

ORIENTATIONS POUR UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE MOBILITE

Gilles Savary

Ancien député européen

Emmanuel Brutin

Senior public affairs manager d'UNIFE (Association of the European Rail Industry)

Le 19 mai 2010

Synthèse

La politique des transports, l'un des plus anciens domaines de compétence partagée entre l'Union européenne et ses Etats membres, n'a pas tenu ses promesses. L'objectif d'un découplage des taux de croissance de l'économie et du secteur des transports, structurellement plus élevé, n'a pas résisté aux évolutions réelles. Le « report modal » en faveur des modes de transport les plus propres et efficaces ne s'est pas produit. A l'origine d'environ 25% des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union, le secteur des transports est le seul à avoir augmenté ses émissions depuis 1990.

Cet échec a deux causes essentielles : la résistance des Etats et la prééminence donnée à la logique de réalisation du marché intérieur sur une approche fondée sur le volontarisme politique. La libéralisation des réseaux de transports européens n'a pas infléchi la structure des prix relatifs, qui continuent à favoriser le transport routier, tandis que la démocratisation du secteur aérien contribuait paradoxalement à dessiner un paysage européen des transports peu compatible avec les engagements climatiques de l'Union.

Pourtant, dans ce domaine, une politique européenne volontariste et fortement intégrée constitue une nécessité impérieuse, face à l'enjeu climatique d'abord, mais aussi en raison du défi lancé par les pays émergents à l'industrie européenne. Cette politique devrait viser, en mettant en place tous les instruments nécessaires, à faire de l'Europe un acteur mondial en matière de transports et à transformer l'économie européenne en l'économie de la « mobilité durable » la plus compétitive et la plus dynamique du monde.

Une telle approche passerait par la poursuite de l'intégration des transports au niveau européen, mais accompagnée d'instruments permettant d'assurer une meilleure gouvernance et de surmonter les réticences nationales, un encadrement réglementaire des instruments d'internalisation des coûts externes, la mise en place d'une ressource budgétaire propre pour financer les réseaux trans-

européens et l'adoption d'un véritable schéma directeur européen de l'intermodalité. Ces outils seraient complétés par une approche de politique industrielle dans le secteur, favorisant le rapprochement des acteurs européens face à la concurrence internationale. Une politique européenne de la mobilité doit enfin pleinement intégrer la dimension sociale des transports.

Note
intégrale

1 - LE CONSTAT

1.1 - LE CONTEXTE

A l'heure du défi climatique, le domaine des transports apparaît comme le véritable mauvais élève de l'économie européenne. Emetteur d'environ 25% des émissions de gaz à effets de serre (GES) dans l'UE, le secteur est en effet le seul à avoir augmenté ses émissions depuis 1990¹. Dans un rapport alarmant publié début 2008², l'Agence européenne de l'Environnement appelait déjà à une refonte complète des politiques de transports, avec un constat clair : l'augmentation des émissions de CO2 émis par les transports met en danger les engagements de l'UE sur la scène internationale. Ainsi, si les réductions de GES dans le secteur des transports avaient suivi celles des autres domaines de l'économie, l'UE aurait réduit ses émissions globales de 14% entre 1990 et 2005, au lieu de 7.9%.

Cette situation ne doit rien au hasard. Dans une Union éprise de mobilité, où toujours plus de marchandises sont transportées plus loin, la croissance des transports est, encore plus qu'ailleurs dans le monde, découplée de la croissance économique. Originellement centrée sur l'harmonisation des modes de transports au sein du marché unique, la politique européenne doit à présent essayer de concilier des impératifs économiques et environnementaux en apparence contradictoires.

1.2 - LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

C'est avec l'émergence du défi climatique que la politique des transports a pris sa dimension contemporaine, illustrée par la publication du Livre Blanc « *La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix* » en 2001 (il fut révisé à mi-parcours en 2006). Ce dernier, tout en appelant à un transfert modal vers les modes de transports non polluants (ferroviaire, fluvial), se fixait comme objectif le découplage progressif de la croissance économique et de la croissance des transports.

On peut considérer que la politique actuelle de l'UE se structure autour de plusieurs axes :

- Les politiques de libéralisation, quasiment achevées dans les secteurs aérien et automobile, mais qui se heurtent aux résistances nationales dans le ferroviaire ;
- Les politiques d'harmonisation des différents systèmes de transport européens, qui consistent à éliminer les obstacles à la circulation des véhicules - interopérabilité dans le domaine ferroviaire, initiative *Single European Sky* dans l'aérien ;

¹ Voir *Statistical Pocketbook*, European Commission, DG TREN, 2009.

² *Climate for a Transport Change*, Agence européenne de l'Environnement, 2008

- Les aides et la coordination de grands projets d'infrastructure paneuropéens à travers la politique des réseaux trans-européens de transports (RTE-T);
- Les politiques purement « sectorielles » visant à améliorer les performances environnementales des différents modes : normes d'émissions de gaz polluants dans l'automobile, le ferroviaire ou le transport maritime ; inclusion de l'aérien dans le marché des quotas d'émissions...
- Plus récemment, une tentative d'internalisation des coûts externes – soit l'idée que chaque mode devrait payer à hauteur des externalités (en particulier la pollution) qu'il cause (principe du pollueur payeur). Cependant, les velléités de la Commission européenne en ce domaine se heurtent pour l'instant aux Etats Membres (report de l'examen de la Directive « Eurovignette »).

1.3 - OU EN SOMMES-NOUS AUJOURD'HUI ?

Malgré quelques succès (libéralisation du secteur aérien, lignes à grandes vitesses paneuropéennes), la politique européenne des transports est aujourd'hui très critiquée, et ce pour plusieurs raisons :

- Sur le plan environnemental, elle n'a pas réussi à enrayer la hausse vertigineuse des émissions de GES ;
- La politique de « transfert modal » apparaît aujourd'hui comme un échec complet : ainsi, le trafic routier occupe une place toujours plus importante dans les échanges de marchandises (plus de 70%), tandis que les transports ferroviaires (17%) et fluviaux (5%) se sont au mieux stabilisés³ ;
- Dans le domaine ferroviaire en particulier, les politiques de libéralisation se heurtent au protectionnisme des Etats Membres ; l'interopérabilité progresse peu et est (parfois) entravée par le conservatisme des grands réseaux ;
- Les budgets alloués par la politique des RTE-T sont souvent pointés pour leur insuffisance ; beaucoup de grands projets ont pris des retards conséquents.

1.4 - LES MARGES DE MANŒUVRE

La Commission européenne s'apprête à publier, courant 2010, un nouveau Livre Blanc sur la politique des transports, tandis que la politique des RTE-T est elle aussi en cours de révision depuis 2009. A l'aube de cette révision politique majeure, la politique européenne des transports semble, plus que jamais, « à l'heure des choix », pour reprendre les termes du Livre Blanc de 2001.

Si les projets les plus novateurs (internalisation des coûts externes) semblent subir les conséquences directes de la crise, le succès réel de certaines initiatives européennes laisse augurer des jours meilleurs. L'émergence d'une économie des « transports verts » peut aussi constituer un avantage industriel pour l'Europe, à l'heure où les constructeurs automobiles, ferroviaires ou aériens,

³ Voir *Statistical Pocketbook*, European Commission, DG TREN, 2009.

longtemps dominateurs sur les marchés mondiaux, voient leur leadership remis en cause par les économies du sud. La tâche ne sera cependant pas facile : en plus de la difficile réconciliation des impératifs économiques et environnementaux, il faudra aussi prendre en compte les priorités parfois contraires des 27 Etats Membres. Et tâcher de fusionner 27 systèmes de transports en un système européen unique et « décarbonisé ».

2 - QUE PEUT FAIRE L'EUROPE ?

La politique des transports est l'une des plus anciennes compétences partagées entre l'Union européenne et ses Etats-membres.

Instrument essentiel du marché intérieur et de la liberté de circulation des biens et des personnes, le Traité de Maastricht l'a intégrée dès 1992, dans la procédure législative devenue ordinaire de co-décision.

Il s'agit donc d'une politique à forte dimension supranationale, dont les droits nationaux constituent pour l'essentiel du droit dérivé ou transposé d'une base juridique autonome des Traités de l'Union.

Depuis le début des années 90, la politique européenne des Transports a connu deux grandes périodes :

- une période d'effacement des frontières matérielles, entre les Etats-membres, consistant en une libéralisation/ouverture des réseaux nationaux,
- une période initiée par le Livre Blanc de 2001 « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », caractérisée par l'expression d'un volontarisme politique en faveur d'une mobilité « durable », basée sur l'objectif de « modal split », en faveur des modes de transports les plus vertueux au plan environnemental : voie d'eau, chemin de fer.

Au plan législatif européen les décennies 1990 et 2000 ont été marquées par une production particulièrement dense, visant à une re-réglementation dans le cadre d'un espace européen ouvert, et par conséquent concurrentiel.

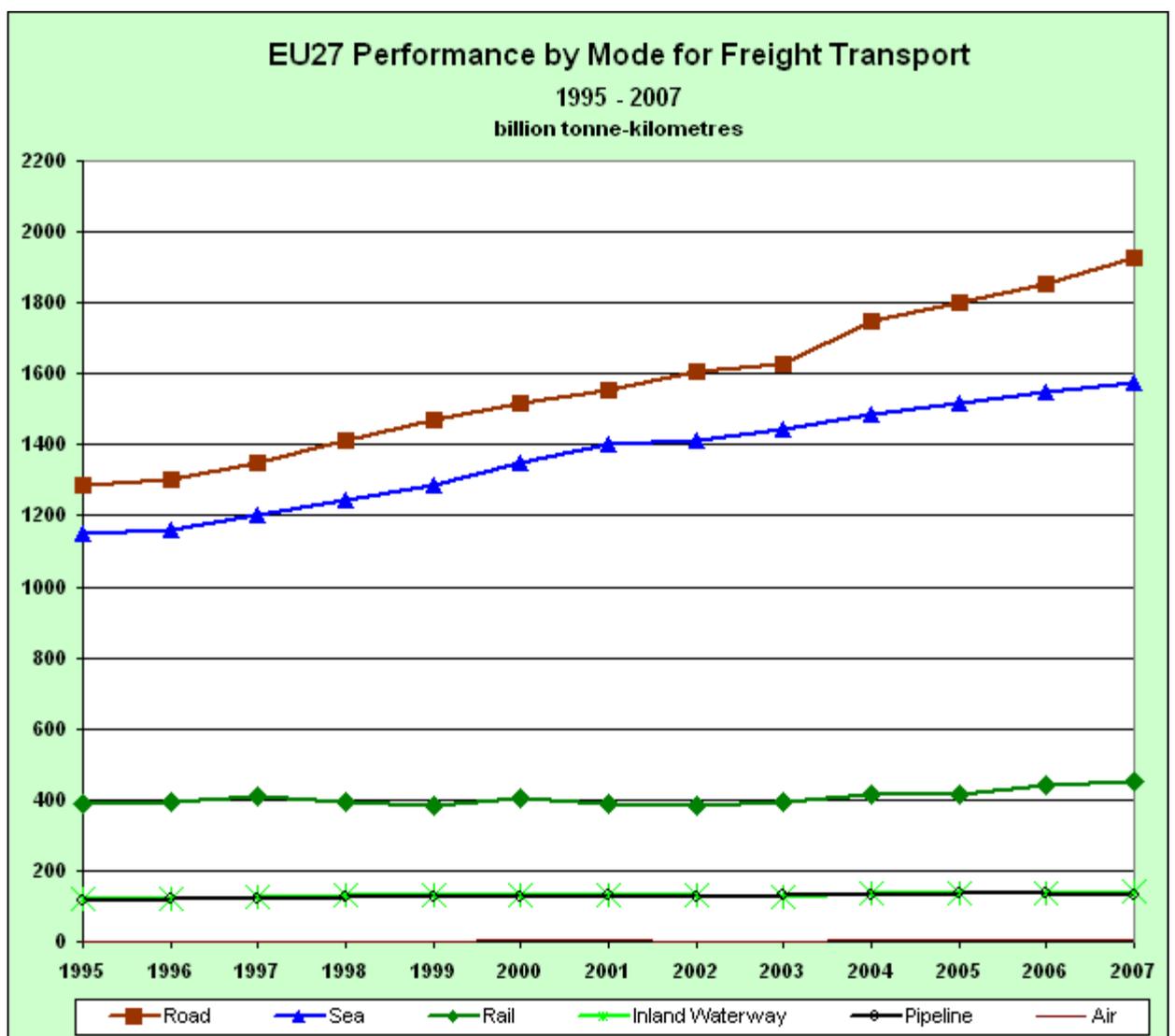
Cette libéralisation/réglementation s'est traduite notamment par de très nombreux textes concernant :

- les conditions d'ouverture des réseaux et l'accès aux marchés dans les domaines routiers, ferroviaires, aériens,
- l'interopérabilité technique des réseaux,
- la sécurité et la sûreté, dans les domaines maritimes, ferroviaires, routiers, aériens,
- le droit des passagers,
- la régulation et la nouvelle gouvernance induites par un environnement concurrentiel ouvert (dé-intégration des monopoles historiques, Agences de régulation, autorités de sécurité, bureaux enquêtes accidents),
- l'affirmation de l'Union européenne comme un acteur mondial, supranational, au sein des Organisations internationales de transport (O.A.C.I., O.M.I., I.A.T.A., etc...).

En outre, la Commission a manifesté une volonté politique, diversement relayée par le Conseil, en matière :

- de Réseaux Transeuropéens de Transports et de Grands Projets prioritaires (liste d'Essen 1994, liste Van Miert 2004),
- de grands programmes technologiques européens (Galiléo, ERTMS, SESAR...),
- d'internalisation des coûts externes visant à augmenter les parts modales du rail et du cabotage maritime (autoroutes de la mer) par rapport à la route (Directive Eurovignette).

La résistance des Etats, et la prééminence d'une logique de « marché » sur une approche plus volontariste, ont très largement compromis les attentes et les objectifs environnementalistes du Livre Blanc de 2001. La route a triomphé irrésistiblement de tous les autres modes de transport.

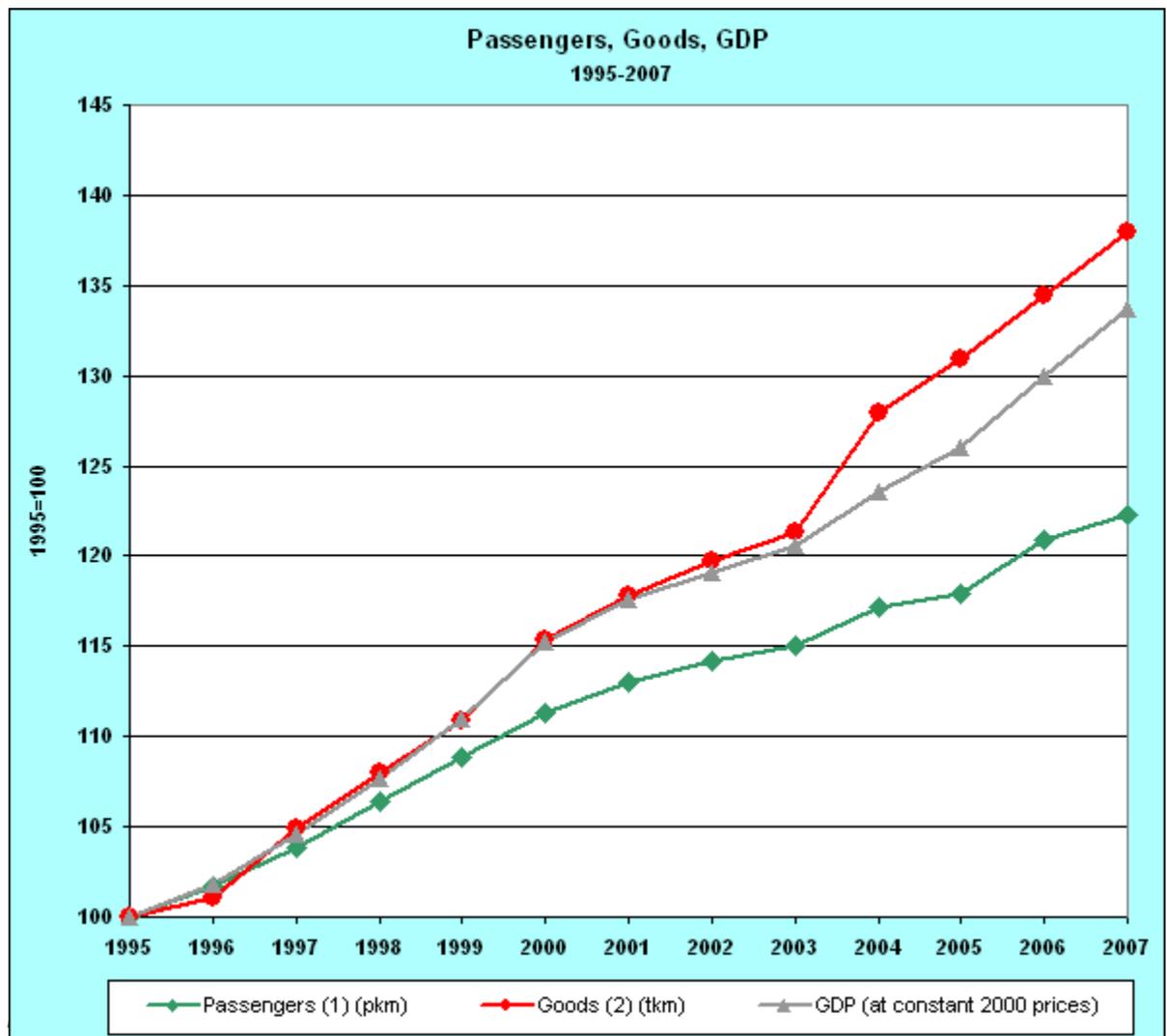


Source : Eurostat

Le débat essentiel des années 2000 en matière de transport, s'est focalisé sur la question du découplage des taux de croissance de l'économie et du secteur de transports (structurellement plus élevé), en visant à en inverser les courbes.

Ce débat n'a pas résisté aux évolutions réelles, ni en termes quantitatifs (les courbes tendanciennes ne se sont pas croisées) ni en termes qualitatifs (les modes de transport les plus vertueux n'ont pas supplanté la prééminence routière).

Transport Growth EU27



(1) : passenger cars, powered two-wheelers, buses & coaches, tram & metro, railways, intra-EU air, intra-EU sea

(2) : road, rail, inland waterways, oil pipelines, intra-EU air, intra-EU sea

GDP: at constant year 2000 prices and exchange rates

Source: Eurostat

Les explications de cet échec sont multiples :

- La politique des transports de l'Union n'a pas surmonté le clivage entre les intérêts divergents des Etats périphériques et des Etats de transit.
- Elle s'est déclinée en politiques modales trop cloisonnées séparées aux dépens d'une approche intégrée de la mobilité (personnes) et de la logistique (fret).
- Les Etats ne lui ont pas consenti les moyens budgétaires (budget RTE-T) et les réglementations (Directive Eurovignette et système d'échanges de quotas d'émission) compatibles avec ses objectifs.
- La subsidiarité de sa mise en œuvre a constitué un handicap considérable.
- L'approche en termes de découplage des taux de croissance, a occulté une approche en termes de « mobilité propre », indépendante du niveau de mobilité.
- L'absence d'harmonisation sociale a créé une défiance et des résistances face à la généralisation de pratiques de dumping social.

Dès lors que l'on considère que l'Intégration européenne constitue la réponse politique essentielle à la mondialisation et à la redistribution du pouvoir et de l'influence au plan mondial, une politique européenne, plus fortement intégrée apparaît non seulement indispensable mais impérieuse.

Son objectif essentiel doit être de concilier une intégration techno-économique des transports capable de faire de l'Europe un acteur mondial en matière de transports, avec un objectif de durabilité environnementale, sociale et économique.

Afin de concilier réponse à la mondialisation économique et défi climatique, l'Europe doit, dans le domaine des transports, comme dans celui des énergies, appréhender ce secteur à la fois comme prestataire de services de transport de nouvelles générations, et comme pôle de compétitivité mondiale en matière de mobilité durable.

3 – DU MARCHÉ INTERIEUR A UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE MOBILITE

Bien qu'accompagnée d'une forte re-réglementation la libéralisation des réseaux de transports européens, à compter des années 90, n'a pas réussi à infléchir la structure des prix relatifs, qui restent en faveur du transport routier.

Parallèlement, la démocratisation du secteur aérien, a paradoxalement dessiné un paysage européen des transports peu compatible avec les engagements climatiques et la politique de mobilité durable de l'Union.

A l'approche en termes de marché intérieur l'Union européenne doit substituer une approche plus volontariste en termes de politique européenne des transports, lui permettant de la mettre au service d'objectifs et de finalités économiques, sociales et environnementales.

A cet effet, l'Intégration des transports au niveau européen doit être poursuivie et accélérée par la mise en œuvre d'orientations et d'instruments de politiques publiques, permettant de surmonter les résistances et les divergences nationales :

- Par une gouvernance européenne coordonnée des modes de transports et en particulier des réseaux ferroviaires, en mettant en place une coordination des Régulateurs de la Concurrence, des Autorités de Sécurité et des Bureaux Enquête Accident au niveau européen, afin d'éviter des ouvertures « asymétriques » des réseaux, et des politiques modales nationales divergentes.
- Par l'encadrement réglementaire d'instruments para-fiscaux d'internalisation des coûts externes intermodaux, du type Eurovignette ou Marché d'Echange des quotas d'émission, afin de supprimer les distorsions de coûts en faveur des modes les plus émissifs de GES et de polluants.
- Par la mise en place d'une ressource budgétaire propre pour la politique européenne des Réseaux Transeuropéens de Transports, à travers un prélèvement d'une part infinitésimale des droits de péages, voire des taxes portuaires et aéroportuaires, en faveur du budget transport de l'Union.
- Par la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire européen, en infrastructures de transport intermodales, à travers un schéma directeur européen de l'intermodalité, visant en particulier à desserrer l'hyper concentration des infrastructures portuaires et aéroportuaires dans le nord européen, au profit d'un rééquilibrage en faveur des pays du sud atlantique et méditerranéen, et à supprimer les goulets d'étranglement.

4 – PROMOUVOIR UNE APPROCHE INTERMODALE, AUTOUR DU CONCEPT DE « MOBILITY MIX »

Jusqu'à présent, l'Union européenne a excessivement privilégié une approche en terme de modes, soit en cloisonnant excessivement sa politique de libéralisation, mode par mode (de façon disparate et non simultanée), soit en opposant les modes entre eux et en s'assignant des objectifs modaux inaccessibles.

A cette approche devrait se substituer une approche en termes d'optimisation de chaque mode, tout au long de la chaîne de transport :

Un schéma directeur logistique européen, pourrait faciliter la coordination et la cohérence des politiques de transport de marchandises et en optimiser l'impact environnemental.

La mise en place, au sein des projets prioritaires RTE-T d'un programme d'investissement européen en nœuds d'échanges et plateformes intermodales, judicieusement situées sur le territoire européen, en fonction des flux observables et prévisibles.

Enfin, le concept de « Mobility Mix » visant à l'optimisation intermodale doit être spécialement développé en matière de Mobilité urbaine.

A cet égard, l'Union européenne peut jouer un rôle important d'évaluation, d'échanges, de bonnes pratiques et d'expertise, d'incitation à la planification des transports et au développement de la complémentarité entre modes et à l'émergence de nouvelles technologies de mobilité urbaines.

Un Programme Intégré Européen de Nouvelle génération de type « *Urban Mobility* » pourrait permettre à l'Union d'inciter à l'innovation en matière de mobilité urbaine, dans le respect de la libre administration des collectivités locales. C'est sur le front de la mobilité urbaine que le défi climatique se jouera.

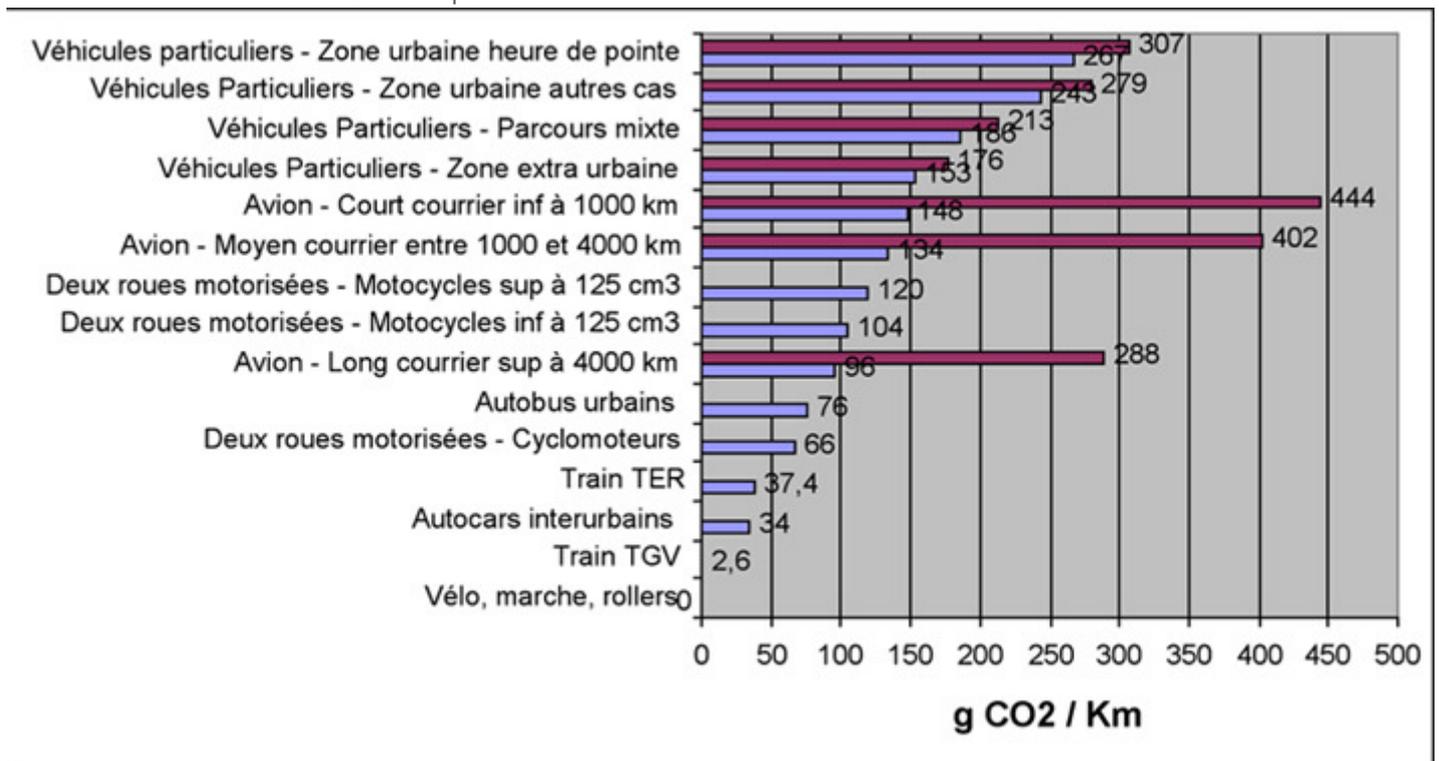
Emission de CO2 par mode de transport

Dans la rubrique : [Chiffres et études](#)

Transports de personnes (RAC-F d'après « Module GES transports - calcul des émissions », EPE/ADEME, octobre 2005)

Courbe Rouge : Toutes émissions de gaz à effet de serre

Courbe bleue : émissions de CO2 uniquement



5 – L'EUROPE, CHAMPION INDUSTRIEL EN MATIERE DE TECHNOLOGIES ET DE SERVICES DE MOBILITE DURABLE

L'Europe dispose aujourd'hui, d'une industrie, d'une ingénierie, technique et juridique et d'un savoir faire qui lui permettent de se poser en leader mondial dans tous les secteurs des transports : route, rail, aérien, maritime.

Toutefois, cet inestimable acquis, qui représente un C.A. de 12000 milliards d'euros, et 8,8 millions d'emplois au service de la compétitivité globale de l'économie européenne, mais aussi de la liberté de circulation des personnes, est aujourd'hui confronté à deux très grands défis :

l'émergence extrêmement rapide de la Chine, comme compétiteur de premier plan sur tous les marchés du monde, avec une technicité et une ingénierie redoutables.
la nécessité d'inventer les transports propres de demain.

Face à ces deux défis, désormais pressants, l'Union européenne doit reconsidérer sa politique d'exacerbation de la concurrence intérieure, entre industriels et exploitants, pour favoriser des coopérations industrielles, voire des regroupements de taille mondiale, à l'exemple des réussites d'Airbus et d'Air France KLM.

En d'autres termes, le temps est venu en Europe, face à la « menace » asiatique, de faire prévaloir une approche en terme de politique industrielle visant notamment :

un rapprochement des grands constructeurs européens de matériel ferroviaire : « Rail bus » après Airbus....

A la mutualisation des recherches et des développements technologiques en matière de système d'informations des usagers, de véhicules intelligents, d'amélioration des performances énergétiques des véhicules à l'exemple des programmes européens intégrés de type clean sky ou ITS.

Au lancement d'un grand programme européen coopératif sur le « *moteur automobile du XXI siècle* » « *zéro émissions* ».

Le renforcement des agences techniques européennes (AESA, ASF, AME...) dans leurs missions de normalisation des composants, à des fins d'interopérabilité accru et de compétitivité de l'industrie européenne dans la « bataille des normes ».

6 – DES TRANSPORTS DURABLES ET ATTRACTIFS : LA DIMENSION SOCIALE DES TRANSPORTS

Le développement des transports collectifs et d'une mobilité plus respectueuse de l'environnement, passe par une attractivité accrue de ces modes de transports notamment vis-à-vis du mode automobile :

A cet égard la structure des prix relatifs entre modes et les politiques tarifaires doivent privilégier les modes collectifs, et parmi eux les plus respectueux de l'environnement.

La mise en place d'une tarification internalisant les coûts externes et d'un modèle économique de financement durable du chemin de fer, doivent être des priorités européennes.

Une réforme du régime des aides d'Etat aux transports doit permettre d'ouvrir plus largement le champ des services d'intérêt économique général, en faveur des modes de transports les moins polluants (en particulier pour le financement des services de fret ferroviaire et de transport combiné et des autoroutes de la mer et ferroviaires).

Les disparités de salaires et de couvertures sociales, dans le domaine des transports, où prévaut, par nature, le droit de pays d'origine, créent des distorsions de concurrence considérables en faveur du transport routier, voire du transport aérien.

Une Directive européenne d'encadrement social des conditions d'exercice des métiers du transport, visant à lutter contre le dumping social et les inégalités concurrentielles est absolument nécessaire, à l'objectif de mobilité durable, et à l'adhésion des travailleurs à la construction d'une Europe des transports équitable et durable.

Les développements juridiques et réglementaires des droits des usagers doivent s'attacher à tous les modes de transport dans l'objectif d'améliorer les services aux usagers, de permettre l'accès aux transports des populations à mobilité réduite, de prévenir, d'indemniser voire de sanctionner les interruptions de services, les retards, et les dommages accidentels aux biens et aux personnes.

Le droit des usagers européen des transports doit permettre à l'Union européenne d'affirmer un haut niveau d'exigence de la part des transporteurs tiers. Il doit être adapté aux spécificités notamment techniques, de chaque mode de transport.

La sûreté et la sécurité des transports doivent être garanties dans tous les modes de transport par un haut niveau de normes techniques, d'exigences essentielles, et de conditions de formation et de certification, tant des personnels que des matériels.

L'Union européenne doit avoir l'ambition de poursuivre et de parachever son objectif de *devenir l'espace de mobilité le plus durable, et le plus sécurisé du monde*, avec pour ambition d'en imposer les normes au niveau international.

Elle est aujourd'hui encore, le continent qui dispose des savoirs faire et de l'expérience l'autorisant tout à la fois :

- à l'intérieur, à prendre le virage de la mobilité durable et d'un modèle de liberté de circulation, plus respectueux de l'environnement, apte à relever le défi climatique,
- à l'extérieur : à s'affirmer comme l'économie de la mobilité durable, la plus moderne et la plus compétitive du monde, et à en exporter l'excellence.