

Infraestructuras de transportes, movilidad y crecimiento



Informe de Michel Didier y Rémy Prud'homme

La calidad de los transportes y de sus infraestructuras es esencial para el buen funcionamiento de la economía. Por lo tanto, es importante calibrar bien nuestra política de transportes, tanto más importante que las sumas en juego son considerables y que los efectos esperados se miden a largo plazo.

¿ Qué criterios deben guiar la elección de los proyectos de infraestructuras de transportes ? ¿ Hay que favorecer el ferrocarril en detrimento de la carretera por razones medioambientales ? ¿Cómo optimizar el transporte ferroviario ? ¿ Hay lugar para un peritaje independiente en un proceso de decisión que sigue siendo muy político ?

Las respuestas no son siempre las esperadas. Mencionaremos especialmente que existe una demanda muy fuerte por el automóvil, la cual debe ser tomada en cuenta. Es ilusorio creer que la política de cambio de método de transporte es adecuada para luchar contra el efecto de invernadero. Esta política es muy costosa e ineficaz: es preferible dedicar más recursos a la investigación medioambiental.

El crecimiento económico está muy relacionado con la movilidad. Las infraestructuras de transporte insuficientes constituyen un freno físico al crecimiento. Sin embargo, la elección de las nuevas infraestructuras por construir debe hacerse con discernimiento: las financiaciones que deben comprometerse se cifran en decenas de miles de millones de euros, y cualquier error constituye un despilfarro de recursos que afectan a la riqueza del país.

Michel Didier y Rémy Prud'homme examinan nuestra política de transporte con este enfoque y extraen de sus análisis un cierto número de recomendaciones para los que toman las decisiones públicas: aplicar mejor el principio de racionalidad económica, poner más énfasis en la investigación medioambiental y optimizar el transporte ferroviario.

Este informe ha sido presentado el 27 de marzo de 2007 a Don Dominique Perben, Ministro de Obras públicas, de Transportes, del Turismo y del Mar, con motivo de una sesión plenaria del CAE. Esta carta, que lo resume, ha sido redactada por la célula permanente del CAE.

Las infraestructuras de transporte son un factor importante para la economía: favorecen la movilidad de las personas y de las mercancías, y, por lo tanto, el desarrollo de los intercambios y el acceso de las personas a territorios más extensos. En este sentido, son un ingrediente esencial del crecimiento potencial. Y originan al mismo tiempo numerosos efectos, tanto positivos como negativos. La doble cuestión de la elección del nivel de inversión en infraestructuras de transporte y de la elección de los buenos proyectos es así absolutamente esencial y constituye un importante desafío económico.

Las infraestructuras de transporte implican siempre a la potencia pública, a nivel nacional o local. Son uno de los componentes fuertes de la política económica. La cuestión planteada a los poderes públicos es doble. La primera concierne el nivel de las inversiones: se consagra demasiado o poco dinero a las infraestructuras. La segunda es la de la elección de las infraestructuras que deben realizarse, en un mundo con fuertes restricciones presupuestarias. Estas dos cuestiones son tanto más delicadas que el plazo de realización de un proyecto de cierta amplitud es largo (diez a quince años) y que los efectos se hacen sentir durante un largo período (varias decenas de años). Las opciones de infraestructuras son así opciones de medio a largo plazo y no de coyuntura corta.

Los autores centran su análisis en la especificidad de las infraestructuras de transporte, que es facilitar la movilidad. Ellos recuerdan que el objetivo es garantizar una “movilidad durable” de las personas y de los bienes, es decir opciones de infraestructuras que permitan maximizar el potencial de crecimiento de nuestra economía, al tiempo que se toman en cuenta los imperativos del “desarrollo sostenible” en sus tres componentes: económico, social y medioambiental.

El informe recuerda que nuestra política de transportes está fuertemente orientada por tres ideas: el fortalecimiento de la competencia, la descentralización y la política denominada de "traslado modal". Esta última pretende transferir recursos de la carretera hacia los "modos de transporte alternativos a la carretera". La justificación de esta política de traslado modal es limitar las molestias (accidentes, deterioro del medio ambiente) de los transportes, especialmente de la carretera, que es actualmente el medio de desplazamiento ampliamente dominante. Una de las cuestiones centrales abordada por los autores es la de saber hasta dónde puede llevarse esta política sin restringir la movilidad de las personas y de las mercancías, y sin influir en el crecimiento económico y en el empleo.

Esta política de traslado modal es actualmente impulsada por el aumento de las preocupaciones medioambientales y por el objetivo de división por cuatro de las emisiones de gas con efecto de invernadero de aquí a 2050. Para los autores, este objetivo debe estar sometido a los criterios del cálculo económico. Esto no implica que sea conveniente elegir *a priori* tal proyecto de infraestructura más bien que otro. Significa simplemente que el logro de los objetivos vitales para nuestras sociedades debe manifestarse por una valoración adecuada de las externalidades de las emisiones de gases de efecto de invernadero en las evaluaciones de infraestructuras. Otra condición que ningún gobierno puede eludir concierne a la cuestión de las finanzas públicas. A la luz de sus análisis, los autores llegan a la conclusión que la política de transportes, tal como se lleva actualmente, debería ser objeto de un reexamen tanto en sus opciones como en sus métodos.

1. Oferta y demanda de infraestructuras

Actualmente, el 79 % de las cantidades físicas transportadas lo son por carretera, 12 % por vía aérea y el 9 % por ferrocarriles. Las determinantes de la "demanda" de transporte, y en especial la de movilidad de personas y de transporte de mercancías, están sometidas a lógicas sociales y económicas diferentes y muy ligadas a los modos de vida y a las estructuras del sistema productivo. Por consiguiente, sólo pueden ser modificadas progresivamente. Para el transporte de mercancías, 88 % de las cantidades transportadas corresponden a un tráfico Francia – Francia y alrededor de la mitad de ellas lo son sobre distancias inferiores a 50 km. La demanda de transporte de mercancías es compleja y multiforme, ya que está fuertemente vinculada a la actividad logística. Está guiada ante todo por exigencias de fiabilidad y de seguridad de las mercancías más que de rapidez.

Los autores recuerdan que, en materia de oferta, la investigación de la ausencia de congestión y de fluidez perfecta de los flujos de tráfico no puede ser un objetivo perseguido. La congestión resulta en efecto de un equilibrio. Las opciones de infraestructuras deben buscar así el índice de congestión óptima. Los autores insisten igualmente en el necesario mantenimiento de las redes tanto carreteras como ferroviarias, y en la toma en cuenta del coste en las opciones de inversión. Destacan una tendencia (o "efecto de inauguración") en favor de la construcción de proyectos nuevos en detrimento del mantenimiento.

2. El efecto de invernadero

Se examinan tres tipos de costes sociales relacionados con los transportes: los accidentes, la contaminación y el efecto de invernadero. Estos dos últimos criterios son esenciales en la medida en que los criterios de costes medioambientales son cada vez más a menudo destacados para obstaculizar la construcción de nuevas infraestructuras o para orientar las decisiones hacia un tipo de infraestructura o un modo de transporte más bien que otro. Se observa detenidamente la pertinencia de esos criterios. Los autores recuerdan los progresos realizados para bajar la contaminación atmosférica gracias a una reglamentación severa, pero mencionan la importancia de los efectos acumulativos de esas contaminaciones a largo plazo. Se detalla después la contribución de los transportes al efecto de invernadero. En efecto, el sector de transportes representa en Francia el 21 % de las emisiones de gas de efecto invernadero y el 25 % de las emisiones de CO₂. Esta ponderación debe ser relativizada en la medida en que dichas emisiones de CO₂ asociadas a la producción de energía son más bajas en Francia que en la mayoría de los otros países de europeos, debido a la importancia de la producción de electricidad nuclear. Las emisiones de gas de efecto invernadero son un problema a escala planetaria y lo más conveniente es concentrar los esfuerzos en los lugares donde el coste marginal de la descontaminación es el más bajo. Esto significa principalmente en los países en vías de desarrollo. Los países desarrollados, que son los responsables del exceso de CO₂ acumulado y que tienen una deuda con el planeta, deben pagarla. Así, los autores llegan a la conclusión de que los países desarrollados deben pagar por la reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero, pero esas reducciones deben realizarse sobre todo en los países en desarrollo.

Según los autores, la respuesta óptima a la reducción de los gases de efecto invernadero no es una transferencia masiva de recursos hacia los transportes en común o el transporte ferroviario. Esta transferencia cuesta caro y frena la movilidad sin disminuir de modo significativo los efectos medioambientales. Además moviliza recursos financieros considerables, que faltan para realizar investigaciones sobre los medios de lucha contra el efecto de invernadero. La buena respuesta a ello es disminuir las emisiones y aumentar la absorción de estos gases de efecto invernadero. Ella pasa por un esfuerzo de la investigación fundamental y aplicada, y por innovaciones en los productos y procedimientos. Esto puede necesitar una reevaluación del precio de la tonelada de carbono superior a los 100 euros del informe Boiteux. Las inversiones públicas excesivas en favor del traslado modal privarían al Estado de los márgenes de maniobra necesarios para estimular los progresos tecnológicos en el campo medioambiental. Y ésta es la razón por la que los autores insisten en el hecho de que el cálculo económico sigue siendo el mejor garante de las buenas decisiones para

el futuro, a reserva por supuesto de evaluar correctamente los valores fundamentales. De no hacerlo, nos arriesgamos a tener que soportar el decrecimiento económico y el cambio climático.

3. El traslado modal

Los autores proceden a un balance metodológico de los costes y de las ventajas de la política de traslado modal *a priori*. El traslado modal está motivado por el hecho de que el transporte carretero es el modo que tiene el impacto ambiental más alto, tratándose de las contaminaciones locales, del ruido o de la emisión de CO₂. De ahí la idea de que una buena política de transporte no debe fomentar la circulación carretera individual y debe estimular los otros modos de transporte (especialmente el ferroviario). Esta idea, que puede parecer consensual a primera vista, plantea de hecho numerosos problemas. El primero es que no corresponde a la tendencia del comportamiento espontáneo de las personas involucradas (el 90 % de los desplazamientos se hacen en automóvil) y esto por razones muy profundas (organización de las aglomeraciones, evolución de nuestros sistemas productivos). El segundo problema es que otras políticas vienen a veces a contrarrestar el deseo de traslado modal. Por ejemplo, las políticas de urbanismo contribuyen a la extensión de las ciudades y al desarrollo periurbano, lo que incentiva finalmente al uso del automóvil personal. Se examinan dos ejemplos de decisiones o proyectos inspirados por la idea de traslado modal: el canal Seine-Nord y el túnel Lyon-Turín. El tercer problema es que las posibles sustituciones entre modos de transporte son en realidad bastante escasas, que ellas resultan de decisiones individuales y que, por lo tanto, no pueden decretarse.

Según los autores, los miles de millones de euros asignados a ciertos grandes proyectos de infraestructuras tendrían una ventaja medioambiental infinitamente superior si fueran invertidos directamente en la investigación sobre el medio ambiente, por ejemplo sobre la captación y almacenamiento del carbono o sobre los motores limpios. Para dar un orden de magnitud, se gastan actualmente como máximo 1.000 millones de euros en investigación sobre el medio ambiente, de los cuales sólo una centena son asignados directamente a los medios de reducir el efecto de invernadero. El proyecto Seine-Nord solo representa 4.000 millones de euros y el proyecto Lyon-Turín dos veces más.

4. La financiación

Se examina la cuestión de la financiación de las infraestructuras de transportes. Estas infraestructuras necesitan a menudo, para su construcción y después para su explotación, financiaciones públicas que pesan sobre el gasto público, el déficit (o los impuestos) y la deuda pública. Los proyectos de obras públicas entran así en competencia con otras necesidades sociales (jubilación, salud, etc.), de investigación y de educación. La necesidad de financiación futura y las maneras posibles de reducirla – especialmente por la tarificación o las contribuciones privadas – constituyen así cuestiones importantes no sólo para los transportes sino también para el equilibrio social en su conjunto. Las asociaciones públicas-privadas son presentadas en especial como instrumentos que permiten optimizar las exigencias de financiación y de mejor gobernanza de los proyectos. Estos elementos son detallados igualmente en el complemento de Dominique Bureau.

El informe concluye en diez recomendaciones que pretenden mejorar la elección de las infraestructuras de transporte, siendo las principales de ellas las siguientes.

La primera consiste en volver a dar, en las decisiones políticas de infraestructuras, un papel central a los estudios costes-ventajas por proyecto, otorgando una ponderación suficiente a los factores de medio ambiente pero sin *a priori* de principio sobre la opción modal. Podría considerarse una actualización de los costes para el medio ambiente seleccionados en el informe Boiteux, para tomar bien en cuenta los efectos externos de los transportes y el principio de precaución.

Los autores proponen crear una agencia de orientación y de evaluación del sistema de transportes, la que tendría por misión optimizar el sistema de transportes realizando las evaluaciones necesarias y validando, comparando y publicando los resultados. Esta agencia podría creada o resultar de una transformación (bastante profunda) de la AFITF.

Debe iniciarse un esfuerzo de clarificación de las responsabilidades y la búsqueda de un sistema más incitativo de elección de las infraestructuras óptimas. En el sector carretero, especialmente, el estado debe conservar un papel dominante de anticipación de las nuevas infraestructuras si se quiere evitar bloqueos en ciertos ejes de aquí a una decena de años.

Los autores sugieren igualmente continuar los estudios sobre los grandes proyectos Lyon-Turín y Seine-Nord, pero retardar el inicio efectivo de su lanzamiento mientras que la rentabilidad socioeconómica siga siendo tan baja y que la financiación sólo pueda ser asegurada por un aumento de la deuda del Estado.

En el mismo orden de ideas, hay que volver a dar una cierta prioridad al mantenimiento de las redes existentes, especialmente en sus partes más usadas, antes de lanzar la construcción de nuevas infraestructuras costosas.

5. Optimizar el transporte ferroviario

La optimización del transporte ferroviario podría inspirarse en cinco orientaciones principales:

- las opciones públicas de infraestructuras ferroviarias (y la estrategia de los participantes) deberían concentrarse en los sectores para los cuales el transporte ferroviario presenta ventajas comparativas : trenes de alta velocidad (TGV), trenes de suburbios y transporte ferroviario urbano, transporte de mercancías pesadas o peligrosas en ciertos ejes carreteros con gran tráfico de flete;
- el esfuerzo de especialización implica en cambio una reducción del tamaño de la red cuyos costes de explotación y de mantenimiento no se justifiquen por el servicio rendido;
- debería decidirse la creación de una autoridad de regulación de la competencia ferroviaria. En efecto, la competencia entre operadores ferroviarios debe ser desarrollada de manera eficaz, como se ha hecho en los otros sectores regulados;
- las grandes ramas ferroviarias deberían ser claramente separadas en su contabilidad y su gestión, y los resultados deberían ser públicos, para que se dé cuenta de manera clara sobre sus costes y sus equilibrios respectivos ;
- en materia de flete, debería darse prioridad al mejoramiento de la gestión y de la calidad del servicio: fiabilidad, rapidez, eficacia, flexibilidad y regularidad. Es la primera condición para un aumento del flete ferroviario. Más que numerosas infraestructuras suplementarias, esto exige del operador histórico, confrontado en principio a la competencia desde abril de 2006, proponer profundas transformaciones.

6. Comentario

Roger Guesnerie comparte las grandes líneas del informe, en especial el papel que debe cumplir el cálculo económico como "juez de paz" y el hecho que no hay que esperar un milagro del sector de los transportes para disminuir el efecto de invernadero, pero que en cambio hay que poner mayor énfasis en la investigación medioambiental. Destaca que el cálculo económico debe hacerse más fiable, tomando en cuenta el hecho de que las necesidades son cada vez más complejas. Ya no es suficiente considerar sólo el factor tiempo. La seguridad y la comodidad de conducción son igualmente parámetros importantes. Además hay que ser capaz de integrar las molestias ambientales locales, si no ¿cómo explicar que el tranvía satisfaga a la población pese a una baja rentabilidad socioeconómica? Un participante destaca que el informe no trata los efectos de aglomeración : los autores parten de la demanda, pero las infraestructuras pueden también tener influencia sobre las localizaciones (de las empresas, de las familias, etc.). Por otra parte, el antagonismo entre la decisión política y el cálculo económico puede ser resuelto si se establece un sistema de transferencias para indemnizar a los vecinos que sufren las molestias ambientales locales.