



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/WP.5/2002/3/Add.1
3 juin 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

Groupe de travail chargé d'examiner les tendances
et l'économie des transports

(Quinzième session, 2-4 septembre 2002,
Point 9 de l'ordre du jour)

RELATIONS ENTRE LE TRANSPORT ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Transport et économie

RAPPORT RÉSUMÉ ÉTABLI PAR:

**The Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment (SACTRA),
Département de l'environnement, du transport et des régions, Royaume-Uni**

Additif 1

Communication du Gouvernement du Royaume-Uni

Note: Le rapport résumé joint étudie les relations entre la croissance économique et le transport, la mesure des impacts économiques dans le cadre du système d'évaluation et le rapport entre la croissance du PIB et l'intensité de transport.

* * *

Introduction

1. En 1996, le Secrétaire d'État aux transports du Royaume-Uni de l'époque avait prié le Standing Advisory Committee on Trunk Road Appraisal (SACTRA) (Comité consultatif permanent de l'évaluation concernant les grands axes routiers) d'étudier les effets éventuels sur la croissance économique des projets et stratégies en matière de transport, y compris les facteurs tels que le développement de l'infrastructure, la modification de la tarification, la gestion de la demande et les mesures de réduction de la circulation. Le Comité, après le changement de gouvernement survenu en mai 1997 a publié un rapport intermédiaire (en décembre 1997) devant servir de base à un Livre blanc intitulé «A New Deal for Transport: Better for Everyone». Le rapport final est présenté ci-après.

2. Le rapport s'efforce de répondre à quatre questions principales:

- L'amélioration de l'efficacité des transports entraîne-t-elle un accroissement de l'activité économique?
- Est-il possible de découpler la croissance du transport et la croissance économique, de manière à bénéficier des avantages d'une plus grande prospérité tout en atténuant certains inconvénients tels qu'encombrements et effets environnementaux?
- Les impacts économiques sont-ils pleinement pris en compte dans les systèmes d'évaluation des avantages et des coûts actuellement appliqués par le Département de l'environnement, des transports et des régions?
- Quelles recommandations découlent de ces analyses concernant les méthodes et pratiques d'évaluation du Département dans le domaine du transport?

3. Le mandat du Comité dépassait le simple champ de l'évaluation relative aux grands axes et nous avons donc suivi une démarche générale traitant à égalité tous les types d'investissements ou de mesures stratégiques en matière de transport pour tous les modes. La meilleure répartition entre ceux-ci est susceptible de varier selon le moment et selon le lieu en fonction des conditions données et des impératifs stratégiques, mais les principes et la base factuelle d'évaluation devraient rester les mêmes.

4. Pour l'étude des effets de la politique des transports sur l'économie, nous avons tenu compte des nombreux autres objectifs auxquels répondait la politique des transports, y compris les aspects tels que l'amélioration de la sécurité, la protection de l'environnement, les conditions de déplacement, l'accessibilité, l'intégration et l'insertion sociale. Pour autant que les avantages réellement obtenus au titre de ces facteurs soient en proportion des coûts, des améliorations dans ces domaines peuvent être considérées comme très avantageuses même si elles n'ont pas d'effets positifs sur la croissance économique.

5. Les conclusions tirées par le Comité en réponse aux quatre questions sont exposées ci-après:

L'amélioration de l'efficacité des transports entraîne-t-elle un accroissement de l'activité économique ou une amélioration de son efficacité?

6. Un examen théorique indique que le principal mécanisme par lequel des modifications des conditions de transport peuvent avoir une incidence sur l'économie est par la modification des coûts de déplacement. En conséquence, nous avons considéré que par amélioration de l'efficacité du transport, il fallait entendre toute intervention, qu'il s'agisse d'un investissement en infrastructure, d'une gestion plus efficace des transports ou d'autres mesures, qui entraîne effectivement une réduction durable des coûts de transport, ou une amélioration équivalente du service fourni.

7. Ces réductions des coûts s'appliquent à différentes catégories de trafic, dont certaines contribuent manifestement de manière plus directe à l'activité économique, ce qui dans certains cas se reflètera par une évaluation plus élevée des économies de temps de transport réalisées. Il n'est cependant pas apparu possible, ni utile, d'établir une distinction absolue entre catégories «productive» et «improductive» de véhicules ou de voyageurs. Par conséquent, bien que l'analyse porte surtout sur les transactions à valeur commerciale exprimées en PIB, il faut tenir compte également de certaines activités importantes génératrices de bien-être économique qui se situent en dehors du marché.

8. Sur la base de ces définitions des notions d'«amélioration» et d'«économie», un examen théorique permet d'énumérer un certain nombre de mécanismes importants par lesquels une amélioration de l'efficacité du transport pourrait, en principe, favoriser la croissance économique. Ces mécanismes sont notamment les suivants:

- Réorganisation ou rationalisation de la production, de la distribution et de l'aménagement du territoire;
- Effets sur les zones de recrutement du marché du travail et par conséquent sur les coûts de la main-d'œuvre;
- Accroissement de production résultant de l'abaissement des coûts de production;
- Stimulation des investissements internes;
- Ouverture de sites inaccessibles au développement économique;
- Amorçage de la croissance par effet d'entraînement.

9. Il est donc clair que des mesures permettant de réduire les coûts de transport peuvent favoriser de diverses manières l'efficacité économique. Les entreprises peuvent répercuter les avantages d'un abaissement des coûts de production vers les consommateurs sous la forme de prix réduits, ou encore elles peuvent appliquer d'autres mesures d'amélioration de l'efficacité par réorganisation de la production et de la distribution. D'autres exemples d'effets bénéfiques pour l'économie sont les cas où l'abaissement des coûts de transport facilite la mobilité de la main-d'œuvre ou stimule la concurrence entre entreprises.

10. Nous considérons ces arguments théoriques qui s'appliquent aux relations entre les améliorations de l'efficacité du transport et de l'activité économique, comme solidement fondés. Ils sont cohérents entre eux et permettent d'interpréter un ensemble complexe d'effets divergents dont tous ne sont pas accessibles intuitivement, comme par exemple les effets à double sens de bascule qui se produisent lorsqu'une amélioration de l'accessibilité entre deux pays (ou deux villes, deux zones ou deux régions) se révèle bénéfique pour l'un, mais au détriment de l'autre. Il convient de souligner cependant que toutes ces théories devraient être soumises à des vérifications empiriques avant que l'on puisse les considérer comme démontrées.

11. S'agissant de la recherche de preuves empiriques, on constate que les données pratiques sur l'ampleur et la nature des effets des modifications des coûts du transport, qu'elles soient obtenues par des méthodes statistiques ou par des études de cas, sont rares. D'après certains auteurs les programmes nationaux d'investissement public, y compris pour la construction routière, pourraient offrir des gains sociaux importants en termes de croissance économique et d'amélioration de la productivité. D'autres auteurs affirment que ces effets sont certes réels mais qu'ils sont d'ampleur moindre de ce que l'on a avancé, et qu'en général toute contribution de ces programmes à un taux durable de croissance économique, dans le cas d'une économie développée disposant de systèmes de transport évolués, sera le plus souvent modeste. Nos recherches tendent à confirmer ce dernier point de vue. Nous avons aussi examiné les preuves apportées par des études locales particulières visant à déterminer les impacts économiques de projets d'investissement dans les transports réalisés au cours d'un passé récent. Les techniques d'analyse dans ce domaine important en sont à un stade de développement peu avancé et les résultats n'apportent pas de preuve générale concluante quant à l'ampleur, à la nature ou à la direction des impacts économiques locaux.

12. On est donc en présence d'une part d'une base théorique solide selon laquelle toute réduction effective des coûts du transport peut entraîner ultérieurement, dans une plus ou moins large mesure, des effets économiques bénéfiques dans différents domaines. Ceux-ci en principe, devraient déboucher sur une amélioration de l'efficacité économique. Toutefois, pour autant qu'il existe des preuves empiriques de l'échelle et de l'importance de ces relations, celles-ci demeurent peu concluantes et sujettes à controverse. À notre avis, bien que les effets théoriques mentionnés soient plausibles, ils ne sont en rien garantis. Nos études amènent à conclure que toute règle quant aux effets de l'amélioration de l'efficacité des transports sur l'économie dépend pour une grande part des circonstances et conditions locales particulières.

La croissance économique peut-elle être «découplée» de la croissance du trafic?

13. De nombreux observateurs ont fait état de l'existence d'une forte corrélation entre la croissance économique et la croissance du trafic routier; les avis par contre divergent quant aux raisons de cette corrélation. D'après des observations récentes, ces deux facteurs n'auraient pas progressé au même rythme, le trafic croissant plus vite que l'économie dans son ensemble. En conséquence, l'«intensité de transport» de l'économie a augmenté, c'est-à-dire que chaque unité de production est associée à un taux de déplacement accru des personnes ou des marchandises. Nos études confirment ces observations. Le concept d'«intensité de transport» pose certains problèmes de définitions et de mesures qui le disqualifient en tant qu'objectif à poursuivre en soi, mais il a joué un rôle utile en attirant l'attention sur les coûts économiques et environnementaux de la croissance du trafic routier en soulevant la question de savoir

s'il est possible et souhaitable de découpler les deux tendances, de telle manière que l'on obtienne davantage de la croissance économique tout en réduisant les coûts résultant du trafic.

14. De notre point de vue, cette question devrait être subdivisée en deux autres. Premièrement, le volume du trafic peut-il être modifié par des instruments stratégiques disponibles? Deuxièmement, si cela était fait, en résulterait-il un effet économique favorable ou défavorable?

15. Notre examen des preuves disponibles nous amène à conclure que la croissance du revenu a un effet prononcé sur la croissance du trafic, mais que le volume du trafic subit aussi l'influence du prix, de la vitesse et de la qualité du transport. Une abondante littérature d'études empiriques donne à penser que cette sensibilité est suffisante pour causer une variation importante du volume de trafic à un niveau égal de revenu national. On peut en tirer la conclusion que les stratégies visant à modifier le volume de trafic engendré par un niveau donné d'activité économique sont en principe possibles.

16. Nous avons ensuite examiné si une telle action aurait un effet positif ou négatif sur l'activité économique. La réponse à cette question soulève un paradoxe apparent: nous avons noté plus haut que la réduction des coûts du transport devrait favoriser l'activité économique; comment est-il possible dans ce cas que l'augmentation du prix du transport soit favorable à l'économie?

17. Pour une part, on peut résoudre ce paradoxe en considérant que les «améliorations» définies plus haut et les «réductions du trafic» ne s'excluent pas mutuellement. Dans la plupart des cas, les autorités s'efforceront de mettre au point un ensemble de mesures qui sont synergiques et qui sont conçues pour produire un meilleur résultat d'ensemble que celui obtenu si chaque mesure était prise séparément.

18. Une constatation plus fondamentale cependant est le fait que les «coûts du transport» ne sont pas identiques aux «prix du transport», car le coût réel en ressources supporté par l'économie du fait du transport inclut les coûts cachés ou dits «externes», tels qu'encombrements, accidents, effets polluants et autres impacts environnementaux. Une fois inclus ces facteurs, le coût marginal global d'une opération de transport pour la société peut être très différent du coût monétaire direct de l'utilisation d'une automobile ou du prix du voyage par les moyens de transport public, tel qu'il est payé par chaque voyageur. Les conditions dans lesquelles la réduction des niveaux de trafic pourrait avoir un effet bénéfique sur l'activité économique sont en général celles où les prix du transport sont actuellement situés au-dessous des coûts sociaux marginaux, principalement parce que les coûts externes des encombrements et des dégâts à l'environnement ne sont pas pris en compte.

19. Dans de telles conditions, les stratégies de réduction du trafic permettant une meilleure adéquation des prix et des coûts n'ont pas seulement pour effet de réduire l'incidence des coûts externes mais elles peuvent aussi par là-même contribuer à améliorer le niveau de bien-être économique. Inversement, là où les prix du transport incluent tous les coûts marginaux internes et externes, ou dépassent même ce niveau, les mesures visant à réduire le trafic sont susceptibles de causer une certaine perte de bien-être économique. Même étant admis que la prise en compte monétaire intégrale de tous les coûts environnementaux externes n'est pas envisageable, il reste obligatoirement nécessaire de juger au cas par cas si ces coûts sont suffisamment importants

pour élever le coût social marginal au-dessus du prix imputé car ce point est critique pour toute la démarche analytique.

20. Il faut ensuite aborder les questions ayant trait à l'incidence géographique de ces effets bénéfiques. Dans le cas où la réduction du trafic est obtenue par accroissement des prix, l'incidence géographique et la nature de tout effet bénéfique supplémentaire dépendront pour une large part de l'utilisation des revenus nets recueillis, car c'est ce dernier mécanisme qui déterminera si les effets bénéfiques profitent à l'économie locale ou s'ils sont exportés. Il en découle que les conditions nécessaires pour que l'accroissement des prix du transport ait un impact économique positif dans une zone donnée devront probablement inclure un système bien étudié de recyclage du revenu dans la zone concernée, à des fins répondant elles-mêmes aux critères de coût/efficacité.

21. En pratique, les mesures de réduction du trafic sont souvent d'ordre non tarifaire, par exemple réaffectation des capacités routières, réglementation du stationnement, zones piétonnes, interdiction de circulation s'appliquant à certaines catégories de véhicules ou à certaines heures, car ces mesures offrent des avantages pratiques importants et se fondent sur une solide expérience. Ces méthodes sont plus complexes à analyser du point de vue économique, car elles n'engendrent pas de revenus directs et que l'on ne peut pas se fonder sur ce mécanisme pour déterminer l'incidence des effets positifs. Les effets économiques dépendront par conséquent de la précision avec laquelle les stratégies peuvent être ciblées sur les catégories de trafic appropriées, sur certaines parties du réseau: ainsi par exemple, lorsque la capacité des routes est limitée, elle peut être utilisée de manière plus efficace en réservant un espace à certaines catégories de véhicules (autobus, camions, voitures transportant de nombreux occupants, services d'urgence, etc.). Autre exemple, certaines villes appliquent des dispositions spéciales permettant l'accès des camions de livraison à des heures appropriées dans des zones qui sont normalement interdites aux véhicules. Il existe des données empiriques prouvant que certaines mesures non tarifaires, en particulier la transformation de centres urbains en zones piétonnes, ont eu des effets économiques bénéfiques au niveau local, mais on ne dispose pas d'information sur l'existence de tels effets au niveau national.

22. En résumé: nous disposons d'une base théorique solide pour déterminer les conditions dans lesquelles certaines mesures peuvent avoir pour effet d'accroître certains prix directs, de réduire le trafic, de réduire les coûts en ressource, tout en ayant un impact économique favorable au niveau local ou national. Il existe d'abondantes données empiriques concernant deux aspects (sensibilité des niveaux de trafic à certaines modifications des coûts et effets économiques locaux de la transformation en zone piétonne), mais il n'en existe pas sur les effets de ces mesures sur l'activité économique au niveau national. Le degré de réduction du trafic à rechercher et le choix des mesures particulières à appliquer dépendront des circonstances et devraient donc faire l'objet d'études coûts/avantages, comme dans les cas des investissements en infrastructure.

Les méthodes actuelles permettent-elles de prendre en compte les impacts économiques?

23. Une hypothèse fondamentale sur laquelle repose dans la plupart des cas l'évaluation des améliorations de l'efficacité des transports est que les avantages et coûts directs (réduction de la durée de trajet, par exemple) peuvent être convertis en effets économiques plus généraux (réduction des coûts de main-d'œuvre ou accroissement de la valeur patrimoniale) par l'action

des mécanismes du marché. Un point important est que ces effets finals sont considérés comme à somme constante par rapport aux effets initiaux et non pas comme additionnels. Cela signifie qu'en général la valeur des effets bénéfiques directs pour le transport doit baisser pour que les effets bénéfiques indirects pour l'économie puissent augmenter. La constance de valeur entre les avantages initiaux et finals est une prémisse théorique découlant logiquement de l'hypothèse d'une «concurrence parfaite» dans l'ensemble de l'économie, où tous les prix sont parfaitement ajustés aux coûts de production sous l'effet de la concurrence active (entre autres facteurs) entre un nombre d'entreprises suffisantes pour qu'aucune puisse dominer le marché.

24. Si ces conditions sont respectées, nous sommes d'avis que la valeur des coûts et avantages estimatifs pour les utilisateurs de transport (et particulièrement en économies de temps, frais d'exploitation et réduction des accidents) et aux non-utilisateurs (particulièrement en impacts sur l'environnement, à condition que ceux-ci aient tous été identifiés et quantifiés monétairement) fourniraient une estimation complète et non biaisée de la valeur de l'impact économique global. Cela revient au même que de dire qu'il n'existe pas de valeur économique additionnelle. L'incidence cependant peut changer, car les avantages initiaux pour le transport peuvent profiter à d'autres qu'aux bénéficiaires des avantages économiques finals.

25. Dans de tels cas, la meilleure démarche pratique pour estimer la valeur des effets économiques d'ensemble sera d'effectuer une évaluation très sérieuse des coûts et avantages en matière de transport et d'environnement. Si les estimations des coûts et avantages en matière de transport sont complètes, et si les conditions de l'économie sont celles d'une concurrence parfaite sur tous les points, il ne sera pas possible de démontrer de manière crédible qu'il existe des avantages additionnels dus aux effets économiques plus généraux.

26. Après avoir examiné en détail la base des hypothèses classiques, nous en venons à un élément majeur de notre tâche, qui a été l'identification et l'analyse des trois cas généraux importants où le calcul des coûts et avantages de transport ne donne pas une image complète de l'impact économique, ce qui peut être dû à trois causes: le caractère incomplet de l'évaluation des transports elle-même, l'existence d'imperfections dans l'économie et la répartition spatiale des impacts.

Caractère incomplet de l'évaluation des transports

27. En premier lieu, l'équivalence théorique de valeur entre impacts sur les transports et impacts économiques ne sera pas garantie si l'évaluation des transports est elle-même incomplète dans une mesure importante, dans son calcul des effets sur les transports ou dans la conversion de ces effets en valeurs monétaires.

28. Le calcul des effets sur les transports doit tenir compte de toutes les sources des coûts de transport et de toutes les réponses comportementales importantes directes et indirectes des individus et des entreprises, à court terme et à long terme, à des modifications de ces coûts. Cette condition est nécessaire pour que l'on puisse faire une évaluation juste des modes et conditions de voyage et des effets environnementaux qui en résultent. Cette condition n'étant pas normalement remplie, on utilise en pratique des hypothèses simplifiées qui laissent de côté certaines réponses importantes.

29. Ce problème nous amène à formuler des recommandations sur l'importance d'améliorer les méthodes classiques d'évaluation, en faisant porter un effort particulier sur la modélisation et la prédiction du mouvement du fret et des voyages d'affaires à des fins dont le lien avec l'activité économique est le plus direct. Nous présentons aussi des observations sur l'amélioration de la manière de traiter la durée de trajet et la fiabilité. Le calcul des impacts sur le transport nécessite d'appliquer des méthodes améliorées pour le traitement des modes de réponse comportementale des voyageurs individuels et des compagnies (modifications structurelles de l'aménagement du territoire, de la production et de l'emploi) étant donné que ces facteurs peuvent eux-mêmes avoir des impacts ultérieurs sur le volume et l'incidence du trafic et les coûts en résultant.

30. Même si les effets relatifs au transport sont intégralement inclus dans l'estimation, l'hypothèse de l'équivalence de ces effets avec les valeurs économiques finales s'applique seulement si tous les impacts relatifs au transport sont correctement exprimés en termes de valeur monétaire. Cette condition elle non plus n'est pas normalement respectée, et elle risque de ne pas l'être. Des valeurs monétaires sont attribuées seulement à certains des impacts connus sur les transports. En particulier, une évaluation classique des transports décrira en général les impacts physiques des effets environnementaux, mais non leurs coûts économiques. De même, les effets des modifications affectant les transports sur l'aménagement du territoire, pour autant qu'ils soient estimés de manière systématique, ce qui est rare, ne sont pas exprimés en tant qu'avantages pour l'utilisateur en termes monétaires.

31. À propos de l'évaluation monétaire des impacts environnementaux, nous n'avons pas l'intention de faire d'autres recommandations que celles mentionnées dans le rapport de 1992 du Comité, mais il convient d'insister sur le fait que les coûts environnementaux ont trait à des ressources économiques réelles même lorsque leur valeur monétaire n'est pas calculée. De ce point de vue, la description des impacts physiques dans le cadre d'une évaluation environnementale classique a automatiquement des implications en termes d'impacts économiques. Par conséquent, la valeur présente nette du coût des transports classiquement calculée, à elle seule, dans la mesure où elle n'inclut pas les coûts environnementaux, peut seulement offrir une mesure juste de la valeur de l'impact économique final dans les cas où il n'y a pas d'impacts environnementaux, positifs ou négatifs.

Imperfections de l'économie

32. En deuxième lieu, dans une économie réelle, la concurrence peut être imparfaite. Nous avons étudié deux types principaux d'imperfection, tous deux caractérisés par une différence entre les prix demandés et la valeur économique réelle des ressources utilisées. Ces deux types d'imperfection sont:

- Des niveaux de prix pour les biens et services qui diffèrent des coûts d'utilisation efficace des ressources lorsqu'il existe des distorsions de la concurrence liées aux produits, au marché de la main-d'œuvre ou à d'autres marchés, aux subventions et à la taxation;
- Les coûts externes tels que le coût des encombrements et des dégâts environnementaux, aussi bien dans le secteur des transports que dans les activités économiques en général, n'ont pas été inclus dans le prix imputé.

33. Lorsque de telles imperfections existent, l'analyse démontre que la valeur des impacts initiaux directs sera différente de la valeur des impacts finals «économiques». Dans un tel cas, même la méthode d'évaluation classique la plus complète théoriquement envisageable, que nous avons appelée ici analyse «exhaustive» coût/avantage, ne tiendrait pas compte de certains impacts économiques plus généraux. Dans ces conditions il peut être justifié d'invoquer des impacts économiques additionnels dont la valeur n'est pas appréhendée dans le calcul des avantages et coûts directs du transport. Ainsi, même si le coût non imputé des encombrements, par exemple, est inclus dans l'évaluation classique des avantages du transport, il restera nécessaire de prendre en outre en considération les effets que ces imperfections ont sur le fonctionnement de l'économie dans son ensemble.

34. Une conclusion principale de nos travaux est que ces impacts économiques additionnels, en surcroît de la valeur des impacts directs du transport, peuvent être soit positifs soit négatifs selon que les prix sont plus élevés ou plus bas que les coûts sociaux marginaux, ce qui dépend de l'effet combiné des divergences entre prix et coûts marginaux de la production, des taxes et subventions et des coûts externes non imputés. Il y aura donc certaines conditions où l'inclusion des impacts économiques plus généraux donnerait un rapport avantage/coût plus élevé pour une amélioration du transport par rapport à l'évaluation classique, et d'autres conditions dans lesquelles la prise en compte de ces impacts généraux aboutirait à une dégradation du rapport avantage/coût.

35. Ainsi par exemple si les prix locaux sont en général trop élevés par suite d'une situation de monopole, une amélioration relative au transport, si elle permettait d'ouvrir l'accès à la zone de la concurrence extérieure, pourrait avoir des effets bénéfiques additionnels pour l'économie. Inversement, si les prix du transport étaient trop bas parce que les effets tels qu'encombrements ou dégâts environnementaux ne sont pas imputés, une amélioration en matière de transport pourrait aboutir à un surcroît de coût pour l'économie.

36. Ces deux exemples illustrent un effet potentiel d'un niveau de prix trop élevé dans le secteur qui utilise les transports, ou trop bas dans le secteur des transports, mais il existe d'autres cas d'imperfections du même genre. Nous avons identifié au moins huit cas hypothétiques différents, qui se caractérisent par des combinaisons différentes d'imperfections relatives aux prix dans les secteurs utilisant les transports et dans le secteur des transports. Aucun de ces cas ne pouvait être exclu pour des raisons logiques internes ou externes, et nous avons donc recherché des preuves empiriques de l'existence de chacun de ces cas.

37. On peut prouver qu'il arrive couramment que les prix soient plus élevés que les coûts privés marginaux de production dans de nombreux secteurs de l'économie, mais plus bas dans quelques secteurs subventionnés. Il y a aussi des preuves abondantes sur l'existence des coûts externes dans le transport et dans certaines autres industries, et dans certains cas sur leur valeur. Cela démontre que de telles divergences par rapport aux conditions de concurrence parfaite sont réelles. Mais ces effets peuvent aboutir dans certains cas à des niveaux de prix qui sont inférieurs aux coûts sociaux marginaux, et dans d'autres à des niveaux de prix supérieurs. Pour le moment nous n'avons pas trouvé de preuves de leur effet combiné sur la relation entre les prix et les coûts sociaux marginaux totaux. Nous ne pouvons donc pas évaluer l'incidence relative des projets en matière de transport relevant de chacun de ces cas. Il n'existe pas de base pour décider si les cas positifs (c'est-à-dire ceux où l'inclusion des effets économiques plus généraux augmenterait

les avantages nets) sont plus ou moins fréquents que les cas négatifs (c'est-à-dire ceux où cette inclusion aurait l'effet contraire).

38. Pour cette raison, l'évaluation des impacts économiques devrait être calculée dans chaque cas sur la base des conditions particulières dans les secteurs (ou activités économiques) dans les zones touchées. Le calcul dépendrait de l'évaluation de l'incidence et de l'ampleur des imperfections de la concurrence et des coûts externes non imputés, tant dans les secteurs utilisant les transports que dans le secteur des transports.

39. Cette évaluation permettra de déterminer si les hypothèses normales de concurrence parfaite sont dans chaque cas valables ou si une prise en compte des impacts économiques plus généraux est nécessaire et, dans l'affirmative, si ces impacts auront pour effet d'accroître ou de réduire le rapport avantage/coût d'une amélioration en matière de transport.

Effets de distribution spatiale

40. En troisième lieu, les effets directs de l'amélioration des transports sont souvent évalués pour des raisons pratiques dans une zone limitée seulement, environnant, le lieu où l'amélioration s'applique. Des études géographiques économiques confirment qu'il n'y a pas de garantie que des améliorations en matière de transport soient bénéfiques pour l'économie locale ou régionale à une seule extrémité de l'axe de transport. Toute route fonctionne dans les deux sens, et dans certains cas les avantages profiteront à d'autres régions concurrentes. Ainsi, dans le cas important discuté ci-dessus où les prix de monopole dans un secteur pourraient baisser sous l'effet de la concurrence extérieure, certains avantages, tels qu'une amélioration du taux d'emploi, pourraient profiter dans une plus large mesure à des concurrents éloignés qu'aux producteurs locaux. Dans une évaluation visant à déterminer si les effets économiques seront effectivement bénéfiques pour la zone cible, il faudra étudier les impacts dans les zones extérieures immédiatement environnantes. C'est dans ce cas que s'appliquent ou non les conditions de concurrence imparfaite. Il faudra donc porter une plus grande attention à la question de savoir où les effets bénéfiques se produiront, et à l'avantage de qui.

41. Cette analyse fait ressortir l'importance d'examiner séparément le cas des «gagnants» et des «perdants», et non pas seulement, comme la méthode classique, d'additionner ces deux groupes pour déterminer l'impact global. Cette tâche est particulièrement importante dans le cas où il arrive effectivement que les impacts initiaux en matière de transport soient transformés en d'autres effets économiques, les bénéficiaires des effets initiaux et des effets finals de l'intervention pouvant être très différents: les gagnants initiaux pourraient en fin de compte se retrouver perdants. Il en découle que lorsque l'on lance des interventions dans le domaine des transports dont on prévoit ou dont on souhaite qu'elles aient des impacts économiques dans une zone particulière, un examen des impacts dans d'autres zones concurrentes devrait faire partie intégrante de l'évaluation.

Recommandations relatives à l'évaluation

42. En pratique, le département concerné doit traiter de projets et de stratégies très divers en matière de transport, et pour chacun d'eux, qu'il y ait ou non des conséquences économiques plus générales, le processus d'évaluation doit fondamentalement reposer sur une évaluation très sérieuse des coûts et avantages en matière de transport et d'environnement. Étant donné que tout

impact économique plus général est susceptible d'avoir des effets non désirés en plus des effets prévus et de se faire sentir dans d'autres zones que la zone visée, nous estimons important de procéder dans une mesure plus ou moins poussée à un examen méthodique de ces effets dans le cadre de tous les projets, programmes politiques et interventions importants (qu'il s'agisse de projets d'investissement dans les routes ou les chemins de fer, de systèmes de gestion du trafic ou de stratégies de réduction du trafic) et non pas seulement à ceux expressément censés favoriser la réhabilitation urbaine.

43. Nos recommandations à ce sujet sont les suivantes:

Nous proposons d'appliquer une nouvelle procédure systématique à un stade précoce de l'évaluation de tous les projets et initiatives stratégiques importants en matière de transport, comprenant l'examen des arguments en faveur de l'intervention et une étude initiale pour déterminer si les prix en cause, dans les secteurs utilisant les transports et dans le secteur du transport sont susceptibles d'être plus élevés ou moins élevés que les coûts sociaux marginaux complets.

Une évaluation des impacts économiques plus généraux devrait alors être effectuée dans tous les cas, mais le degré de détail nécessaire dépendrait des résultats de l'examen initial. L'évaluation inclurait:

- Tous les effets additionnels après prise en compte de la relation entre les prix et les coûts sociaux marginaux complets dans les secteurs utilisant les transports et dans le secteur du transport;
- L'incidence (spatiale, sectorielle et sociale) des gains et pertes estimatifs en activité économique.

Notre conclusion globale est que les méthodes classiques de calcul de coût/avantage social doivent encore être améliorées si l'on veut qu'elles soient pleinement adaptées aux réponses comportementales et choix directs en matière de transport, et plus encore s'agissant des effets complexes de ceux-ci sur l'économie. Nous recommandons en conséquence dans tous les cas d'améliorer les méthodes actuelles pour les rendre plus comparables à une analyse coût/avantage classique «exhaustive». Ces améliorations devraient inclure une attention particulière portée aux effets à court, à moyen et à long terme des projets et mesures stratégiques sur le parc de véhicules, la fréquence et la structure des trajets, et l'aménagement du territoire, pour les transports de voyageurs et de marchandises.

Nous suggérons d'établir un document type intitulé «Rapport sur l'impact économique» qui ferait la synthèse des résultats de ces opérations en une déclaration générale qui s'appliquerait à tous les projets et toutes les interventions majeurs en matière de transport, se fondant sur les méthodes d'analyse décrites ici, et incluant des considérations explicites sur toutes les modifications structurelles prévues en matière de production, de services, de ressources et de marché du travail, et une description des mécanismes par lesquels celles-ci devraient s'effectuer. Il serait important que ce rapport comprenne des estimations des variations de l'activité économique et de l'emploi entre zones et secteurs, pour permettre d'identifier non seulement les gagnants mais aussi les perdants.

44. Alors que certaines des améliorations proposées seront relativement faciles à appliquer par modification des pratiques actuelles sur la base des connaissances existantes, d'autres nécessiteront des recherches nouvelles, ou des changements fondamentaux aux modèles actuellement utilisés. C'est pourquoi nos recommandations proposent un programme d'amélioration échelonné.

Observations finales

45. Notre analyse a porté pour une part importante sur l'impact économique des initiatives en matière de transport dans un contexte où les prix ne sont pas, en général, égaux aux coûts marginaux internes et externes complets. S'ils l'étaient, il y aurait en principe un impact positif sur l'efficacité économique de toutes les autres interventions en matière de transport. En effet, le volume et la nature du trafic seraient modifiés dans un sens plus efficace du point de vue économique: on disposerait ainsi d'un cadre, et dans certains cas des moyens financiers nécessaires, pour pouvoir appliquer un modèle mieux adapté d'investissement dans l'infrastructure pour les divers modes et de méthodes de gestion plus efficaces des systèmes qui existent déjà.

46. C'est parce que cette tarification optimale est rarement réalisée que l'évaluation des conditions de prix est une démarche critique qui peut permettre dans le cadre de l'évaluation d'identifier les conditions dans lesquelles les améliorations peuvent aider à promouvoir la croissance économique. La même évaluation peut en outre permettre de déterminer les conditions dans lesquelles le trafic peut être réduit sans préjudice pour l'économie (voire même au bénéfice de celle-ci) si cela est fait par des mécanismes de tarification qui rétablissent la relation entre le prix et le coût marginal, au moyen d'instruments non tarifaires bien adaptés.

47. Notre conclusion est qu'il est possible d'appliquer des politiques soigneusement élaborées qui permettent de découpler le taux de croissance du trafic du taux de croissance économique, de manière à réduire les coûts du trafic en termes de dégâts environnementaux et d'encombrements tout en favorisant les effets bénéfiques de la croissance économique. De telles politiques devraient inclure des mesures de tarification, de gestion et d'investissement, selon une répartition qui variera en fonction des circonstances particulières s'appliquant à chaque intervention. L'évaluation de chaque cas nécessite une étude plus poussée des impacts classiques sur le transport et sur l'environnement, ainsi qu'un examen plus systématique des impacts plus généraux sur l'économie.
