



Ref. : CF 0634

Paris, le 4 mars 2015

## Financement pertinent d'un système de transport transeuropéen Seine Escaut

Par sa communication du 1<sup>er</sup> octobre 2014 en Conseil des ministres, le Secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche annonce que le projet de canal Seine Nord Europe dans sa nouvelle configuration est réalisable : « Dans le domaine des infrastructures, la complémentarité entre nos ports et les modes de transports fluviaux et ferroviaires, forts de l'ambition décrite dans la stratégie nationale de relance portuaire de 2013, sera renforcée. Le grand chantier que constitue le Canal Seine Nord Europe doit être pour l'axe Seine, comme pour le port de Dunkerque, l'illustration même de cette ambition. » Par son communiqué de presse du 26 février 2015, le Secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche annonce la remise du dossier de liaison canalisée Seine-Escaut à la Commission européenne. Le nouveau dossier sollicite du contribuable européen un concours financier de 40 % pour un investissement évalué à 4,5 milliards €, soit de 1,8 milliard € (plus de cinq fois plus que l'engagement initial de 10 % pris pour le premier projet qui a avorté faute de crédibilité économique dans une approche « participation public privé »).

En 2004, cette infrastructure a été inscrite parmi les 30 projets prioritaires du réseau transeuropéen de Transports (RTE-T). La Commission européenne a réaffirmé la priorité donnée au canal Seine-Escaut comme projet du réseau central du corridor Mer du Nord/Méditerranée lors de l'approbation par le Parlement européen le 19 novembre 2013 du nouveau règlement des RTE-T. Cette décision a été prise dans le cadre d'une participation du contribuable européen à hauteur de 10 % du montant du projet soit de 420 millions d'euros (M€) non révisables pour l'ensemble de l'investissement Seine (France) - Escaut/Scheld (Belgique). La motivation de cette prise en considération est l'affirmation que l'actuel canal à gabarit Freycinet est un goulet d'étranglement (bottleneck) pour les liaisons entre les ports de la Mer du Nord occidentale et ceux de la Seine (Haropa).

Avant toute décision de la Commission sur la participation du contribuable européen au financement de cette infrastructure et sur les conditions à respecter, cette demande de subvention est à examiner d'une part, au regard de la rentabilité du projet ; d'autre part, en considération de l'endettement budgétaire des collectivités publiques (État, régions) concernées par le financement des 60 % restants de l'ouvrage soit par financement direct, soit par garantie apportée à l'établissement public emprunteur. L'UE par une décision d'accompagnement ne peut être un facteur d'alourdissement de la dette de collectivités publiques déjà fortement endettées.

Sans préjuger des modalités de la décision, il semble qu'elle repose sur les réponses données à quelques questions préalables.

## 1. Le coût est-il convenablement estimé ?

La méthode de sous-évaluation des coûts permettant de lancer un projet qui une fois engagé ne pourra être remis en cause est fréquemment employée en France et parfois justifiée pour briser les réticences initiales des financiers - cas de la première ligne de TGV Paris Lyon<sup>1</sup>. Pour des infrastructures non-innovantes, cette méthode est reconnue comme perverse. Exemple : le coût du « rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel » sera multiplié au moins par trois en euro constant entre la date de décision du lancement et son achèvement<sup>2</sup>. Il en est attendu une aggravation de la fiscalité locale en Normandie.

En est-il ainsi du chiffre annoncé par la Mission de reconfiguration du Canal Seine Nord Europe (réseau Seine-Escaut) confiée au député Rémi Pauvros dont la conclusion apporte une réponse positive à cet investissement ? Le rapport sur le projet de canal Seine-Nord Europe de janvier 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des Finances (IGF)<sup>3</sup> – outre le fait de manifester un scepticisme éclairant sur « l'utilité marginale » de cette infrastructure « prioritaire »<sup>4</sup> - a appelé l'attention des pouvoirs publics sur le coût réel de ce canal entre 5,3 (4,26 pour le canal plus 1,04 pour les plateformes multimodales - PFM) et 6,4 milliards d'euros. Comment a été réduite l'évaluation du coût de construction de plus de 15 à 30 % en tenant compte de l'évolution de l'indice des travaux publics à 7 ans d'intervalle ? En l'absence d'un devis détaillé<sup>5</sup> explicitant le coût annoncé, il n'est pas possible de répondre à la question.

## 2. L'étude de marché permet-elle de juger de l'économie globale du projet ?

Cette étude n'a pas été rendue publique. Les seuls documents permettant de juger de l'économie du projet sont « l'évaluation socio-économique de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique » publiée par VNF<sup>6</sup> il y a plus de huit ans, et « l'expertise portant sur l'impact économique de la partie française de la liaison Seine-Escaut, dont le canal Seine - Nord Europe, sur les filières logistiques et industrielles ainsi que sur les territoires les plus concernés » faite par SETEC et publiée en novembre 2013 par la mission Pauvros.

---

<sup>1</sup> La technologie TGV reposant sur une voie ferrée en ligne droite à fort gradient de pente était une innovation de rupture difficile à faire admettre dès lors qu'aucune voie ferrée de ce type n'existait à l'époque.

<sup>2</sup> <http://le-mont-saint-michel.be>

<sup>3</sup> [http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos\\_Rapports/documents/2013/008531-01\\_rapport-CNSE.pdf](http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/2013/008531-01_rapport-CNSE.pdf)

<sup>4</sup> Exemple de fausse priorité de transport énoncée en 2010 « West Med MoS master plan » sans résultat attendu depuis, du fait que l'outil de transport adéquat fait défaut : « *One priority greatly emphasised is the one referring to the relaunch of MoS services within the context of an efficient, competitive logistics system, with the importance of service organisation and development in an intermodal context as a priority, which appears also to be a priority in the undertaking to infrastructure development.* »

([http://inea.ec.europa.eu/download/MoS/misc/wmc\\_master\\_plan\\_finaled.pdf](http://inea.ec.europa.eu/download/MoS/misc/wmc_master_plan_finaled.pdf))

<sup>5</sup> Extraits de l'annexe 10 de TEN-T large projects - investments and costs (study 2013) : « *For our analysis, the thus available documentation is, however, insufficient, in particular regarding the financial planning.* » « *It is argued that about one-third of benefits materialise outside France. Furthermore, the CBA differentiates between the implementation of the project by public funding only or partly through public-private partnerships which changes the nature of the risks and the associated costs during the investment phase. The calculation mechanism is not transparent in the available document. Only the results are documented.* »

<sup>6</sup> [http://www.vnf.fr/sne/IMG/pdf/H-Evaluation\\_socio-eco\\_LOTI.pdf](http://www.vnf.fr/sne/IMG/pdf/H-Evaluation_socio-eco_LOTI.pdf)

Cette expertise récente bien que détaillée est peu chiffrée. Elle propose un tarif de péage sans expliciter des projections de trafics, d'où l'impossibilité d'en tirer un état fiable des recettes potentielles. Elle ne propose pas une projection de la fréquentation attendue de l'ouvrage. Le tarif de péage pose le problème d'une tarification différenciée pour la même prestation selon que le voyage est national ou européen. Serait-il conçu comme une « protection douanière », les péages intra-européens étant supérieurs de 65 % à 178 % aux péages intérieurs ? Par ailleurs, le tarif est modulé de manière à rendre attractive l'intermodalité : la marchandise riche volatile (conteneurs) est faiblement taxée alors que la marchandise captive plus pauvre en vrac est surtaxée pour subventionner la première, de 107 % pour les céréales, de 82 % pour les pondéreux. L'expérience montre que cette tarification est préjudiciable à l'outil de transport comme l'illustre le déclin du port de Bordeaux. Une marchandise captive tôt ou tard s'évade.

Dans cette expertise, il manque au moins deux éléments majeurs. Le premier est la vitesse de transit d'un convoi sur cet itinéraire. Le terme de liaison fluviale prête en français à confusion. La capacité opérationnelle d'un canal n'est en rien celle d'un fleuve. Une voie navigable est soit un fleuve dont le volume d'eau permet de faire naviguer à leur vitesse commerciale les plus gros bateaux (le Rhin de Rotterdam à Bâle, le Rhône Saône de Fos à Chalon, la Seine du Havre à Paris), soit des canaux en mesure de faire transiter sur de courtes distances les mêmes unités à vitesse réduite<sup>7</sup> entre un port maritime et une pénétrante fluviale intracontinentale (en France, le canal de Tancarville<sup>8</sup> entre Le Havre et la Seine ; en Flandre / Pays-Bas, le Schelde-Rijnkanaal entre Anvers et l'axe rhénan) ; ou entre deux biefs d'un même fleuve au cours temporairement chahuté (au Canada, le canal Beauharnois entre Montréal et le système laurentin). Un porte-conteneurs de voie d'eau met en moyenne 12 heures pour aller de Fos à Lyon (Port Herriot) soit près de deux fois moins de temps qu'un train de marchandises. Aucun document ne permet de savoir quel est le temps de parcours du même porte-conteneurs pour aller de la frontière belge à la Seine. Or le report modal des conteneurs (marchandise riche) n'est réalisable que si la distance parcourue l'est dans les délais compétitifs<sup>9</sup> auxquels s'obligent l'industrie et le commerce par une gestion à flux tendus. Ce point doit être éclairé. Il conditionne la commercialisation du report modal.

Le second élément majeur est ce que la géographie révèle. Le canal Seine-Nord est parallèle à la côte de la mer du Nord et de la Manche à une centaine de kilomètres à l'intérieur des terres. Pourquoi une voie d'eau va-t-elle doubler une voie maritime ? Est-elle nécessaire pour assurer des liaisons interportuaires ? Le dossier ne démontre pas pourquoi des navires de mer ne peuvent pas répondre à ce besoin et n'étudie pas le « risque » économique de l'émergence d'une concurrence fluvio-maritime empruntant les chenaux naturels de la mer et des fleuves.

Il n'est pas possible de déterminer les conditions de l'équilibre économique de l'ouvrage au regard du dossier public. Les coûts liés à l'exploitation sont estimés à une dizaine de millions d'euros par an dans les années 2020 pour atteindre la trentaine de millions d'euros par an dans les années 2030<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> La vitesse commerciale des bateaux sur un canal est entre deux à quatre fois plus faible que celle des mêmes unités sur un fleuve. Elle est fonction inverse du ratio de la section du bateau sur la section de la veine d'eau.

<sup>8</sup> Il n'existe à ce jour aucun projet de liaison canalisée à grand gabarit entre Port 2000 et la Seine ou le canal de Tancarville. Le mode fluvial à Port 2000 est en conséquence traité avec des dispositions précaires coûteuses.

<sup>9</sup> Le choix d'un mode de transport par un chargeur se fait sur trois critères : fiabilité, délai, prix. Le délai à un coût financier qu'il est impossible d'ignorer (cf. échec de la filière pétrolière ULCC en France au XXe siècle).

<sup>10</sup> En l'absence d'information sur ce point, on peut penser que le coût d'exploitation comprend notamment le poste important des redevances pour consommation d'eau.

Les recettes de péage attendues sont de 48,8 M€ en 2030. Ce chiffre pour un péage médian de 5,1 € la tonne donne un trafic de 10 millions de tonnes (Mt). Mais l'étude investissements coûts du Parlement<sup>11</sup> table sur un accroissement de trafic de 1,6 à 2,1 Mt avec la mise en activité du canal à grand gabarit. Le trafic annuel du canal actuel est de 4,7 Mt ; le trafic du futur canal se situerait selon cette projection entre 6,3 et 6,8 Mt. Une estimation à 8 Mt reste réaliste<sup>12</sup>. Ce volume d'activité est à comparer au flux du canal Rhein Mainz Donau qui se maintient difficilement à 6 Mt annuels après avoir culminé à 8,5 Mt en 1999, sept ans après sa mise en service.

Les promesses du dossier de lancement du canal Rhein-Mainz-Donau loin de se réaliser, se sont révélées être faussées. L'artère transeuropéenne d'échanges intra-européens de marchandises riches n'est pas au rendez-vous. Le mauvais résultat économique<sup>13</sup> vient en réalité du fait que le canal ne joue aucun rôle de report modal, non pas parce qu'il manque de tirant d'eau sur une partie de son parcours (*bottleneck*), mais parce que le temps de transit par le canal est incompatible avec le taux de l'argent à court terme. En l'absence d'un trafic établi de conteneurs, son utilité se limite à offrir aux usagers traditionnels du transport fluvial un élargissement de leur zone de chalandage.

### 3. Quelles conditions d'un équilibre économique ?

Une infrastructure lourde de transport ne trouve son équilibre économique que dans le temps (sauf exception, comme le canal de Suez du fait de sa considérable valeur ajoutée au transport maritime intercontinental). La durée d'amortissement à retenir pour un ouvrage comme le projet Seine Nord est de 50 ans, soit une annuité de coût en capital de 90 M€ en euro constant. En ajoutant des frais de fonctionnement annuels de 10 000 € du kilomètre soit 10 M€, le coût économique de l'équipement, hors frais bancaires, est de 100 M€ par an. Si la dotation européenne à la construction du canal est une subvention de 40 %, l'amortissement ne porterait que sur 2,7 milliards €, l'annuité se limite à 54 M€ et le coût économique, hors frais bancaires, de l'équipement à 64 M€ par an.

Il est important, en conséquence, de s'assurer que les recettes attendues du canal équilibrent les coûts. Celles-ci sont les péages, les droits fonciers des plateformes logistiques et multimodales et les ventes d'énergie durable à un prix de rachat subventionné<sup>14</sup>. Paradoxalement, ni VNF, ni la mission Pauvros ne fait état de recettes liées à des activités connexes de transport. Or dès lors qu'une nouvelle tranchée de l'ampleur de celle d'un canal à grand gabarit est construite, il est possible d'envisager de la compléter par des tuyaux (conduite d'eau, oléoduc, gazoduc) et des câbles électriques et de télécommunications. Sans doute, aucune de ces opportunités ne s'est révélée viable dans l'étude du projet.

L'analyse coût bénéfice (CBA) à l'argumentaire non explicité et l'estimation de *l'economic internal rate of return* (EIRR) de 5,2 %<sup>15</sup> semblent surévaluées. Le risque d'un rendement négatif du capital

---

<sup>11</sup> Cf. annexe 10 de « TEN-T large projects - investments and costs (study 2013) ».

<sup>12</sup> « L'évaluation socio-économique de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique » de 2006 donne entre 13,8 et 14,9 Mt (p 39) ou entre 14,5 et 15,7 Mt (p 42), chiffres que le CGPC réduit à 13,3 Mt maximum (p 61).

<sup>13</sup> Voir sur ce sujet l'article « Retours d'expérience sur la construction des grands équipements à vocation maritime dans la Revue Maritime n° 488 d'avril 2010. Les observations du rapport IGF/CGEDD cité en page 2 sur le projet de canal Seine-Nord Europe de janvier 2013 convergent avec celles de cet article.

<sup>14</sup> La seule énergie renouvelable réellement envisageable est l'éolien dès lors qu'il est implanté à distance suffisante des zones habitables.

<sup>15</sup> « *A traffic study and cost-benefit analysis was carried out in 2006. For our assessment, a summary document was available to us which was however not detailed enough for our purposes. Traffic forecasts were based on a toll level of 2.5 euro/tonne. The CBA assumed an EU grant contribution of 19% which was deducted from project costs. Various options of financial*



investi n'est pas négligeable et en conséquence celui de l'accroissement de la dette des collectivités publiques engagées soit par leur apport, soit par les garanties qu'elles sont amenées à apporter au maître d'ouvrage emprunteur.

#### 4. Quel report modal à attendre de cette infrastructure ?

Le report modal concerne principalement les trafics routiers entre les ports flamands (belges et français) et néerlandais de la mer du Nord et l'axe séquano-parisien. Leurs flux sont asymétriques, plus importants nord-sud à l'import qu'à l'export. Les ports belgo-néerlandais, tout comme Dunkerque, sont des portes naturelles d'entrée pour l'économie de la région parisienne. Sont concernées aussi bien des matières brutes ou semi-ouvrées transportées en vrac que des biens de consommation finale transportables en conteneurs.

Les marchés de la voie d'eau sont traditionnellement depuis 1850 des marchés de transport de pondéreux de faible valeur à la tonne et non périssables : minerais, charbon, granulats, matériaux de construction semi-finis, céréales, aliments pour le bétail, engrais et amendements, hydrocarbures liquides, bois. La fin programmée du charbon, la thalassotropie de l'industrie lourde qui se recentre dans les ports maritimes, le réseau d'oléoducs, l'absence de massifs forestiers traversés par un réseau fluvial en plaine contractent le marché traditionnel du transport par voie d'eau. À côté des deux grands clients que sont le bâtiment - travaux publics (BTP) et l'agriculture, se dessinent deux autres marchés : l'industrie du recyclage des déchets et le conteneur<sup>16</sup>. En ce qui concerne le conteneur plein, un report modal est exclu quand la durée des acheminements par voie canalisée est excessive. Le conteneur vide peut à l'occasion être repositionné par cette voie dès lors que les transports routiers ne reviennent pas à vide vers leur point de départ. Il faudrait toutefois en démontrer la faisabilité opérationnelle. La fonction de report modal que ses promoteurs escomptaient n'a pas joué sur le canal Rhein Mainz Donau : moins de 7 000 conteneurs annuels. Les 180 000 TEU (moitié pleins, moitié vides) de « l'évaluation socio-économique de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique » de 2006 nécessitent que des mesures coercitives sur la route soient prises. Alors l'option canal pourrait l'emporter sur l'option route.

Le report modal ne peut porter que sur des marchandises sèches en vrac destinées à s'arrêter ou à embarquer sur le parcours du canal : céréales, aliments pour le bétail, engrais et amendements, hydrocarbures liquides, déchets à recycler. En effet, les vracs secs comme les bois de papeterie, les matériaux semi-ouvrés de l'industrie, les minerais sont livrés par voie maritime dans les ports maritimes où ils sont transformés. Il ne faut pas perdre de vue que tout report modal de marchandises entraîne deux ruptures de charge qui nécessitent des opérations de manutention souvent lentes et toujours coûteuses. Il est indispensable de vérifier si le report modal annoncé est en mesure de fonctionner, pour quel trafic et selon quel modèle opératoire sur le canal Seine-Escaut. Les prévisions de près de 500 000 camions annoncés en moins sur l'itinéraire routier de « l'évaluation socio-économique de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique » de 2006 méritent une démonstration fine d'autant plus qu'elles sont annoncées avec un péage de 1,75 € la tonne et non de 5,1 € la tonne, montant retenu dans l'étude SETEC de 2013.

---

*engineering investigated make it difficult to determine the suitable EIRR value from a range of 4% to 7%, although the central base value is 5.2%. » Update on investments in large TEN-T projects – décembre 2014.*

<sup>16</sup> Les seules voies d'eau sur lesquelles le conteneur plein circule sont les pénétrantes fluviales qui relient un port à un hinterland à fort potentiel économique (Rhin, Rhône, basse Seine).

La difficulté qu'offre la voie d'eau à occuper une place significative dans une politique de report modal est à mettre en corrélation avec celle qu'offre la voie maritime. Le système de voie maritime et fluviale Manche-Seine<sup>17</sup> / Mer du Nord-Escaut-Meuse-Rhin relie les mêmes cinq ports occidentaux du range nord (Le Havre, Rouen, Dunkerque, Anvers et Rotterdam) que le système de voie d'eau Seine-Escaut. Elle constitue une voie navigable large, courte, efficace<sup>18</sup>, écologique<sup>19</sup> et gratuite qui dessert en plus Cherbourg et Southampton à l'ouest, Londres et Felixstowe au nord, Zeebrugge au centre, Bremerhaven et Hambourg à l'est. Or cette route maritime – axe majeur et naturel du Trans-European Transport Network, adaptée au cabotage intra-européen – relie cinq États membres. Elle est sous-employée à ce titre. Trois raisons en sont la cause :

- l'inadaptation économique des techniques de transport fluviomaritime envisagées à ce jour ;
- l'intérêt peu marqué des pouvoirs publics, Union européenne comprise, pour l'alternative modale par voie maritime en l'absence de perspective de « grands travaux » dans le transport maritime à courte distance ; aucun des 10 « TEN-T large projects » ne concerne, et pour cause, le report modal maritime alors que celui-ci répond mieux, à moindre coût pour le contribuable européen et dans de meilleurs délais aux exigences de la politique de fluidification des transports intra-européens et de transition énergétique ;
- la pesanteur sociale de la taxation portuaire dès lors que reste confiée aux établissements portuaires maritimes et non à une instance neutre au regard du mode de transport maritime ou fluvial, la gestion des segments fluviaux qui les traversent (cas français).

## Conclusion

La Cour des comptes européenne a publié le 28 janvier 2015 un rapport spécial sur les voies d'eau européennes intitulé « Inland Waterway Transport in Europe : No significant improvements in modal share and navigability conditions since 2001 » d'où sont tirés les extraits suivants :

*« To maximise their impact, limited resources should be focussed on the highest priority needs. A prioritisation of rivers or river segments would be pertinent, as most of the benefits following the elimination of a bottleneck would materialise only once the entire river section is upgraded accordingly. The Court found that EU strategies did not prioritise the envisaged activities, nor did they prioritise the rivers on which to invest the limited resources.*

*The Court found that the EU strategies lacked some important analyses. They did not identify the overall benefits of inland navigation in different corridors and did not assess the extent to which inland waterway transport should contribute to the policy objective of shifting traffic from roads to environmentally friendly transport modes. Member States adopted different approaches and gave different levels of priority to this mode of transport, which led to an uncoordinated approach along the inland waterway (IWW) corridors. Member States where IWW transport plays a significant role in the transport mix paid it a greater attention, whereas Member States that expected fewer direct benefits gave it a considerably lower priority<sup>20</sup>.*

---

<sup>17</sup> La Manche est étymologiquement une manche à eau, un chenal, en vieux français un chanel, pour tout dire un canal. En Angleterre, elle s'appelle Channel.

<sup>18</sup> Sur mer, la vitesse économique d'un navire n'est pas limitée comme celle d'un bateau sur une voie d'eau par le rapport section du bateau sur section de la voie d'eau ; elle est fonction de la seule longueur du navire.

<sup>19</sup> Un porte-conteneurs maritime de 800 EVP émet à la tonne kilomètre transportée 28 % de gaz carbonique de moins qu'une barge fluviale : 26,6 g contre 37 g (Source ADEME).

<sup>20</sup> La Cour insiste ici sur les divergences d'approche en matière de canalisation. Le vif débat qui a précédé au début des années 80 en RFA la décision de construire la liaison entre Rhin et Danube s'était terminé par la victoire des tenants du canal, soutenus par le secteur des travaux publics.

*The Commission should carry out in-depth analyses of the potential market and benefits of inland navigation on different river segments and coordinate across Member States the implementation of the core TEN-T network taking into account their potential for developing IWW freight transport corridors. »*

Il résulte des observations ci-dessus qu'un audit de faisabilité basé sur une analyse de risques exhaustive est à engager pour aider à prendre une décision de financement raisonnée du canal Seine Escaut.

**...si tant est qu'il faille se lancer dans une telle aventure sans lendemain.**

Retour à : [http://le-mont-saint-michel.be/Century\\_Flyer/analyse\\_risque.html](http://le-mont-saint-michel.be/Century_Flyer/analyse_risque.html)

