proposait ont été officialisées dans une circulaire ministérielle dite « circulaire Idrac »; un second groupe de travail plus récent (9) a proposé des majorations substantielles des valeurs précédemment retenues.

Mais quelles que soient les évaluations retenues, il est fondamental de considérer qu'elles ne sont pas la mesure « scientifique » des effets externes, même si elles ont été choisies en s'appuyant sur les travaux qui, à partir de méthodes variées – qui malheureusement ne donnent pas de résultats homogènes – tentent de les mesurer « objectivement ». Ces valeurs, ces normes expriment la valeur que la société attribue, par convention, par exemple à l'émission d'une tonne de CO₂. Si l'on en croit les débats qui ont précédé l'affichage de ces valeurs dans le groupe de travail présidé par Marcel Boiteux, il s'agit de normes « négociées » entre les différents acteurs concer-

nés, les experts, les représentants de l'État. On peut donc prétendre qu'elles traduisent un certain consensus, à un moment donné, qu'elles sont donc contingentes.

Malgré la revalorisation à laquelle il a été procédé dans le dernier « rapport Boiteux », elles demeurent cependant plus faibles que celles qui sont utilisées par d'autres ou qui sont admises dans d'autres pays (10); elles sont très vraisemblablement plus faibles (notamment en ce qui concerne les valeurs attribuées à l'émission de gaz à effet de serre) que celles qu'adoptera notre pays dans dix ans ou dans 20 ans, car la montée des préoccupations environnementales est sans doute un phénomène de société inéluctable. Or si le mode fluvial, comme tous les autres modes, crée des nuisances, il est admis qu'elles sont considérablement moins importantes que celles que génèrent les autres modes, et en particulier le mode routier.

Ainsi l'évaluation de la rentabilité socio-économique d'une infrastructure ferroviai-

(8) La Documentation Française, « Transports: pour un meilleur choix des investissements », 1994.

(9) La Documentation Française, « Transports: choix des investissements et coût des nuisances », 2001.

(10) À titre purement illustratif on peut indiquer quelles sont les valeurs des coûts externes retenues pour le mode routier, en euros pour 1.000 tonnes-kilomètres par la France et par l'Union internationale des chemins de fer:

	Valeurs tutélaires France	Valeurs UIC
Accident	1,2 à 1,9	9
Bruit	-	9
Pollution atmosphérique	9,1	35
Effet de serre	2,4	16
Congestion	1,0 à 6,7	4,6
Total	13,7 à 20,1	73,6

re ou fluviale telle qu'elle résulte des valeurs et normes actuellement en vigueur est-elle sans doute plus faible que celle que nous-mêmes dans dix ans, et *a fortiori* les générations qui nous suivront, lui accorderons. On peut donc admettre que le calcul économique, en retenant pour les externalités des valeurs plus faibles aujourd'hui que ce qu'elles seront demain, défavorise les modes de transports relativement respectueux de l'environnement, et *a contrario* avantage le mode routier (11).

On peut ajouter que l'influence sur la rentabilité de la valorisation des effets externes est de plus réduite par l'application d'un taux d'actualisation (cf. ci-dessous) qu'on peut considérer comme élevé, de sorte que, paradoxalement, cet élément du calcul qui devrait privilégier la prise en compte du long terme n'a qu'un rôle modeste.

Dans ces conditions, dans le bilan socio-économique, la valorisation des effets externes pèse d'un poids relativement faible dans le cas d'une infrastructure dédiée au transport de marchandises. S'agissant du projet de canal Seine-Nord, l'estimation retenue est de 274 millions de francs. Mais les chiffres qui sont avancés, à l'exception de l'évaluation de l'avantage qui résulterait de la réduction de la congestion routière, ne sont pas discutés. Or ces évaluations sont fonction du volume des reports de trafics de la route et du fer sur la voie d'eau (ce qui renvoie à l'incertitude sur les prévisions de trafic) et évidemment des valeurs unitaires retenues pour la valorisation des effets externes.

Il ne serait pas légitime de calculer les effets externes sur la base d'autres valeurs que celles qui sont officiellement retenues. Mais il serait souhaitable que l'actualisation réalisée par le dernier rapport Boiteux soit effectuée (12), et que la sensibilité du taux de rentabilité interne aux variations de ces valeurs soit étudiée, voire que ce taux soit calculé dans diverses hypothèses d'évolution au cours du temps de la valorisation des effets externes.

LE RÔLE DU TAUX D'ACTUALISATION

De même qu'en matière d'effets externes il existe des normes officielles, tutélaires, en matière de taux d'actualisation l'État a adopté une valeur qui s'applique à tous les projets d'investissements, dans le domaine des transports comme dans d'autres domaines, et qui est de 8 %. Aussi ne serait-il pas légitime de travailler sur une base différente et de revendiquer, pour tel ou tel projet particulier, de retenir une autre valeur. En revanche, il faut être conscient des conséquences qui résultent d'un taux qui peut être considéré comme relativement élevé lorsqu'on sait que dans d'autres pays le taux retenu est sensiblement plus faible (13).

Nous avons indiqué plus haut quel double rôle jouait le taux d'actualisation, à la fois de mesure de la préférence pour le présent, et de filtre pour les projets. Plus le taux retenu est élevé, plus la préférence pour le présent est forte. Les recettes qui sont prévues à un horizon éloigné sont « laminées » par le taux d'actualisation et n'ont plus qu'une incidence marginale dans le bilan socio-économique (14). Ainsi, dans le cas du canal Seine-Nord, la mesure des avantages « transport » pour les usagers passe de 7,8 milliards de francs avec un taux d'actualisation de 3 %, à 5,2 avec un taux d'actualisation de 5 % et à 3,0 avec un taux d'actualisation de 8 %.

Naturellement, le taux d'actualisation s'applique aussi aux dépenses dès lors que celles-ci sont étalées dans le temps. Mais comme les dépenses précèdent nécessairement les recettes, l'impact sur ces dernières est évidemment plus fort que sur les dépenses.

De même le taux d'actualisation s'applique à la valeur résiduelle de l'infrastructure à l'échéance du calcul, valeur résiduelle qui vient en déduction du coût d'investissement: un taux d'actualisation élevé réduit

cette valeur résiduelle. Dans le cas du canal Seine-Nord, le résultat est le suivant: en 2040, la valeur résiduelle de l'infrastructure est fixée à 4,7 milliards avec un taux d'actualisation de 3 %; elle passe à 2,3 milliards avec un taux d'actualisation de 5 %, et elle n'est plus que de 0,8 milliard avec un taux de 8 %... (15).

La conséquence d'un taux d'actualisation élevé est donc clairement que les projets inscrits dans le long terme sont défavorisés par rapport à ceux dont le retour sur investissement est plus rapide. À l'évidence, les

(11) On peut même prétendre que, de façon paradoxale, le calcul économique avantage le mode dont les effets externes sont les plus importants, c'est-à-dire le mode routier! Les projets de nouvelles infrastructures routières ou autoroutières ont généralement pour finalité de décongestionner les infrastructures existantes. Or plus une infrastructure est congestionnée, plus les effets externes sont importants. Donc en comparant la situation de référence et la situation de projet, on crédite le projet des gains de temps qu'il autorise pour les usagers et de la réduction des nuisances qu'il permet: la rentabilité du projet sera d'autant plus forte que l'infrastructure avec laquelle on le compare sera plus saturée et donc plus « polluante »!

(12) En effet, le rapport d'expertise réalisé par le conseil général des Ponts et Chaussées sur lequel la mission d'audit des grands projets d'infrastructure s'est appuyée date de 1999, et repose donc sur les valeurs du rapport Boiteux de 1994.

(13) Par exemple 5 % en Grande-Bretagne, 4 % en Belgique. Le fait que le taux d'actualisation adopté en France soit élevé a fait l'objet de nombreux débats. Beaucoup s'accordent sur l'idée qu'il serait souhaitable de retenir un taux plus faible. Mais les financiers font valoir qu'un taux plus bas ferait apparaître que des projets qui, avec le taux de 8 %, apparaissent comme non rentables, auraient un bénéfice actualisé positif. Dès lors il serait plus difficile de résister aux pressions de tous ceux qui souhaitent que le projet soit mis en œuvre, ce qui, dans un contexte de rareté des financements, pourrait conduire à des engagements excessifs.

(14) Plus précisément dans le calcul de la VAN. La valeur du taux d'actualisation retenue par le Gouvernement n'a aucune influence sur le niveau du taux de rentabilité interne puisque celui-ci se définit comme le taux d'actualisation qui égalise les dépenses et les recettes.

(15) Le même taux d'actualisation s'appliquant à toutes les infrastructures, leur valeur résiduelle est réduite de la même manière. Mais la durée de vie utile sans travaux de rénovation majeurs des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales n'est-elle pas différente? Si l'on admet que la durée de vie des infrastructures fluviales est plus longue, leur valeur résiduelle serait sous-estimée et leur rentabilité socio-économique comparativement affaiblie.

projets d'investissement en infrastructure de transport fluvial sont relativement handicapés par le choix du taux de 8 % et il ne fait guère de doute que le classement des projets selon leur valeur nette actualisée serait sensiblement modifié si le taux d'actualisation retenu était abaissé.

Cette discussion du calcul économique et de la rentabilité socio-économique n'est en aucune façon une mise en cause de cette approche dont j'ai dit qu'elle me paraissait constituer un outil d'aide à la décision irremplaçable, ni une critique de la manière dont elle a été mise en œuvre par les experts de la mission d'audit sur les grands projets d'infrastructure, experts qui sont évidemment parfaitement conscients des limites de leur exercice. Elle avait simplement pour objet de souligner ces limites, dont certaines peuvent manifestement être dépassées par des analyses plus approfondies.

Dans le cas particulier du canal Seine-Nord, il nous paraît très probable qu'un tel approfondissement conduirait à relever sensiblement le taux de rentabilité interne du projet, et à améliorer son rang dans le classement (16). Ce qui ne signifie pas, sauf à modifier un certain nombre de conventions et notamment la valeur du taux d'actualisation, qu'il apparaîtrait comme un projet rentable et dont la décision d'engagement serait justifiée par le simple calcul socio-économique. De ce point de vue, sa faiblesse tient évidemment à l'insuffisance des trafics prévus. La mission d'audit considère que « l'obtention d'un TRI de l'ordre de 8 % aurait supposé un trafic sur le tronçon central supérieur au triple de celui actuellement prévu », sans que l'on sache si cette affirmation résulte d'un calcul précis, ou si, comme il est plus vraisemblable, il s'agit d'une estimation fondée sur la grande expérience que les experts ont du calcul socio-économique.

Mais nous n'avons souligné, jusqu'à présent, que les limites « internes » à cette

approche. Or il existe également des limites « externes » dans la mesure où le critère de la rentabilité socio-économique ne tient pas compte, ou tient mal compte, de l'ensemble des facteurs qui méritent d'être pris en considération.

LE CARACTÈRE PARTIEL DU CRITÈRE DE LA RENTABILITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE

En écrivant que le critère de la rentabilité socio-économique est un critère partiel, nous pensons à deux choses très différentes. La première est que le calcul socio-économique laisse de côté un certain nombre de facteurs qui ont pourtant, ou qui peuvent avoir, une incidence sur la rentabilité du projet. La seconde est que la rentabilité socio-économique n'est pas le seul critère qu'il faut considérer... Il n'est toutefois pas toujours facile de les distinguer. Nous ne nous intéresserons dans ce point, qu'aux facteurs qu'il faudrait pouvoir intégrer (ou mieux intégrer) lorsqu'on évalue la rentabilité socio-économique d'un projet d'investissement.

Le calcul économique a vocation à prendre en compte, ainsi que nous l'avons souligné, l'ensemble des coûts et avantages qu'un projet d'infrastructure génère. Mais force est de reconnaître que dans l'état actuel de notre savoir-faire, certains facteurs ne sont pas intégrés, non parce qu'on refuse de les intégrer, mais parce qu'on ne sait pas comment les valoriser...

Un des exemples qui illustrent cette difficulté est celui de « l'effet réseau ». La réalisation d'une infrastructure de transport renforce plus ou moins le maillage du territoire et permet, au-delà de la desserte des territoires qu'elle autorise, de créer de nouveaux itinéraires et de provoquer une redistribution des déplacements. Théoriquement, les modèles

d'affectation de trafic, en se fondant sur des hypothèses de minimisation par les usagers de leur coût généralisé (tenant compte des gains de temps), peuvent permettre d'estimer les changements qui peuvent en résulter. En réalité, ces modèles peinent à prendre en compte des « redistributions des cartes » dans l'espace lointain, mais qui peuvent avoir des répercussions proches, et d'imaginer les changements de comportement qui, au fil du temps, vont s'instaurer.

L'exemple du canal Seine-Nord constitue là encore un exemple pertinent que soulignaient les experts en marquant « la difficulté de prévoir les effets de toutes natures qui résulteraient de la mise en relation du bassin à grand gabarit de la Seine et de celui composé de l'ensemble des liaisons fluviales débouchant sur les ports de la mer du Nord, bassins qui ont toujours été séparés... ». Or ces effets possibles et probablement vraisemblables sont à la fois quantitatifs et qualitatifs.

Quantitatifs, c'est-à-dire tenant au volume des trafics; le canal Seine-Nord peut en effet, à terme évidemment éloigné, engendrer des redistributions des flux, notamment de ceux qui sont liés au transport maritime et aux ports de la Manche et de la mer du Nord. La mission d'audit l'admet en reconnaissant que « la difficulté d'estimation est réelle, ce qui explique qu'il [l'effet réseau] n'ait pu être chiffré ». Les experts consacrent cependant une réflexion à l'impact sur les ports de la création du canal d'où elle conclut qu'il pourrait entraîner un

(16) Ce que reconnaissent les experts en écrivant « Aux yeux de la mission, une partie de ces éléments [elle cite l'augmentation des perspectives de trafic, la révision de l'hypothèse adoptée quant à l'affectation des trafics nouveaux sur le chemin de fer, la prise en compte des coûts de congestion] pourrait effectivement conduire à élargir vers le haut la fourchette des rentabilités socio-économiques du projet », tout en estimant qu'elle resterait inférieure à 5 %

glissement modeste des flux vers Dunkerque et au-delà vers les ports de la mer du Nord. Cette réflexion semble montrer que les craintes que certains ont exprimées quant aux conséquences sur le port du Havre ne sont pas fondées.

Mais les effets de la mise en réseau peuvent aussi être qualitatifs. Il est certain qu'une des faiblesses du système fluvial français tient au fait que, justement, il n'est pas constitué en réseau, mais en un certain nombre d'axes à grand gabarit qui ne communiquent pas entre eux. La mise en relation du bassin de la Seine et des canaux belges, néerlandais et allemands peut permettre à des opérateurs de transférer des unités d'un bassin à l'autre en fonction des opportunités, de renforcer la concurrence et donc l'efficacité du transport sur chacun de ses bassins. Mais on ne sait évidemment pas estimer en termes monétaires ce type d'impact.

La question de « l'effet réseau » rejoint celle de l'impact d'un projet sur l'aménagement du territoire qui présente lui-même plusieurs aspects, mais qui ont pour point commun la difficulté de les intégrer dans une approche de calcul de rentabilité.

Aménager le territoire répond sans doute à un souci d'efficacité, mais aussi, et sans doute prioritairement, à un souci d'équité. On sait que l'analyse économique peine à raisonner autrement qu'en négligeant les aspects redistributifs pour ne retenir que le surplus global, et en considérant qu'il est indifférent que les bénéficiaires soient plus ou moins riches, plus ou moins favorisés par la distribution initiale. S'il existe quelques réflexions sur la manière dont la dimension équité pourrait être prise en compte dans le calcul économique (17), le problème n'est pas pour autant résolu, et donc les considérations d'aménagement du territoire ne sont pas intégrées dans les évaluations de la rentabilité d'un projet.

Plus précisément, la logique du calcul économique conduit naturellement à accorder

la plus forte rentabilité socio-économique aux projets qui contribuent à la désaturation des infrastructures existantes et donc à la desserte des zones congestionnées. Les pouvoirs publics peuvent vouloir viser d'autres objectifs et notamment celui d'un plus grande diversification, d'un maillage mieux réparti sur l'ensemble du territoire.

Le second aspect concernant la prise en compte de l'aménagement du territoire est celui des « effets structurants », c'est-à-dire des conséquences à moyen et surtout long terme d'une nouvelle infrastructure de transport sur les créations et localisations d'activités. On sait (même s'il est souvent difficile d'en convaincre les élus) que la croyance en des effets positifs à caractère automatique de la création d'une nouvelle infrastructure de transport n'est pas fondée. D'une part parce que les effets peuvent être négatifs et relever du « déménagement » du territoire; d'autre part parce que ces effets n'ont rien d'automatiques. La création d'une infrastructure crée des opportunités mais ne génère pas spontanément des implantations industrielles et des emplois; ces opportunités ne se concrétisent que si d'autres conditions sont remplies et si les acteurs locaux savent les saisir et mener une politique attractive.

Il reste que lorsqu'on s'interroge sur les conséquences de la création d'une infrastructure nouvelle, il faudrait prendre en compte ces opportunités. Dans le cas du canal Seine-Nord, ne peut-on imaginer qu'au fil des années des activités industrielles intéressées par le transport fluvial viennent s'implanter sur ses rives? Encore une fois la prudence s'impose et les exemples sont trop nombreux de plateformes industrielles et logistiques créées dans l'euphorie par les collectivités locales et qui sont restées désespérément vides...

Les facteurs que nous venons d'évoquer s'intègrent donc mal dans la rationalité du calcul économique. Ils ne changent sans doute pas radicalement les données du pro-

blème; mais ils renforcent l'idée qu'il est difficile d'estimer la rentabilité d'un projet ambitieux, sortant du cadre habituel du raisonnement.

DU CALCUL ÉCONOMIQUE AU CHOIX POLITIQUE

Comme nous l'avons noté, les experts de la mission d'audit des grands projets d'infrastructure ne se sont prononcés sur l'opportunité de mettre en œuvre ces projets d'ici 2020 que sur la base de la considération de leur rentabilité socio-économique. Or la manière dont celle-ci est calculée aujourd'hui tend à privilégier les infrastructures destinées au transport de voyageurs qui leur permettent de réaliser des gains de temps. Leur rentabilité apparaît forte, et d'autant plus forte que l'évaluation des effets externes qu'on leur impute reste modeste, puisqu'elle traduit les valeurs attribuées aujourd'hui à des nuisances qui très vraisemblablement seront reconnues demain comme plus pénalisantes...

Du point de vue strictement économique – et *a fortiori* du point de vue financier – les seules infrastructures « rentables » sont routières et autoroutières. Il est donc logique qu'elles apparaissent en tête d'un classement effectué sur la base du TRI et que leur construction soit recommandée en priorité... Cette conclusion ne fait que traduire le fait que nos concitoyens privilégient le mode routier, tant pour le transport de personnes que de marchandises: ils veulent des routes; le calcul économique entérine leur choix.

(17) On peut consulter sur ce point Bonnafous (A.), Masson (S.) « Évaluation des politiques de transports et équité spatiale, document de travail du LET », 1999, 34 pages.

Cela signifie-t-il que les décisions à prendre soient dictées par ces résultats, qu'elles doivent résulter de façon mécanique de la simple comparaison du TRI avec le taux d'actualisation et du classement que celui-ci détermine? Il suffit de poser la question pour avoir la réponse: les experts, même les plus farouches partisans du calcul économique, n'ont jamais rien demandé de tel; ils seraient déjà très satisfaits que les décisions prises par les « politiques » ne considèrent pas le calcul économique comme négligeable et qu'elles prennent en considération leurs avis! Le calcul économique est une aide à la décision; il ne remplace pas la décision; il l'éclaire, notamment en indiquant quel est l'ordre de grandeur du coût, pour la collectivité, d'une décision qui ne respecterait pas le classement établi par le calcul économique...

Mais au-delà du calcul économique, les spécialistes peuvent encore proposer quelques pistes de réflexion.

Lorsqu'on étudie les facteurs d'évolution de la répartition modale en transport de marchandises dans notre pays sur le long terme (20 ou 25 ans), on constate que les causes de l'augmentation continue de la part de marché du mode routier sont nombreuses. La cause la plus fréquemment invoquée

selon laquelle la concurrence modale n'est pas équitable parce que le transport routier ne paye pas son « vrai coût » et qu'il ne respecte pas les « règles du jeu » paraît discutable et surtout il ne semble pas qu'elle joue un rôle essentiel. Les facteurs les plus déterminants se situent du côté de l'évolution des caractéristiques de la demande de transport: les transformations de notre système de production et de distribution, de l'organisation dans l'espace des flux qu'il génère et de la manière dont il gère ces flux ont modifié de façon profonde les besoins de transport. Les caractéristiques actuelles de la demande coïncident mieux avec la nature et la qualité des prestations que peut fournir le mode routier.

Il ne faudrait cependant pas oublier qu'au cours de la même période les infrastructures des différents modes n'ont pas évolué de la même manière. Le kilométrage des lignes ouvertes au transport ferroviaire de marchandises a diminué, ainsi que le nombre des points d'accès au réseau (gares et installations terminales embranchées); aucun canal n'a été créé, mais les caractéristiques du réseau Freycinet étant de moins en moins adaptées au transport fluvial de marchandises, la part du réseau effectivement utilisée s'est réduite. En revanche, la

construction des autoroutes a mis à la disposition des transporteurs routiers un outil essentiel qui leur a permis d'améliorer la qualité de leur desserte en vitesse et en fiabilité. Il n'est pas possible de mesurer le poids de ce facteur dans l'évolution de la répartition modale, mais il est évident que la part de marché du transport routier de marchandises ne serait pas ce qu'elle est si la France ne s'était pas doté d'un réseau d'autoroutes développé.

On ne peut donc à la fois souhaiter un rééquilibrage de la répartition modale, ou plus modestement vouloir arrêter la perte de parts de marché des modes ferroviaire et fluvial, et continuer à ne construire que des autoroutes. Ou bien la politique des transports, dont tous les gouvernements disent qu'elle doit favoriser les modes alternatifs à la route, se résume à des incantations et des vœux pieux, ou bien elle doit être cohérente et se donner les moyens de ses objectifs. Tout en sachant que ce rééquilibrage, qui contredit les orientations spontanées du marché, a un coût économique – que le calcul économique peut permettre d'estimer – et sans doute également un coût social et politique ■