

PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS
EMAIL : CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR

Paris, le 16 12 2020
Avis 2020-n°96

AVIS DU SGPI	
PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE	
DU PROJET DE MISE AU GRAND GABARIT DE LA LIAISON FLUVIALE ENTRE BRAY SUR SEINE ET NOGENT SUR SEINE	
Ministères concernés :	Ministère de la Transition Écologique Ministère en charge des Transports
Porteur du projet	Voies Navigables de France
Date de réception du dossier	10 septembre 2020
Date du rapport de contre-expertise	16 décembre 2020
SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE¹	
Coût total du projet examiné (financement État selon le décret 2013-1211)	343 M€ TTC (2018)
	125 M€
- Travaux	308 M€
- Acquisitions foncières	5,8 M€
- Coût compensatoire Environnement	12,5 M€
- Etudes	29 M€
VAN socio-économique	184 M€² (2017)
Principaux bénéfiques quantifiés Enjeux de natures économique, environnementale et touchant à la gestion de l'eau Principaux bénéficiaires : Chargeurs : 205M€ Analyse qualitative : Filière et territoire : 5-10 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Pollutions environnementales : 41 M€ - Effet de serre : 84 M€ - Décongestion : 37 M€
Dimensionnement	<ul style="list-style-type: none"> - Gabarit Bateaux : 2 500 t - Linéaire total : 28,5 km
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> - Durée des travaux : 4 ans - Date de mise en service : 2032
Financement envisagé³	
Etat	125 M€
Collectivités territoriales	125 M€
Union Européenne	78 M€
Avis Autorité environnementale	Avis délibéré 04/11/2020
Projet déclaré à l'inventaire	NON

P.J. : rapport de contre-expertise daté du 15 Décembre

¹ Source : Dossier d'évaluation socio-économique : « Évaluation socio-économique et prestations associées, VNF » Juillet 2020

² VAN Calculée avec un taux d'actualisation de 4,5 %

³ En sus des 15 M€ déjà financés via les CPER

1. Présentation du projet

Éléments de contexte

Le projet concerne le territoire des régions Ile-de-France et Grand-Est des départements de l'Aube et de la Seine-et-Marne. Sur ces territoires, la Seine n'est pas aménagée pour accueillir la navigation fluviale à grand gabarit. Cette dernière n'est en effet possible qu'à l'aval de Bray-sur-Seine. A l'amont de cette limite, la navigation fluviale se trouve limitée à des bateaux de plus petite taille ne permettant pas aux chargeurs de bénéficier des réductions de coût qu'offrent des transports plus massifiés.

Sur cette région, les principaux trafics concernés sont ceux de la filière céréalière et des granulats. Pour la première, grosse exportatrice, l'enjeu est de pouvoir accéder dans les meilleures conditions aux ports maritimes du Havre et de Rouen et d'être connectée le cas échéant à la liaison Seine Nord. Les trafics sont en augmentation, et la mise au grand gabarit du tronçon en amont de Bray jusqu'à Nogent, qui constitue une plateforme multimodale, constituerait une augmentation de la qualité de l'offre fluviale et donc une opportunité pour capter des trafics qui, sans cet investissement, se reporteraient vers la route, mode moins respectueux de l'environnement. Ce projet d'aménagement n'est pas nouveau, il est évoqué depuis plusieurs décennies, a fait l'objet d'un débat public en 2011, puis d'une concertation jusqu'en décembre 2019. Le conseil d'orientation des infrastructures l'a inscrit parmi les projets prioritaires qui avaient tout leur sens avec l'ouverture du canal Seine-Nord Europe. Ce projet a fait l'objet d'une approbation ministérielle le 28 Juillet 2020.

Le dimensionnement de ce projet a fait débat alors qu'il se situe en proximité de la Vallée de la Bassée qui accueille depuis 2002 une réserve naturelle nationale et dans laquelle il est envisagé un vaste projet pour maîtriser les risques d'inondations sur Paris.

Le projet évalué

Le projet de mise au grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine vise à augmenter la capacité d'emport des bateaux sur ce tronçon qui passera ainsi de 1000 à 2500 tonnes. Parmi les divers scénarios possibles, VNF a retenu un projet qui se décompose en deux grandes composantes : une première visant à modifier sur près de 19 km le lit de la Seine ; une seconde visant à construire sur 10 km un nouveau canal venant se substituer à l'actuel canal de Beaulieu.

Le projet est donc constitué de très nombreux aménagements qui nécessitent notamment d'approfondir le canal (pour porter le mouillage de 2,80 à 3,20), de modifier le tracé du cours de la Seine, de protéger les berges, d'envisager un nouveau canal qui se substituera à l'actuel (Canal de Beaulieu), de construire de nouvelles écluses et des franchissements routiers, etc., sans compter le devenir de l'actuel canal et son possible comblement.

Le coût de ce projet est estimé à 348 M€ dont 125 M€ de financement de l'État.

Les travaux doivent s'engager sur la période 2028-2032.

2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis

L'évaluation socio-économique répond partiellement aux attendus du guide méthodologique. Le tableur ayant permis les calculs est clair. Il n'y a pas d'erreurs méthodologiques manifestes dans la façon dont le calcul coût-bénéfice a été mené.

Options et variantes examinées :

L'option de référence est traitée, les différents scénarios sont explicités. Les pièces C et F du dossier d'études préalables à l'enquête publique discutent différentes solutions alternatives qui ne sont pas reprises de manière suffisante dans la pièce H.

Dimensionnement proposé : Aménagement et modification du lit de la Seine sur 28,5 km avec la création d'un nouveau canal de 9,2 km. Le passage au grand gabarit permet la navigation de bateaux de 2 500 tonnes.

Calendrier : L'évaluation socio-économique n'intègre pas une discussion des différentes modalités de la phase travaux.

Indicateurs socio-économiques :

Les différents indicateurs classiques sont calculés : VAN-SE, VAN par euro investi, VAN par euro public dépensé, et date de mise en service. Les horizons de temps de calcul du bilan sont conformes au référentiel du Ministère des transports. La VAN-SE est actualisée à 4,5 %, après application du stress-test ayant pour objet de vérifier la présence d'un risque dit "systémique". Le coût d'opportunité des fonds public et le prix fictif de rareté des fonds publics sont pris en compte.

Indicateurs de performance :

La VAN est constituée des principaux indicateurs mobilisés dans les évaluations de transport (gains de temps, sécurité routière, externalités environnementales liés au transport). On notera que le bilan carbone fait apparaître des gains après 2070. La valeur carbone retenue pour la monétarisation de ces effets n'est pas la dernière établie par le rapport Quinet. Le bilan regroupé par acteur ne permet pas d'apprécier précisément le bilan environnemental. Celui-ci doit être élargi à l'ensemble des questions environnementales qui sont décrites dans l'étude d'impact. Une analyse qualitative est menée par ailleurs sur les effets dits élargis (sur la base d'une enquête).

Cartographie des risques :

Un certain nombre de tests de sensibilité sont réalisés, mais il s'agit de tests relativement rudimentaires et assez peu informatifs sur les risques auxquels le projet est spécifiquement exposé, à part la non-réalisation du Canal Seine-Nord-Europe. La cartographie a été demandée sans succès par les contre-experts.

Mode de réalisation : Non discuté dans l'évaluation socio-économique présentée.

Rappel des guides méthodologiques de référence :

L'évaluation socio-économique suit les recommandations méthodologiques en vigueur dans le secteur des transports (instruction gouvernementale (dite « Royal ») du 16 juin 2014 relatives à l'évaluation des projets de transport).

L'évaluation socio-économique reste sur certains points en deçà des attentes du guide méthodologique socioéconomique des investissements publics (Direction générale du Trésor, France Stratégie, SGPI, 2017).

Contre-expertise réalisée

La procédure

Pour mener cette contre-expertise, le SGPI a nommé le 10 août 2020 trois experts pour leurs compétences en économie des transports de marchandises, en évaluation des politiques publiques et environnementales, en matière de gestion territoriale de l'eau et des milieux aquatiques, après avoir préalablement vérifié leurs déclarations d'intérêt.

Le SGPI a reçu et transmis le dossier initial aux contre-experts le 10 septembre 2020.

Une réunion en visioconférence et en présentiel le 29 septembre 2020 a permis de lancer la contre-expertise, de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier des travaux, puis, ayant pris connaissance du dossier, de rassembler la liste des compléments d'information nécessaires pour la mener à bien. Voies Navigables de France a transmis au SGPI ces compléments au dossier en plusieurs temps, le 30 septembre, les 2, 4 et 20 octobre, le 25 novembre, et enfin le 9 décembre 2020. Ces éléments ont été immédiatement mis à disposition des contre-experts.

Des visioconférences de travail avec le SGPI le 11 septembre, les 21 et 23 octobre, les 12, 19, 24 et 27 novembre et le 4 décembre ont permis aux experts d'échanger leurs analyses, de préparer la rédaction de leur rapport, et de finaliser les principales recommandations. Des échanges ont été organisés avec l'Etat en région (16 octobre 2020) et avec FranceAgriMer (24 novembre 2020).

Un point d'échange avec les rapporteuses de l'Autorité environnementale a eu lieu le 19 novembre 2020.

Enfin, les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts à la Secrétaire générale adjointe pour l'investissement, Madame Naomi Peres, le 16 décembre 2020. Le rapport de contre-expertise a été remis au SGPI dans sa version définitive le 16 décembre 2020.

La synthèse du rapport telle que rédigée par les contre experts est la suivante :

« Le projet consiste à permettre l'accès des bateaux de classe Va (2 500 tonnes d'emport) à la Seine entre Bray et Nogent, contre 650 tonnes en option de référence (1 000 tonnes en régime dérogatoire). Le lit de la Seine serait alors modifié sur près de 19,25 km ; un nouveau canal serait construit en parallèle de l'actuel canal de Beaulieu, en réutilisant des casiers dit « SEDA » creusés selon une géométrie spécifiquement adaptée lors de la construction de la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine dans les années 1980. Les investissements coûteraient 343 M€2018 TTC et édulgeraient entre 100 et 150 M€2018. Le surplus généré par le projet serait de 205,3 M€2017 (pour l'essentiel pour les chargeurs) ; par report modal, le projet diminuerait également les externalités du transport routier. La VAN du projet serait de 184,2 M€2017. Le projet permettrait de diminuer le coût du transport fluvial (de l'ordre de 30 %). L'effet annoncé de cette baisse serait d'augmenter le trafic fluvial de + 66 % en scénario tendanciel, ou + 38 % en scénario bas (mesures en tonnes) ; c'est-à-dire + 93 % en scénario tendanciel, ou + 60 % en scénario bas (mesures en tonnes-kilomètres).

Concernant les trafics et le bilan socio-économique du projet

Selon VNF, le projet générera un trafic et un report modal élevé. Les analyses qui ont permis d'obtenir cette conclusion sont fondées sur un modèle et des données de bonne qualité générale. En particulier, une campagne d'entretiens auprès des chargeurs concernés a permis d'avoir une connaissance précise de la demande et des attentes. Cependant, les limites suivantes doivent être relevées :

- *les hypothèses et choix de modélisation retenus sont, dans l'ensemble, plutôt de nature à surestimer les gains financiers et les trafics concernés ;*
- *le dossier estime que, grâce à la mise au grand gabarit, une partie du trafic de céréales changerait de destination ; cette quantité n'a pas été modélisée mais simplement quantifiée à*

partir des déclarations des industriels. Ce risque de surestimation des gains financiers et des trafics a pour conséquence directe une surestimation potentielle des gains environnementaux (en lien avec le seul réchauffement climatique via le CO2 atmosphérique) générés par le projet via le report modal ;

- *les études ont été menées sur la base d'hypothèses datant d'avant la crise sanitaire et économique en cours.*

Le bilan socio-économique du projet a été élaboré selon les référentiels en vigueur. Les différents coûts, le surplus, et les diverses externalités du projet sont distingués. Un bilan par acteur est proposé, et des tests de sensibilités ont été réalisés. Cependant, il présente plusieurs limites et la maîtrise d'ouvrage n'a pas produit une cartographie des risques approfondie, et n'a donc pas proposé les mesures qui permettraient d'accompagner le projet en réponse aux risques identifiés. Il faut rappeler que le projet vise à permettre aux industriels d'utiliser des bateaux plus grands. Ceux-ci pourraient aussi le faire en déplaçant leurs silos de quelques dizaines de kilomètres en aval, sur des emplacements portuaires déjà existants et sous-utilisés : Montereau, Mouy. Dès lors, l'opportunité du projet pose réellement question.

Deux questions additionnelles restent sans réponse :

- *la première est celle du dimensionnement. Les travaux nécessaires en option de référence coûteraient entre 100 et 150 M€. Ces coûts, édulcorés par le projet, seraient également édulcorés dans le cadre d'une mise au gabarit à 1 000 tonnes (scénario 1 ou scénario 2 du débat public). Cette option apporterait des bénéfices moindres, mais coûterait énormément moins cher à la puissance publique. L'argument selon lequel l'aménagement au gabarit 2 500 tonnes est le meilleur compromis n'est pas étayé hormis que c'est le gabarit maximum envisageable pour franchir Paris.*

- *La seconde est celle du financement. Par exemple, un sur-péage de l'ordre de 0.005 €/t-km sur les vracs permettrait de dégager une recette de l'ordre de 4 M€/an, et ce avec un impact de l'ordre de 15 % sur les trafics. Les flux de conteneurs pourraient également contribuer au financement du projet. En d'autres termes, il semble possible d'obtenir la majeure partie des bénéfices du projet en diminuant très fortement l'impact sur les finances publiques. La position de VNF, consistant à ne pas appliquer de sur-péage, pose question.*

Concernant l'impact environnemental à long terme du projet

Malgré la documentation scientifique qui existe au sujet des conséquences de dégradation écologique et hydro-géomorphologique de l'aménagement de la Bassée-aval dans les années 1970, le dossier est regrettamment lacunaire sur les potentielles conséquences de reproduire en Bassée-amont des aménagements d'envergure similaire. Or, il s'avère que le projet de l'EPTB Seine Grands Lacs dans la Bassée-aval n'est autre qu'une opération visant notamment la restauration de fonctionnalités écologiques en compensation des dommages hydro-bio-géomorphologiques systémiques, intégrant l'augmentation de la vulnérabilité de Paris au phénomène de crue, occasionnés il y a 40 ans. Ce projet compensatoire, aujourd'hui engagé, coûtera à terme au moins 1 Md€. En postulant sa neutralité, l'actuel projet omet de quantifier l'éventualité d'ici 50 à 100 ans de conséquences similaires en Bassée-amont. En particulier, ce risque n'est pas pris en compte dans le calcul coût-bénéfice, ne serait-ce qu'en test de sensibilité.

Comme souligné par l'Autorité environnementale, le projet est également dilatoire sur les conséquences écologiques (fonctionnalité des zones humides, richesse faune-flore) et les mesures concrètes de compensation, voire de création de biodiversité additionnelle, tout en considérant sans ambiguïté que ce qui est détruit l'est durablement voire définitivement. Les zones humides, qui sont historiquement les habitats les plus vulnérables au développement économique (50 % de la superficie des zones humides a disparu en France entre 1960 et 1990, et 64 % depuis 1900 à l'échelle mondiale) ont une valeur qui n'est jamais comptabilisée dans les analyses économiques coût-bénéfice :

- leur valeur d'existence (actuelle et future), qui en économétrie du développement durable internalise ce souci de léguer aux générations futures des environnements terrestres en bon état ; et

- leur valeur d'usage, consommable ou non consommable, directe ou indirecte. A ce titre, le projet étudie la fonctionnalité de la Bassée en tant que prestataire de services de support, d'approvisionnement, et de régulation écosystémique, et ce tant qualitativement que quantitativement. Seuls les services culturels de la Bassée sont abordés par le biais des mesures d'ingénierie écologique autour du projet.

Le projet vise essentiellement à une augmentation incrémentale, sur la base de modélisations, des marges bénéficiaires d'une agro-industrie de filière, économie monolithique reposant sur des flux de pondéreux à faible valeur ajoutée dont le 'ruissellement' des bénéfices accrus, par retour d'investissement, sur le territoire régional ou national, n'est ni analysé, ni assuré, le bilan par acteurs étant trop sommaire. Or, cette agro-industrie nogentaise, dont la compétitivité, déjà inégalée mondialement, bénéficie de soutiens publics substantiels par le biais des subventions de la PAC, repose sur des itinéraires techniques parmi les plus fortement polluants et consommateurs d'énergie et d'intrants. L'argument de la réduction du CO2 atmosphérique par une action de report modal paraît donc dérisoire, dès lors que l'économie agro-industrielle de l'arrière-pays, qui n'est pas soutenable sur un plan environnemental (nitrates, N2O, pesticides), ne s'engage pas à évoluer en phase avec les orientations de la nouvelle PAC et les demandes formulées par les récentes assemblées citoyennes dans ce domaine. Outre le désintérêt manifeste des industriels du granulat pour ce projet, il est ainsi permis de douter que la mise au grand gabarit de la Petit Seine soit compatible avec les principes du développement durable pour les territoires desservis.

Ce projet étroitement sectoriel manque ainsi d'ambitions nouvelles, d'innovations, alors même que cela s'impose à VNF dans sa feuille de route, et donne la sensation de s'inscrire dans la prolongation de tendances passées ; son opportunité dépend très directement du maintien des stratégies sous-jacentes dans les prochaines décennies, en particulier pour la filière céréalière. Or cette hypothèse d'un futur "business as usual" est aujourd'hui incertaine, et l'exposition du projet à ce risque n'est pas documentée. Enfin, sachant que le rail reste de très loin l'option la moins polluante parmi toutes les options de transport possibles (et comparativement plus souple : réseau capillaire rural existant, électrification Paris-Troyes imminente), on regrette que le projet esquive totalement les alternatives à long terme de ce potentiel, certes concurrent de la voie d'eau.

En conclusion, malgré des qualités méthodologiques certaines, la VAN dégagée par le projet semble largement surestimée, pour un ensemble de raisons. A minima, l'étude d'une variante de gabarit plus réduit doit être menée. Le choix de ne pas mobiliser la capacité contributive des bénéficiaires du projet doit être réexaminé. Les limites éventuelles de l'alternative ferroviaire et les moyens de les surmonter doivent être présentés en détail. Le risque de perdre les actifs environnementaux actuels n'est pas monétarisé ; or, les montants en jeu sont très élevés, comme une analyse rétrospective solide aurait permis de le montrer. La compatibilité avec les orientations récentes de la PAC et, plus généralement, vers une agriculture plus durable, n'est pas démontrée. De même, la compatibilité avec les politiques en matière de gestion des milieux aquatiques (GEMAPI notamment) devrait être mieux prise en compte, modifier les modalités de propagation des crues en intégrant des déversoirs n'est pas la preuve d'une neutralité hydraulique, tout comme proposer des mesures compensatoires ne relève pas exactement de la bonne gestion des milieux aquatiques. La question de la ressource en eau, de son partage, des enjeux de raréfaction de celle-ci qu'il conviendra de compenser au-delà de ce qui est déjà fait par l'EPTB Seine Grands Lacs se posera nécessairement avec l'aggravation des périodes de basses eaux.

Au final, la maîtrise d'ouvrage n'établit pas la preuve de l'opportunité du projet. »

4. Avis du SGPI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le projet de mise au grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine. Ce projet qui se décompose en deux grands volets consiste d'une part à modifier le lit de la Seine sur 19 kilomètres pour permettre la navigation de bateau à grand gabarit d'une part, et la réalisation d'un nouveau canal d'une dizaine de kilomètres qui se substituera à l'actuel canal de Beaulieu qui nécessite d'importants travaux de maintenance. En prolongeant le réseau grand gabarit de la Haute Seine vers la Basse Seine, le projet vise à améliorer l'offre de transport fluvial notamment pour la filière céréalière en connectant le port de Nogent-sur-Seine aux ports du Havre et de Rouen.

Le dossier d'évaluation socio-économique reprend le cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique d'une infrastructure de transport. Le dossier transmis offre un grand nombre d'informations qui ont pu être complétées au cours de la procédure. Les contre-experts ont pu disposer par ailleurs de l'avis délibéré de l'Autorité environnementale et en discuter avec les rapporteurs.

L'évaluation socio-économique proposée conclut à un bilan favorable qui s'explique en partie par le bénéfice qu'on retire à transférer du trafic de la route vers la voie navigable, trafic dont on anticipe une très forte croissance.

Les contre-experts considèrent sur le volet transport que plusieurs hypothèses retenues dans les calculs conduisent à surestimer les bénéfices attendus, et que ceux-ci mériteraient d'être appréciés au regard de nombreux risques qui restent insuffisamment traités.

Par ailleurs, le bilan socio-économique reste trop focalisé sur le seul volet transport et ne discute pas suffisamment des risques environnementaux à court et à long terme qui pourraient résulter des travaux d'aménagement très importants engagés sur la Seine en amont et en aval du tracé, analyse de risque qui pourraient conduire à renchérir le coût du projet.

Les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base de l'information qui leur a été fournie.

Pour sa part, le SGPI considère, au vu des compétences des experts et de leur implication dans la contre-expertise du dossier, que le rapport de contre-expertise remis constitue une base robuste pour éclairer la décision.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que :

- le projet est une source de valeur, essentiellement pour les chargeurs, grâce à une baisse du coût source de compétitivité accrue et donc favorable à l'activité du territoire, mais aussi source d'une réduction du trafic routier, entraînant une baisse de la congestion et de l'accidentalité ainsi que des économies de CO₂ ;
- l'absence d'une analyse de risque tant sur le volet économique qu'environnemental ne permet pas de vérifier si cette valeur n'est pas significativement grevée dans différents scénarios contraires plausibles ;
- l'absence d'étude de stratégies en variantes (comme celles étudiées lors du débat public, ou d'une stratégie "rail") ne convainc pas que le projet tel qu'il est retenu est la meilleure solution ;
- enfin, le faible nombre d'entreprises motivées par le recours à la voie fluviale sur ce tronçon accroît la dépendance de la valeur d'une transformation quasi irréversible de la Seine à quelques décisions privées et pose la question du partage de la valeur et du risque au travers d'un sur-péage sur le tronçon.

Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, **l'avis du SGPI est favorable sous réserve :**

- que le bilan socio-économique proposé soit reconsidéré en intégrant une analyse des risques environnementaux qui ont été soulignés par les contre-experts ainsi que le coût des moyens mis en œuvre pour les réduire ; il est en particulier important de disposer d'un chiffrage du risque d'impact en matière de crues et du coût de sa régulation, comme du risque de rareté de l'eau et des conflits futurs potentiels dans son usage.
- que ce bilan soit fait de la même manière sur les différentes options du débat public et sur une stratégie ferroviaire pour répondre aux besoins des chargeurs.

Par ailleurs, au vu de la répartition des bénéfices retirés de l'ouvrage qui se concentre sur quelques acteurs, il apparaît nécessaire d'approfondir l'étude de la tarification de l'usage de l'infrastructure. Un faible surpéage pourrait diminuer le coût pour la puissance publique ou alimenter un fonds pour assurer les différents risques.



Naomi PERES